

Indexatie

Een onderzoek naar de wijze van indexeren van de begroting en het in beeld brengen van alternatieven.



Project Indexatie (onderdeel van het project DGFP)

Een onderzoek naar de wijze van indexeren van de begroting en het in beeld brengen van alternatieven.

Versie

Definitief, 11 maart 2024

Projectleider

Cor Tiemersma

Inhoud

1 Inleiding	4
1.1 Aanleiding.....	4
1.2 Uitgangspunten	4
2 Huidige situatie.....	5
2.1 Wanneer wordt een exploitatiebudget geïndexeerd?	5
2.2 Wanneer wordt een investeringskrediet geïndexeerd?	5
2.3 Op basis van welke index worden uitgaven dan wel inkomsten geïndexeerd?.....	6
2.4 Indexatie van de komende jaarschijf of meerjarig?	6
3 Alternatieven.....	7
3.1 Inleiding	7
3.2 Voorbeelden gemeenten.....	7
4 Keuzemogelijkheden en scenario's	8
4.1 Inleiding	8
4.2 Toelichting keuzemogelijkheden.....	8
4.3 Uitwerking scenario's	10
4.4 Compensatie.....	13
5 Conclusies en aanbevelingen	15
5.1 Inleiding	15
5.2 Conclusies.....	15
5.3 Aanbevelingen.....	15
6 Bijlagen	16
6.1 Toelichting scenario's	16
6.2 Toelichting compensatie	17

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Het project "Duurzaam en gezond financieel perspectief" (DGFP) is onlangs geïnitieerd door de gemeente Heerenveen. Het hoofddoel van dit project is het bereiken van een duurzaam en gezond financieel perspectief, wat resulteert in een organisatie die financieel gezond en duurzaam is. De opdracht is gericht op het realiseren van een structureel sluitende begroting vanaf 2025, evenals het voorbereiden van een pakket aan ombuigingen. Bij het nastreven van deze opdracht ligt de focus met name op het verkrijgen van een duurzaam en gezond financieel perspectief. Onderdeel hiervan is het in beeld brengen van de huidige indexeringssystematiek en alternatieve scenario's in beeld te brengen. Als gevolg van inflatie passen we onze begroting hierop jaarlijks aan. De wijze waarop wij dit in de begroting verwerken wordt in dit rapport nader toegelicht. Onze huidige methodiek is een afgeleide van de wijze waarop de indexatie door het Rijk in de algemene uitkering wordt verwerkt. Het Rijk heeft deze echter vanaf 2027 gewijzigd waardoor het noodzakelijk is onze huidige systematiek opnieuw tegen het licht te houden.

Doelstelling

Het vaststellen van een indexeringssystematiek ten behoeve van de begroting 2025 en verder.

1.2 Uitgangspunten

Bij de uitwerking van deze deelopdracht hanteren wij onderstaande uitgangspunten:

1. Een reële vorm van indexatie is het uitgangspunt

Een andere wijze van indexatie heeft impact op het financieel perspectief van de gemeente. Uitgangspunt hierbij is dat we streven naar een reële vorm van indexeren. Afhankelijk van de gewenste risicobereidheid kunnen hier keuzes in worden gemaakt.

2. We indexeren met een beperkt aantal percentages

In de huidige werkwijze werken we met een beperkt aantal indexatiepercentages die in de begroting worden verwerkt. Dit uitgangspunt willen we handhaven. In specifieke situaties kunnen we hiervan afwijken. Een veelvoud aan percentages leidt tot veel onduidelijkheid en creëert risico's en een toename van administratieve last in de financiële verwerking.

3. De werkelijke impact wordt duidelijk bij de begroting 2025

De impact van de gewijzigde systematiek wordt volledig in beeld gebracht bij de begroting 2025, maar wij streven ernaar om in de uitwerking van deze opdracht reeds een indicatie te geven van de impact op ons structureel begrotingssaldo. De definitieve impact van deze deelopdracht kan pas worden bepaald als alle overige mutaties bij de Perspectiefnota 2024 en begroting 2025 duidelijk zijn en de contouren uitkomsten van andere deelopdrachten bekend zijn.

2 Huidige situatie

2.1 Wanneer wordt een exploitatiebudget geïndexeerd?

In de huidige situatie indexeren wij de volgende exploitatiebudgetten:

- ✓ Materiele lasten

Prijsgevoelige exploitatiebudgetten welke bestaan uit de aanschaf van goederen en levering van diensten

- ✓ Verstrekte subsidies

- ✓ Lonen (incl. inhuur en overige bedrijfsvoeringskosten)

- ✓ Inkomsten

De inkomsten uit afval en riolering is een gesloten systeem en worden niet geïndexeerd. Kostenstijgingen worden binnen de berekening van de tarieven meegenomen.

Van de totale begroting wordt circa 70% van de budgetten geïndexeerd. De overige 30% heeft betrekking op kapitaallasten, reservemutaties en de uitgaven in het kader van de BUIG en de sociale werkvoorzieningen. Voor die laatste twee geldt een separate financiering die als gevolg van inflatie door het Rijk wordt gecompenseerd.

