Begrotingscirculaire

Gelderland 2025

7 mei 2024

provincie Gelderland

Inhoud

1 Inleiding 3

2 Financiële ontwikkelingen 4
- 2.1 Gemeentefonds 4
  - Nieuwe financieringssystematiek 4
  - Herijking gemeentefonds 4
- 2.2 Klimaat- en energiebeleid 4
- 2.3 Jeugdzorg 5
  - Uitgangspunt financieel toezicht opgaven jeugdzorg 5
- 2.4 Notitie incidenteel-structureel 5
- 2.5 Eigen bijdrage Wmo-voorzieningen 5
- 2.6 Inflatie 5

3 Ontwikkelingen Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) 6

4 Specifieke onderwerpen 7
- 4.1 Bevindingen begroting 2024 en jaarrekening 2022 7
  - Tekorten meerjarenraming en scenario's 7
  - Onderuitputting 7
- 4.2 Thema-onderzoek Onderhoud kapitaalgoederen 7
- 4.3 Wet gemeenschappelijke regelingen 7

5 Tot slot 8

1 Inleiding

Ieder jaar krijgt u van ons uitgangspunten voor de komende begroting (begrotingscirculaire). De begroting en meerjarenraming geven een inschatting (raming) van de kosten en opbrengsten voor de komende 4 jaar. De informatie in deze circulaire is belangrijk voor het opstellen en het vaststellen van uw begroting 2025 en meerjarenraming 2026-2028. De begrotingscirculaire heeft als doel om u vooraf duidelijkheid te geven. Met deze begrotingscirculaire informeren wij u over onderwerpen die nu spelen en die belangrijk zijn voor uw begroting 2025-2028. Daarnaast informeren wij u over de manier waarop wij uw komende begroting en meerjarenraming beoordelen.

Het doel van financieel toezicht is het bevorderen van een gezonde financiële positie bij gemeenten en gemeenschappelijke regelingen. De regels over financieel toezicht staan in de Gemeentewet, het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) en het Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader (GTK 2020). U heeft als gemeenteraad het budgetrecht. In die rol bent u er verantwoordelijk voor dat uw gemeente financieel gezond is. Daarvoor is een begroting nodig die structureel en reëel sluit:

- U moet de structurele taken bekostigen met structurele opbrengsten. Dat betekent dat tegenover jaarlijkse terugkerende kosten, voldoende jaarlijkse terugkerende opbrengsten staan.
- ‘Reëel ramen’ wil zeggen dat u de kosten goed inschat en dat ze passen bij de taken. Zorg ervoor dat u uw kosten en opbrengsten realistisch raamt en dat de taken die daarbij horen haalbaar zijn.

Is uw begroting in 2025 niet structureel en reëel in evenwicht? Zorg er dan voor dat dit evenwicht op tijd wordt hersteld in de meerjarenraming, uiterlijk in 2028.

Veel onderwerpen in deze begrotingscirculaire gaan over het gemeentefonds. Maak duidelijk of u voor de begroting de mei- óf septembercirculaire als uitgangspunt neemt. Wissel dus niet elk jaar tussen deze 2, en verwerk de circulaire volledig in de begroting. U kunt er uit voorzichtigheid voor kiezen om lagere opbrengsten te ramen dan de in de door u meegenomen circulaire.

Door de daling van de algemene uitkering vanaf 2026 presenteren veel gemeenten een niet (structureel) sluitende meerjarenraming (2026 en 2027) bij de begroting 2024. Misschien geldt dit ook voor uw gemeente. Wij hebben als toezichthouder een onafhankelijke rol. Wij beoordelen uw begroting op basis van het wettelijke criterium van structureel en reëel evenwicht. Uw begroting 2025 moet dus structureel en reëel in evenwicht zijn als het laatste jaar van de meerjarenraming 2026-2028 dat niet is.

Voor 1 januari 2025 nemen wij een besluit over de toezichtvorm voor 2025. Repressief (regulier) toezicht is standaard. Dit geldt als uw begroting voldoet aan de eisen. Preventief (verscherpt) toezicht is uitzondering. Dat geldt als uw begroting niet voldoet aan de wettelijke eisen.

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 via het provincieloket.

