

Indexatie subsidies in gemeente Noordoostpolder

Dylan Jong

2 februari 2024



rijksuniversiteit
 groningen

COELO

Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden

1 Inleiding

Gemeenten verstrekken vaak een groot aantal subsidies. De gemeente Noordoostpolder kent bijvoorbeeld subsidieregelingen voor sport en cultuur, maar ook voor ondernemers die willen verduurzamen. Een kenmerk van een subsidie is dat er geld wordt gegeven voor een specifiek doel en voor een specifieke termijn, bijvoorbeeld een begrotingsjaar. Veel subsidies zijn meerdere jaren beschikbaar en moeten jaarlijks opnieuw worden aangevraagd. Het te verstrekken bedrag wordt jaarlijks geïndexeerd.

De raadsfractie van de ChristenUnie-SGP in de gemeente Noordoostpolder maakt zich zorgen over de indexaties die de gemeente vanaf 2020 heeft toegepast. Zij heeft het vermoeden dat de indexatie te laag is geweest en wil hier onafhankelijk onderzoek naar laten doen.¹ De onderzoeksvraag luidt:

Is er vanaf 2020 verschil tussen de indexatie die gemeente Noordoostpolder toepast op de maximumbedragen die worden uitgekeerd als subsidies en de landelijke ontwikkeling van de inflatie?

De onderzoeksvraag wordt in drie stappen beantwoord. Allereerst wordt de huidige indexatieprocedure beschreven. Vervolgens worden de gehanteerde indexatiecijfers vergeleken met de consumentenprijsindex (cpi) en de prijs nationale bestedingen (Pnb) zoals gepubliceerd door het Centraal Planbureau (CPB). Ten derde wordt besproken hoe de huidige indexatiemethode kan leiden tot aanzienlijk cumulatieve verschillen in de prijsindexatie. Tot slot volgt er een conclusie inclusief een suggestie voor aanpassing van de inflatiecorrectiemethode.

¹ Mogelijk speelt dit vraagstuk niet alleen in gemeente Noordoostpolder. Zo constateerde de Taskforce culturele en creatieve sector eerder al dat subsidie-indexaties achterbleven bij de inflatie

(<https://www.binnenlandsbestuur.nl/financien/gemeenten-steunen-podia-maar-mondjesmaat>) en waren er vergelijkbare twijfels over de prijsindexaties van Wmo-tarieven (<https://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/sociaal-werk-liep-31-miljoen-mis-door-ontoereikende-indexaties-wmo-tarieven>).

2 Hoe werkt de subsidie indexatie in de gemeente Noordoostpolder?

Gemeente Noordoostpolder meldt jaarlijks in de programmabegroting onder het kopje “Begrotingsrichtlijnen” in het hoofdstuk “Begroting” van welke kostenontwikkelingen wordt uitgegaan en welke indexaties worden toegepast. Voor subsidies worden twee indexaties weergegeven, namelijk

1. een indexatie voor subsidies in het algemeen, exclusief waarderingssubsidies;
2. een indexatie voor subsidies aan grote gesubsidieerde instellingen.

De inflatiecorrectiemethode is voor beide type subsidies sinds de begroting voor 2019 niet gewijzigd. De inflatiecorrectie voor algemene subsidies wordt gelijkgesteld aan de prijsontwikkeling Bruto Binnenlands Product (BBP) gebaseerd op het laatst-beschikbare Centraal Economisch Plan (CEP) van het CPB, ook wel bekend als de CPB-raming maart. Voor het berekenen van de hoogte van de subsidies aan grote gesubsidieerde instellingen wordt uitgegaan van een gewogen gemiddelde van de inflatiecorrectie voor materiële budgetten en correctie voor salarisontwikkelingen, waarbij eerstgenoemde gelijk wordt gesteld aan de prijsontwikkeling BBP en laatstgenoemde gelijk wordt gesteld aan de loonvoet sector overheid, beide uit hetzelfde CEP. Het gewogen gemiddelde bestaat voor 25% uit de prijsontwikkeling van het BBP en 75% uit de loonvoet sector overheid. Deze weging is voor alle begrotingen 2019-2024 ongewijzigd gebleven.² Tabel 1 toont een overzicht van de gehanteerde inflatiecorrecties.