2.2 Wanneer wordt een investeringskrediet geïndexeerd?

In de huidige situatie worden investeringskredieten niet op voorhand geïndexeerd. Indien een prijsstijging niet binnen het bestaande krediet kan worden opgevangen wordt via een tussentijdse begrotingswijziging gevraagd het krediet te verhogen. Uitzonderingen hierop zijn:

- Integraal Huisvestingsplan basis en voortgezet onderwijs 2023

Door de raad is besloten bij de jaarlijkse actualisatie van het IHP de opgenomen investeringen te indexeren op basis van de BDB-index.

- Gemeentehuis

Gelet op de omvang en het meerjarig karakter is rekening gehouden met een stijging van de kosten. Hier is specifiek voor deze investering gekeken welke indexatie reëel is.

- Grondbedrijf¹

Binnen het grondbedrijf worden voor zowel de verwachte inkomsten als uitgaven reële indexaties toegepast.

¹ Investerings in het grondbedrijf zijn geen investeringskredieten zoals bedoeld in de BBV-voorschriften. Voor de volledigheid benoemen wij hier deze categorie. De financiële impact van prijsstijgingen binnen het grondbedrijf vertalen zich in de exploitatie door middel van een hogere verliesvoorziening of een lagere winstneming.

2.3 Op basis van welke index worden uitgaven dan wel inkomsten geïndexeerd?

Voor het bepalen van de indexatiepercentages baseren wij ons op de percentages die het Centraal Plan Bureau (CPB) periodiek verstrekt en waar het Rijk bij het opstellen van de circulaire rekening mee houdt. We onderscheiden hierbij de volgende indexen:

- ✓ *Loonvoet sector overheid*
- ✓ *Prijs overheidsconsumptie (imoc)*
- ✓ *Consumentenprijsindex (CPI)*

....die als volgt worden toegepast:

- Materiele lasten en subsidies
Wij hanteren een gewogen gemiddelde van de indexen 'loonvoet sector overheid' (2/3) en de 'prijs overheidsconsumptie' (1/3).
- Lonen
Wij hanteren hiervoor de index loonvoet sector overheid.
- Inkomsten
Wij hanteren hiervoor de consumentenprijsindex.

2.4 Indexatie van de komende jaarschijf of meerjarig?

In de huidige systematiek indexeren wij onze exploitatiebudgetten meerjarig. In de praktijk betekent dit dat wij in de begroting de budgetten voor het jaar t structureel indexeren en voor de impact op de jaren erna een algemene stelpost opnemen. Dit betekent dat de budgetten voor de jaren $t+1$, $t+2$ en $t+3$ niet worden verhoogd maar budgettair al wel dekking aanwezig is voor de verwachte indexatie voor de daaropvolgende jaren op basis van de in paragraaf 2.3 genoemde indexen².

Deze wijze van indexeren betekent ook dat wij bij de raming van de verwachte algemene uitkering uitgaan van *lopende prijzen*. In het geval van lopende prijzen wordt bij de raming van de Algemene uitkering rekening gehouden met een toename die bedoeld is als compensatie voor de indexatie. In het geval wij de algemene uitkering berekenen op basis van *constante prijzen*, wordt deze compensatie voor de jaren $t+1$, $t+2$ en $t+3$ buiten de berekening van de algemene uitkering gehouden. In geval van ramingen op basis van constante prijzen betekent dit samengevat dat de jaarschijven t , $t+1$, $t+2$ en $t+3$ uitsluitend worden geïndexeerd met het percentage wat geldt voor jaarschijf t . Bij toepassing van lopende prijzen wordt voor ieder jaar rekening gehouden met het verwachte indexatiepercentage.

² Gelet op de onduidelijkheid over de algemene uitkering vanaf 2026 is in het gepresenteerde meerjarenperspectief na verwerking van de septembercirculaire rekening gehouden met een indexatie van 2% voor jaarschijf 2026 en is 2027 niet geïndexeerd. Een actualisatie van deze jaarschijven zal het meerjarenperspectief verslechteren.

3 Alternatieven

3.1 Inleiding

Uit vooronderzoek is gebleken dat gemeenten zeer verschillend omgaan met de wijze waarop zij de budgetten in de begroting indexeren. De volgende punten vallen ons hierbij op:

1. Het aantal gemeenten wat meerjarig de indexatie in de begroting verwerkt is beperkt. Het gros van de gemeenten kiest voor de raming van de algemene uitkering op basis van constante prijzen. Concreet betekent dit dat alleen *jaar t* in de begroting wordt geïndexeerd. In Heerenveen wordt al sinds jaar en dag gewerkt met een berekening op basis van lopende prijzen en dus ook meerjarig geïndexeerd.
2. Het gehanteerde indexatiepercentage verschilt per gemeente. De VNG heeft in de afgelopen jaren opgeroepen zoveel als mogelijk aan te sluiten bij de percentages zoals deze door het Rijk bij het opstellen van de circulaire wordt gehanteerd. Heerenveen heeft dat in de huidige systematiek ook toegepast. Tevens zijn er gemeenten die de werkelijke indexatie toepassen waardoor de budgetten pas in jaar *t+1* reëel worden begroot.
3. Heerenveen kiest ervoor, met een aantal uitzonderingen, vrijwel de gehele begroting te indexeren. Er zijn meer gemeenten die deze werkwijze toepassen. Toch zien we ook dat er gemeenten zijn die slechts een beperkt aantal budgetten indexeren. Een deel van de begroting wordt daardoor niet geïndexeerd.

