

Evaluatie Indexeringsmethodiek

GGD – MRE – ODZOB – VRBZO

Februari 2026

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
1. Inleiding.....	5
2. De huidige indexeringsmethodiek 4GR.....	6
3. Indexering van het gemeentefonds	7
4. Beschouwing indexeringsmethodiek 4GR.....	7
Overwegingen vooraf	7
Scenario's en uitgangspunten	9
Scenario 1: Aansluiten bij de financiering gemeenten: indexering op basis van het bbp	9
Scenario 2: Aansluiten bij de werkelijke kosten van de 4GR.....	11
Scenario 3: Huidige methodiek aangevuld met aanscherpingen.....	12
5. Conclusie en voorstel	14

Samenvatting

De gemeenschappelijke regelingen GGD, MRE, ODZOB en VRBZO (hierna: 4 GR) die voor alle 21 gemeenten, en voor de ODZOB ook de provincie Noord-Brabant, werken, delen sinds 2016 beleidsuitgangspunten op het gebied van planning & control die zijn vastgelegd in de Beleidsnotitie Kaders P&C Documenten 4GR. De indexeringsmethodiek is één van de uitgangspunten die vanaf de begroting 2018 wordt toegepast. Iedere 4 jaar worden de beleidsuitgangspunten geëvalueerd en indien nodig bijgesteld. In 2026 staat een volgende evaluatie van de beleidsuitgangspunten op de planning, gericht op toepassing vanaf het begrotingsjaar 2028.

Als gevolg van signalen en zienswijzen van een aantal gemeenten op de conceptbegroting 2026 is in de reactienota op de zienswijzen toegezegd de evaluatie van de indexeringsmethodiek eerder te doen zodat een eventuele wijziging van de indexering al in de kadernota voor de begroting 2027 kan worden meegenomen.

Daarvoor is een vergelijkbaar proces gevolgd als bij de initiële beleidsnotitie in 2016 en de actualisatie in 2022. In december 2025 is de evaluatie in besluitvorming van de 4GR gebracht en aangehouden omdat er nog te veel vragen en opmerkingen leefden. De conclusie was dat er een extra processtap nodig is gericht op een breder draagvlak op basis van het al door de huidige werkgroep geleverde werk en dat er aandacht voor de communicatie met de gemeenteraden nodig is.

Een indexeringsmethodiek is in algemene zin een gestructureerd proces om prijzen en lonen aan te passen aan een indexcijfer om de reële waarde te behouden uitgaande van hetzelfde takenpakket en niveau van uitvoering van dat takenpakket. De methodiek creëert duidelijkheid en financiële zekerheid en stabiliteit voor beide partijen en voorkomt dat er steeds discussie ontstaat over de hoogte en methodiek afhankelijk van het financiële effect in een betreffende jaar. Een indexeringsmethodiek is bedoeld voor de lange termijn.

Een indexeringsmethodiek gaat bij kadernota/begroting uit van prognoses en creëert per definitie verschillen ten opzichte van de werkelijkheid. Voor een passende methodiek is het van belang dat de gekozen index leidt tot een zo beperkt mogelijk aantal tussentijdse bijstellingen. Door de algemene reserve in te zetten voor vereffening van de positieve en negatieve verschillen, wordt het aantal bijstellingen beperkt en draagt dat bij aan financiële zekerheid en stabiliteit voor gemeenten en de 4GR.

Een uniforme indexeringsmethodiek is niet geschikt als bezuinigingsinstrument omdat een bijdrage aan de financiële opgave van gemeenten per GR moet worden bepaald vanuit de specifieke situatie van iedere GR. Een generieke aanpak doet geen recht aan de individuele situatie van iedere GR en gaat alleen uit van financiële sturing zonder acht te slaan op de doelrealisatie van de GR en de bijdrage aan de inhoudelijke doelen die gemeenten van de GR verwachten. Een bijdrage van de 4GR aan de financiële uitdaging waar gemeenten mee te maken kunnen hebben, moet worden afgewogen op de inhoud, taken en uitvoeringsniveau.

De huidige indexeringsmethodiek 4GR gaat uit van de jaarlijkse vaststelling in de kadernota van een gewogen index op basis van CPB-prognoses uit de MEV. De index kan per GR verschillen afhankelijk van de kostenstructuur. Er vindt geen nacalculatie plaats. De verschillen tussen begroot en werkelijk zijn onderdeel van het exploitatieresultaat en worden verwerkt via de algemene reserve dan wel terugbetaald aan gemeenten. Bij structurele afwijkingen wordt de begroting indien nodig bijgesteld. Het AB stelt vast.

Sinds 2024 wordt voor gemeenten het gemeentefonds geïndexeerd op basis van de ontwikkeling van het bruto binnenlands product (bbp). Het prijsdeel volgt de koopkracht (inflatie), het volumedeel compenseert onder meer de demografische ontwikkelingen en de reële loonstijging. De methodiek is ingevoerd en op onderdelen is er nog discussie over de wijze van toepassing van het bbp de tussen VNG en Rijk.

Op basis van de analyse is geconcludeerd de bestaande methodiek van indexeren (in dit document uitgewerkt in scenario 3) het best passend is omdat deze methodiek de afgelopen jaren aantoonbaar goed heeft gewerkt maar wel kan worden aangescherpt op transparantie over de verschillen die optreden zodat het algemeen bestuur beter in positie wordt gebracht daar een expliciet besluit over te nemen, rekening houdend met de uniforme beleidsuitgangspunten die gelden voor de 4GR.

Dit scenario 3 draagt het best bij aan een duurzame en stabiele financiële verhouding tussen gemeenten en 4GR zonder complexiteit of risico's die andere scenario's met zich meebrengen. Dit scenario combineert:

- realistische aansluiting op kostenontwikkeling;
- behoud van tijdigheid en stabiliteit voor gemeenten in hun begrotingscyclus;
- versterkte transparantie en bestuurlijke grip via expliciete evaluatie van verschillen;
- doet recht aan de volgtijdelijkheid tussen gemeentelijke begrotingen en de P&C-cycli van de 4GR;
- minimaliseert het aantal tussentijdse begrotingswijzigingen (al dan niet met zienswijzeprocedure);
- voorkomt onnodige buffervorming bij de 4GR

In een ander scenario, scenario 2: aansluiten bij de kostenontwikkeling 4GR, wordt de indexering van de lonen steeds doorgevoerd nadat een nieuwe CAO is vastgesteld. Er is grote zekerheid over de ontwikkeling van de loonkosten, echter de 4GR hanteren niet dezelfde CAO waardoor niet op hetzelfde moment de indexering wordt aangepast en het moment waarop de CAO wordt vastgesteld volgt niet de standaard P&C momenten. Daarnaast zijn niet alle CAO-componenten een op een herleidbaar en kan per GR de impact anders zijn. Het is daarom een complexe methodiek die niet bijdraagt een overzichtelijk begrotingsproces en financiële zekerheid en stabiliteit zowel voor gemeenten als de 4GR.

