

Aan:
de raden van de Drentse gemeenten

Assen, 9 april 2024
Ons kenmerk 15/4.1/2024000480
Behandeld door
Onderwerp: Begrotingscirculaire 2025-2028

Geachte raad,

Zoals gebruikelijk ontvangt u relevante en actuele informatie over de wijze waarop uw (meerjaren)begroting beoordeeld wordt vanuit onze wettelijke taak, het financieel toezicht. Het is belangrijk deze informatie te betrekken bij het vaststellen van uw begroting. Het doel van financieel toezicht is het bevorderen van een gezonde financiële positie bij gemeenten en gemeenschappelijke regelingen. Het uitgangspunt hierbij is dat iedere gemeente zelf verantwoordelijk is voor een gezond financieel beleid en beheer.

Uw gemeenteraad heeft de verantwoordelijkheid om een begroting vast te stellen die structureel en reëel in evenwicht is. Ieder jaar besluiten wij, op grond van artikel 203 van de Gemeentewet, voor 1 januari of uw gemeente voor het komende begrotingsjaar onder repressief of preventief toezicht valt. 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).

In ons ¹Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader (GTK 2020 Gemeenten) vindt u onder andere:

- welke vormen van toezicht zijn er?
- welke wet- en regelgeving wordt gehanteerd bij het toezicht?
- wat betekent structureel en reëel evenwicht?
- waar kijken wij naar als wij beoordelen of uw begroting en/of meerjarenraming structureel en reëel in evenwicht is?

¹ https://www.provincie.drenthe.nl/publish/pages/122527/digitale_versie_gemeenschappelijk_financieel_toezichtkader_gtk_2020_voor_website_definitief.pdf





In deze begrotingscircularre geven wij u op basis van de actualiteit onderwerpen mee die voor uw begroting 2025 van belang zijn. Deels zijn deze onderwerpen financieel-technisch van aard en daarmee wellicht meer voor het college bestemd. Een afschrift van deze circularre hebben wij daarom aan uw college gestuurd.

Nieuwe financieringssystematiek

Het kabinet-Rutte IV 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 accres bestaat uit een volumedeel en een nominaal deel. Met het volumedeel bedoelen wij 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 Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft hiermee ingestemd. Eerder had het Rijk al € 1 miljard beschikbaar gesteld voor 2026; daarmee staat het volumedeel van het accres ook 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 acht 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.

Meer informatie over het verschil tussen de oude en nieuwe financieringssystematiek kunt u lezen op de [2site van de VNG](https://vng.nl/nieuws/verschil-oude-en-nieuwe-accressystematiek-toegelicht).

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 voorzichtigheidsoverwegingen rekening mee houden in uw raming na 2027.

² <https://vng.nl/nieuws/verschil-oude-en-nieuwe-accressystematiek-toegelicht>

Het nieuwe verdeelmodel is geen eindstation en zal continu onderhoud vragen. Het Rijk evalueert en beoordeelt het verdeelmodel om te kijken 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.

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. Het kabinet-Rutte II had de ambitie, in het regeerakkoord, om grotere gemeenten met meer dan 100.000 inwoners te vormen. De vorming van grotere gemeenten zou leiden tot besparingen op apparaatskosten, vereenvoudiging van regelgeving en minder dubbele taken. De verplichte opschaling is afgeschaft, maar de bijbehorende opschalingskorting niet. Het niet afschaffen van de opschalingskorting leidde tot veel kritiek bij gemeenten. De afgelopen jaren is de opschalingskorting tijdelijk geschrapt. Vanaf 2026 krijgen gemeenten wél weer te maken met de opschalingskorting. Het gaat dan om een structurele korting van € 675 miljoen. De VNG is hierover in gesprek met het demissionaire kabinet. Van kabinetszijde is daarbij wel aangegeven dat besluitvorming afhangt van de stand van zaken van de kabinetsformatie en de bredere financiële context. Pas na het verschijnen van de meicirculaire ontstaat dus duidelijkheid over de opschalingskorting.

