

Beleidsnotitie kaders P&C-producten GR-en

Werkgroep kring GS en controllers van de 4 GR-en



Indexeringsmethodiek 4GR

Inleiding

De vier gemeenschappelijke regelingen (de 4 GR) die voor alle 21 gemeenten in de regio werken delen al bijna tien jaar een aantal beleidsuitgangspunten. Dit betreft onder meer de wijze waarop het voorstel voor indexering jaarlijks wordt opgesteld als onderdeel van de Kadernota.

Bij het opstellen van de Begroting 2026 is er door een combinatie van oorzaken vanuit veel gemeenten aangegeven dat de methode op een te hoge indexering uitkomt en/of dat de methode beter zou moeten aansluiten bij de indexering die gemeenten ontvangen. Aan de 4 GR is gevraagd met een voorstel voor een alternatieve methode te komen.

In de zomer van 2025 is hier door de 4 GR samen met een gemeentesecretaris en concerncontroller aan gewerkt. Het resultaat is deze notitie opgenomen.

Huidige methodiek

De huidige methode is inhoudelijk gelijk voor de vier gemeenschappelijke regelingen en baseert de indexering op kengetallen uit de Macro Economische Verkenning (MEV) van het Centraal Planbureau (CPB), de "Prinsjesdag cijfers". Gekozen is voor een eenvoudige en eenduidige methodiek op basis van indexen gepubliceerd door een externe autoriteit (CPB) en zonder nacalculatie. We houden daarbij rekening met de verhouding tussen de loonkosten en overige kosten in de begroting. Hoewel de methode dus bij elke regeling gelijk is, is de uitkomst van de methode in elke regeling wel net anders. De verhouding tussen loonkosten en overige kosten verschilt immers per organisatie.

De CPB kengetallen van september 2025 vormen de basis van de indexering voor de begroting 2027. Afwijkingen tussen de begrote indexering en de werkelijke kostenstijgingen vangen we op via algemene reserves van de gemeenschappelijke regelingen. De methode kent bewust geen nacalculatie. Maar als we zien dat er een structurele bijstelling nodig is, biedt de methode de ruimte om daar een voorstel voor op te stellen. We zien dat dit naar twee kanten wordt toepast: zowel bij een te hoge als een te lage indexering zijn voorstellen voor bijstelling gemaakt en bestuurlijk goedgekeurd.

De methode kent bewust een lange vooruitblik, omdat gemeenten hierdoor tijdig in hun eigen P&C systematiek zekerheid hebben over de bijdragen aan de gemeenschappelijke regelingen.

Doel en uitgangspunten nieuwe methodiek

Het doel deze notitie is om te komen tot een toekomstige indexeringsystematiek.

Hierbij zijn drie uitgangspunten vastgesteld:

1. Zo actueel mogelijk aansluiten bij de financiering die gemeenten ontvangen;
2. Zo actueel mogelijk aansluiten bij de werkelijke kosten van de gemeenschappelijke regelingen;
3. Soepel en overzichtelijk proces van vaststelling.

Bij de uitwerking wordt steeds gekeken naar loonkosten. Deze kostensoort vormt voor elke regeling de grootste kostenpost en is redelijk eenduidig te vergelijken met indexeringen.

Uitwerkingsrichtingen

Overwegingen voor scenario's

Uit een brainstorm over mogelijke indexeringsmethoden zijn een beperkt aantal mogelijke indexeringen relevant bevonden. Deze zijn vervolgens in een aantal scenario's uitgewerkt.

