

Technische uitgangspunten kadernota 2024

VASTGESTELD IN COLLEGEVERGADERING VAN 28 MAART 2023

Doel: Vooraf vastleggen met welke technische uitgangspunten in de kadernota en de begroting 2024 wordt gewerkt. Zo maken we helder waarop de financiële uitkomsten van deze documenten gebaseerd zijn.

Inleiding

De afgelopen jaren werd het bepalen van de uitgangspunten voor de kadernota (en de begroting) omgeven door onzekerheden en onvoorspelbare ontwikkelingen. Daar waren verschillende oorzaken voor, zoals de coronacrisis, de gevolgen van de oorlog in Oekraïne voor prijsontwikkelingen en het kabinetsbeleid met betrekking tot de financieringssystematiek van gemeenten.

Bij het opstellen van deze notitie voor de uitgangspunten 2024 is nog steeds veel onzeker, vooral waar het gaat om (de voorspelbaarheid van) loon- en prijsontwikkelingen en de ontwikkeling van de algemene uitkering. Maar ook de gevolgen van de coronacrisis en de gestegen energielasten op langere termijn zijn nog niet duidelijk.

Onder normale omstandigheden bevat deze notitie technische uitgangspunten die onderbouwd worden met cijfers en feiten. Ook dit jaar is dat, ondanks alle onzekerheden, de opzet. Met de gegevens uit deze notitie gaan we vervolgens de kadernota (en de begroting) opstellen. Mogelijk is het evenals vorig jaar nodig om bij het opstellen van de begroting (of eerder) verschillende uitgangspunten bij te stellen. De onzekerheden kunnen ook aanleiding zijn om een aantal scenario's uit te werken, zodat vroegtijdig verkend kan worden welke gevolgen verschillende wendingen hebben.

Zonder vooruit te lopen op de uitkomsten van het kadernota- en begrotingsproces is nu al duidelijk dat zonder oplossing voor het "ravijn" vanaf 2026 het presenteren van een sluitend meerjarenperspectief een enorme opgave betekent. Toch is het streven (zie ook onder "Financiële uitgangspunten") een begroting met structureel meerjarig evenwicht, met het oog op gezonde gemeentefinanciën.

Indexering

In 2022 kregen we te maken met ongekende inflatiecijfers. In de eindfase van de coronapandemie liepen de prijsindexen al op, maar een veel grotere stijging werd veroorzaakt door de oorlog in Oekraïne. Met name energieprijzen gingen in korte tijd meerder malen "over de kop". In navolging daarvan stegen vrijwel alle prijzen, voor zowel overheid als consumenten en bedrijven. Inmiddels lijken de energieprijzen weer enigszins te normaliseren, maar de markt blijft instabiel zolang de geopolitieke onrust voortduurt.

De grillige ontwikkeling van de inflatiecijfers leidde tot tussentijdse aanpassingen van de indexcijfers die we hanteren voor de meerjarenramingen. Uiteindelijk zijn voor de begroting 2023 de indexen uit de onderstaande tabel gebruikt:

| Indexering begroting (DEFINITIEF) <i>bijgesteld obv MEV 2023 en college/coalitie 27-9</i> | Begroting 2023 | | | Meerjarenraming | | |
|--|-------------------|---------------|--------------|-----------------|-------|-------|
| | correctie 2022 | index 2023 | totaal | 2024 | 2025 | 2026 |
| Algemene inflatie (lasten) | 1,50% | 5,00% | 6,50% | 2,50% | 2,50% | 2,50% |
| Algemene inflatie (baten) | | 5,00% | 5,00% | 2,50% | 2,50% | 2,50% |
| Budgetten beheer buitenruimte | 1,50% | 5,00% | 6,50% | 2,50% | 2,50% | 2,50% |
| Zorgkosten (OVA) | | 3,72% | 3,72% | 4,00% | 4,00% | 4,00% |
| Budgetsubsidies | 1,50% | 5,00% | 6,50% | 2,50% | 2,50% | 2,50% |
| Project- en erkenningsubsidies | 1,50% | 5,00% | 6,50% | 2,50% | 2,50% | 2,50% |
| Bijdragen gemeenschappelijke regelingen | | 4,80% | 4,80% | 2,50% | 2,50% | 2,50% |
| Salarissen | | 4,00% | 4,00% | 4,00% | 4,00% | 4,00% |
| Voorziening OK | 1,50% | 2,50% | 4,00% | 2,50% | 2,50% | 2,50% |
| OZB ontwikkeling | | 4,00% | 4,00% | 2,50% | 2,50% | 2,50% |
| Heffingen en leges | | 2,50% | 2,50% | 2,50% | 2,50% | 2,50% |