3.2 Voorbeelden gemeenten

In deze paragraaf benoemen wij van diverse gemeenten de wijze van indexeren. In het Fries controllersoverleg is onlangs dit onderwerp besproken en zijn de resultaten hiervan verzameld.

Gemeente	Omvang	Index	Inhaalindexatie	Meerjarig
Ooststellingwerf	Subsidies, sociaal domein en salarissen	CEP	Nee	Nee
Waadhoeke	Alleen waarbij indexatie onontkoombaar is	CEP	Nee	Nee
Weststellingwerf	Alleen waarbij indexatie onontkoombaar is	CEP	Nee	Nee
Leeuwarden	Gehele begroting	CEP	Ja	Nee
Heerenveen	Gehele begroting	CEP	Nee	Ja
Sud-West Fryslan	Gehele begroting	CEP	Nee	Nee

Alle gemeenten in bovenstaand overzicht baseren zich op de percentages zoals deze door het Rijk worden opgenomen in de circulaire. In de praktijk zien we dat gemeenten deze verschillend vertalen in de begroting waardoor met andere percentages wordt gerekend. Zo kiest Heerenveen voor het indexeren van de materiele lasten een combinatie van de index ‘loonvoet sector overheid’ en de ‘prijsindex materiele overheidsconsumptie (imoc)’ en kiest een andere gemeente voor een afgeleide van de ontwikkeling van het Bruto Binnenlands Product. Bij het opstellen van de begroting wordt een inschatting gemaakt van de verwachte indexatie. De werkelijke indexatie wijkt daar meestal van af. De gemeente Leeuwarden kiest ervoor om deze afwijking mee te nemen bij het opstellen van de begroting van het jaar wat daarop volgt (inhaalindexatie). Heerenveen heeft daar bij het opstellen van de begroting 2023 ook rekening mee gehouden maar is dit vanwege de beperkte financiële middelen bij de begroting 2024 niet toegepast³.

³ Bij het MJP2 heeft een correctie van de indexatie over 2023 plaatsgevonden. In de begroting 2023 heeft de raad besloten uitsluitend de lonen en de subsidies reëel te ramen. Bij het MJP2 zijn ook de overige budgetten realistisch geïndexeerd. Deze wijziging is vanaf de begroting 2024 verwerkt.

4 Keuzemogelijkheden en scenario's

4.1 Inleiding

Gelet op het voorgaande zijn er meerdere keuzes te maken en daarmee zijn ook meerdere scenario's mogelijk. In paragraaf 4.2 worden de verschillende keuzemogelijkheden toegelicht. Op basis van deze keuzemogelijkheden zijn scenario's opgesteld in paragraaf 4.3, inclusief effect op het financieel perspectief. In paragraaf 4.4 brengen wij in beeld hoe het financieel effect van de indexatie van de uitgaven zich verhoudt tot de compensatie die wij ontvangen via indexatie op eigen inkomsten en de toename van de algemene uitkering.

4.2 Toelichting keuzemogelijkheden

1. Wanneer wordt een exploitatiebudget geïndexeerd?

Zoals we hierboven hebben toegelicht zijn er meerdere mogelijkheden. Heerenveen kiest op dit moment de meest uitgebreide vorm waarbij vrijwel de gehele begroting wordt geïndexeerd. Dit heeft als voordeel dat de kans op budgetoverschrijding als gevolg van inflatie het kleinst is vergeleken met een vorm waarbij slechts een deel van de budgetten worden geïndexeerd. Deze afweging heeft financiële impact op de begroting. In de hierna toegelichte scenario's laten wij de impact hiervan zien.

- *Keuzemogelijkheid 1: gehele begroting*
- *Keuzemogelijkheid 2: een selectie van de begroting indexeren*

2. Wanneer wordt een investeringskrediet geïndexeerd?

In de huidige situatie worden investeringskredieten in beginsel niet geïndexeerd. Bij het opstellen van de planning dient rekening gehouden te worden met de fasering en de verwachte inflatie indien de uitvoering over meerdere jaren is verspreid. Bij een realistische planning is het niet nodig deze kredieten op voorhand te indexeren aangezien wij ervan uit mogen gaan dat er bij de raming van de kredieten al rekening mee is gehouden⁴. Het effect van het wel indexeren van investeringskredieten kan nu niet worden berekend. Dit is afhankelijk van eventuele aanpassingen van de planning. Indien een verhoging van een krediet noodzakelijk is zal dit leiden tot hogere structurele kapitaallasten. De afweging op dit onderdeel wordt niet meegenomen bij het opstellen van de scenario's.

