

ADVIESNOTA voor burgemeester en wethouders

Openbare besluitenlijst

Zaaknummer: 17513-2023

Medewerker	:	Gerald Grashof
Team	:	Directie
Datum	:	1 mei 2023
Portefeuillehouder	:	wethouder H. Olthof

<p>BIJLAGEN:</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> Kadernota 17517-2023</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> Raadvoorstel 17513-2023</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> Uitvoeringsagenda bestuursakkoord 10315-2023</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> Essaybundel ROB 17517-2023</p>
<p>AFSTEMMING MET</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> anders, nl. --</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> Actief openbaar</p> <p><input type="checkbox"/> Niet actief openbaar</p> <p><input type="checkbox"/> Actief openbaar, eerst contact met steller van deze adviesnota</p>
<p>ONDERWERP</p> <p>Kadernota 2024-2027</p>

BESLUIT burgemeester en wethouders

De gemeenteraad voor te stellen:

1. De begrotingsrichtlijnen als uitgangspunt voor het opstellen van de ontwerpbegroting 2024 vast te stellen;
2. De kadernota 2024-2027 vast te stellen inclusief de uitvoeringsagenda bestuursakkoord en het nieuwe beleid als kader voor het opstellen voor de ontwerpbegroting 2024-2027 en deze te verwerken in de ontwerpbegroting 2024-2027.

SAMENVATTING

De kadernota 2024-2027 schetst de beleidsmatige en financiële kaders voor de begroting 2024 en de meerjarenbegroting 2025-2027. Naast de autonome ontwikkelingen is in de kadernota ook rekening gehouden met ontwikkelingen bestaand beleid, de uitvoeringsagenda van het bestuursakkoord "focus en verbinding" en het nieuwe beleid. Op basis van deze kadernota kan voor de jaren 2024 en 2025 een sluitende begroting worden gepresenteerd. Omdat veel uitkeringen van de rijksoverheid (waar de gemeente voor ruim 80% van afhankelijk is) een incidenteel karakter kennen kan vanaf 2026 helaas geen sluitende financieel meerjarenperspectief worden geboden. Dit betekent dat in 2025 op basis van een tussenevaluatie opnieuw naar het financieel meerjarenperspectief zal worden gekeken. Voor nu betekent dit dat uitvoeringsagenda van het bestuursakkoord en het nieuwe beleid in uitvoering zal worden genomen.

INLEIDING

Het jaar 2023 staat in het teken van de vertaling van het strategische raadsakkoord en het bestuursakkoord “focus en verbinding” naar een (college) uitvoeringsagenda. Deze vertaling is in deze kadernota geplaatst in de context van een aantal relevante maatschappelijke en financiële ontwikkelingen.

Maatschappelijke ontwikkelingen

Maatschappelijke ontwikkelingen beïnvloeden permanent het beleid en de financiën van onze gemeente. Vooral de oorlog in Oekraïne heeft invloed. Denk aan de vluchtelingenstroom en de uitdaging voor gemeenten om voor voldoende opvang te zorgen. Ook heeft de oorlog effect op de economie. Door gestegen energiekosten neemt de inflatie toe. De oorlog leidt ook tot schaarste van materiaal waardoor projecten vertraging oplopen. Daarnaast laat de coronacrisis nog sporen na.. Als laatste noemen we de krapte op de arbeidsmarkt. Dat heeft invloed op de economie en ook op onze eigen organisatie. Naast deze maatschappelijke en economische onzekerheden zijn het ook op financieel terrein onzekere tijden voor gemeenten.

Financiële ontwikkelingen

- a. Nieuwe financieringssystematiek
Het kabinet heeft besloten om voor na 2025 een nieuwe financieringssystematiek te ontwikkelen voor lagere overheden. Een uitbreiding van het lokale belastinggebied is hierbij een mogelijkheid. Op dit moment weten we nog niet hoe de nieuwe financieringssystematiek tussen Rijk en gemeenten zich ontwikkelt.
- b. Inflatie/prijsstijgingen
Naast forse inflatie hebben we te maken met hogere energieprijzen. Het kabinet heeft in de najaarsnota 2022 aangekondigd dat er in de Voorjaarsnota van 2023 een extra prijsbijstelling komt waarbij de verdeling van de middelen over gemeenten is opgenomen in de mei-circulaire 2023.
- c. Opschalingskorting
Sinds 2015 hebben gemeenten te maken met een korting op het gemeentefonds. De verplichting tot opschaling is afgeschaft maar de bijbehorende korting niet. De rijksoverheid heeft de afgelopen jaren tijdelijk het ophogen van de opschalingskorting geschrapt maar vanaf 2026 staat de opschalingskorting wel weer in de cijfers. De VNG is hierover in gesprek met het kabinet.
- d. Herverdeling gemeentefonds
Vanaf 1 januari 2023 is het verdeelmodel van het gemeentefonds herzien. De verdere implementatie van het nieuwe verdeelmodel is afhankelijk van de evaluatie daarvan eind 2025.