De gemeentelijke bbp-systematiek (uitgewerkt in scenario 1) sluit optisch aan bij de gemeentelijke indexering maar sluit onvoldoende aan op de werkelijke kostenontwikkeling van 4GR:

- verschillen tussen gemeenten en 4GR in kostenstructuur maken bbp-indexering ongeschikter (lonen zijn bij GR veel dominant, ca. 75%);
- cao-verplichtingen moeten net als bij gemeenten worden nagekomen om continuïteit en kwaliteit van uitvoering te borgen; tijdige en passende financiering is daartoe noodzakelijk;
- volumedeel van het bbp is een samengesteld cijfer met componenten die minder of zelfs niet relevant zijn voor GR'en;
- vanwege de volgtijdelijkheid in het begrotingsproces zullen de 4GR in de Kadernota een ander indexeringsmoment (en dus andere indexcijfers) hanteren dan gemeenten waarmee het aansluiten op de gemeentelijke bbp index al niet gerealiseerd kan worden en zal leiden tot meer begrotingsbijstellingen.

Na afweging van de drie uitgewerkte scenario's is het voorstel op basis van de evaluatie om de huidige indexatiemethodiek te handhaven, echter met de volgende aanscherpingen:

- a) de gemeenschappelijke regelingen (4 GR) stellen jaarlijks een evaluatie op van de werkelijke ontwikkeling van de loonkosten, afgezet tegen de ontvangen loonindexering;
- b) indien er afwijkingen zijn tussen de ontvangen indexering en de werkelijke loonkostenontwikkeling zal dit niet zonder expliciete bestuurlijke besluitvorming worden omgezet in nieuw beleid;
- c) indien een gemeenschappelijke regeling aan het einde van het jaar een positief resultaat heeft behaald, wordt terugbetaald aan de deelnemers, tenzij het bestuur anders besluit.
- d) bij de toepassing van de aanscherpingen b en c worden de kader stellende beleidsafspraken over de minimale en maximale omvang van de algemene reserve van de 4GR in acht genomen zodat de algemene reserve van de 4GR binnen de kader stellende bandbreedte blijven.

1. Inleiding

De gemeenschappelijke regelingen GGD, MRE, ODZOB en VRBZO (hierna: 4 GR) die voor alle 21 gemeenten, en voor de ODZOB ook de provincie Noord-Brabant¹, werken, delen sinds 2016 beleidsuitgangspunten op het gebied van planning & control. Deze zijn vastgelegd in de Beleidsnotitie Kaders P&C Documenten 4GR die in 2022 voor het laatst is geactualiseerd. De uniformering is om de volgende redenen ingezet:

- Het is lastig uitlegbaar dat verschillende organisaties die op hetzelfde tijdstip hun kadernota of begroting aanleveren met bijvoorbeeld verschillende indexen rekenen omdat dat kan leiden tot discussie in de gemeenteraad en af kan leiden van het gesprek over de inhoud en taken van de gemeenschappelijke regeling.
- Het is wenselijk dat kader stellende documenten van de gemeenschappelijke regelingen op hetzelfde moment en met dezelfde aanlevertermijnen bij gemeenten binnenkomen zodat de zienswijzen op de conceptbegrotingen van de 4GR gelijktijdig in de gemeenteraad kunnen worden behandeld.

De indexeringsmethodiek is één van de uitgangspunten die vanaf de begroting 2018 al wordt toegepast.

Iedere 4 jaar worden de beleidsuitgangspunten geëvalueerd en indien nodig bijgesteld. In 2026 staat een volgende evaluatie van de beleidsuitgangspunten op de planning, gericht op toepassing vanaf het begrotingsjaar 2028.

Als gevolg van signalen en zienswijzen van een aantal gemeenten op de conceptbegroting 2026 is in de reactienota op de zienswijzen toegezegd de evaluatie van de indexeringsmethodiek eerder te doen zodat een eventuele wijziging van de indexering al in de kadernota voor de begroting 2027 kan worden meegenomen.

Daarvoor is een vergelijkbaar proces gevolgd als voor de initiële beleidsnotitie in 2016 en de actualisatie in 2022. Beide keren is het voorstel tot stand gekomen in een werkgroep met een coördinerend gemeentesecretaris, een concerncontroller van een van de gemeenten en de concerncontrollers van de 4GR. In mei 2025 is de werkgroep van start gegaan, met als conclusie dat op basis van een vergelijking van verschillende scenario's de bestaande methodiek het beste voldoet, maar wel met aanscherping van de spelregels hoe wordt omgegaan met verschillen tussen begrote en gerealiseerde indexering.

In het bestuurlijke besluitvormingsproces van de 4GR is eind december 2025 het voorstel aangehouden omdat er nog te veel vragen en opmerkingen leefden. De conclusie was dat er een extra processtap nodig is gericht op een breder draagvlak op basis van het al door de huidige werkgroep geleverde werk en er aandacht nodig is voor de communicatie met de gemeenteraden.

De beleidsnotitie is daarvoor onder meer op de volgende elementen aangevuld en verduidelijkt:

- De mogelijkheid om aan te sluiten bij de indexeringsmethodiek van het gemeentefonds en daarmee de verwachting bij een aantal gemeenten dat de indexeringsmethodiek zal wijzigen.
- De werkwijze hoe wordt omgegaan met positieve en negatieve financiële effecten tussen begrote en daadwerkelijke indexering.
- De wijze waarop de 4GR wel en niet kunnen bijdragen in de financiële uitdagingen van gemeenten.
- De uitgangspunten en de weging van de scenario's zijn explicieter onderbouwd.
- De volgtijdelijkheid van de begrotingsprocessen van gemeenten en 4GR vanuit het perspectief van financiële zekerheid en stabiliteit.

In de totstandkoming van de notitie zijn daarnaast extra processtappen gezet om de tot een beter gedragen voorstel te komen. Het vervolgproces en de verwachtingen daarbij zijn besproken in de secretarissenkring van 16 januari 2026. Op 28 januari 2026 is met de regionale controllers een conceptversie van de notitie besproken. De vragen en opmerkingen uit dit overleg zijn waar mogelijk en relevant verwerkt in deze notitie.

¹ In het vervolg van de notitie wordt alleen gesproken over gemeenten.

2. De huidige indexeringsmethodiek 4GR

De huidige indexeringsmethodiek is vastgelegd in artikel 4 Financiële verordening van de 4GR:

Artikel 4: kaders begroting

(...)

3. De bijdragen deelnemersbijdragen worden jaarlijks geïndexeerd. De percentages die hiervoor worden gehanteerd betreffen een gewogen index (gemiddelde van de loonindex en de prijsindex) welke volgens de volgende methodiek bepaald wordt:

- Voor de begroting van het jaar t worden de percentages gehanteerd die in de Macro Economische Verkenning t-1 (uitgebracht in jaar t-2) zijn opgenomen voor het jaar t-1. Het gaat om de Loonvoet sector overheid voor de index van de lonen en de Prijs netto materiële overheidsconsumptie (imoc) voor de index van de prijzen.
- De wegingspercentages worden bepaald door de samenstelling van de begroting (looncomponent versus overige kosten).