Tabel 1: Overzicht van gehanteerde inflatiecorrecties voor de gemeente Noordoostpolder

Begroting	Algemeen	Salarisniveau	Grote instellingen
2019	2,4%	3,5%	3,225%
2020	1,4%	2,3%	2,075%
2021	1,8%	3,1%	2,775%
2022	1,6%	1,5%	1,525%
2023	3,0%	3,6%	3,450%
2024	3,9%	5,2%	4,880%
Gemiddelde	2,4%	3,2%	3,0%

Data is afkomstig uit de begrotingen zoals te vinden via: <https://noordoostpolder.pcportal.nl/>. De kolom “Algemeen” toont de inflatiecorrectiepercentages voor de algemene subsidies (prijsontwikkeling BBP). “Salarisniveau” toont de inflatiepercentages voor het salarisniveau (loonvoet sector overheid). “Grote instellingen” toont het gewogen gemiddelde (25 en 75%) van beide inflatiecorrecties, dat gebruikt wordt voor subsidies aan grote gesubsidieerde instellingen.

² Het gewogen gemiddelde is voor 2024 wel afgerond op twee decimalen, waar dit in eerdere jaren niet gedaan werd.

De inflatiecorrectiepercentages zijn allen gelijk aan de percentages uit de betreffende CPB-ramingen, behalve het algemene percentage voor 2024. In het CEP van maart 2023 staat een prijsinflatie BBP van 3%. Deze is daarmee een stuk lager dan het door de gemeente gehanteerde percentage van 3,9%. Hieruit volgt ook dat het gehanteerde percentage voor de grote instellingen op basis van de CPB-raming maart lager zou uitvallen, namelijk 4,65%.

Mogelijk is voor de begroting van 2024 een ander percentage gehanteerd dan vermeldt staat in de begroting. In de begrotingsrichtlijnen van de begroting 2024 staat:

“In de programmabegroting 2024-2027 wordt het prijspeil in de materiële sector gelijkgesteld aan het prijspeil 2023, +3,9% zijnde de prijsontwikkeling Bruto Binnenlands Product (bron: CEP maart 2023).”

Het lijkt er echter op dat in plaats hiervan, de *prijs materiële overheidsconsumptie (imoc)* gebruikt is. Deze is namelijk wel 3,9%. Het is onduidelijk of dit percentage per abuis is genomen, of dat de tekst in de begroting per abuis niet is aangepast.³

³ Het is ook mogelijk dat het hier om een prijsbijstelling gaat. Dit principe wordt nader omschreven in de conclusie van deze rapportage. Dit is echter niet waarschijnlijk aangezien men dan een grotere prijsbijstelling zou verwachten, zie figuur 1, en men zou verwachten dat dit omschreven zou zijn in de begrotingsrichtlijnen van de begroting voor 2024.

3 Hoe verhouden de gehanteerde prijsindexatiecijfers zich tot de cpi en Pnb?

Om na te gaan hoe de gehanteerde prijsindexatiecijfers uit tabel 1 (prijs BBP en loonvoet sector overheid) zich verhouden tot de cpi, afgeleide cpi (overheid) en Pnb, worden deze weergegeven in tabel 2.

Tabel 2: Overzicht van alternatieve inflatiecorrecties voor de gemeente Noordoostpolder

Begroting	cpi	afgeleide cpi	Pnb
2019	2,4%	1,9%	2,4%
2020	1,5%	1,4%	1,5%
2021	1,7%	1,7%	1,9%
2022	1,5%	1,4%	1,7%
2023	2,4%	1,6%	3,1%
2024	3,1%	3,6%	2,8%
Gemiddelde	2,1%	1,9%	2,2%

Data is afkomstig uit de "verzamelde bijlagen" behorend bij de CEP-ramingen van het CPB. Aangezien de begroting voor 2019 opgesteld wordt in 2018, maakt deze gebruik van het CEP uit 2018, dat wil zeggen, de begroting maakt gebruik van het CEP uit maart van het jaar ervoor.