Scenario 1: aansluiting bij financiering gemeenten

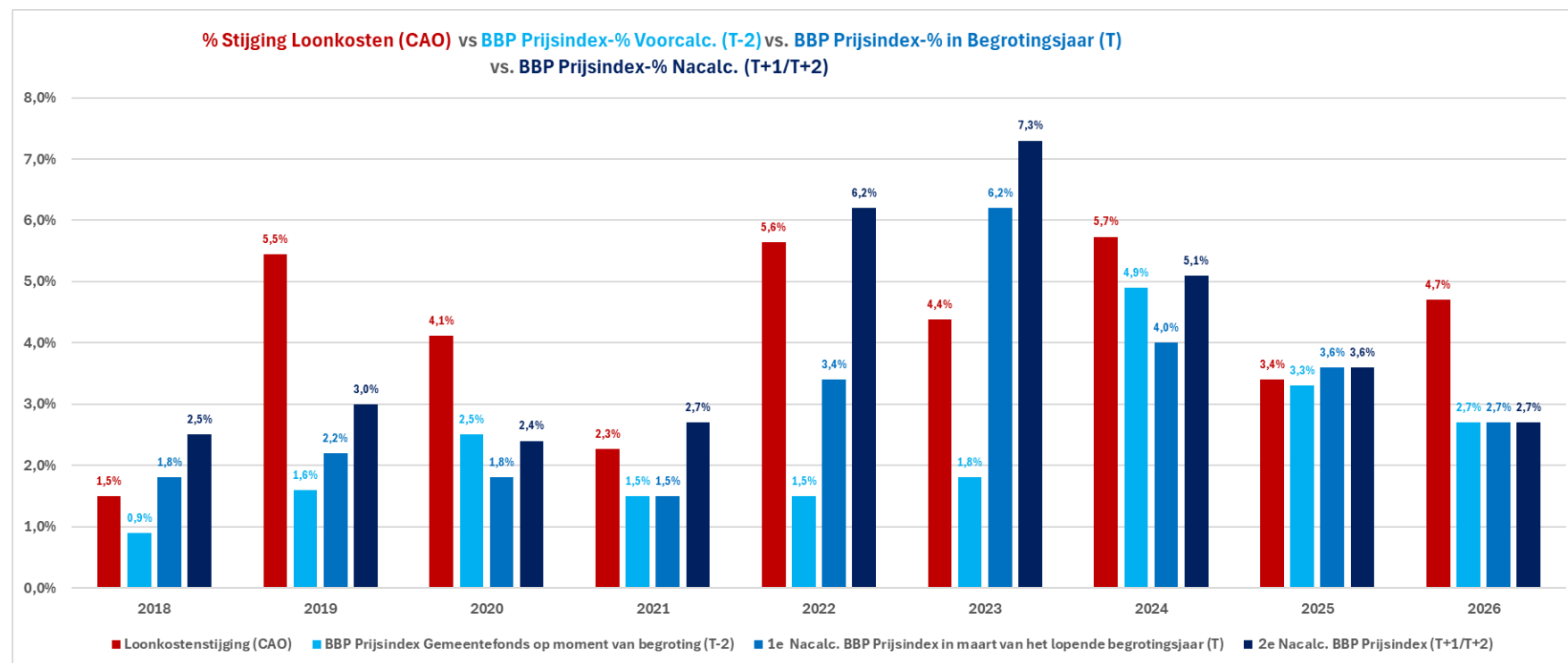
Voor scenario 1 gaan we ervanuit dat de indexeringsmethode zo dicht mogelijk aansluit bij de indexeringsmethode die gemeenten vanuit het rijk ontvangen. Deze gemeentelijke indexeringsmethode vindt plaats op basis van het BBP.

Doordat de indexeringsmethode voor de gemeenschappelijke regelingen 1,5 kalenderjaar voor het betreffende begrotingsjaar wordt opgesteld, zouden we de prognose van het BBP van 2 jaar vooruit moeten hanteren. In Figuur 1 hebben we deze per jaar vergeleken met de werkelijke CAO loonkostenstijging. De rode kolom geeft loonkostenstijging weer. De eerste (licht) blauwe kolom toont de verwachte BBP ontwikkeling op het moment dat de kadernota's worden opgesteld.