De begrotingen voor de 4GR worden in een vroeg stadium opgemaakt (eerste twee maanden van het jaar voorafgaand aan het begrotingsjaar) om aansluiting te vinden bij de gemeentelijke begrotingscycli. Concreet betekent dit dat voor de begroting 2027, opgesteld in januari-februari 2026, gebruik wordt gemaakt van de Macro Economische Verkenning 2026, die is uitgebracht in september 2025. Hierin staat de index "Loonvoet sector overheid" en de "Prijs netto materiële overheidsconsumptie (imoc)".

Met het gebruik van deze indexen wordt geaccepteerd dat de indexering een jaar achter loopt en dat een verschil kan ontstaan tussen werkelijke ontwikkeling van lasten en de gebruikte indexering. In overeenstemming met het vastgestelde beleid worden deze verschillen opgevangen vanuit de algemene reserve van elke GR. Met de lange vooruitkijk wordt bereikt dat gemeenten in hun begrotingsproces zekerheid hebben over de bijdragen aan de gemeenschappelijke regelingen. Gemeenten stellen vaak de kadernota voor de begroting 2027 op in mei/juni 2026 en de begroting 2027 in het najaar 2026.

De loon- en de prijsindex in de gemeentelijke bijdrage zijn voor elk van de 4GR gelijk, maar de samenstelling van de index kan verschillen per GR. Dit heeft ermee te maken dat de kostenstructuur van de 4GR van elkaar verschilt met als gevolg dat de verhouding tussen loonkosten en materiële kosten specifiek per GR is. Dat is terug te zien in de gewogen index die het gemiddelde is van de loonindex en de prijsindex. De gewogen index per GR wordt bepaald door een wegingsfactor toe te passen op beide indexeringscomponenten. De wegingsfactor is gebaseerd op de verdeling van de totale lasten in de begroting van de GR over prijzen en lonen.

De lastenkant van de begroting van de gemeenschappelijke regeling wordt aangepast aan de reële ramingen. Er wordt geen nacalculatie toegepast op indexering. In de huidige methodiek is wel afgesproken dat een eventueel verschil tussen de ontvangen baten van de gemeenten en de lasten in de begroting van de 4GR wordt opgevangen via de algemene reserve van de gemeenschappelijke regeling. De Beleidsnotitie kaders P&C documenten 4GR bevat beleidsuitgangspunten hoe om te gaan met de algemene reserve.

Bij de jaarrekening van de 4GR zijn de verschillen in indexering onderdeel van het integrale resultaat en het algemeen bestuur neemt een besluit over de bestemming van dat resultaat (incidenteel). Als er structurele en significante afwijkingen tussen de indexering van de gemeentelijke bijdrage en de werkelijke kostenstijgingen ontstaan, kan er een voorstel worden gedaan voor een bijstelling van de volgende begrotingsjaren. Nieuwe taken of intensiveren van bestaande taken vragen daarbij altijd bestuurlijke goedkeuring volgens de geldende procedures.

De methodiek biedt daarnaast de ruimte in het kader van reëel begroten een structurele bijstelling (positief of negatief) van de gemeentelijke bijdrage voor te stellen. Als (op langere termijn) taken niet meer of met een lagere kwaliteit worden uitgevoerd dan wordt dit via het algemeen bestuur bij de gemeente teruggelegd. De Beleidsnotitie zegt: "Indien blijkt dat de 4GR als gevolg van deze methodiek met structureel nadelige effecten worden geconfronteerd, dan kan de GR aan het eigen bestuur een voorstel doen ter compensatie van deze nadelige effecten". Een wijziging van de gemeentelijke bijdrage is altijd een beslissing van het algemeen bestuur, met inbreng van een zienswijze van gemeenteraden.

3. Indexering van het gemeentefonds

Gemeenten en provincies beschikken over verschillende inkomstenbronnen om de uitgaven voor hun taken te financieren. Eén van de belangrijkste inkomstenbronnen hiervan is de algemene uitkering uit het Gemeentefonds en het Provinciefonds. Tot 2024 werd het accres bepaald op basis van de trap-op-trap-af-systematiek. Voor de periode daarna zijn afspraken gemaakt over een methodiek die voor gemeenten meer stabiliteit en financiële zekerheid oplevert. Doel is de fondsen voor gemeente en provincie reëel 'op niveau' te houden. In de Bijzondere ledenbrief van de VNG² wordt uitgelegd hoe de systematiek werkt en waar deze nog tekort schiet.

Sinds 2024 is het Gemeentefonds gekoppeld aan de nominale ontwikkeling van het bruto binnenlands product (bbp). De jaarlijkse bijstelling heet accres en bestaat uit een prijsdeel en een volume deel. Het prijsdeel moet prijsstijgingen van inkoop opvangen en het deel van de stijging van de lonen dat zorgt voor koopkrachtbehoud (onder andere door inflatie). Het volumedeel bruto binnenlands product (economische groei) kan benut worden voor het opvangen van stijgende kosten door volumegroei, zoals door een stijgend inwonertal én voor het opvangen van de reële stijging van de lonen. Het accres is generiek van aard en kan naar het inzicht van individuele gemeente worden ingezet binnen de hele begroting.

De VNG constateert in de bijzondere ledenbrief dat het Centraal Planbureau de ontwikkeling van het prijspeil bbp voor het lopende jaar structureel te laag raamt. Relatief gezien krimpt het gemeentefonds daarmee voortdurend en raakt de verhouding tussen de taken en middelen van gemeenten in negatieve zin. Om dit te voorkomen dringt de VNG er bij Kabinet en parlement op aan om het prijsaccres te bepalen op basis van het daadwerkelijke prijspeil bbp in plaats van ramingen. Het gebruik van de bbp-index op zichzelf staat niet ter discussie. Daarnaast constateert de VNG dat de indexering van de autonome groei van het gemeentefonds fouten bevat met nadelig financiële gevolgen voor gemeenten. De fondsbeheerders zoeken deze fouten uit. Verder blijkt de nieuwe financieringssysteematiek tekort te schieten om de groei van de uitgaven op te vangen. Hierover loopt een discussie (Financiële verhoudingswet) tussen Rijk en VNG/IPO. Het Rijk heeft om deze reden per saldo t/m 2027 cumulatief € 3 miljard voor gemeenten beschikbaar gesteld, bedoeld om onder andere de jeugdzorguitgaven te dekken en de terugval in het gemeentefonds vanaf 2026 deels te dempen.

Vanuit het perspectief van gemeenten kan het volgende worden geconcludeerd:

- Er is uitzicht dat de methodiek van indexeren als ook de autonome groei van het gemeentefonds voor gemeenten positief wordt bijgesteld.
- De bbp-indexering laat zien dat gemeenten de dekking voor de indexering van de 4GR (grotendeels de loonstijging) moeten vinden in zowel het prijsdeel als het volumedeel van het accres.
- Door het tekortschieten van de gewijzigde methodiek van indexering van het gemeentefonds kunnen gemeenten te maken hebben met een financiële uitdaging. Dit kan verschillen per gemeente. Voor een integrale afweging binnen de begroting van gemeenten zullen verbonden partijen zoals de 4GR in afstemming met de gemeenten als opdrachtgever inzichtelijk moeten maken welke bijdrage vanuit hun takenpakket mogelijk is, voor collectieve taken zal daarvoor regionale afstemming nodig zijn.