Wanneer we de gemiddelde waarden over de periode 2019-2024 voor tabel 1 en tabel 2 vergelijken, zien we dat de waarden in tabel 1 alle drie hoger zijn dan de waarden in tabel 2. Daarmee is het duidelijk dat de prijsindexatie die de gemeente heeft gebruikt niet hoger, maar juist lager geweest zou zijn wanneer de (afgeleide) cpi of Pnb gebruikt zou zijn.

4 Oplopende verschillen in de prijsindexaties

Toch is het vermoeden dat de gehanteerde indexatie te laag is geweest niet ongegrond. De reden hiervoor ligt in het gebruik van inflatieschattingen zonder *post-hoc* aanpassingen. Zoals hierboven omschreven, gebruikt gemeente Noordoostpolder het laatst-beschikbare CEP om de inflatie voor het komende jaar te bepalen. In het CEP van het CPB staan ramingen voor de afgelopen jaren, het lopende jaar en de komende vier jaar. Uiteraard blijken de daadwerkelijke cijfers nadien veelal net iets anders uit te vallen dan voorspeld. Immers, het is onmogelijk om deze vooraf volledig correct te voorspellen. Het CPB werkt deze cijfers dan ook telkens bij in de nieuwe ramingen.

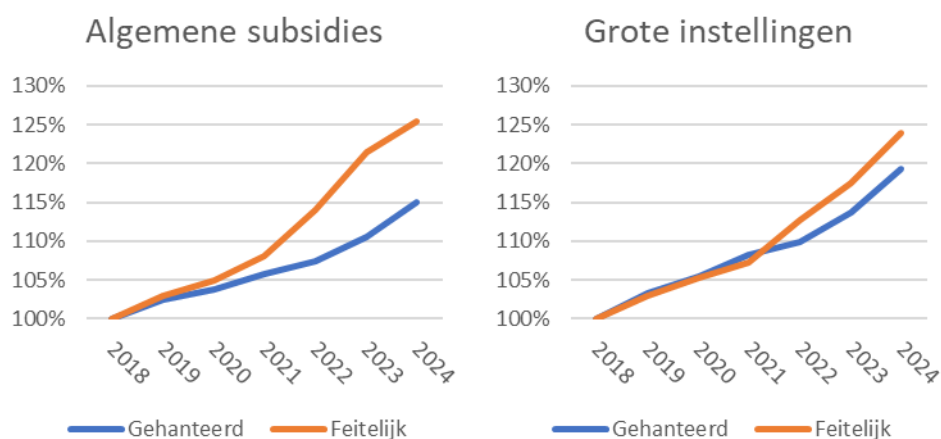
Aangezien de gemeente Noordoostpolder elk jaar uitgaat van prijsindexatieramingen voor het komende jaar, blijken ook deze prijsindexatiecijfers vrijwel altijd te verschillen van de feitelijke inflatie die pas achteraf bekend wordt. Hier wordt echter niks over gezegd in de begrotingsrichtlijnen van de gemeente Noordoostpolder. Ogenschijnlijk wordt met deze ramingsafwijkingen geen rekening gehouden in de prijsindexcijfers voor het jaar erna.⁴ Dit kan betekenen dat er cumulatief grote verschillen kunnen optreden wanneer zich onverwachte gebeurtenissen voor doen, zoals de hoge inflatie in 2022.

Figuur 1 toont de cumulatieve verschillen tussen de gehanteerde indexatiecijfers en de waarden zoals deze in de laatste CPB-raming te vinden zijn (MEV 2024). We zien dat met name de uiteindelijk gerealiseerde inflatie die relevant is voor de algemene subsidies (prijs BBP) een stuk hoger uitgevallen is dan vooraf werd verwacht, en dus dan de door de gemeente gebruikte inflatiecorrectiecijfers. Dit heeft cumulatief flinke consequenties. Een algemene subsidie uit 2018 is in 2024 ongeveer 10,5% lager dan deze was geweest als de feitelijke inflatiecijfers waren gehanteerd.⁵ Het cumulatieve verschil is kleiner voor de loonvoet sector overheid (2,6%), waardoor het cumulatieve verschil voor het samengestelde inflatiecijfer voor de grote instellingen ook kleiner is (4,6%).

