provincie limburg

AFSCHRIFT

Gemeente Leudal
Ingekomen dd.
30 APR 2024

De raden van de Limburgse gemeenten

Cluster	FIN	**Behandeld**	Rianne Bertrand-Denis
Uw kenmerk		**Telefoon**	+31 6 15 10 94 15
Ons kenmerk	DOC-00637429	**Maastricht**	16 april 2024
Bijlage(n)	1	**Verzonden**	18 APR. 2024

Onderwerp
Begrotingscirculaire 2025

Geachte raad,

Hierbij sturen wij u de Begrotingscirculaire 2025 voor de Limburgse gemeenten en gemeenschappelijke regelingen toe. 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 college van uw gemeente ontvangt een afschrift van deze brief en een exemplaar van de Begrotingscirculaire 2025.

Gedeputeerde Staten van Limburg

voorzitter

secretaris

Limburglaan 10
6229 GA Maastricht

Postbus 5700
6202 MA Maastricht

+31 43 389 99 99
www.limburg.nl

Begrotings-circulaire 2025

provincie
Limburg

Inhoudsopgave

1. Inleiding **3**

2. Financiële ontwikkelingen **4**

2.1 Gemeentefonds 4
2.2 Klimaat- en energiebeleid 5
2.3 Jeugdzorg 5
2.4 Notitie incidenteel-structureel 5
2.5 Eigen bijdrage Wmo-voorzieningen 6
2.6 Inflatie 6

3. Ontwikkelingen Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) **7**

4. Specifieke onderwerpen **8**

4.1 Bevindingen begroting 2024 en jaarrekening 2022 8
4.2 Wet gemeenschappelijke regelingen 9
4.3 Inzicht in de structurele begrotingspositie 9

5. Tot slot **10**

1. Inleiding

Ieder jaar krijgt u van ons uitgangspunten voor de komende begroting (begrotingscirculaire). De begroting en meerjarenraming geven een raming (inschatting) van de kosten en opbrengsten voor de komende vier 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 voor Gemeenten en voor Gemeenschappelijke regelingen (GTK). U heeft als gemeenteraad het budgetrecht. In die rol bent u er verantwoordelijk voor dat uw gemeente financieel gezond is. Een begroting die structureel en reëel sluit is daarvoor noodzakelijk:

- De structurele taken dient u te 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 passend zijn voor 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? Dan dient u ervoor te zorgen dat dit evenwicht tijdig wordt hersteld in de meerjarenraming, uiterlijk in 2028.

Veel onderwerpen in deze begrotingscirculaire gaan over het gemeentefonds. Maak helder of u bij het maken van de begroting de mei- óf septembercirculaire als uitgangspunt neemt. Wissel dus niet elk jaar tussen deze twee, en verwerk de circulaire volledig in de begroting. U kunt uit voorzichtigheid ervoor 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 krijgt u van ons een brief 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 criteria.

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. 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 met ingang van 2027. Het accres bestaat uit een volumedeel en een nominaal deel. Met het volumedeel bedoelen we dat 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 basis van 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 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? Meer informatie hierover kunt u lezen 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 vanuit gaat. Verwacht u een groter nadeel dan € 37,50? Dan kunt u hier uit voorzichtigheidsoverwegingen 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 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 ervanuit 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 hebben wij u in het voorjaar van 2023 geïnformeerd. We gaan er dan wel vanuit 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 zullen ontvangen. 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 hier voor 2024 € 90 miljoen en in 2025 € 300 miljoen beschikbaar.

Het advies van de Raad van het Openbaar Bestuur zal eind maart 2024 verschijnen. Dit advies gaat over de bekostiging en governance van de decentrale uitvoering van het klimaat- en energiebeleid. Daarin staat waarschijnlijk dat het bedrag vanaf 2027 minimaal net zo hoog zal zijn als in 2023.

2.3 Jeugdzorg

Uitgangspunt financieel toezicht opgaven jeugdzorg

In het voorjaar 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 bij het opstellen van de meerjarenraming 2026-2028. Wij zullen u hierover dan tijdig informeren.