4. Beschouwing indexeringsmethodiek 4GR

Dit hoofdstuk gaat in op de vraag welke methodiek van indexeren gedurende een langere periode voor een stabiele en voorspelbare financiering zorgt. Zodat de gemeenten weten waar ze aan toe zijn én de 4GR in staat worden gesteld in de doelrealisatie van gemeenten de opgedragen taken adequaat uit te voeren.

Overwegingen vooraf

Iedere methodiek van indexeren zal verschillen laten zien met de werkelijkheid. Het gaat erom dat de methodiek de kans zo klein mogelijk maakt dat de begrotingen van gemeenten en 4GR voortdurend financieel moeten worden bijgesteld en er een te groot beslag op de (beperkte) algemene reserves van de 4GR moet worden

² Bijzondere ledenbrief VNG Rijksbegroting 2026 en de gevolgen voor gemeenten, oktober 2025

gedaan. In dat geval is het risico immers groot dat het beleidsgesprek over inhoud en taken ondergeschikt raakt aan het gesprek over de financiering daarvan.

Het is belangrijk te constateren dat de samenstelling van de lastenstructuur van de 4GR substantieel anders is dan die van gemeenten. Waar de looncomponent een significant aandeel in de kosten van een GR beslaat (tot ca. 75%), is dat aandeel bij gemeenten significant lager (15-25%). Het verplicht doorvoeren van Cao-afspraken heeft daarmee een grotere impact op de begrotingen van de 4GR. Een vanuit gemeentelijke perspectief passende indexeringsmethodiek kan daarom minder passend zijn bij een lastenstructuur als die van de 4GR.

Vanuit het gezamenlijke perspectief voor gemeenten en 4GR van financiële zekerheid en stabiliteit is in algemene zin een indexeringsmethodiek niet geschikt als een bezuinigingsinstrument. Het is te willekeurig, te generiek, houdt geen rekening met specifieke situatie van een individuele GR, is niet duurzaam en gaat voorbij aan de verplichtingen die zowel gemeenten als 4GR hebben om de cao-afspraken na te komen. Het risico is daardoor te groot dat de kwaliteit van de uitvoering van taken onder de ondergrens zakt en in latere jaren financiële herstelacties nodig zijn om de uitvoering weer op een adequaat niveau te krijgen. Vanuit de financiële uitdaging waar gemeenten mee te maken kunnen hebben, moet een duurzame financiële bijdrage vanuit de 4GR daarom het beste worden afgewogen op de inhoud, taken en uitvoeringsniveau (effectiviteit, takendiscussie), resulterend in een inhoudelijk geladen bezuinigingsopdracht. Daarnaast hebben de 4GR continue aandacht voor het verbeteren van de efficiënte uitvoering (uniform, eenvoudig en digitaal) van taken. Het is daarom meer de vraag hoe gemeenten met iedere individuele GR een tijdig en gezamenlijk proces kunnen organiseren als van de betreffende GR een bijdrage aan een financiële opgave wordt verwacht. Dit staat echter volledig los van het proces van indexeren.

Mede vanuit de financiële uitdaging van gemeenten is het, ongeacht de te hanteren indexeringsmethodiek, van belang hoe wordt omgegaan met verschillen tussen indexatie en realisatie. Zoals in hoofdstuk 2 uitgelegd vindt er in de huidige methodiek geen nacalculatie plaats maar worden positieve en negatieve verschillen geëgaliseerd via de algemene reserve (met inachtneming van de afgesproken streefwaarden). In de huidige methode wordt een verschil op indexering niet expliciet zichtbaar maar is onderdeel van het jaarrekeningresultaat. Bij structurele positieve of negatieve verschillen zal een voorstel moeten worden gedaan over hoe daarmee wordt omgegaan. Daarvoor is altijd een besluit van het Algemeen Bestuur nodig. Voor een goede integrale afweging is het vanuit het perspectief van zowel gemeenten als 4GR van belang dat het (financiële) verschil expliciet zichtbaar wordt gemaakt zodat er een structureel en reëel sluitende begroting kan worden vastgesteld.

Het financieel weergeven van verschillen tussen begroting en realisatie op de loonindex is uitvoerbaar omdat het verschil tussen de begrote en reële loonstijging op basis van de CAO goed kan worden berekend. Voor de 4GR zijn de loonkosten de grootste kostencomponent. Inzicht geven in de financiële verschillen op de prijsindex van goederen en diensten blijkt echter in de praktijk nauwelijks uitvoerbaar omdat daarvoor op basis van de daadwerkelijke inkoopanalyse alle onderliggende individuele contracten moeten worden bekeken, waarbij ieder contract haar eigen indexeringsafspraken kent. Deze analyse moet ook meerjarig worden uitgevoerd omdat contracten geregeld voor de looptijd van een contract vaste prijzen kennen. Kapitaalgoederen worden zelfs maar eens in de 8 tot 15 jaar aangeschaft. Gezien het beperkte aandeel in de lasten waarop de prijsindex van toepassing is (gewogen index) en de eenduidigheid lastiger is te bepalen, is vanwege redenen van kosteneffectiviteit de constatering dat het verschaffen van nader inzicht hierover geen reële mogelijkheid is. Dat is ook de reden dat in de uitwerking van de scenario's alleen is gekeken naar de loonindexering.

Voor zowel de 4GR als de deelnemers is het wenselijk dat een gemeenschappelijke regeling beschikt over een passend weerstandsvermogen om snel en adequaat te handelen in geval dat onvoorziene omstandigheden met een significante financiële impact zich voordoen. De hoogte van de algemene reserve wordt niet gerelateerd aan de geïnventariseerde risico's maar aan het totaal van de baten uit de begroting. Dat is uitgedrukt in een minimale en maximale streefwaarde. Het jaarresultaat wordt in principe gemuteerd op de algemene reserve indien en voor zover deze zich binnen de marge van de minimale en maximale streefwaarde bevindt. Dit wordt gezien als een kader stellende bandbreedte. Dit is organisatie-specifiek en wordt bepaald door de aard van de baten en lasten. Het algemeen bestuur besluit over het jaarresultaat en eventuele bijstorting of onttrekking aan de algemene reserve. Het is ook aan het algemeen bestuur van de GR of de bandbreedte volledig wordt ingevuld.