2 Financiële ontwikkelingen

2.1 Gemeentefonds

Nieuwe financieringssystematiek
Het kabinet-Rutte 4 heeft besloten om na 2025 een nieuwe financieringsmethodiek in te voeren voor gemeenten en provincies. Het doel van het Rijk is om een "stabiele(re) financiering en daarmee meer autonomie voor deze medeoverheden" te bereiken. De nieuwe systematiek koppelt de ontwikkeling van het gemeentefonds (dat heet 'accres') los van de ontwikkeling van de rijksuitgaven.
In plaats daarvan koppelt het Rijk de ontwikkeling van het gemeentefonds aan de ontwikkelingen van het bruto binnenlands product. Het huidige systeem eindigt in 2025 en het nieuwe systeem gaat in op 1 januari 2027. Het accres bestaat uit een volumedeel en een nominaal deel. Met het volumedeel bedoelen we het deel dat gaat over de compensatie van bevolkingsgroei en reëel accres. Met het nominale deel bedoelen we de compensatie voor loon- en prijsontwikkeling.

De accresstanden voor 2022 tot en met 2025 voor gemeenten veranderen alleen door loon- en prijsontwikkelingen. Het Rijk heeft het volumedeel van het accres voor gemeenten voor 2022-2025 vastgezet. Dit doet het Rijk omdat de nieuwe financieringssystematiek eraan komt. De VNG heeft hiermee ingestemd. Het Rijk heeft bij de voorjaarsnota 2023 besloten om vanaf 2027 jaarlijks € 1 miljard extra beschikbaar te stellen aan gemeenten. Eerder had het Rijk al € 1 miljard beschikbaar gesteld voor 2026. Het volumedeel van het accres staat daarmee vast tot en met 2026.

De indexatie van het **volumedeel** wordt vanaf 2027 gebaseerd op de (gemiddelde) ontwikkeling van het bruto binnenlands product van de **afgelopen 8 jaar**. De indexatie voor het **loon- en prijsdeel** verandert vanaf 2027 mee met de prijsontwikkeling van het bruto binnenlands product van het **lopende jaar**. Dit besloot het Rijk in de voorjaarsnota 2023, zodat het gemeentefonds op reëel niveau blijft.
Wilt u meer lezen over het verschil tussen de oude en nieuwe financieringssystematiek? U vindt meer informatie op de site van de VNG.

Herijking gemeentefonds
Vanaf 1 januari 2023 is het verdeelmodel van het gemeentefonds volledig herzien. Het doel van het Rijk is een stabiel verdeelmodel dat zoveel mogelijk aansluit bij de kosten van de gemeenten.
Een 'ingroeipad' zorgt ervoor dat de gevolgen van de herziening beperkt blijven. Tot en met 2027 blijven de financiële gevolgen beperkt tot maximaal € 37,50 per inwoner. Dat geldt voor alle gemeenten. Daarbij maakt het niet uit of uw gemeente voordeel of nadeel heeft van het nieuwe verdeelmodel.

Voor sommige gemeenten is het voor- of nadeel van de herverdeling groter dan € 37,50 per inwoner. Verwacht u een groter voordeel door de herverdeling dan € 37,50? Dan kunt u hier nog geen rekening mee houden. Het voordeel kan kleiner zijn dan waar u nu van uitgaat. Verwacht u een groter nadeel dan € 37,50? Dan kunt u hier uit voorzichtigheids-overwegingen rekening mee houden in uw raming na 2027.

Het nieuwe verdeelmodel is geen eindstation en zal continu onderhoud vragen. Het Rijk evalueert en beoordeelt het verdeelmodel of het nog beter kan. Het Rijk is van plan om de evaluatie voor de zomer van 2024 af te ronden. In de meicirculaire van 2025 leest u hier dan meer over.

2.2 Klimaat- en energiebeleid

Gemeenten spelen een belangrijke rol in de uitvoering van de klimaat- en energieplannen. Het kabinet ondersteunt gemeenten hierbij met geld voor de jaren 2023 tot en met 2025. In de brief van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat leest u hier meer over.

Met dit geld kunnen gemeenten extra personeel aantrekken. Gemeenten kunnen meer kennis opdoen en experts inhuren. Gemeenten moeten ervan uit kunnen gaan dat ze dit geld elk jaar krijgen. Anders kunnen ze geen langdurige verplichtingen aangaan. Rijk, provincies en gemeenten overleggen nog om ook te zorgen voor zekerheid na 2025.

Voor de jaren 2023 tot en met 2030 is er in totaal € 5,38 miljard beschikbaar voor de uitvoeringskosten voor gemeenten en provincies. In 2023 kregen gemeenten € 341 miljoen. Het bedrag dat u kreeg voor uw gemeente voor 2023, mag u vanaf 2025 jaarlijks in uw begroting opnemen. Hierover informeerden wij u in het voorjaar van 2023. We gaan er dan wel van uit dat u dit bedrag zowel aan de opbrengsten- als de kostenkant opneemt. Want het extra geld dat u krijgt, is bestemd voor extra klimaat- en energietaken.