- *Keuzemogelijkheid 3: geen indexatie toepassen op investeringskredieten.*

3. Op basis van welke index worden uitgaven dan wel inkomsten geïndexeerd?

De tot nu toe in de begroting toegepaste indexen worden vanaf 2027 niet langer door het Rijk gehanteerd om de compensatie in de Algemene uitkering te bepalen. Zoals ook onder 3.2 beschreven gaan gemeenten hier zeer divers mee om en worden verschillende percentages gehanteerd. In onze huidige systematiek hebben wij hier ook een eigen invulling aan gegeven.

Ook hebben we onderscheid gemaakt tussen de indexatie van uitgaven en inkomsten. In een ideale situatie liggen deze percentages in lijn met elkaar, als onze uitgaven door inflatie stijgen nemen de inkomsten evenredig toe. Door aan te sluiten bij de compensatie van het Rijk middels het accres gebeurt dit echter deels. De stijging van de andere inkomstenbronnen stijgen echter in de huidige situatie niet in dezelfde mate mee als de omvang van de uitgaven. De door ons toegepaste CPI-index

⁴ Voor voorzieningen geldt dat bij de jaarlijkse actualisatie rekening dient te worden gehouden met eventuele prijsstijgingen. Indien de planning van de uitgaven wijzigt en als gevolg van inflatie hierdoor toenemen heeft dit effect op de structurele dotatie aan deze voorziening.

voor de inkomsten lag lager dan de percentages waarmee onze uitgaven werden geïndexeerd waardoor een scheefgroei in de begroting ontstaat.

Daarnaast hebben we geconstateerd dat voor bepaalde budgetten in met name het sociaal domein een generiek indexatiepercentage niet altijd toereikend was. Vaak is er sprake van een verplichting tot het betalen van reële tarieven waardoor de gestegen loonkosten direct doorwerking hebben op de tarieven. Gelet op de omvang en het structurele karakter van de uitgaven vraagt dit een structurele bijstelling van de begroting. Aangezien Heerenveen geen inhaalindexatie toepast lopen we daarmee achter de feiten aan en is het onontkoombaar dat bij het opstellen van de meerjarenbegroting rekening moet worden gehouden met een extra structurele uitzetting. Mede hierdoor is het creëren van een structureel begrotingsoverschot aan te raden⁵. De hiervoor genoemde indexatie kan vervolgens binnen dit overschot opgevangen worden.

Door aan te blijven sluiten op de wijze waarop het Rijk de indexatie bepaalt en deze doorvertaalt in de algemene uitkering én onze eigen inkomsten evenredig te laten stijgen voorkomen we een disbalans in de begroting. Concreet betekent dit dat wij de percentages aanhouden die gebaseerd zijn op de ontwikkeling en historie van het bruto binnenlands product (BBP). De afwegingen die voortvloeien uit het voorgaande zijn deels in de scenario's verwerkt.

- *Keuzemogelijkheid 4: Indexatiepercentage van uitgaven en inkomsten niet harmoniseren vanaf 2025*
- *Keuzemogelijkheid 5: Indexatiepercentage van uitgaven en inkomsten harmoniseren vanaf 2025*
- *Keuzemogelijkheid 6: toepassen van de BBP-index vanaf jaarschijf 2027 voor de jaren daarvoor blijft de oude systematiek gehandhaafd.*
- *Keuzemogelijkheid 7: toepassen van een generiek indexatiepercentage*

4. Indexatie van het komende jaar of meerjarig?

Zoals uit paragraaf 3.2 blijkt is Heerenveen de enige gemeente die meerjarig de begroting indexeert. Alleen dit argument is geen reden om hiervan af te wijken. Het meerjarig opnemen van indexatie gebeurt in Heerenveen al sinds jaar en dag en was er geen reden om hiervan af te wijken. De inflatieontwikkeling was immers vrij stabiel en kende geen grote uitschieters. In de afgelopen jaren hebben we het tegenovergestelde meegemaakt. Waar we de inflatie in 2022 nog fors zagen oplopen zien we deze inmiddels weer licht afnemen. Het niet langer meerjarig ramen van de indexatie betekent dat ook de raming van de algemene uitkering op basis van constante prijzen wordt berekend en de opgenomen stelposten ter dekking van de indexatie van de uitgaven en inkomsten vrijvalt. Tevens wordt voorkomen dat de compensatie in de algemene uitkering voor de jaren t+1, t+2 en t+3 gereserveerd blijft daar waar die voor bedoeld is. Anderzijds blijft de huidige werkwijze een reëel beeld weergeven van de impact die indexatie heeft op de begroting. Bij de uitwerking van de scenario's brengen we de effecten op de begroting hiervan in beeld.