Scenario's en uitgangspunten

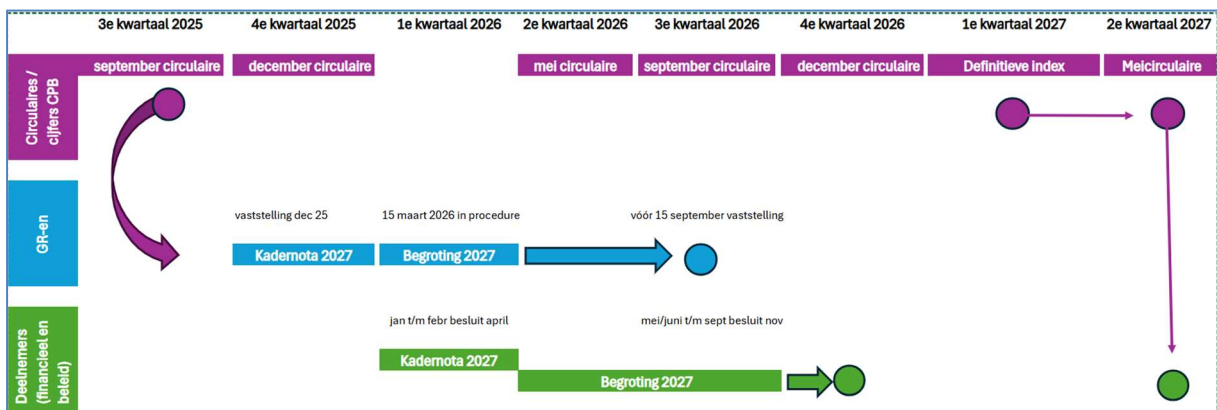
Met deze overwegingen vooraf zijn uit een brainstorm over mogelijke indexeringsmethoden een drietal methoden van indexering relevant bevonden. Daarbij zijn ook andere indexeringsmethodieken besproken (zoals CPI, DPI), maar niet meegenomen omdat deze verder af staan van de uitgangspunten en extra complexiteit zouden toevoegen. De drie methoden zijn in de volgende scenario's uitgewerkt:

- Scenario 1: Aansluiten bij de financiering gemeenten: indexering op basis van het bbp
- Scenario 2: Aansluiten bij de werkelijke kosten van de 4GR.
- Scenario 3: Huidige methodiek aangevuld met aanscherping hoe om te gaan met verschillen

De drie scenario's zijn uitgewerkt en getoetst op de volgende uitgangspunten. Deze uitgangspunten dragen er in hun samenhang aan bij dat er zowel voor gemeenten als de 4GR sprake is van een zo groot mogelijk financiële zekerheid en stabiliteit.

- **Zo actueel mogelijk aansluiten bij de financiering die gemeenten ontvangen.**
Wat zijn de gevolgen als de indexatie die de gemeenten ontvangen ook toegepast zou worden op de 4GR (impact voor de 4GR wanneer voldaan zou worden aan de wens van een aantal gemeenten).
- **Zo actueel mogelijk aansluiten bij de werkelijke kosten van de 4GR.**
Wat zijn de gevolgen wanneer de indexatie van de 4GR zo volledig mogelijk wordt gecompenseerd door de gemeenten.
- **Een soepel en overzichtelijk proces van vaststelling.**
Welke methodiek is zo eenvoudig en transparant mogelijk en belast zowel de gemeenten en 4GR met een zo minimaal mogelijk aantal begrotingsbijstellingen.

Voor het derde uitgangspunt is in de volgende figuur het tijdspad om te komen tot de begroting naast elkaar gezet. Daarin wordt zichtbaar dat de 4GR met kadernota en begroting vooruitlopen op de gemeenten zodat de zienswijzeprocedure kan worden doorlopen en met de reactie daarop door het DB rekening kan worden gehouden. Het laat ook zien dat door deze volgtijdelijkheid de 4GR uit moeten gaan van eerdere prognosecijfers (waaronder de indexering) dan de gemeenten kunnen hanteren.



Op voorhand is duidelijk dat deze uitgangspunten op spanning met elkaar kunnen staan. Dat heeft te maken met het feit dat er niet op voorhand één beste methodiek is. In deze beschouwing is een bepaald perspectief gekozen en worden vanuit dit perspectief de verschillende belangen afgewogen.

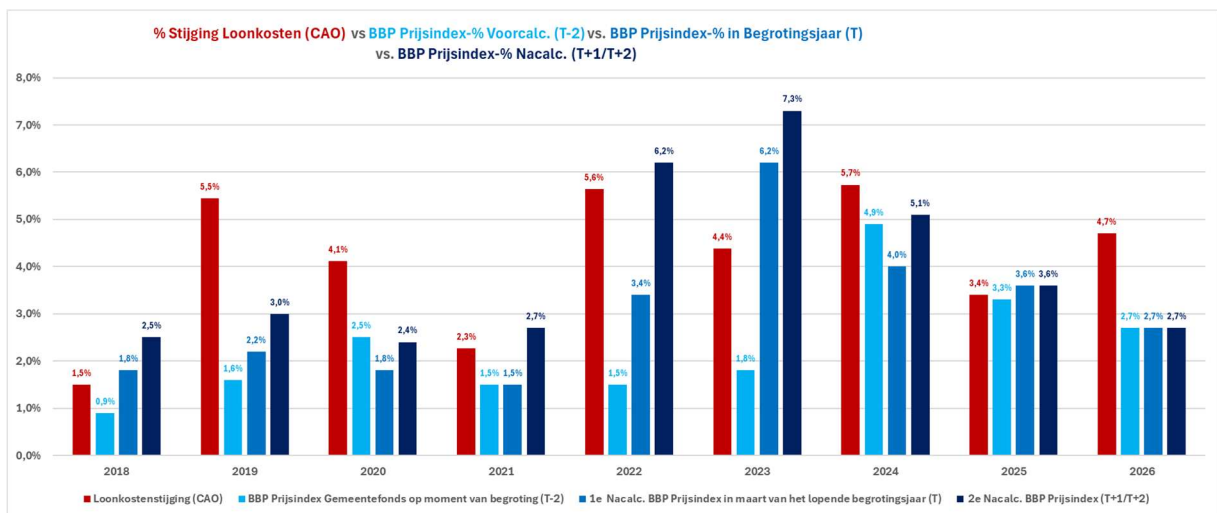
Scenario 1: Aansluiten bij de financiering gemeenten: indexering op basis van het bbp

Voor scenario 1 gaan we ervanuit dat de indexering zo dicht mogelijk aansluit bij de indexering die gemeenten vanuit het rijk ontvangen. De gemeentelijke indexering vindt plaats op basis van het bbp. Daarbij moet voor een goede vergelijking uit worden gegaan van zowel het prijsdeel als het volumedeel in het accres, aangezien in de

indexeringsmethodiek de loonstijging moet worden opgevangen uit beide delen (koopkrachtinflatie vanuit het prijsdeel, reële loonstijging vanuit het volumedeel). Het volumedeel is echter een samengesteld cijfer waarbij naast de reële loonstijging ook andere volumeontwikkelingen moeten worden opgevangen die niet of nauwelijks van toepassing zijn voor een GR. Daarom is in de analyse alleen gekeken naar het prijsdeel op de loonkosten.

Deze kostensoort vormt voor elke GR veruit de grootste kostenpost en is redelijk eenduidig te vergelijken met indexeringen. Om het verschil met de huidige methodiek inzichtelijk te maken, is in retrospectief gekeken naar de uitwerking: hoe zou de indexering eruit hebben gezien als deze voor de begrotingsjaren 2018-2026 zou zijn toegepast. Doordat de indexering voor de gemeenschappelijke regelingen 1,5 kalenderjaar voor het betreffende begrotingsjaar wordt opgesteld, wordt in de initiële Programmabegroting de prognose van het bbp van 2 jaar vooruit gehanteerd.

