

Geachte griffier,

Ieder jaar ontvangt uw raad een begrotingscirculaire. Deze circulaire is een aanvulling op het Gemeenschappelijk Toezichtkader gemeenten 2020. In het [GTK 2020](#) zijn de basisuitgangspunten van het financieel toezicht opgenomen. In de circulaire informeren wij de gemeenten over een aantal actualiteiten en onderwerpen die wat het financieel toezicht betreft bijzondere aandacht verdienen bij het opstellen van uw begroting 2025, meerjarenraming 2026 – 2028 en jaarrekening 2023. Deze circulaire treft u als bijlage bij deze mail aan.

We sturen uw raad een begrotingscirculaire met richtlijnen en toetsingsaspecten toe met als doel om duidelijk te maken waar we bij de beoordeling van uw begroting naar kijken. Het kan zijn dat deze circulaire of financieel toezicht in zijn algemeenheid vragen oproept bij uw raad. Heeft u vragen of is er behoefte aan een uitgebreidere toelichting? Neem dan contact met ons op. U kunt mij of een van de andere collega's van financieel toezicht hierover mailen.

In de brief van het college van Gedeputeerde Staten en in de circulaire benadrukken we dat inzicht in uw structurele begrotingspositie belangrijk is. Daarom dringen we er bij u op aan erop te letten dat het begrotingssaldo helder en inzichtelijk wordt gepresenteerd in de begrotingsstukken. Niet alleen voor het begrotingsjaar 2025, maar ook in de meerjarenraming. Vermeld daarbij ook wat het karakter is van het begrotingssaldo of rekeningresultaat. Liggen er incidentele factoren aan ten grondslag of zijn de oorzaken structureel. Wij sturen ook een afschrift van de begrotingscirculaire aan uw college van burgemeester en wethouders. De begrotingscirculaire en de toetsingsaspecten uit het GTK 2020 zijn ook voor het college van belang.

Met vriendelijke groeten,  
Namens de collega's van financieel toezicht,

Dick Schuurman  
Senior financieel toezichthouder  
Afdeling Bestuurs- en directieondersteuning, Team BEI  
Telf [REDACTED]



[www.provincie-utrecht.nl](http://www.provincie-utrecht.nl)  
[twitter.com/ProvUtrecht](https://twitter.com/ProvUtrecht)

De informatie in dit bericht is alleen bestemd voor de geadresseerde. Is dit bericht niet voor u bedoeld? Dan vragen wij u om de inhoud niet te gebruiken, maar ons te informeren door het bericht te beantwoorden en daarna te verwijderen. Alvast hartelijk bedankt voor uw hulp.



De raad van de gemeente

ONDERWERP	Informatie voor uw begroting 2025 en Meerjarenraming 2026- 2028	TELEFOONNUMMER	██████████
		E-MAILADRES	dick.schuurman@provincie- utrecht.nl
DATUM	03-04-2024	DOMEIN/OPGAVE	Strategie en Bestuur
DOCUMENTNUMMER	UTSP-1508165036-28594	TEAM	BEI
VAN	Dick Schuurman		

Geachte raad,

Ieder jaar krijgt u van ons belangrijke en bijgewerkte informatie over de manier waarop wij uw begroting en meerjarenraming beoordelen. Deze informatie is een aanvulling op het Gemeenschappelijk Toezichtkader gemeenten 2020 (GTK 2020). In het GTK 2020 zijn de basisuitgangspunten van het financieel toezicht opgenomen. In de bijgevoegde circulaire informeren wij u over aantal actuele onderwerpen en onderwerpen die bijzondere aandacht verdienen bij het opstellen van uw begroting 2025 en meerjarenraming 2026 – 2028.

#### **Wij beoordelen uw structurele en reële begrotingspositie**

Uitgangspunt bij ons financieel toezicht is, dat u onder repressief toezicht blijft. Repressief toezicht betekent dat uw gemeente zonder onze voorafgaande goedkeuring de begroting kan uitvoeren. Voorwaarden om onder repressief toezicht te blijven zijn dat u ervoor zorgt dat uw begroting (en/of meerjarenraming) structureel in evenwicht is en dat de raming van uw begroting realistisch is. Deze voorwaarden zijn opgenomen in de Gemeentewet. Met “structureel in evenwicht” bedoelen we dat er tegenover de structurele lasten in ieder geval evenveel structurele baten (dekkingsmiddelen) staan. De incidentele lasten mogen worden gedekt door structurele en door incidentele baten.

In dit kader wijzen wij u ook op de Notitie incidenteel/structureel die in het Bestuurlijk overleg financiële verhoudingen (Bofv) van 21 november 2023 is vastgesteld.