- *Keuzemogelijkheid 8: meerjarig blijven indexeren*
- *Keuzemogelijkheid 9: komende jaar indexeren*

⁵ Zie voor een nadere toelichting in het deelproject Reikwijdte DGFP

4.3 Uitwerking scenario's

Naar aanleiding van de septembercirculaire is de impact van indexatie op de begroting reeds geactualiseerd. Dit geldt niet voor de jaren 2026 en 2027. Gelet op de onduidelijkheid over de ontwikkeling van de algemene uitkering is besloten voor 2026 een percentage van 2% te hanteren en voor 2027 géén inflatie toe te rekenen. In onderstaande scenario's is deze actualisatie wel meegenomen⁶. Aan de hand van de onder paragraaf 4.2 beschreven keuzemogelijkheden zijn diverse scenario's in beeld gebracht. In onderstaande tabel is de toepassing van deze keuzemogelijkheden in beeld gebracht.

Scenario	1a	1b	2	3a	3b	4
Keuze 1: gehele begroting indexeren						
Keuze 2: selectie van de begroting indexeren						
Keuze 3: geen indexatie van investeringskredieten						
Keuze 4: geen harmonisatie index uitgaven en inkomsten						
Keuze 5: harmonisatie index uitgaven en inkomsten						
Keuze 6: toepassen BBP-index vanaf 2027						
Keuze 7: toepassen generiek indexatiepercentage						
Keuze 8: meerjarig blijven indexeren						
Keuze 9: komende jaar indexeren						

1a. Huidige werkwijze geactualiseerd

Dit scenario laat zien wat de financiële effecten zijn wanneer de huidige werkwijze wordt voortgezet. Concreet houden we rekening met de volgende uitgangspunten:

Scenario	1a
Keuze 1: gehele begroting indexeren	
Keuze 2: selectie van de begroting indexeren	
Keuze 3: geen indexatie van investeringskredieten	
Keuze 4: geen harmonisatie index uitgaven en inkomsten	
Keuze 5: harmonisatie index uitgaven en inkomsten	
Keuze 6: toepassen BBP-index vanaf 2027	
Keuze 7: toepassen generiek indexatiepercentage	
Keuze 8: meerjarig blijven indexeren	
Keuze 9: komende jaar indexeren	

De financiële impact op het huidige begrotingssaldo is als volgt: (een positief bedrag is een verslechtering van het begrotingssaldo)

Scenario 1a	2024	2025	(Bedragen x € 1.000)	
	2026	2027		
Effect begrotingssaldo	-	-	1.088	5.793

1b. Huidige werkwijze geactualiseerd incl. aanpassing indexatie inkomsten

Dit scenario is gelijk aan scenario 1a echter is hierbij het effect in beeld gebracht wanneer de indexatie van de inkomsten vanaf 2025 gelijk is aan het percentage wat voor de uitgaven wordt gehanteerd.

Scenario	1b
Keuze 1: gehele begroting indexeren	
Keuze 2: selectie van de begroting indexeren	
Keuze 3: geen indexatie van investeringskredieten	
Keuze 4: geen harmonisatie index uitgaven en inkomsten	
Keuze 5: harmonisatie index uitgaven en inkomsten	
Keuze 6: toepassen BBP-index vanaf 2027	
Keuze 7: toepassen generiek indexatiepercentage	
Keuze 8: meerjarig blijven indexeren	
Keuze 9: komende jaar indexeren	

⁶ In de bijlage is per scenario een gespecificeerd overzicht opgenomen.

De financiële impact op het begrotingssaldo is als volgt:

(Bedragen x € 1.000)				
Scenario 1b	2024	2025	2026	2027
Effect begrotingssaldo	-	-522	247	4.913

Op basis van deze uitgangspunten verslechterd, met uitzondering van 2025, het structureel begrotingssaldo. De impact van de actualisatie van de indexatie in 2027 is fors. Door de indexatie op de inkomsten gelijk te trekken aan die van de uitgaven wordt het effect op het begrotingssaldo gedempt.

2. Huidige werkwijze op basis van constante prijzen

Dit scenario gaat uit van constante prijzen. Hiermee wordt uitsluitend het jaar 2025 geïndexeerd. Voor de overige jaren wordt de algemene uitkering berekend op basis van constante prijzen en valt de stelpost indexatie voor de jaren 2026 en 2027 vrij. Concreet houden we rekening met de volgende uitgangspunten:

Scenario	2
Keuze 1: gehele begroting indexeren	
Keuze 2: selectie van de begroting indexeren	
Keuze 3: geen indexatie van investeringskredieten	
Keuze 4: geen harmonisatie index uitgaven en inkomsten	
Keuze 5: harmonisatie index uitgaven en inkomsten	
Keuze 6: toepassen BBP-index vanaf 2027	
Keuze 7: toepassen generiek indexatiepercentage	
Keuze 8: meerjarig blijven indexeren	
Keuze 9: komende jaar indexeren	