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



Voor de uitwerking is de GGD als voorbeeld gehanteerd. In figuur 1 is de index van jaar tot jaar opgenomen. In figuur 2 is het cumulatieve effect inzichtelijk gemaakt. De rode kolom geeft de loonkostenstijging van de GR weer. De eerste (licht) blauwe kolom toont de verwachte bbp-ontwikkeling op het moment dat de kadernota's van de 4GR worden opgesteld. De tweede blauwe kolom toont de verwachte bbp-stijging in het kalenderjaar zelf; dit is de index die door het Rijk voor het accres van het gemeentefonds wordt gehanteerd. Deze index kan dan dus ook door gemeenten worden gehanteerd in hun begrotingen. Deze kan echter niet door de 4GR gebruikt worden in hun ontwerpbegrotingen gezien het voor de 4GR te late moment van beschikbaar komen van deze index.

Dit is een belangrijk punt omdat in dit scenario per definitie de bbp-index gehanteerd door de 4GR in hun kadernota en conceptbegroting af zou wijken van de bbp-index gehanteerd door de gemeenten. Hiermee kan niet aan het beoogde uitgangspunt om aan te sluiten bij de financiering die de gemeenten ontvangen voldaan worden, tenzij latere begrotingswijzigingen worden toegepast. De meest donkerblauwe kolom toont de waarde die na afloop van het jaar wordt bepaald. Dit is de index (nacalculatie) waar de VNG graag op uit wil komen in gesprek met het Rijk. Daarmee zou een nog groter (tijds)verschil ontstaan tussen de indexcijfers die gemeenten en 4GR hanteren.

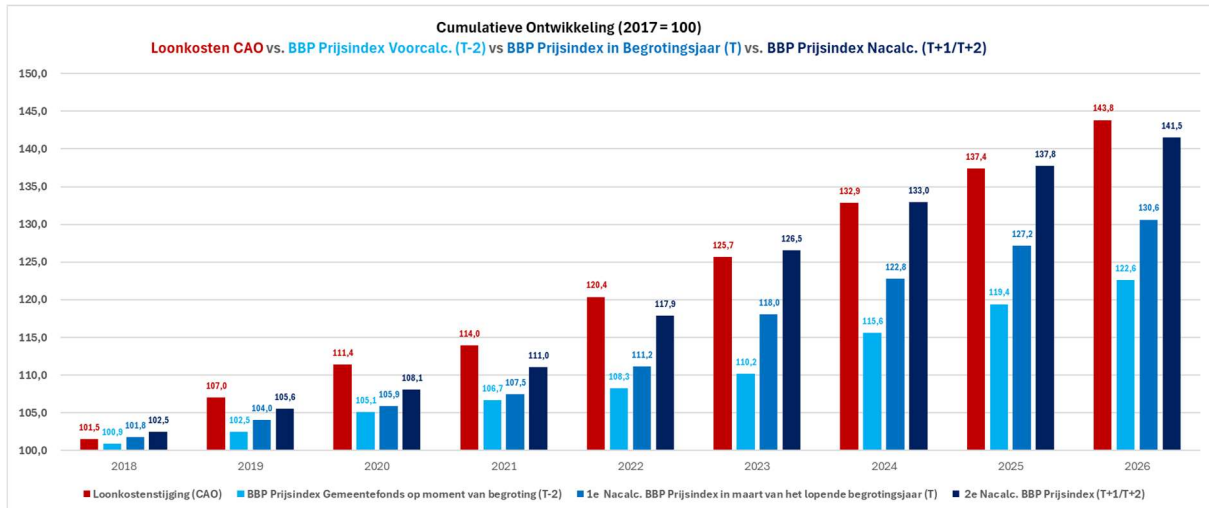
De figuur maakt zichtbaar dat toepassing van de bbp-index voor de GGD tot grote verschillen met de werkelijke inflatie zou leiden wat tot latere aanpassingen middels materiele begrotingswijzigingen gaat leiden en het aanleggen van grotere algemene reserves om de resultaatafwijkingen te kunnen opvangen. Dit verschil zou kleiner zijn en mogelijk zelfs boven de CAO-stijging uit kunnen komen als ook het volumedeel van het accres voor zover het betrekking heeft op de reële loonstijging zou zijn meegenomen. Dit is echter niet financieel inzichtelijk te maken omdat het volume deel van het bbp een samengesteld cijfer is. Daarom is dit niet verder uitgewerkt.

In figuur 1 (jaar op jaar) valt op dat de werkelijke cao-kostenstijging grote afwijkingen laat zien ten opzichte van de indexering en bijna elk jaar hoger uitkomt dan de indexering. Kijken we naar de middelblauwe kleur dan zien we

dat CAO-stijging in 6 jaren hoger is dan de indexering. In de andere drie jaren is deze lager. Daarnaast is te zien dat er per jaar grote verschillen kunnen zitten op de verschillende momenten waarop de raming en definitieve vaststelling van het bbp wordt bepaald.

In figuur 2 (cumulatief) valt nog meer op dat het toepassen van bbp voor indexering van gemeenschappelijke regelingen niet goed aansluit bij de kostenontwikkeling.

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



Mede door het grote verschil in kostenstructuur en het hanteren van verschillende prognosecijfers(momenten), zullen voor de 4GR de verschillen voor het lopende jaar groot kunnen zijn zodat de aansluiting bij de werkelijke kosten onder druk komt te staan. Om goed aan te blijven aansluiten bij de indexering van gemeenten zullen er daarom op meerdere momenten bijstellingen van de begroting nodig zijn.

Omdat de verschillen achteraf worden geconstateerd zal voor de 4 GR ook een grotere buffer (algemene reserve) noodzakelijk zijn om de verschillen op te kunnen vangen. Immers de 4GR moet grotere verschillen tussen enerzijds grotere kostenstijgingen en anderzijds een lagere toename in baten als gevolg van een lagere indexatie op kunnen vangen, tot een (veel) later moment waarop een begrotingswijziging of eerstvolgende ontwerpbegroting voor een nieuw begrotingsjaar gerealiseerd zijn, waarin die verschillen gecompenseerd worden.

Het ligt bovendien niet voor de hand een methode waar gemeenten nog over in gesprek zijn met het Rijk (nacalculatie, fouten, toereikende omvang) en dus nog niet als passend wordt ervaren, nu te introduceren bij 4GR.

Hoewel dit scenario voldoet aan het eerste uitgangspunt is de conclusie dat in de praktijk de verwachting is dat deze indexering voor 4GR en gemeenten niet de beoogde financiële zekerheid en stabiliteit biedt.

Scenario 2: Aansluiten bij de werkelijke kosten van de 4GR.

Het tweede scenario sluit zo dicht mogelijk aan bij de werkelijke kostenontwikkeling van de 4GR. Daarvoor wordt in dit scenario de indexering van de lonen steeds doorgevoerd nadat een nieuwe CAO is vastgesteld. Er is dan zekerheid over de ontwikkeling van de loonkosten. De aandachtspunten bij deze methodiek zijn:

- 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 leiden tot discussie.
- De vier gemeenschappelijke regelingen hanteren niet dezelfde CAO, waardoor ze niet langer op hetzelfde moment met een voorstel voor indexering kunnen komen.
- Per gemeenschappelijke regeling kan de impact van een cao-wijziging anders zijn, denk bijvoorbeeld aan de invoering van een woon-werkverkeerregeling.