De geschetste maatschappelijke en financiële ontwikkelingen geven een beeld van (grote) financiële onzekerheid. Desondanks hebben wij een Kadernota 2024-2027 uitgebracht waarin een vertaling is gemaakt van en rekening is gehouden met de uitvoering van het bestuursakkoord en zijn ook de ontwikkelingen nieuw beleid hierin verwerkt. Deze keuze zal onder “Argumenten” nader worden onderbouwd.

Deze kadernota schetst de beleidsmatige en financiële kaders voor de begroting 2024 en de meerjarenbegroting 2025-2027 en bevat daarnaast, zoals gebruikelijk, de begrotingsrichtlijnen. Deze richtlijnen zijn uitgangspunt voor het opstellen van de ontwerpbegroting 2024.

Ook wordt het financieel meerjarenperspectief geschetst op basis van de begroting bij ongewijzigd beleid, aangevuld met te verwachten autonome ontwikkelingen, ontwikkelingen in bestaand beleid, de uitvoeringsagenda bestuursakkoord “focus en verbinding” en het nieuwe beleid. Tevens zijn de ontwikkelingen in de algemene uitkering op basis van de meicirculaire 2023 meegenomen.

Met de vaststelling van de kadernota worden:

- De algemene begrotingsrichtlijnen vastgesteld;
- De actuele- beleids- en budgettaire ontwikkelingen (externe autonome ontwikkelingen en autonome ontwikkelingen bestaand beleid) verwerkt ter voorbereiding van de ontwerpbegroting 2024 en de meerjarenraming 2024-2027;
- De financiële consequenties van het uitvoeringsprogramma van het bestuursakkoord “focus en verbinding” en het nieuw beleid vertaald naar de meerjarenraming 2024-2027;
- Kaders gesteld ten behoeve van het te voeren financieel beleid ter voorbereiding op de begroting 2024 en de meerjarenraming 2024-2027.

BEOOGD RESULTAAT

Het beschikken over een financieel en beleidsmatig kader op basis van de begrotingsrichtlijnen en de financiële vertaling van de autonome ontwikkelingen, het uitvoeringsprogramma bestuursakkoord en het nieuw beleid.

KADER

Financiële verordening gemeente Olst-Wijhe
Gemeentewet

ARGUMENTEN

Na de verkiezingen in 2022 heeft de gemeenteraad een Strategische Raadsagenda (SRA) opgesteld en is op basis daarvan het bestuursakkoord "Focus en Verbinding 2022-2026" opgeleverd. Bij de begroting 2023 is nog geen rekening gehouden met de financiële vertaling dit bestuursakkoord. Wel is een aantal voorstellen gedaan om op belangrijke onderwerpen uit het bestuursakkoord "van de wal te komen" zodat uw raad na het maken van afwegingen bij deze kadernota snel vervolgstappen kan maken.

Uitgangspunt blijft om conform het bestuursakkoord kaders te geven voor een structureel en reëel evenwicht van de de meerjarenbegroting 2024-2027. Dit echter wel vanuit de context van grote financiële onzekerheden in het meerjarenperspectief als gevolg van de hierboven geschetste ontwikkelingen en de bestuurlijke ambities die zijn verwoord in het bestuursakkoord.

Helaas moet worden vastgesteld dat de financiële onzekerheid voortduurt en dat het financieel meerjarenperspectief ten opzichte van begroting 2023 is verslechterd. Dit als gevolg van autonome ontwikkelingen aan de kostenkant (€3,0 miljoen) versus onvoldoende dekking vanuit de rijksoverheid (€1,5 miljoen). Dit betekent dat weliswaar voor de jaren 2024 en 2025 nog een nipt sluitende begroting kan worden gepresenteerd maar dat voor de jaren 2026 en 2027 een geprognostiseerd tekort ontstaat van €1,8 miljoen.