De gebruikte percentages zijn behoorlijk ver verwijderd van de ontwikkeling van indexgetallen zoals de consumentenprijsindex (cpi; 10% over 2022). Dit komt door de wijze waarop gemeenten (niet) werden gecompenseerd. In de septembercirculaire werd namelijk tegen onze verwachting in geen bijstelling van het accres vanwege loon- en prijsontwikkeling opgenomen. In de begroting zijn in plaats van hogere indexen daarom stelposten voor stijging van energielasten (€ 1 mln aflopend) en contracten (€ 250.000) opgenomen.

Inmiddels is bekend geworden dat via de meicirculaire gemeenten alsnog (gedeeltelijke) structurele compensatie ontvangen voor de loon- en prijsstijgingen in 2022. Samen met de opgenomen indexering en de stelposten moet dit voldoende zijn om de begroting 2023 op prijspeil 2023 te brengen.

De lopende begroting is niet op budgetniveau bijgesteld naar prijspeil 2023. Er wordt nu echter geen extra generieke bijstelling voorgesteld. Op budgetten waar dit nodig is volgen voorstellen tot bijstelling via de gebruikelijke momenten bij begrotingswijzigingen. Daarbij wordt dan vanzelf ook het meerjarenbeeld bijgesteld. De nu voorgestelde indexering gaat dus uit van het huidige begrotingsniveau in 2023.

| Indexering kadernota | Begroting | | Meerjarenraming | |
|---|--------------|-------|-----------------|-------|
| | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 |
| Algemene inflatie (lasten) | 3,00% | 2,50% | 2,50% | 2,50% |
| Algemene inflatie (baten) | 3,00% | 2,50% | 2,50% | 2,50% |
| Budgetten beheer buitenruimte | 3,00% | 2,50% | 2,50% | 2,50% |
| Zorgkosten (OVA) | 5,00% | 5,00% | 5,00% | 4,00% |
| Budgetsubsidies | 3,00% | 2,50% | 2,50% | 2,50% |
| Project- en erkenningsubsidies | 3,00% | 2,50% | 2,50% | 2,50% |
| Bijdragen gemeenschappelijke regelingen | 8,40% | 2,50% | 2,50% | 2,50% |
| Salarissen | 5,00% | 5,00% | 5,00% | 4,00% |
| Voorziening OK | 3,00% | 2,50% | 2,50% | 2,50% |
| OZB ontwikkeling | 3,00% | 2,50% | 2,50% | 2,50% |
| Heffingen en leges | 3,00% | 2,50% | 2,50% | 2,50% |

De Europese Centrale Bank (ECB) heeft als beleid dat zij de inflatie op 2% wil houden. In de meerjarige prognoses van de belangrijkste indexen voor (overheids)consumptie is dat beeld terug te zien, hoewel nog een iets hogere prijsontwikkeling wordt verwacht. Uiteraard is veel afhankelijk van het verloop en de duur van de oorlog in Oekraïne en andere geopolitieke ontwikkelingen.

Op basis van de ontwikkeling van de prijs bruto binnenlands product (pBBP), de consumentenprijsindex (cpi) en de prijs materiële overheidsconsumptie (imoc) in het Centraal Economisch Plan 2023 wordt voorgesteld om met een inflatiecorrectie van 3% in 2024 en 2,5% in de jaren erna te rekenen. De genoemde reeksen liggen de komende jaren verder uit elkaar dan voorheen, maar vertonen een vergelijkbaar (dalend) verloop. De voorgestelde percentages zijn een middenweg. De percentages worden ook toegepast op de baten.