- Het moment waarop de CAO, al dan niet meerjarig wordt vastgesteld volgt niet de standaard P&C momenten. De timing van benodigde financiering en daartoe door te voeren begrotingswijzigingen kan ongelukkig uitvallen.

Hoewel dit scenario ogenschijnlijk zo goed als mogelijk aansluit bij de werkelijke kosten is er slechts indirect aansluiting bij de indexering die gemeenten ontvangen, die zoals hiervoor al is aangegeven, nog in discussie is. Daarnaast is de verwachting dat het aantal begrotingsbijstellingen niet bijdragen aan een soepel en overzichtelijk begrotingsproces zowel voor gemeenten als de 4GR. De Cao-afspraken hoeven niet te matchen met de P&C-processen van gemeenten en 4GR en er gelden verschillende Cao's voor de 4GR. Dit scenario biedt daarom onvoldoende financiële zekerheid en stabiliteit voor gemeenten en de 4GR.

Scenario 3: Huidige methodiek aangevuld met aanscherpingen

De huidige methode heeft de afgelopen jaren goed gewerkt. Uitgaande van deze methodiek is bezien hoe de methode van indexering kan worden aangescherpt om te voorkomen dat als gevolg van negatieve afwijkingen de algemene reserve geleidelijk wordt uitgeput én dat bij positieve verschillen de ruimte stilzwijgend wordt ingezet voor nieuw beleid en/of het uitvoeringsniveau van de taken. In dit scenario worden de volgende afspraken (aanscherpingen) gehanteerd bij verschillen:

- a) de gemeenschappelijke regelingen (4 GR) stellen jaarlijks een evaluatie op van de werkelijke ontwikkeling van de loonkosten, afgezet tegen de ontvangen loonindexering.

Toelichting: deze evaluatie wordt door iedere GR afzonderlijk uitgevoerd omdat de realisatie zal moeten worden beoordeeld vanuit de specifieke situatie, kostenstructuur en andere ontwikkelingen die binnen de GR spelen. Bovendien hebben niet alle 4GR met dezelfde CAO te maken waardoor de reële loonstijging kan verschillen.

- b) indien er afwijkingen zijn tussen de ontvangen indexering en de werkelijke loonkostenontwikkeling zal dit niet zonder expliciete bestuurlijke besluitvorming worden omgezet in nieuw beleid;

Toelichting: het resultaat van de evaluatie wordt gerapporteerd aan DB en AB in de eerstvolgende P&C-productie betreffende realisatie van het lopende jaar, zoals tussentijdse rapportage dan wel jaarrekening. Op basis daarvan kan het AB een besluit nemen hoe hiermee wordt omgegaan. Structurele effecten kunnen worden meegenomen in kadernota en/of begroting voor het volgende begrotingsjaar.

- c) indien een gemeenschappelijke regeling aan het einde van het jaar een positief resultaat heeft behaald, wordt terugbetaald aan de deelnemers, tenzij het bestuur anders besluit.

Toelichting: deze aanscherping doet recht aan het perspectief van gemeenten, al dan niet vanwege een financiële opgave, dat een positief resultaat terug gaat naar gemeenten tenzij er op basis van de integrale afweging een andere keuze nodig is. Het algemeen bestuur maakt die afweging en neemt het besluit. Door het moment van de afweging aan het einde van het jaar te leggen wordt de situatie voorkomen waarin er een positief verschil in de indexering zit maar door andere ontwikkelingen negatieve afwijkingen van de begroting ontstaan. Het is dus van belang in de jaarrekening pas een integrale afweging te maken over de bestemming van het verschil. Het verschil inzichtelijk maken gebeurt wel lopende het jaar in de tussentijdse rapportage. Het is aan het algemeen bestuur per GR af te wegen of dat tot financiële bijsturing lopende het jaar moet leiden.

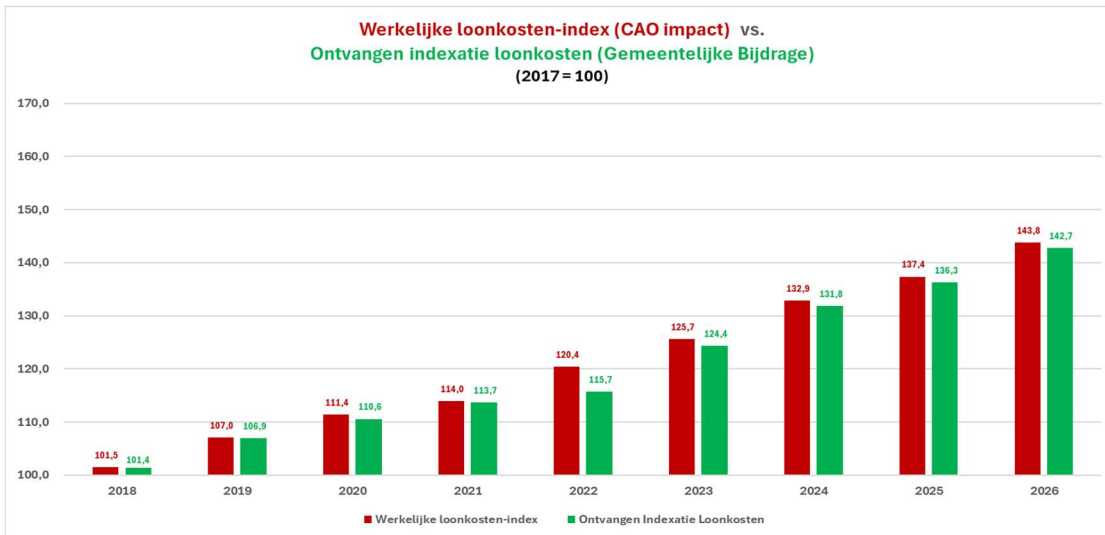
- d) bij de toepassing van de aanscherpingen b en c worden de kader stellende beleidsafspraken over de minimale en maximale omvang van de algemene reserve van de 4GR in acht genomen zodat de algemene reserve van de 4GR binnen de kader stellende bandbreedte blijven.

Toelichting: deze aanscherping legt de relatie met de beleidsuitgangspunten betreffende de omvang van de algemene reserve. Bij de toepassing van de voorgestelde aanscherpingen b en c, moet steeds worden beoordeeld of de algemene reserve binnen de kader stellende bandbreedte is. Is dat niet het geval zal dit eerst moeten gebeuren voordat er van een afweging van nieuw beleid dan wel terugbetaling aan gemeenten sprake kan zijn. Het algemeen bestuur van iedere afzonderlijke GR zal deze afweging maken en een besluit nemen.