⁴ Dit blijkt ook uit het ambtelijk antwoord op de vraag van raadslid S. de Boer van 12 december 2023. De twee rekenvoorbeelden voor twee voorbeeldorganisaties (klein en groot) tonen hoe de subsidie-indexatie zich heeft ontwikkeld in 2020-2024. Hierin is geen prijsbijstelling of verrekening te zien, waardoor de cumulatieve ontwikkeling in lijn is met de blauwe lijnen zoals in figuur 1.

⁵ De cijfers voor 2023 en 2024 zijn bij CMEV 2024 ook nog niet definitief en kunnen dus nog wijzigen.

Figuur 1: Inflatiecorrectie zoals gehanteerd door de gemeente Noordoostpolder vergeleken met de inflatiecorrectie zoals die was geweest bij gebruik van feitelijke inflatiecijfers (cumulatief)



De percentages in de verticale as tonen de procentuele ontwikkeling in de nominale waarde voor een subsidie uit 2018. Deze begint op 100% in 2018, om vervolgens cumulatief toe te nemen aan de hand van de inflatiecorrecties voor 2019-2024. De data voor de inflatiecorrectie zoals gehanteerd door de gemeente Noordoostpolder komt (gehanteerd) komen overeen met data uit tabel 1. De data voor de inflatiecorrectie zoals die was geweest bij gebruik van feitelijke inflatiecijfers (feitelijk) zijn afkomstig uit de Concept Macro Economische Verkenning 2024 (CMEV), augustus 2023 raming van het CPB.

5 Conclusie en aanbeveling

We kunnen concluderen dat er vanaf 2020 inderdaad een verschil is ontstaan tussen de indexatie die gemeente Noordoostpolder heeft toegepast op de subsidiebedragen en de daadwerkelijke ontwikkeling van de inflatie. Dit heeft niet zozeer te maken met het type inflatiecijfer dat gebruikt wordt (e.g. PnB versus prijs BBP), maar komt doordat er enkel gebruikgemaakt wordt van verwachte inflatiecijfers zonder een verrekening achteraf, die corrigeert voor afwijkingen tussen ramingen en realisatie. Het ligt dan ook voor de hand om een *post-hoc* verrekening toe te passen.

Inspiratie hiervoor kan men halen uit de methode die het Rijk toepast bij het indexeren van het gemeentefondsaccres. Het Rijk gebruikt namelijk een vergelijkbare methode om het gemeentefonds accres te indexeren:

“De loon- en prijsontwikkeling in het accres wordt bijgesteld met een gecombineerde index op basis van de CPB-indices voor de loonvoet sector overheid, de prijsontwikkeling materiele overheidsconsumptie (IMOC) en de prijsontwikkeling bruto overheidsinvesteringen (IBOI). Hierbij wordt een verdeling van 60/20/20 tussen loon, consumptie en investeringen aangehouden. De individuele indexen worden in procenten met één cijfer achter de komma bijgehouden, de gecombineerde index wordt bijgehouden met twee cijfers achter de komma.”⁶

Het Rijk past vervolgens echter wel een verrekening toe en noemt dit een prijsbijstelling:

“De indices worden bijgesteld op basis van het CEP-raming van het CPB in het voorjaar en op basis van de MEV-raming in september. De tranche van het lopend jaar wordt in het voorjaar vastgezet op basis van indices uit de CEP-raming.”⁷

Indien nodig, volgt er een extra prijsbijstelling, zoals voor het jaar 2022:

“In 2022 is de inflatie na het uitkomen van het CEP 2022 gestegen. Daarom heeft het kabinet bij Najaarsnota 2022 besloten om eenmalig vanaf 2023 een extra tranche prijsbijstelling uit te keren aan begrotingen van het Rijk en aan het Gemeente- en Provinciefonds. Deze bijstelling is berekend op basis van het verschil in de prijsontwikkeling 2022 tussen het CEP vorig jaar en het CEP dit jaar.”⁸

⁶ Zie: Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, 36 350, nr. 1, blz. 205.

⁷ Idem

⁸ Zie: Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, 36 350, nr. 1, blz. 206.