Conform de werkwijze van de afgelopen jaren wordt voor enkele uitgavencategorieën afgeweken van het algemene indexcijfer:

- **Budgetten voor bijdragen aan gemeenschappelijke regelingen** volgen voor het begrotingsjaar 2024 de vastgestelde begroting van de betreffende GR en het algemene percentage in de jaren daarna. Zolang de begroting nog niet is vastgesteld wordt het door de deelnemende gemeenten toegestane percentage gehanteerd. Voor de regio Rotterdam-Rijnmond is dat 8,4%, inclusief correcties over 2021-2023. Voor de gemeenschappelijke regelingen die deels in een andere regio vallen volgen wij het indexpercentage dat vanuit die regio (Hollands Midden of Haaglanden) wordt opgelegd. De GR IJsselgemeenten volgt de indexering van de gemeente Capelle aan den IJssel. Bij het opstellen van deze uitgangspunten lopen er met diverse gemeenschappelijke regelingen gesprekken over tussentijdse bijstelling van budgetten als gevolg van loon- en prijsstijgingen. De uitkomst daarvan wordt meegenomen bij het bepalen van nieuwe ramingen.
- **Salarissen:** Onlangs is een nieuwe cao voor gemeenteambtenaren afgesloten, die loopt tot en met 1 januari 2024. Deze cao vormt het vertrekpunt voor indexering in de komende jaren. In de meerjarenraming 2024-2026 is rekening gehouden met jaarlijks 4%. In het CEP2023 zijn de verwachtingen voor de loonvoet in de sector overheid iets hoger, te weten:
 - 2024: 5,2%
 - 2025: 5,8%
 - 2026: 4,8%
 - 2027: 4,2%

Voorgesteld wordt om voor 2024-2026 rekening te houden met een loonontwikkeling van 5% en in 2027 met 4%. Deze index wordt toegepast op zowel de salarislasten van eigen personeel als ook op inhuurbudgetten.

- **Zorgkosten**
In 2021 is besloten de vergoedingen voor zorgaanbieders voortaan aan te passen o.b.v. de zogenaamde OVA (Overheidsbijdrage in de Arbeidskostenontwikkeling). Dit cijfer wordt gebaseerd op het CEP 2023 en gepubliceerd door de NZa (Nederlandse Zorgautoriteit). Ook de VNG heeft gemeenten opgeroepen voortaan dit percentage te gebruiken voor de indexering van zorgkosten. De percentages voor 2024 en verder zijn nog niet bekend. Daarom hanteren wij tot die tijd nog de index die ook voor salarissen geldt en vervangen die door de OVA zodra deze wordt gepubliceerd. Er moet al wel rekening worden gehouden met 1,02% extra verhoging van de basis in 2023 vanwege een bijstelling van het aanvankelijk afgegeven percentage voor 2023 van 3,72% naar 4,74%.

De indexering wordt op individuele posten verwerkt, zodat de begroting volledig in lopende prijzen is opgesteld.

Kerngegevens

Voor diverse berekeningen in de kadernota worden de prognoses van aantallen woningen en inwoners gebruikt. Op basis van de nu bekende ontwikkelingen en verwachte woningbouw in de komende jaren, worden de volgende gegevens gehanteerd:

| Inwoners | Begroting | Meerjarenraming | | |
|---------------|---------------|-----------------|---------------|---------------|
| | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 |
| 0-19 jaar | 6.990 | 7.000 | 7.010 | 7.020 |
| 20-64 jaar | 15.280 | 15.300 | 15.310 | 15.320 |
| 65+ | 7.260 | 7.270 | 7.270 | 7.280 |
| Totaal | 29.530 | 29.570 | 29.590 | 29.620 |

| Woningen | Stand per | Begroting | Meerjarenraming | | |
|-----------------|-----------|-----------|-----------------|--------|--------|
| | 1-1-2023 | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 |
| Aantal woningen | 12.572 | 12.576 | 12.645 | 12.880 | 13.048 |

Algemene uitkering

De raming van de algemene uitkering wordt in de kadernota en de begroting (2024) gebaseerd op de meicirculaire van het lopende jaar (2023). Vanwege de uitzonderlijke situatie met betrekking tot Corona (2020 en 2021) en de oorlog in Oekraïne (2022) is de afgelopen jaren van die werkwijze afgeweken en is de septembercirculaire gebruikt. Voor het opstellen van de begroting 2024 vormt in principe, volgens de vaste werkwijze, de meicirculaire de basis. Het afwachten van de septembercirculaire geeft ongewenste druk op de eindfase van het begrotingsproces en leidt vaak tot last-minute beslissingen, waarbij weinig ruimte meer is voor integrale afweging.