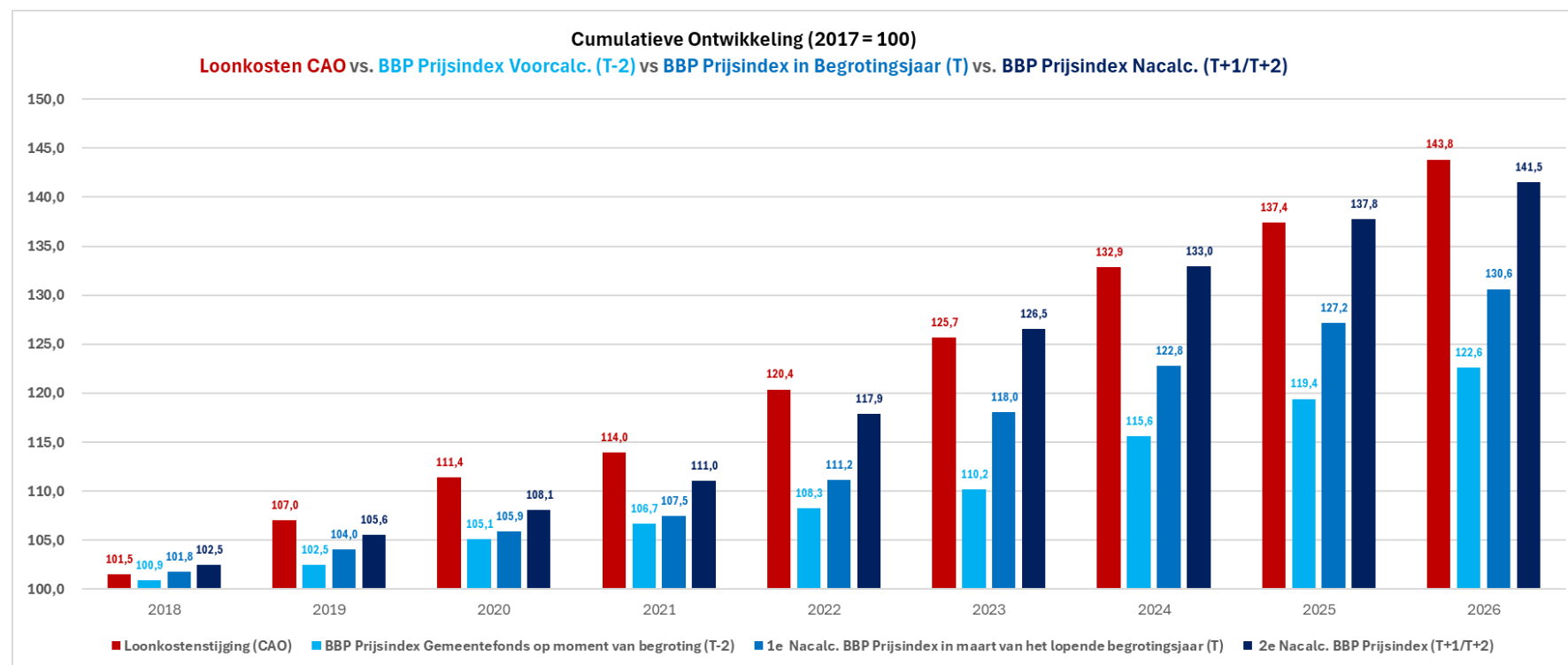
Opvallend is dat de werkelijke kostenstijging bijna elk jaar hoger uitkomt dan de indexeringsmethode. De tweede blauwe kolom toont de verwachte BBP stijging in het kalenderjaar zelf. De meest donkerblauwe kolom toont de waarde die na afloop van het jaar wordt bepaald.

In Figuur 2 is de informatie niet jaar op jaar weergegeven, maar cumulatief. Het valt dan nog meer op dat het toepassen van BBP voor indexeringsmethode van gemeenschappelijke regeling niet goed aansluit bij de kostenontwikkeling en dus om grotere reserves vraagt om tekorten op te kunnen vangen en/of een complexe (en mogelijk meervoudige) nacalculatie vraagt.

De uitwerking van dit eerste scenario voldoet daarmee slecht aan het 2^e uitgangspunt (aansluiten bij werkelijke kosten) en het 3^e uitgangspunt (een soepel en overzichtelijk proces).



Figuur 1: vergelijking BBP jaar op jaar, op basis data GGD BZO



Figuur 2: vergelijking BBP cumulatief, op basis data GGD BZO

Scenario 2: zo actueel mogelijk aansluiten bij de werkelijke kosten

Het eerste scenario sloot zo dicht mogelijk aan bij de indexering die gemeenten ontvangen via het gemeentefonds. Dit tweede scenario sluit zo dicht mogelijk aan bij de werkelijke kostenontwikkeling.