In de bijlage van de kadernota 2024-2027 is door middel van de uitvoeringsagenda de benodigde realisatiekracht in beeld gebracht en financieel vertaald om tot volledige uitvoering van het bestuursakkoord over te kunnen gaan. Ook wordt het noodzakelijke nieuwe beleid in deze kadernota meegenomen.

Het uitvoeringsprogramma is getoetst aan de uitkomsten en conclusies van de heroverwegingsoperatie die in 2021 is uitgevoerd.

Hierbij is focus gelegd op het thema "wonen" waarvoor reeds in 2021 is gekozen bij afronding van de heroverwegingsoperatie. Daarbij is op dat moment een deel van de bezuinigingen ingezet om aan dit thema invulling te kunnen geven met als inzet om te komen tot realisering van 1000 tot 1200 woningen over een periode van 10 jaar. Dit vanuit de gedachte "heroverwegen met perspectief".

Inmiddels is deze ambitie volledig in uitvoering genomen en worden de nodige randvoorwaarden geschapen om de realisering van deze ambitie ook voor de komende jaren te continueren.

Naast het thema wonen kan worden vastgesteld dat het thema "klimaat en energie" ook in uitvoering kan worden genomen omdat hiervoor vanuit het rijk de nodige (structurele) middelen beschikbaar worden gesteld en niet om een nadere afweging vragen bij de kadernota. Dit geldt eveneens voor de ambities uit het bestuursakkoord op het gebied van sport en gezondheid waarbij de zogenoemde GALA-regeling het benodigde financiële kader biedt om deze te realiseren.

De overige ambities op de verschillende thema's uit het bestuursakkoord vragen om aanvullende financiële middelen dan wel om het op onderdelen terugdraaien van bij de heroverweging genomen besluiten teneinde deze te kunnen realiseren.

Ondanks het verslechterende financiële meerjarenperspectief stellen wij voor om in te stemmen met de uitvoeringsagenda bestuursakkoord “focus en verbinding 2022-2026” en het nieuwe beleid op basis van de volgende overwegingen.

- Autonome factoren zowel aan de inkomstenkant (m.n. uitkeringen vanuit de rijksoverheid) als aan de uitgavenkant (m.n. inflatie en rente) maken het prognostiseren van een (sluitend) meerjarenperspectief uitermate complex zo niet onmogelijk. Daarmee is sprake van een zeer beperkte “hardheidswaarde” zeker wanneer dit een langere termijn bestrijkt.
- Op basis van de voorjaarsnota wordt door de VNG gesteld dat gemeenten vanaf 2026 structureel €3 miljard minder beschikbaar hebben voor het uitvoeren van gemeentelijke taken en nadrukkelijk inzet zal worden gepleegd om dit om te buigen. Vooruitlopend op de uitkomsten van deze onderhandelingen keuzes te maken in het uitvoeringsprogramma en het nieuwe beleid is te prematuur.
- De uitvoeringsagenda en het nieuwe beleid hebben vanuit financieel perspectief een beperkte en overzienbare invloed op de totale financiële huishouding van de gemeente.
- Na de recente heroverweging zou een nieuwe heroverwegingsoperatie nodig zijn om een nadere afweging te kunnen maken tussen enerzijds de uitvoeringsagenda en het nieuwe beleid en anderzijds het bestaande beleid. De autonome ontwikkelingen van zowel de inkomsten als de uitgaven zijn van een dusdanige onzekerheid dat een dergelijke operatie op dit moment zowel bestuurlijk als maatschappelijk als zeer onwenselijk wordt gezien.
- Door sluitende jaarschijven 2024 en 2025 ontstaat in tijd gezien ruimte om in 2025 een zogenoemde tussenevaluatie uitvoering bestuursakkoord op te leveren waarbij eventueel nadere afwegingen gemaakt kunnen worden op basis van het dan bekende financiële meerjarenperspectief. Dit kan in een ongunstig scenario leiden tot een nieuwe heroverwegingsoperatie in 2025.

In een recent uitgebracht essay van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) wordt nadrukkelijk aandacht gevraagd voor de complexe uitdaging waar gemeenten voor staan veroorzaakt door onzekerheden in de financiële verhoudingen tussen overheden met onzekere en incidentele rijksuitkeringen en daarmee het ontbreken van structurele dekking terwijl de reservepotten goed zijn gevuld.