Mocht de verwachting zijn dat ook dit jaar de septembercirculaire informatie bevat die van ingrijpend belang is voor de begroting, dan wordt in overleg met de toezichthouder beoordeeld of we opnieuw van de gebruikelijke lijn moeten/kunnen afwijken.

In de meicirculaire 2023 wordt nog een forse accresverhoging verwacht vanwege extra compensatie voor prijsstijgingen in 2022 en de reguliere bijstelling voor actuele loon- en prijsindexcijfers. Zoals toegelicht in de paragraaf over indexeringen maken wij voor de indexering van lasten en baten voor zover wij die zelf kunnen bepalen gebruik van dezelfde bron: het Centraal Economisch Plan 2023.

Dit voorjaar moet duidelijk worden met welke oplossing het kabinet komt voor het zogenaamde "ravijn" vanaf 2026. De verwachting en toezegging is dat de meicirculaire hierover informatie zal bevatten. Vanwege de onzekere uitkomsten hiervan wordt in de voorbereidingen met een aantal scenario's rekening gehouden.

Begrotingsruimte vs. Onvoorzien

In de financiële verordening 2023 (raad 20 april 2023) wordt opnieuw vastgelegd dat de post onvoorzien in de begroting € 0 bedraagt. Bij de presentatie van de begrotingsruimte wordt aandacht besteed aan de structurele begrotingsruimte, die aangeeft of de begroting structureel in evenwicht is.

Incidenteel/structureel

Om de structurele begrotingsruimte te kunnen bepalen wordt onderscheid gemaakt tussen incidentele en structurele begrotingsposten. De toezichthouder heeft in een verduidelijkende notitie in 2021 meer handvatten gegeven. Daarbij geldt als vertrekpunt: "alle ramingen zijn structureel, tenzij" In de basis wordt hierbij naar het karakter van de begrotingspost gekeken en niet naar de betreffende uitgave/inkomst. Betreft het een structurele gemeentelijke taak en/of structureel beleid, dan is de post in z'n geheel structureel. Wanneer eenmalige of tijdelijke elementen duidelijk te identificeren zijn, bijvoorbeeld op basis van een begrotingswijziging of ander besluit, worden deze als incidenteel gezien.

In de Financiële verordening 2023 is dit voor Krimpen aan den IJssel verder uitgewerkt. Voor incidentele posten geldt een ondergrens van € 20.000.

Rentepercentage leningen

De afgelopen periode is de rente op de kapitaalmarkt gestegen tot een niveau van ruim 3% voor langlopende leningen. Dit heeft zoals bekend een relatie met de geopolitieke ontwikkelingen en de inflatiecijfers. De recente onrust op de financiële markten in verband met de situatie bij Credit Suisse en enkele Amerikaanse banken helpt ook niet om de rente laag te houden. De ECB heeft medio maart de depositorente weer met 0,5% verhoogd. Dat is de zesde verhoging met minimaal 0,5% sinds juli 2022. De verwachting is dat ook de komende maanden nieuwe renteverhogingen worden doorgevoerd door de ECB om de inflatie weer tot een aanvaardbaar niveau terug te dringen. Begin maart heeft de gemeente een nieuwe lening van € 15 miljoen aangetrokken voor 25 jaar tegen een rente van 3,05%.

Voor nieuw aan te trekken leningen wordt in de ramingen uitgegaan van 4% rente en een looptijd van 25 jaar.

Rekenrente

De rekenrente of omslagpercentage is het percentage dat wordt gebruikt om de rentelasten te verdelen over de programma's, aan de hand van de boekwaarde van de activa per programma. Deze rente maakt onderdeel uit van de kapitaallasten (samen met de afschrijvingen).

De berekende renteomslag voor de begroting 2023 bedroeg 1,01%. Afgerond wordt 1,0% toegerekend. De nacalculatie van de renteomslag over 2022 bedraagt 0,78%. Voor de kadernota 2024 wordt opnieuw uitgegaan van 1,00%, ondanks de renteverwachtingen (zie hiervoor). Bij het opstellen van de begroting wordt een nieuwe berekening van de renteomslag voor 2024 gemaakt, die kan leiden tot aanpassing van dit percentage.

Financiële kengetallen

Er zijn geen normen vastgesteld voor de financiële kengetallen. In voorbereiding op de kadernota wordt dus geen rekening gehouden met effecten van ramingen op bijvoorbeeld schuldquote, belastingcapaciteit of solvabiliteit. In de kadernota wordt wel aandacht besteed aan deze kengetallen.