De financiële impact op het begrotingssaldo is als volgt:

(Bedragen x € 1.000)				
Scenario 2	2024	2025	2026	2027
Effect begrotingssaldo	-	-	-1.189	2.115

In dit scenario zien we dat het effect op het begrotingssaldo voor 2026 positief is en voor 2027 verder verslechterd. De stelpost die wij voor 2027 hadden opgenomen ter dekking van de indexatie is niet toereikend om de daling van de algemene uitkering, als gevolg van de raming op basis van constante prijzen, op te vangen. Dit is op zich logisch aangezien Heerenveen voor 2027 nog geen rekening heeft gehouden met indexatie. In dit scenario is geen rekening gehouden met het effect van het gelijktrekken van de indexatie voor inkomsten en uitgaven. Bij toepassing hiervan zal het begrotingssaldo voor 2025 met € 522.000 toenemen.

3a. Nieuwe werkwijze op basis van lopende prijzen en geactualiseerd

Dit scenario is gelijk aan het eerst scenario echter indexeren we slechts een deel van de begroting. In de berekening hebben we uitsluitend de volgende budgetten geïndexeerd:

- Lonen (excl. inhuur en overige bedrijfsvoeringskosten)
- Subsidies
- Vastgoed
- Software en hardware/infra ICT
- Selectie binnen het sociaal domein (met name waar er sprake is van opneemregelingen)

De bijstellmogelijkheden van deze budgetten zijn beperkt waardoor de mogelijkheden om de uitgaven in het begrotingsjaar aan te passen aan het beschikbare budget beperkter zijn. Daarnaast vinden wij het in het kader van een duurzaam gezond financieel perspectief niet passend om onze kapitaalgoederen in de vorm van vastgoed niet te indexeren. Uiteraard blijft het in bepaalde gevallen

arbitrair of er sprake is van reële bijstelmogelijkheden. Bovenstaande selectie wordt door meer gemeenten toegepast. Concreet houden we rekening met de volgende uitgangspunten:

Scenario	3a
Keuze 1: gehele begroting indexeren	
Keuze 2: selectie van de begroting indexeren	
Keuze 3: geen indexatie van investeringskredieten	
Keuze 4: geen harmonisatie index uitgaven en inkomsten	
Keuze 5: harmonisatie index uitgaven en inkomsten	
Keuze 6: toepassen BBP-index vanaf 2027	
Keuze 7: toepassen generiek indexatiepercentage	
Keuze 8: meerjarig blijven indexeren	
Keuze 9: komende jaar indexeren	

De financiële impact op het begrotingssaldo is als volgt:

	(Bedragen x € 1.000)			
Scenario 3a	2024	2025	2026	2027
Effect begrotingssaldo	-	-1.696	-1.594	1.717

3b. Nieuwe werkwijze op basis van lopende prijzen en geactualiseerd incl. aanpassing indexatie inkomsten

Dit scenario is gelijk aan scenario 3a echter is hierbij het effect in beeld gebracht wanneer de indexatie van de inkomsten vanaf 2025 gelijk is aan het percentage wat voor de uitgaven wordt gehanteerd.

Scenario	3b
Keuze 1: gehele begroting indexeren	
Keuze 2: selectie van de begroting indexeren	
Keuze 3: geen indexatie van investeringskredieten	
Keuze 4: geen harmonisatie index uitgaven en inkomsten	
Keuze 5: harmonisatie index uitgaven en inkomsten	
Keuze 6: toepassen BBP-index vanaf 2027	
Keuze 7: toepassen generiek indexatiepercentage	
Keuze 8: meerjarig blijven indexeren	
Keuze 9: komende jaar indexeren	

De financiële impact op het begrotingssaldo is als volgt:

	(Bedragen x € 1.000)			
Scenario 3b	2024	2025	2026	2027
Effect begrotingssaldo	-	-2.218	-2.390	929

In deze scenario's zien we dat met name de jaren 2025 en 2026 een fors positieve impact hebben op het structureel begrotingssaldo. Voor 2027 zien we in beide gevallen een verslechtering wat uiteraard verklaard wordt door dat er nog geen rekening is gehouden met indexatie voor deze jaarschijf. De keerzijde van deze scenario's is echter dat budgetten mogelijk ontoereikend zijn omdat deze niet op voorhand worden geïndexeerd en een latere bijstelling het begrotingssaldo alsnog kan verslechteren.