Met reëel evenwicht bedoelen we dat de geraamde baten en lasten in de begroting en meerjarenraming volledig en realistisch zijn. De opgenomen lasten zijn voldoende om de geplande taken te kunnen uitvoeren.

#### **Financiële onzekerheden vanaf 2026?**

Wij begrijpen dat onzekerheden over de door de gemeenten te ontvangen rijksbijdragen vanaf 2026 het begrotingsproces frustreren. Net als u zijn wij ook in afwachting van de informatie in de komende meircirculaire van het gemeentefonds en van de vorming van een nieuwe regering. Bij de beoordeling van uw begroting gaan wij er van uit dat u minimaal de meircirculaire 2024 verwerkt en indien dit bij u gebruikelijk is de septembercirculaire 2024.

Mochten op landelijk niveau afspraken worden gemaakt die u toestaan om daarbovenop aanvullende ramingen op te nemen, dan brengen wij uw college hiervan op de hoogte.

#### **Wij lichten het financieel toezicht graag toe**

Wenst u een uitgebreidere toelichting op de begrotingsrichtlijnen, of heeft u vragen over de werkwijze van financieel toezicht en of over ons beeld van de financiële positie van uw gemeente? Dan zijn wij van harte bereid om met u in gesprek te gaan en een toelichting of presentatie over het financieel toezicht te geven. Neem hiervoor contact op met Dick Schuurman. Zijn contactgegevens vindt u bovenaan onze brief.

Gedurende het jaar volgen wij de ontwikkelingen van de financiële positie van uw gemeente. Het kan zijn dat de financiële positie als gevolg van de resultaten van de jaarrekening, de bestuursrapportages of de kadernota fors verslechtert. In dat geval nodigen wij u mogelijk uit voor een overleg om het een en ander toe te lichten. In dit ambtelijk of bestuurlijk overleg bespreken wij met u welke maatregelen nodig zijn om te voorkomen dat uw gemeente onder preventief toezicht, verscherpt toezicht, moet worden geplaatst.

#### **Tot slot**

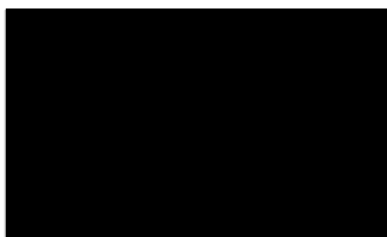
In de begrotingscirculaire staan ook onderwerpen, die financieel-technisch van aard zijn. Deze onderwerpen zijn om die reden ook voor het college bestemd. Daarom sturen wij een afschrift van deze brief en de circulaire aan uw college van burgemeester en wethouders. Ook de begrotingsrichtlijnen en de toetsingsaspecten uit het GTK 2020 zijn voor uw college van belang.

Afgelopen jaar hebben we, als provincie(s), op verschillende wijzen op rijksniveau aandacht gevraagd voor de financiële situatie van de gemeenten. We blijven dit doen daar waar mogelijk. Samen met u!

Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Utrecht,

Namens hen,



H.J.J.M. Bakker

Gedeputeerde Klimaat & Circulaire samenleving, Water & Bodem, Financiën, Grondzaken, Organisatie en Participatie

# Bouwstenen Begrotingscirculaire 2025

Provincie Utrecht



# Inhoud

<b>1 Inleiding</b>	<b>3</b>
<b>2 Financiële ontwikkelingen</b>	<b>4</b>
2.1 Gemeentefonds	4
2.2 Klimaat- en energiebeleid	5
2.3 Jeugdzorg	
2.4 Notitie incidenteel-structureel	
2.6 Inflatie	6
<b>3 Ontwikkelingen Besluit Begroting</b>	<b>7</b>
<b>4 Specifieke onderwerpen</b>	<b>8</b>
4.1 Bevindingen begroting 2024 en jaarrekening 2022 Tekorten meerjarenraming en scenario's	8
4.2 Thema-onderzoek Onderhoud kapitaalgoederen	
4.3 Wet gemeenschappelijke regelingen	9
<b>5 Tot slot</b>	<b>10</b>

# 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 (GTK 2020) [bekijk hier](#). 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 financieringsystematiek

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 financieringsystematiek 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 financieringsystematiek? 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 ‘ingroepad’ 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 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.

## 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 invoeren. 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

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 met 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 Thema-onderzoek Onderhoud kapitaalgoederen

Het onderhoud van kapitaalgoederen is een belangrijk onderdeel van een gemeentelijke begroting. Denk aan het onderhoud van wegen, civieltechnische kunstwerken, riolering, water, groen en gebouwen. Dit jaar doen we als toezichthouder onderzoek hiernaar. Wij 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 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.

# 5 Tot slot

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