Voor de jaren 2024 en 2025 is meer geld beschikbaar dan wat gemeenten in totaal in 2023 kregen. Of uw gemeente recht heeft op dit extra geld, hangt af van uw plannen. Dit heet daarom planfinanciering. Elk plan krijgt een vast bedrag, afhankelijk van het type plan (zero-emissiezone, windpark, zonneweide of gebouw). De precieze bedragen per plan zijn nog niet vastgesteld. Er is geen maximaal bedrag per aanvraag. In totaal is hiervoor in 2024 € 90 miljoen en in 2025 € 300 miljoen beschikbaar. Rijk, provincies en gemeenten hebben afgesproken dat de gemeenten de tot en met 2025 toegekende middelen als structureel dekkingsmiddel mogen aanmerken.

Het advies van de Raad van het Openbaar Bestuur (ROB) verscheen eind maart 2024, op tijd voor de voorjaarsbesluitvorming en bekendmaking in de meicirculaire. Dit advies gaat over de bekostiging en governance van de decentrale uitvoering van het klimaat- en energiebeleid. Om vaart te kunnen maken met het klimaat- en energiebeleid hebben decentrale overheden tijdig meerjarige zekerheid nodig. De ROB adviseert de middelen die gemeenten en provincies krijgen voor de uitvoering van klimaat- en energiebeleid aan te vullen op basis van uitgevoerde onderzoeken. De ROB heeft de gemeenten opgeroepen om voorlopig gebruik te maken van de geboden tussenoplossing en de middelen gewoon als structureel te beschouwen.

2.3 Jeugdzorg

Uitgangspunt financieel toezicht opgaven jeugdzorg
In het voorjaar van 2023 stuurden wij u informatie over onze landelijke richtlijn voor het opnemen van de jeugdgelden in de begroting 2024. Deze richtlijn zullen wij actualiseren in het geval het Rijk bij de meicirculaire 2024 niet met een nieuwe oplossing komt. Op die manier weet u waar u aan toe bent als u de meerjarenraming 2026-2028 opstelt. Wij informeren u hier dan op tijd over.

2.4 Notitie incidenteel-structureel

In het Bestuurlijk Overleg Financiële verhoudingen (BOFv) van 21 november 2023 is de notitie incidenteel/structureel vastgesteld. In deze notitie staan afspraken en verduidelijking over het onderwerp incidenteel/structureel. Eén van de afspraken gaat over de inzet van incidenteel geld voor structurele uitgaven. Gemeenten mogen een deel van de algemene reserve gebruiken voor structurele kosten. De voorwaarden hiervoor staan in deze notitie. Ook het bestaande beleid over de inzet van reserves staat in de notitie.
We adviseren gemeenten om dit vooraf met de toezichthouder te bespreken. Geef in uw begroting helder aan wanneer u gebruikmaakt van de mogelijkheid om een deel van de algemene reserve in te zetten. Neem deze onttrekking op in het verplichte overzicht van structurele reservemutaties en zorg voor een duidelijke toelichting.

2.5 Eigen bijdrage Wmo-voorzieningen

Het kabinet is van plan om voor één onderdeel van de Wmo 2015 een passende eigen bijdrage in te voeren: de huishoudelijke hulp. In het coalitieakkoord van het demissionair kabinet staat dat dit geldt vanaf 1 januari 2025. De ingangsdatum is verschoven naar 1 januari 2026. Inwoners betalen dan voor alle Wmo-voorzieningen een eigen bijdrage, waarvoor nu het abonnementstarief geldt. De hoogte van die bijdrage is afhankelijk van hun inkomen.
Het Rijk verwacht dat de invoering van de inkomensafhankelijke eigen bijdrage de druk bij gemeenten door het gebruik van Wmo-voorzieningen verlaagt. En dat de Wmo 2015 daardoor langer betaalbaar blijft. Wij vragen van u om de geraamde opbrengsten voldoende te onderbouwen.

2.6 Inflatie

Inflatie betekent dat alles duurder wordt. Dit heeft invloed op de begroting en meerjarenraming van gemeenten. Dit geldt voor het reëel ramen van zowel de kosten als de opbrengsten. Door de hoge inflatie hebben wij hier extra aandacht voor.
Geef de financieel technische uitgangspunten duidelijk aan in uw begroting. Raamt u in uw meerjarenraming uw opbrengsten op basis van lopende prijzen? Dan gaan we ervan uit dat u uw kosten ook op deze basis raamt.
.