4. Aangepaste werkwijze op basis van constante prijzen

Dit scenario gaat uit van constante prijzen. Hiermee wordt uitsluitend het jaar 2025 geïndexeerd. Voor de overige jaren wordt de algemene uitkering berekend op basis van constante prijzen en valt de stelpost indexatie voor de jaren 2026 en 2027 vrij. Concreet houden we rekening met de volgende uitgangspunten:

Scenario	4
Keuze 1: gehele begroting indexeren	
Keuze 2: selectie van de begroting indexeren	
Keuze 3: geen indexatie van investeringskredieten	
Keuze 4: geen harmonisatie index uitgaven en inkomsten	
Keuze 5: harmonisatie index uitgaven en inkomsten	
Keuze 6: toepassen BBP-index vanaf 2027	
Keuze 7: toepassen generiek indexatiepercentage	
Keuze 8: meerjarig blijven indexeren	
Keuze 9: komende jaar indexeren	

De financiële impact op het begrotingssaldo is als volgt:

	(Bedragen x € 1.000)			
Scenario 4	2024	2025	2026	2027
Effect begrotingssaldo	-	-1.696	-1.189	2.115

Ook in dit scenario zien we een verbetering van het begrotingssaldo in 2025 en 2026. Het verschil met scenario 2 is dat we in 2025 een positiever effect op het begrotingssaldo zien. Dit wordt uiteraard verklaard doordat we niet de gehele begroting indexeren. Het effect voor 2026 en 2027 blijft gelijk omdat alleen hier sprake is van het effect van de vrijgevallen stelpost voor indexatie ten opzichte van de lagere algemene uitkering. Ook hier is geen rekening gehouden met de aanpassing van de indexatie voor inkomsten en deze gelijk te trekken met het percentage voor de uitgaven. Hierdoor verbetert het saldo voor 2025 met € 522.000.

4.4 Compensatie

Naar aanleiding van de hiervoor besproken scenario's laten wij u in deze paragraaf zien hoe de indexatie van de uitgaven zich verhoudt tot de compensatie die wij hiervoor ontvangen. Zoals reeds eerder benoemd bestaat de compensatie in theorie uit de toename van de algemene uitkering (het accres) en het indexeren van de eigen inkomsten. In onderstaande tabellen hebben wij dit voor de scenario's 1a, 1b en 3a en 3b in beeld gebracht⁷. Het verschil in compensatie wordt als volgt berekend:

Compensatie algemene uitkering

+

Indexatie eigen inkomsten

-

Indexatie uitgaven

=

Vershil in compensatie

	(Bedragen x € 1.000)		
Scenario 1a	2025	2026	2027
Vershil in compensatie	1.465	2.332	3.732
Scenario 1b	2025	2026	2027
Vershil in compensatie	943	1.491	2.852
Scenario 3a	2025	2026	2027
Vershil in compensatie	-231	-306	-252
Scenario 3b	2025	2026	2027
Vershil in compensatie	-752	-1.147	-1.132

⁷ Scenario's 2 en 4 gaan uit van constante prijzen waardoor alleen voor jaarschijf 2025 de vergelijking kan worden gemaakt. Deze vergelijking voor jaarschijf 2025 is daarbij vrijwel gelijk aan die van scenario 1a en 3a.

Doordat de compensatie structureel lager is dan de compensatie via de algemene uitkering en de eigen inkomsten ontstaat een scheefgroei in de begroting bij indexatie van gehele begroting. Continuering van deze werkwijze zal het verschil alleen maar verder doen laten oplopen. Scenario 1b laat zien dat het tekort gedempt wordt indien de indexatie van de eigen inkomsten geharmoniseerd wordt met het percentage van de uitgaven. Voor scenario 3a en 3b geldt dat de compensatie hoger is dan de indexatie op de uitgaven. Hier moet echter een belangrijke kanttekening worden geplaatst. De indexatie die wordt meegenomen bij de actualisaties van de voorzieningen en investeringsplanning is hier niet in meegenomen⁸. Dit effect heeft een negatieve impact op de hierboven gepresenteerde uitkomsten.

⁸ Het effect van indexatie binnen de grondexploitaties moet idealiter worden opgevangen door hogere grondprijzen.

5 Conclusies en aanbevelingen

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven wij de conclusies en aanbevelingen op basis van hetgeen in de voorgaande hoofdstukken is beschreven.

5.2 Conclusies

1. Aangezien in 2027 nog geen rekening is gehouden met indexatie hebben alle gepresenteerde scenario's een negatieve impact op het begrotingssaldo voor 2027;
2. Scenario's 2, 3a, 3b en 4 een positieve impact heeft op het begrotingssaldo voor 2026;
3. De impact van de indexatie van de volledige begroting is fors en financieel niet langer in deze vorm houdbaar;
4. De huidige systematiek, specifiek het indexeren van de gehele begroting, ervoor zorgt dat het saldo verder verslechterd omdat de compensatie hiervoor niet toereikend is;
5. Het deels van de begroting indexeren ervoor zorgt dat meer risico wordt gelopen op budgetoverschrijdingen en de begroting in de jaren erna mogelijk achteraf structureel bijgesteld moet worden;
6. Het toepassen van een generiek percentage geen rekening houdt met bijzondere omstandigheden die een hogere indexatie vragen en een begrotingsoverschot gewenst is om dit op te vangen.