Door de incidentele uitgaven voor 2024 en 2025 van een incidentele dekking te voorzien vanuit de reserve “nader te bestemmen middelen” zijn wij in staat om een sluitende begroting te presenteren voor de jaarschijven 2024 en 2025. Hiermee kunnen wij in elk geval uitvoering geven aan het bestuursakkoord “focus en verbinding” en de daaraan verbonden grote opgaven waar wij als gemeente de komende jaren voor staan

DRAAGVLAK

Niet van toepassing

DUURZAAMHEID

RISICO'S (financieel/juridisch)

Het voorgestelde scenario herbergt uiteraard financiële risico's in zich. Hier staat echter tegenover dat in de afgelopen jaren financiële buffers zijn opgebouwd:

- De post onvoorzien is opgehoogd;
- De heroverwegingsoperatie heeft mede als resultaat gehad dat de financiële buffers van de gemeente zijn versterkt;
- In de afgelopen jaren is sprake geweest van substantiële overschotten bij de jaarrekening(en) die gedeeltelijk zijn toegevoegd aan de reserve nader te bestemmen middelen.

Het dekken van de benodigde incidentele middelen uit de reserve nader te bestemmen middelen geeft het volgende beeld:

Reserve Nader te bestemmen middelen: onttrekking incidentele budgetten	2024	2025
Autonome ontwikkelingen:		
- Implementatie Omgevingswet	330.000	
- Toekomstvisie Bibliotheek Wijhe	54.000	
- I-uitvoeringsplannen	24.000	29.000
Economie (en recreatie en cultuur):	50.000	50.000
- Gebiedsmanager		
In verbinding met onze inwoners:	50.000	50.000
- Uitvoeringsprogramma dienstverlening		
- Uitvoeringsprogramma overheidsparticipatie	90.000	70.000
Mutatie reserve Nader te bestemmen middelen	598.000	199.000

Op basis van de concept- jaarrekening 2022, de begroting 2023-2026 en bovenstaande incidentele onttrekkingen is het saldo van de reserve nader te bestemmen middelen bepaald op:

Reserve Nader te bestemmen middelen	2024	2025	2026	2027
Saldo reserve Nader te bestemmen middelen	6.761.839	6.751.839	6.741.839	6.731.839

Ofwel: de gemeente beschikt over een gezond financieel weerstandsvermogen op basis waarvan de geschetste risico's als verantwoord mogen worden aangeduid temeer omdat medio 2025 een tussenevaluatie wordt uitgevoerd inclusief een herijking van het financieel meerjarenperspectief.

FINANCIËLE CONSEQUENTIES

De autonome ontwikkelingen, het saldo uitwerking "mei-circulaire", de uitvoeringsagenda bestuursakkoord en het nieuwe beleid laat het volgende financiële meerjarenperspectief zien.

Meerjarenbeeld begroting 2024-2027	2024	2025	2026	2027
Saldo begroting 2023-2027 tot en met heden	1.662.886	2.298.980	419.561	419.561
Saldo uitwerking Meircirculaire 2023	1.677.000	1.769.000	1.600.000	1.552.000
Saldo verwachte autonome ontwikkelingen	-2.804.134	-3.149.205	-3.164.205	-3.093.893
Saldo uitvoeringsagenda Bestuursakkoord	-417.500	-497.500	-497.500	-497.500
Nieuw Beleid Kademota 2024-2027 en volgende jaren	-26.643	-33.819	-45.587	-52.873
Saldo meerjarenbeeld begroting 2024-2027	91.609	387.456	-1.687.731	-1.672.705

Voor de beoordeling door de provincie wordt gekeken naar het structurele begrotingssaldo. Op basis van bovenstaande inbreng komt dat uit op:

Structureel begrotingssaldo 2024-2027	2024	2025	2026	2027
Structureel begrotingssaldo 2024-2027	67.482	235.926	-1.873.755	-1.858.729
Structureel begrotingssaldo 2024-2027	2024	2025	2026	2027
Structureel begrotingssaldo 2024-2027	67.482	235.926	-1.873.755	-1.858.729

AANPAK/UITVOERING

De uitgangspunten en voorstellen in de kadernota zijn het kader voor het opstellen van de ontwerp-begroting 2024.