3 Ontwikkelingen Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV)

Er zijn nieuwe notities van de commissie BBV gepubliceerd:

- Notitie grondbeleid in de begroting en jaarstukken 2023.
- Notitie rente 2023.
- Notitie overhead 2023.

In 2024 werkt de commissie BBV waarschijnlijk aan een nieuwe notitie over de Balans. Ook komt er een nieuwe versie van de Notitie Verbonden partijen.

4 Specifieke onderwerpen

4.1 Bevindingen begroting 2024 en jaarrekening 2022

Tekorten meerjarenraming en scenario's
Veel gemeenten presenteren in de meerjarenraming 2025-2027 een tekort, vooral vanaf 2026. Dit komt door de nieuwe financieringssystematiek, en door de opschalingskorting. Het Rijk en gemeenten zijn nog in gesprek over de financiële verhoudingen. Dat betekent dat nog niet zeker is of u na 2025 extra geld krijgt. Denk alvast na over verschillende scenario's. En over maatregelen die daarbij passen. Daardoor heeft u de financiële en beleidsmatige gevolgen beter in beeld. U heeft dan beter inzicht in wat de verschillende scenario's voor uw gemeente kunnen betekenen. De VNG heeft u een brief gestuurd met een begrotingsadvies 2025-2028. Ook de VNG adviseert u om alvast ombuigingen zo goed mogelijk in kaart te brengen.

Onderuitputting
Tijdens ons onderzoek merkten wij dat niet altijd duidelijk is hoe wij omgaan met onderuitputting. Onderuitputting geeft aan welk deel van het budget aan het eind van het jaar niet is uitgegeven. Het is het verschil tussen de werkelijke uitgaven en de begroting.

Een voorbeeld van onderuitputting is lagere uitgaven voor onderhoudswerkzaamheden ten laste van de exploitatie, doordat werk niet (volledig) is uitgevoerd door bijvoorbeeld slechte weersomstandigheden. Een ander voorbeeld is dat het budget voor salaris niet volledig is uitgegeven door ontstane vacatures of doordat vacatures pas later ingevuld werden. Ook een investering die later is opgeleverd, kan leiden tot lagere kapitaallasten dan die in een bepaald jaar waren geraamd.

Jaarrekeningen van gemeenten hebben de laatste jaren steeds vaker een positief saldo. Meestal komt dit door eenmalige voordelen.
Onderuitputting geldt alleen voor de jaarrekening. Het kan een eenmalig voordeel opleveren. Als deze voordelen een structureel karakter hebben, dan kunt u ervoor kiezen om het budget aan te passen.
De gemeente moet kosten en opbrengsten realistisch ramen.

4.2 Thema-onderzoek Onderhoud kapitaalgoederen

Het onderhoud van kapitaalgoederen is een belangrijk onderdeel van een gemeentelijke begroting. Denk aan het onderhoud van wegen, civieltechnische kunstwerken (zoals bruggen en viaducten), riolering, water, groen en gebouwen. Daar doen we dit jaar in een aantal provincies onderzoek naar. We kijken kritisch naar de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen van de aan ons ingezonden begrotingen 2024 van gemeenten. Daarmee wordt duidelijk wat de informatiewaarde is van deze paragraaf.

4.3 Wet gemeenschappelijke regelingen

Op 1 juli 2022 is deze wet gewijzigd. Door deze wijziging krijgen volksvertegenwoordigers, zoals gemeenteraadsleden en Statenleden, meer invloed op de besluitvorming van dit soort regelingen en kunnen ze die beter controleren.

Daarnaast wordt met deze wijziging geregeld dat als een partij uit de regeling stapt, er in ieder geval vooraf afspraken moeten worden gemaakt over de gevolgen voor het vermogen van de rechtspersoon. Denk aan afspraken over personeel, contracten, huisvesting en investeringen. Gemeenschappelijke regelingen krijgen 2 jaar (tot 1 juli 2024) de tijd om deze wijziging door te voeren. Gemeenten zorgen ervoor dat de nieuwe regeling van hun gemeenschappelijke regelingen op tijd is vastgesteld.

5 Tot slot

Heeft u vragen over deze circulaire?
Neem dan contact op met de contactpersoon voor uw gemeente via het provincieloket.

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