

Technische uitgangspunten kadernota 2025

Doel: Vooraf vastleggen met welke technische uitgangspunten in de kadernota en de begroting 2025 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, het kabinetsbeleid met betrekking tot de financieringssystematiek van gemeenten en het daardoor dreigende financiële ravijn van 2026.

Bij het opstellen van deze notitie voor de uitgangspunten 2025 is nog steeds veel onzeker, vooral waar het gaat de ontwikkeling van de algemene uitkering en het beleid van het nieuwe kabinet waarvan de formatie nog maar net begonnen is. Bovendien bereidt Krimpen zich voor op de reële kans dat een groot deel van de tekorten gedekt moeten worden door eigen oplossingen.

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.

Met het oog op gezonde gemeentefinanciën, ook in de toekomst, wordt het streven naar structureel meerjarig structureel evenwicht gehandhaafd (zie ook onder "Financiële uitgangspunten"). Gezien de oplopende tekorten en de lage verwachtingen ten aanzien van extra financiering door het rijk, lijkt die op voorhand geen reëel doel. Dat neemt echter niet weg dat we er wel naar streven. Er is sprake van een enorme en structurele opgave. Dit voorjaar wordt geïnventariseerd op welke wijze we daarmee kunnen en willen omgaan.

Deze uitgangspunten moeten, ook in relatie tot de meerjarige tekorten, nadrukkelijk worden gezien als technische uitgangspunten. Op dit moment worden daarom geen wijzigingen voorgesteld die inspelen op de naderende tekorten. Ook in het vervolg van de discussie daarover is het advies om zeer terughoudend te zijn met het sleutelen aan onderbouwde technische uitgangspunten. Deze zijn namelijk de best beschikbare inschatting van ontwikkelingen waarop wij geen invloed hebben.

Indexering

Na de onverwacht hevige inflatiecijfers van (met name) 2022 zijn we vrij snel teruggekeerd op een normaal en gezond inflatieniveau. Voor de komende jaren geen het Centraal Economisch Plan 2024 (CEP) dan ook verwachtingen aan die geen aanleiding geven tot extra maatregelen of zorgen. Tegelijkertijd weten we nu uit ervaring dat dit beeld heel snel kan veranderen, waarbij met name energieprijzen onmiddellijk reageren.

Op basis van de cijfers uit het CEP2024 wordt voorgesteld de begroting 2025 als volgt te indexeren:

Indexering kadernota	Meerjarenraming				
	2024	2025	2026	2027	2028
Algemene inflatie (lasten)	3,00%	2,50%	2,50%	2,50%	2,50%
Algemene inflatie (baten)	3,00%	2,50%	2,50%	2,50%	2,50%
Budgetten beheer buitenruimte	3,00%	2,50%	2,50%	2,50%	2,50%
Zorgkosten (OVA)	5,00%	6,00%	4,18%	4,00%	4,00%
Budgetsubsidies	3,00%	2,50%	2,50%	2,50%	2,50%
Project- en erkenningsubsidies	3,00%	2,50%	2,50%	2,50%	2,50%
Bijdragen gemeenschappelijke regelingen	8,40%	6,80%	2,50%	2,50%	2,50%
Salarissen	5,00%	4,00%	4,00%	4,00%	4,00%
Voorziening OK	3,00%	2,50%	2,50%	2,50%	2,50%
OZB ontwikkeling	3,00%	2,50%	2,50%	2,50%	2,50%
Heffingen en leges	3,00%	2,50%	2,50%	2,50%	2,50%

Ter vergelijking zijn de indexen van 2024 opgenomen.

In specifieke gevallen waar andere bindende afspraken zijn gemaakt volgen we deze afspraken. Dit kan bijvoorbeeld gaan om indexering van contracten op basis van de consumentenprijsindex of de NEA-index die voor het leerlingenvervoer wordt gehanteerd.

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 materiele overheidsconsumptie (imoc) in het CEP2024 wordt voorgesteld om met een inflatiecorrectie van 2,5% te rekenen voor alle begrotingsjaren. De genoemde meerjarige reeksen zijn weer stabiel dan de afgelopen jaren. 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 2025 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 6,8%, inclusief correcties over 2022-2024. 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 gemeentebambtenaren afgesloten, die loopt tot en met 1 januari 2025. Deze cao vormt het vertrekpunt voor indexering in de komende jaren. In de huidige meerjarenraming is voor 2025 en 2026 rekening gehouden met jaarlijks 5% en in 2027 met 4%. In het CEP2024 zijn de verwachtingen voor de loonvoet als volgt:
 - 2025: 4,4%
 - 2026: 3,8%
 - 2027: 4,8%
 - 2028: 4,0%

Voorgesteld wordt om voor 2025-2028 rekening te houden met een loonontwikkeling van 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 2024 en gepubliceerd door de NZa (Nederlandse Zorgautoriteit). Ook de VNG heeft gemeenten opgeroepen voortaan dit percentage te gebruiken voor de indexering van zorgkosten. Wij passen dit percentage toe op basis van t-1. Dat wil zeggen dat voor indexering van de budgetten 2025 het afgegeven percentage voor 2024 leidend is. Dit percentage bedraagt 4,94%.