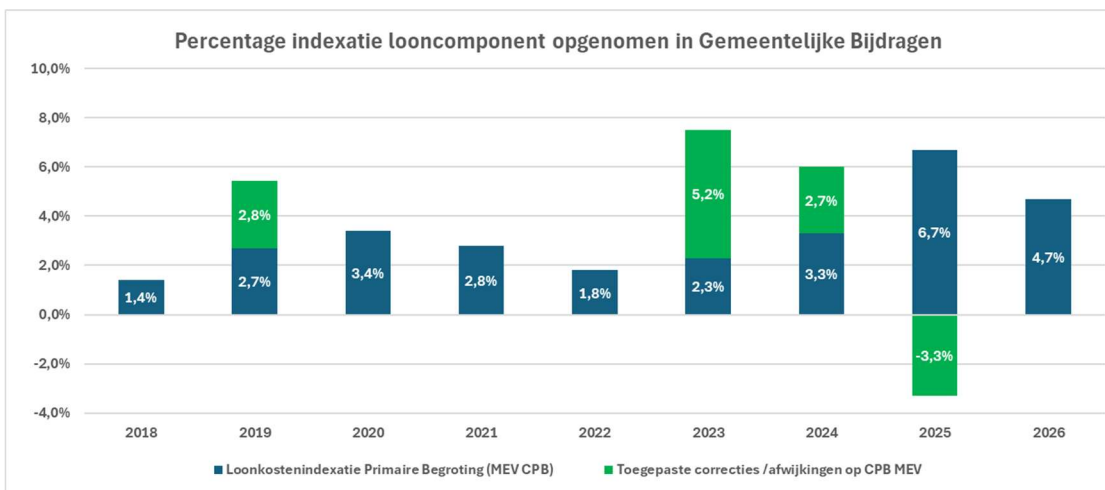
De analyse van dit scenario is als volgt uitgewerkt.

Figuur 3 vergelijkt cumulatief de ontvangen indexering op basis van de huidige methode met de werkelijke loonkostenstijging. Het cumulatieve verschil over de periode 2017-2026 bedraagt 1,1 %. Dat deze goed aansluit komt voor een belangrijk deel doordat er de afgelopen jaren meermaals is besloten tot begrotingswijzigingen onder meer als gevolg van aanvullende of lagere indexering. Dit waren steeds initiatieven vanuit de GR en niet vanuit een afgesproken methodiek. Dit is in figuur 4 zichtbaar gemaakt. De andere drie GR laten een vergelijkbaar beeld zien.

Figuur 3: huidige indexering, op basis data GGD BZO



Figuur 4: correcties in begroting GGD BZO



Het blijven toepassen van de huidige methode met aangescherpte spelregels over hoe om te gaan met verschillen, voldoet daarom aan het 2e en 3e uitgangspunt. De indexering sluit goed aan bij de kostenontwikkeling en kent een soepel en overzichtelijk proces van vaststelling. Dit scenario sluit weliswaar minder goed aan bij de door de gemeenten ontvangen indexering, maar zorgt voor een zo kostendekkend mogelijke methodiek waardoor de eerder aangegeven algemene reserveniveaus toereikend laag kunnen blijven.

Met de aanscherping op de methodiek, worden de verschillen tussen de reële Cao-loonstijging expliciet gemaakt en krijgen de deelnemers meer grip op hoe met de verschillen wordt omgegaan. Het Algemeen Bestuur zal naar aanleiding van de jaarrekening een besluit nemen hoe wordt omgegaan met de gerealiseerde verschillen in de

bestemming van het jaarrekeningresultaat (incidenteel). Vervolgens kan het Algemeen Bestuur op basis van een integrale afweging in de kadernota voor de volgende begrotingsjaren richting geven aan hoe het geconstateerde verschil moet worden verwerkt (structureel). Bij deze methodiek ontstaat er voor zowel gemeenten als de 4GR een passende mate van financiële zekerheid en stabiliteit.

5. Conclusie en voorstel

Op basis van de drie uitgangspunten zijn drie alternatieve indexeringsmethodes uitgewerkt.

Scenario 1 sluit onvoldoende aan op de werkelijke kostenontwikkeling van 4GR. Daarvoor zijn de belangrijkste redenen:

- kostenstructuur van gemeenten en 4GR verschillen, lonen zijn bij 4GR veel dominanter;
- cao-verplichtingen gelden net als bij gemeenten om de taakuitvoering op hetzelfde niveau te houden;
- volumedeel bbp is een samengesteld cijfer met componenten die minder of niet relevant zijn voor GR;
- de volgtijdelijkheid in begrotingsproces betekent dat 4GR en gemeenten per definitie een andere bbp-index moeten hanteren.

Daarnaast zal scenario 1 naar verwachting leiden tot meer begrotingsbijstellingen en/of het aanhouden van een grotere algemene reserve om de verschillen op te kunnen vangen.

Aansluiten bij werkelijke kosten 4GR (scenario 2) leidt tot complexe berekeningen en timingproblemen, draagt niet bij aan een overzichtelijk begrotingsproces en daarmee het minst passend.

Het derde scenario is het best passend is voor de komende jaren. Dit scenario combineert:

- realistische aansluiting op kostenontwikkeling;
- behoud van tijdigheid en stabiliteit voor gemeenten in hun begrotingscyclus;
- versterkte transparantie en bestuurlijke grip via expliciete evaluatie van verschillen;
- doet recht aan de volgtijdelijkheid tussen gemeentelijke begrotingen en de P&C-cycli van de 4GR;
- minimaliseert het aantal tussentijdse begrotingswijzigingen (al dan niet met zienswijzeprocedure);
- voorkomt onnodige buffervorming bij de 4GR

Met de aanvullende regels en aanscherpingen uit scenario 3 wordt bereikt dat er op basis van een integrale besluitvorming met oog voor de specifieke omstandigheden van de individuele GR steeds een besluit van het AB wordt genomen over hoe met de eventuele verschillen tussen indexering en reële loonstijging, positief en negatief, incidenteel en structureel wordt omgegaan.

Het voorstel is daarom in te stemmen met het handhaven van de huidige indexatiemethodiek met de volgende aanscherpingen:

- a) de gemeenschappelijke regelingen (4 GR) stellen jaarlijks een evaluatie op van de werkelijke ontwikkeling van de loonkosten, afgezet tegen de ontvangen loonindexering;
- b) indien er afwijkingen zijn tussen de ontvangen indexering en de werkelijke loonkostenontwikkeling zal dit niet zonder expliciete bestuurlijke besluitvorming worden omgezet in nieuw beleid;
- c) indien een gemeenschappelijke regeling aan het einde van het jaar een positief resultaat heeft behaald, wordt terugbetaald aan de deelnemers, tenzij het bestuur anders besluit.
- d) bij de toepassing van de aanscherpingen b en c worden de kader stellende beleidsafspraken over de minimale en maximale omvang van de algemene reserve van de 4GR in acht genomen zodat de algemene reserve van de 4GR binnen de kader stellende bandbreedte blijven.

Deze aanpassing op de methodiek kan gevolgen hebben voor de financiële verordening van de 4GR. Dit zal worden meegenomen in de evaluatie en actualisatie van de Beleidsnotitie kaders P&C-documenten die in 2026 staat gepland. Deze beleidsnotitie bevat ook uniforme afspraken over de inhoud van de financiële verordening.