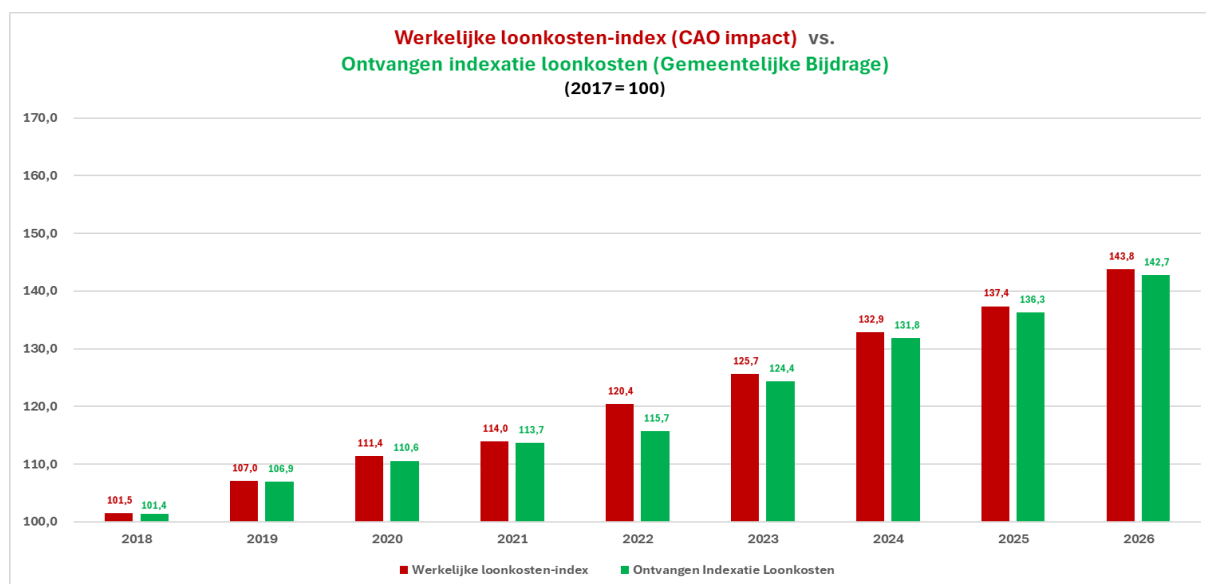
Om zo dicht mogelijk aan te sluiten bij de kostenontwikkeling wordt in dit scenario de indexering steeds doorgevoerd nadat een nieuwe CAO is vastgesteld. Er is dan een erg grote zekerheid over de ontwikkeling van de loonkosten. Er worden echter ook nadelen gezien:

- Het moment waarop de CAO wordt vastgesteld volgt niet de standaard P&C momenten. De timing kan daardoor erg ongelukkig uitvallen;
- Niet alle CAO componenten zijn 1-op-1 als percentage of bedrag direct herleidbaar naar de CAO, denk bijvoorbeeld aan extra verlof of de verhoging van het minimumloon. Dit kan potentieel leiden tot extra discussies.
- Per gemeenschappelijke regeling kan de impact van een CAO wijziging anders zijn, denk bijvoorbeeld aan de invoering van een woon-werkverkeerregeling.
- De vier gemeenschappelijke regelingen hanteren niet dezelfde CAO, waardoor ze niet langer op hetzelfde moment met een voorstel voor indexering kunnen komen.

Hoewel dit scenario zo goed als mogelijk aansluit bij de werkelijke kosten, past dit scenario slecht bij uitgangspunten 1 en 3. Er is geen aansluiting bij de indexering die gemeenten ontvangen en het indexeringsproces zal zowel qua timing als inhoudelijk niet soepel gaan.