De percentages voor 2025 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.

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		
	2025	2026	2027	2028
0-19 jaar	6.960	6.960	6.950	6.940
20-64 jaar	15.420	15.550	15.620	15.750
65+	7.360	7.400	7.450	7.560
Totaal	29.740	29.910	30.020	30.250

Woningen	Stand per	Begroting	Meerjarenraming		
	1-1-2024	2025	2026	2027	2028
Aantal woningen	12.616	12.705	12.803	12.883	13.009

Algemene uitkering

De afgelopen jaren werd de raming van de algemene uitkering in de kadernota en de begroting gebaseerd op de meicirculaire. Al enkele jaren achtereen is sprake van uitzonderlijke situaties waardoor belangrijke informatie voor de gemeentelijke financiën via de septembercirculaire werd ontvangen. Hoewel deze op een zeer laat moment in het begrotingsproces beschikbaar komt is toch besloten die informatie steeds mee te nemen.

Ook dit jaar zal in de meicirculaire nog veel zal ontbreken, omdat er nog geen nieuw kabinet is. Bovendien is de verwachting dat de onrust rondom de bekostiging van gemeente de komende jaren aanhoudt. Daarom wordt voortaan standaard de septembercirculaire gebruikt bij het opstellen van de begroting. De kadernota blijft (uiteraard) gebaseerd op de meicirculaire.

Begrotingsruimte vs. Onvoorzien

In de financiële verordening 2023 (raad 20 april 2023) is 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.

Sinds november 2023 bestaat de mogelijkheid om, onder voorwaarden, het surplus van de algemene reserves in te zetten als structureel dekkingsmiddel. Dit kan alleen worden gezien als een tijdelijke maatregel om tekortjaren te overbruggen. Inzet van dit structurele dekkingsmiddel wordt daarom jaarlijks opnieuw overwogen, in principe alleen voor het begrotingsjaar en niet voor de meerjarenraming.

Rentepercentage leningen

Na het aantrekken van een lening begin 2023 kon een groot deel van deze liquiditeiten nog worden uitgezet in afwachting van besteding. Door deze lening vroegtijdig af te sluiten werd geanticipeerd op de oplopende rente. Inmiddels is de rente weer enigszins gezakt en is de verwachting dat wij op korte termijn (binnen 1-2 jaar) geen nieuwe lening nodig hebben.

Voor nieuw aan te trekken leningen wordt in de ramingen vooralsnog uitgegaan van 3% rente en een looptijd van 25 jaar. Op basis van een actuele liquiditeitenprognose en renteverwachting wordt bepaald wanneer leningen worden aangetrokken en met welke looptijd.

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 2024 bedroeg 0,79%. Afgerond wordt 1,0% toegerekend. In de jaarrekening 2023 werd de omslag op basis van nacalculatie vastgesteld op 0,55%. Vanwege de investeringsopgave en de daaraan gekoppelde financieringsbehoefte is een verdere daling niet te verwachten. Voor de kadernota 2025 wordt opnieuw uitgegaan van 1,00%, in de verwachting dat de renteomslag weer oploopt. 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, waarbij we deze afzetten tegen de zogenoemde signaleringswaarden.

Basis is ongewijzigd beleid

Bij het opstellen van de cijfers voor de kadernota 2025 wordt uitgegaan van ongewijzigd beleid zoals dat tot en met de raadsvergadering van 25 april 2024 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 2025 wordt een nieuwe integrale investeringsagenda opgesteld. 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 sinds 2021 wordt gestort in de bestemmingsreserve afschrijvingen maatschappelijk nut. Nieuwe uitgaven (anders dan 1-op-1 vervanging) 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 de septembercirculaire 2024;
- Bijdragen aan gemeenschappelijke regeling volgen voor 2025 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 2025;
- Inzet van het surplus in de algemene reserves als structurele dekking wordt, indien nodig, alleen ingezet in het begrotingsjaar en niet meerjarig;
- Streven naar structureel evenwicht in alle jaren, wordt met het oog op het Ravijn tijdelijk losgelaten;
- 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.

In voorbereiding op de kadernota vindt een voorjaarsretraite van college en directie plaats op 21 en 22 mei 2024. Tijdens die dagen komt aan de orde of bijstelling van de uitgangspunten nodig en/of wenselijk is.

26 april 2024

Team Financieel Beleid en Advies

Martin Vermaat

concerncontroller