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 ³[brief ministerie van Economische Zaken en Klimaat](https://vng.nl/sites/default/files/2022-10/Brief-medeoverheden-uitvoeringsmiddelen-KE-beleid.pdf) 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 zij dit geld elk jaar krijgen. Anders kunnen zij 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 daarbij wel van uit dat u dit bedrag zowel aan de baten- als de lastenkant opneemt, want het extra geld dat u krijgt, is bestemd voor extra klimaat- en energietaken.

³ <https://vng.nl/sites/default/files/2022-10/Brief-medeoverheden-uitvoeringsmiddelen-KE-beleid.pdf>

Voor de jaren 2024 en 2025 is meer geld beschikbaar dan wat gemeenten in totaal in 2023 hebben 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 voor 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.

Uitgangspunt financieel toezicht opgaven jeugdzorg

In het voorjaar 2023 stuurden wij u informatie over onze landelijke richtlijn voor het opnemen van de jeugdelden 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.

Notitie incidenteel-structureel

In het Bestuurlijk Overleg Financiële verhoudingen (BOFv) van 21 november 2023 is de [4notitie incidenteel/structureel](https://www.rijksoverheid.nl/documenten/vergaderstukken/2023/11/21/notitie-incidenteel-structureel-voor-het-najaars-bofv-2023) 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 het surplus van de algemene reserve gebruiken voor dekking van structurele lasten. De voorwaarden hiervoor staan in deze notitie. Ook het bestaande beleid over de inzet van reserves is opgenomen in de notitie.

Wij 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.

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 demissionaire 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.

⁴ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/vergaderstukken/2023/11/21/notitie-incidenteel-structureel-voor-het-najaars-bofv-2023>

Daardoor hebt u de financiële en beleidsmatige gevolgen beter in beeld. U hebt dan beter inzicht in wat de verschillende scenario's voor uw gemeente kunnen betekenen. De VNG heeft u een [brief](#)⁸ gestuurd met een begrotingsadvies. Ook de VNG adviseert u om ombuigingen alvast zo goed mogelijk in kaart te brengen.

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.

Inzenden van uw begroting per post of digitaal

U kunt uw begroting, maar ook begrotingswijzigingen, jaarrekening en andere wettelijk verplichte documenten per post of digitaal inzenden. Bij het digitaal inzenden is het van belang dat wij de stukken goed kunnen archiveren. Op die manier blijft voor de toekomst duidelijk wat de besluitvorming is geweest. Het gaat dus om de volledige documenten die door uw raad zijn vastgesteld. Digitale aanlevering in een webversie (HTML of link) is niet toegestaan.

Tot slot

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

Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Drenthe,

, voorzitter

, secretaris

⁸ <https://vng.nl/nieuws/vng-brengt-advies-uit-voor-begroting-2025-2028>

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 u om de geraamde opbrengsten voldoende te onderbouwen.

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 lasten ook op deze basis raamt.

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, omdat de regelgeving meerdere manieren van verwerken toestaat. En moet als de regelgeving verplicht tot een bepaalde manier van verwerken. 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 gegeven antwoord uitsluitend betrekking heeft op de specifieke vraag en het antwoord is dan ook niet vanzelfsprekend van toepassing op elke situatie. Algemene uitgangspunten en duiding van het BBV die voor iedereen gelden worden door de commissie BBV op de website gepubliceerd via de notities en nieuwsberichten.

Er zijn nieuwe notities van de [commissie BBV](#) gepubliceerd:

- [Notitie grondbeleid in de begroting en jaarstukken 2023⁵](#)
- [Notitie rente 2023⁶](#)
- [Notitie overhead 2023⁷](#)

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.

Tekorten meerjarenraming en scenario's

Veel gemeenten presenteerden in de meerjarenraming 2025-2027 een tekort, vooral vanaf 2026. Dit komt door de nieuwe financieringssysteem 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.

⁵ <https://commissiebbv.nl/cms/view/28767ead-b47a-47c7-8996-d387fc48cb53/notitie-grondbeleid-in-begroting-en-jaarstukken-2023>

⁶ <https://commissiebbv.nl/cms/view/1dfcfdfa-4e73-4518-8c95-d5826753f7d8/notitie-rente-2023>

⁷ <https://commissiebbv.nl/news/view/67a924fc-dacd-49dd-9969-00c6b1cfda87/notitie-overhead-2023>