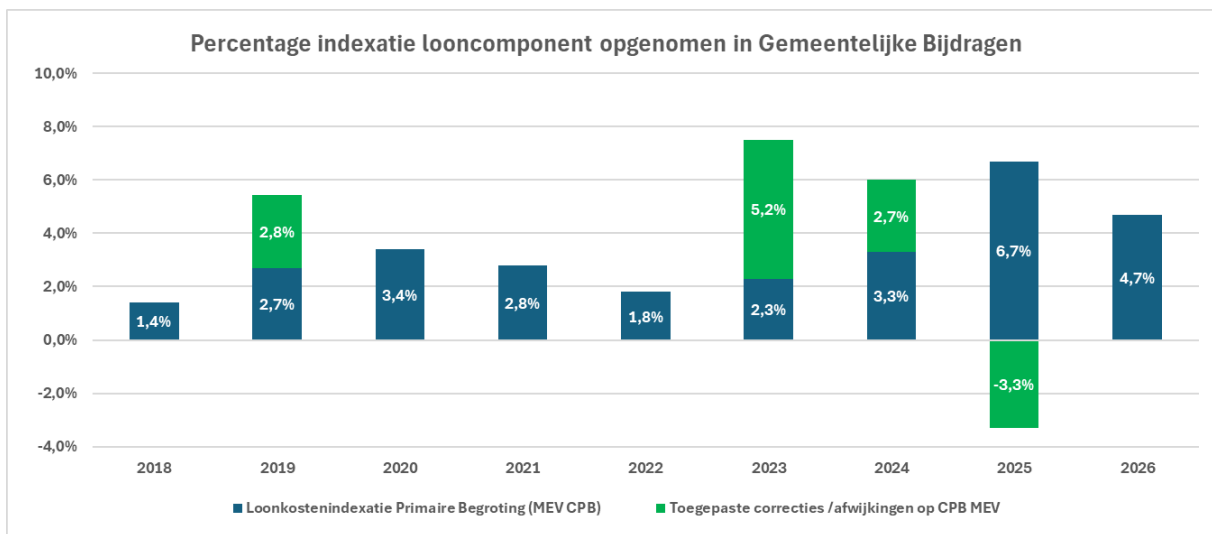
Scenario 3: huidige methodiek met aanscherpingen

Hoewel de vraag was om te komen tot een nieuwe methode, bleek bij een terugblik dat de huidige methode de afgelopen jaren goed heeft gewerkt. De loonkostenontwikkeling sloot goed aan bij de ontvangen indexering. Figuur 3 vergelijkt de ontvangen indexering op basis van de huidige methode met de werkelijke loonkostenstijging. Dat deze goed aansluit komt voor een belangrijk deel doordat er meermaals is besloten tot aanvullende of zelfs lagere indexering. Daarbij heeft deze aanvulling of verlaging niet tot veel bestuurlijke discussies geleid.



Figuur 3: huidige indexering, op basis data GGD BZO

Figuur 4 toont in details de momenten waarop in de begroting van de GGD correcties zijn doorgevoerd.



Figuur 4: correcties in begroting GGD BZO

Het blijven toepassen van de huidige methode voldoet aan het 2^e en 3^e uitgangspunt. De indexering sluit goed aan bij de kostenontwikkeling en kent een soepel en overzichtelijk proces van vaststelling. Het voldoet niet goed aan uitgangspunt 1: aansluiting bij de gemeentelijke financiering.

De huidige methode blijkt goed te voldoen aan twee van de drie uitgangspunten, waarbij aanscherping van de methode mogelijk is. Geadviseerd wordt daarom om de huidige methode te blijven gebruiken, maar deze op drie punten aan te scherpen:

1. De gemeenschappelijke regelingen stellen jaarlijks een evaluatie op van de werkelijke ontwikkeling van de loonkosten, afgezet tegen de ontvangen loonindexering.
2. Indien er afwijkingen zijn tussen de ontvangen indexering en de werkelijke loonkostenontwikkeling zal dit niet zonder expliciete bestuurlijke besluitvorming worden omgezet in nieuw beleid.
3. Indien een gemeenschappelijke regeling aan het einde van het jaar een positief resultaat heeft behaald, wordt dat in principe terugbetaald aan de gemeenten, tenzij het bestuur anders besluit.

Conclusie

Op basis van de drie uitgangspunten zijn drie alternatieve indexeringsmethodes uitgewerkt. De eerste twee alternatieven voldoen steeds onvoldoende aan twee van de drie uitgangspunten. Het derde alternatief voldoet aan de twee van de drie uitgangspunten en is daarmee het best passend. De volgende aanscherpingen dienen hierbij in ogenschouw genomen te worden:

1. De gemeenschappelijke regelingen stellen jaarlijks een evaluatie op van de werkelijke ontwikkeling van de loonkosten, afgezet tegen de ontvangen loonindexering.
2. Indien er afwijkingen zijn tussen de ontvangen indexering en de werkelijke loonkostenontwikkeling zal dit niet zonder expliciete bestuurlijke besluitvorming worden omgezet in nieuw beleid.
3. Indien een gemeenschappelijke regeling aan het einde van het jaar een positief resultaat heeft behaald, wordt dat in principe terugbetaald aan de gemeenten, tenzij het bestuur anders besluit.