5.3 Aanbevelingen

1. De uitkomsten van deze opdracht in samenhang met de uitwerking van het project Reikwijdte te bespreken en de reikwijdte hier mogelijk op bij stellen.;
2. Tot een advies te komen waarbij de volgende keuzemogelijkheden beoordeeld dienen te worden:
 - indexeren van de gehele begroting of deels
 - indexeren van investeringskredieten
 - toepassen van de BBP-index vanaf 2027
 - harmoniseren van de indexatiepercentages voor inkomsten en uitgaven
 - toepassen van lopende of constante prijzen.

6 Bijlagen

6.1 Toelichting scenario's

(Bedragen x € 1.000)				
Scenario 1a	2024	2025	2026	2027
Begroting algemene uitkering decembercirculaire	122.504	127.851	120.587	125.252
Lopende prijzen AU decembercirculaire	122.504	127.851	120.587	125.252
Verschil	-	-	-	-
Effect uitgaven	-	-	765	4.874
Effect inkomsten	-	-	-109	-1.425
Effect lonen	-	-	432	2.344
Vrijval stelpost indexatie	-	-	-	-
Effect begrotingssaldo	-	-	1.088	5.793
Scenario 1b	2024	2025	2026	2027
Begroting algemene uitkering decembercirculaire	122.504	127.851	120.587	125.252
Lopende prijzen AU decembercirculaire	122.504	127.851	120.587	125.252
Verschil	-	-	-	-
Effect uitgaven	-	-	765	4.874
Effect inkomsten	-	-522	-950	-2.305
Effect lonen	-	-	432	2.344
Vrijval stelpost	-	-	-	-
Effect begrotingssaldo	-	-522	247	4.913
Scenario 2	2024	2025	2026	2027
Begroting algemene uitkering decembercirculaire	122.504	127.851	120.587	125.252
Constance prijzen AU decembercirculaire	122.504	127.851	112.129	113.490
Verschil	-	-	8.458	11.762
Effect uitgaven	-	-	-	-
Effect inkomsten	-	-	-	-
Effect lonen	-	-	-	-
Vrijval stelpost	-	-	-9.647	-9.647
Effect begrotingssaldo	-	-	-1.189	2.115
Scenario 3a	2024	2025	2026	2027
Begroting algemene uitkering decembercirculaire	122.504	127.851	120.587	125.252
Lopende prijzen AU decembercirculaire	122.504	127.851	120.587	125.252
Verschil	-	-	-	-
Effect uitgaven	-	-1.696	-1.872	890
Effect inkomsten	-	-	-153	-1.517
Effect lonen	-	-	432	2.344
Vrijval stelpost indexatie	-	-	-	-
Effect begrotingssaldo	-	-1.696	-1.594	1.717
Scenario 3b	2024	2025	2026	2027
Begroting algemene uitkering decembercirculaire	122.504	127.851	120.587	125.252
Lopende prijzen AU decembercirculaire	122.504	127.851	120.587	125.252
Verschil	-	-	-	-
Effect uitgaven	-	-1.696	-1.872	890
Effect inkomsten	-	-522	-950	-2.305
Effect lonen	-	-	432	2.344
Vrijval stelpost	-	-	-	-
Effect begrotingssaldo	-	-2.218	-2.390	929
Scenario 4	2024	2025	2026	2027
Begroting algemene uitkering decembercirculaire	122.504	127.851	120.587	125.252
Constance prijzen AU decembercirculaire	122.504	127.851	112.129	113.490
Verschil	-	-	8.458	11.762
Effect uitgaven	-	-1.696	-	-
Effect inkomsten	-	-	-	-
Effect lonen	-	-	-	-
Vrijval stelpost	-	-	-9.647	-9.647
Effect begrotingssaldo	-	-1.696	-1.189	2.115

6.2 Toelichting compensatie

	(Bedragen x € 1.000)		
Scenario 1a	2025	2026	2027
Compensatie via Algemene uitkering	4.724	8.458	11.762
Compensatie via eigen inkomsten	686	1.343	2.658
Totale compensatie	5.410	9.800	14.420
Indexatie volledige begroting	6.875	12.132	18.153
Verschil	1.465	2.332	3.732

Scenario 1b	2025	2026	2027
Compensatie via Algemene uitkering	4.724	8.458	11.762
Compensatie via eigen inkomsten	1.208	2.183	3.538
Totale compensatie	5.932	10.641	15.301
Effect indexatie volledige begroting	6.875	12.132	18.153
Verschil	943	1.491	2.852

Scenario 3a	2025	2026	2027
Compensatie via Algemene uitkering	4.724	8.458	11.762
Compensatie via eigen inkomsten	686	1.343	2.658
Totale compensatie	5.410	9.800	14.420
Indexatie volledige begroting	5.180	9.494	14.169
Verschil	-231	-306	-252

Scenario 3b	2025	2026	2027
Compensatie via Algemene uitkering	4.724	8.458	11.762
Compensatie via eigen inkomsten	1.208	2.183	3.538
Totale compensatie	5.932	10.641	15.301
Effect indexatie volledige begroting	5.180	9.494	14.169
Verschil	-752	-1.147	-1.132