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 is opgenomen in de notitie.

We adviseren gemeenten om hierover vooraf af te stemmen met de toezichthouder. Geef helder aan in uw begroting, wanneer u gebruik maakt van deze mogelijkheid. 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, namelijk de huishoudelijke hulp, een passende eigen bijdrage in te voeren. 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 verlaagt op het gebruik van Wmo-voorzieningen. 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 (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 kan betekenen. De VNG heeft u een brief gestuurd met een begrotingsadvies. 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 geeft daarmee het verschil aan van de uitgaven ten opzichte van 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 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 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 in het geval van een uittreding er in ieder geval vooraf afspraken moeten worden gemaakt over de gevolgen voor het vermogen van de rechtspersoon. Daarbij moet worden gedacht aan afspraken over personeel, contracten, huisvesting en investeringen. Voor deze wijziging geldt een implementatieperiode van twee jaar. Gemeenten zorgen ervoor dat de nieuwe regeling van hun gemeenschappelijke regelingen tijdig is vastgesteld.

4.3 Inzicht in de structurele begrotingspositie

Het inzicht in de structurele begrotingspositie blijft een belangrijk aandachtspunt voor alle gemeenten. Als u de begroting vaststelt waarbij de baten en lasten met elkaar in evenwicht zijn, betekent dit nog niet dat u heeft voldaan aan de Gemeentewet. U heeft de verantwoordelijkheid de begroting structureel in evenwicht vast te stellen. Structureel evenwicht betekent dat structurele lasten gedekt worden door structurele baten. De incidentele lasten mogen worden gedekt door structurele en door incidentele baten. De financieel toezichthouder heeft de wettelijke taak om te beoordelen of er sprake is van structureel en reëel evenwicht.

Wij dringen erop aan in het raadsvoorstel, de aanbiedingsbrief of de inleiding van de begroting in te gaan op het structurele begrotingssaldo. Onderstaande tabel geeft hierbij het vereiste inzicht. De in de tabel opgenomen bedragen moeten één op één aansluiten op het overzicht van baten en lasten en het overzicht van incidentele baten en lasten van uw begroting.

Ook dienen al de reservemutaties opgenomen te worden in het overzicht van incidentele baten en lasten omdat in principe alle stortingen in en onttrekkingen aan reserves incidenteel van aard zijn. De uitzonderingen, de structurele reservemutaties, maakt u inzichtelijk op het ook verplichte overzicht van beoogde structurele toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves. Alle reservemutaties zijn of opgenomen in dit overzicht of in het overzicht van incidentele baten en lasten.

Belangrijk aandachtspunt hierbij is de aansluiting met alle reservemutaties. Dit totaal dient dan ook aan te sluiten met:

- De toevoegingen en onttrekkingen aan reserves conform bovenstaande tabel;
- De som van de incidentele reservemutaties (overzicht incidentele baten en lasten) en de structurele reservemutaties (overzicht structurele toevoegingen en onttrekkingen aan reserves);
- De bijlage met daarin het meerjarig verloop van de reserves.

Structureel begrotingssaldo *(bedragen x € 1.000)*	**2024**	**2025**	**2026**	**2027**
Saldo baten en lasten voor mutaties reserves	-500			
Toevoegingen en onttrekkingen aan reserves	1.000			
Begrotingsdsaldo	**500**			
Waarvan incidentele baten en lasten (saldo)	300			
Structureel begrotingssaldo	**200**			

Bovenstaande tabel met het structureel begrotingssaldo zien we steeds vaker opgenomen in de begroting, maar bij veel gemeenten kunnen met name de financiële aansluitingen nog verbeterd worden. Dit geldt tevens voor de toelichtingen bij de incidentele baten en lasten.

5. Tot slot

Heeft u vragen over deze begrotingscirculaire of bij het opstellen van de begroting 2025, dan kunt u contact opnemen met uw toezichthouder.