Basis is ongewijzigd beleid

Bij het opstellen van de cijfers voor de kadernota 2024 wordt uitgegaan van ongewijzigd beleid zoals dat tot en met de raadsvergadering van 20 april 2023 is vastgesteld. Alle wijzigingen daarop met financiële gevolgen worden zichtbaar gemaakt en inhoudelijk onderbouwd. Daarbij worden autonome ontwikkelingen als onvermijdelijk gezien en verwerkt in het meerjarenbeeld op basis van bestaand beleid.

Nieuw beleid

Intensivering van bestaand beleid en nieuw beleid worden in de kadernota apart opgenomen om tot een integrale afweging te kunnen komen. Hieronder vallen ook de uitvoering van nieuwe/gewijzigde wetgeving en de uitvoering van beleid waartoe inhoudelijk wel besloten is, maar waarvoor eerder nog geen financiële middelen zijn geregeld. In de voorbereidingen wordt nadrukkelijk aandacht besteed aan het in beeld brengen van alle onderwerpen waarvoor de komende jaren nieuw of extra geld nodig is. Hiermee wordt beoogd om bij de kadernota tot een integrale afweging te komen en te voorkomen dat op willekeurige momenten vragen om extra geld met impact op de lopende begroting aan de raad moeten worden voorgelegd.

Investeringsprogramma

Het investeringsprogramma bevat alle voorgenomen investeringen op basis van meerjarenplannen (buitenruimte en vastgoed), nieuw beleid en eerder vastgestelde beleidsplannen (bijvoorbeeld IHP). In voorbereiding op de kadernota 2024 wordt een vervolg gegeven aan de integrale investeringsagenda. Daarmee wordt de basis onder het investeringsprogramma voor de eerstkomende jaren geactualiseerd.

Bij investeringen waar sprake is van afschrijving start deze in het eerste jaar na ingebruikname/gereedkomen.

Gesloten systeem openbare ruimte maatschappelijk nut

Voor uitgaven en investeringen met maatschappelijk nut in de openbare ruimte is jaarlijks een vast bedrag beschikbaar. Door de stelselwijziging in 2017 is in de komende jaren nog sprake van een exploitatieoverschot dat vanaf 2021 wordt gestort in de bestemmingsreserve afschrijvingen maatschappelijk nut. Nieuwe uitgaven (zoals bijv. klimaat-adaptieve maatregelen) vallen in principe niet onder deze afspraak, maar worden afgeschreven ten laste van de exploitatie.

Financiële uitgangspunten

In de kadernota worden ieder jaar uitgangspunten opgenomen voor het opstellen van de begroting. Vooruitlopend op de uitkomsten van de kadernota zijn de onderstaande punten onderdeel van die leidraad:

- Ongewijzigd beleid is de basis;
- Algemene uitkering volgt meicirculaire 2023;
- Bijdragen aan gemeenschappelijke regeling volgen voor 2024 de vastgestelde begroting van de betreffende regeling;
- Basis voor investeringen (in openbare ruimte, vastgoed en onderwijshuisvesting) zijn vastgestelde meerjarenplannen;
- Alle opgenomen plannen/voorstellen zijn doorgerekend (m.a.w. geen PM-posten);
- Gesloten systeem voor groot onderhoud en vervanging bestaande areaal openbare ruimte;
- Gesloten systeem voor ruimtelijke projecten (MPG);
- Sluitende begroting 2024, met structureel evenwicht;
- Streven naar structureel evenwicht in alle jaren, in het besef dat er nog veel onzeker is;
- Geen verdere lastenverzwaring voor de inwoners, maar wel:
 - Kostendekkende tarieven voor afval en riool meerjarig op 100% handhaven
 - Kostendekking begraafrechten stijgt door van 85% naar 90% o.b.v. het bestuursakkoord 2022-2026
- Op basis van eigen inzicht (voorzichtig) ramen; niet 'toerekenen' naar (oplopende) algemene uitkering;
- Onzekerheden zoveel mogelijk neutraliseren en cumulatief 'rijk' of 'arm' rekenen voorkomen.;
- Nieuw geld van het Rijk en door het Rijk opgelegde bezuinigingen worden budgettair neutraal verwerkt.