

Kaderbrief Begroting 2023

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave.....	4
Inleiding.....	5
A. Financieel kader Begroting 2023 en Meerjarenraming 2024-2026.....	6
B. Algemene uitkering uit het Gemeentefonds.....	8
C. Overige autonome, onvermijdelijke en actuele ontwikkelingen	10
D. Financieel technische uitgangspunten	11

Inleiding

Geachte raadsleden,

Op 16 maart 2022 hebben de gemeenteraadsverkiezingen plaatsgevonden. Daarom is gekozen voor een andere opzet van de Kadernota dan in 2021, namelijk in de vorm van een beleidsarme kaderbrief. Immers de formulering van nieuw beleid en doelstellingen is aan de nieuw te vormen college. Op het moment van opstellen van de voorliggende kaderbrief is het nieuwe collegeprogramma nog niet bekend. Het is dan passend om in deze brief geen nieuw beleid voor te stellen.

Deze kaderbrief geeft inzicht in de bestaande financiële kaders voor de begroting 2023 en meerjarenraming 2024–2026 (onderdeel A.). Een voorzichtige inschatting van de ontwikkeling van de algemene uitkering is opgenomen om de autonome en onvermijdbare kostenontwikkeling in perspectief te plaatsen (onderdeel B.). Daarnaast wordt stilgestaan bij autonome en onvermijdbare ontwikkelingen (onderdeel C.). Tot slot worden de te hanteren financieel technische uitgangspunten voor het opstellen van de komende begroting vastgelegd (onderdeel D.)

Na de vorming van een nieuw college wordt het collegeprogramma opgesteld. Het nieuwe beleid wordt vervolgens opgenomen in de primitieve begroting 2023 of, indien dit meer tijd vergt, als eerste begrotingswijziging voor de behandeling van de begroting die op 3 november 2022 aan u wordt aangeboden.

Afgelopen jaren hebben we bewezen financieel goed om te kunnen gaan met risico's en onzekerheden. De financiën zijn op orde. Echter geldt ook voor ons dat resultaten uit het verleden geen garantie voor de toekomst bieden. Het beperkt indexeren van (subsidie)budgetten in de afgelopen jaren leidt bij onze maatschappelijke partners tot financiële krapte en gaat wringen bij de uitvoering van gemeentelijke beleidsdoelstellingen. Vooral bij gesubsidieerde instellingen met personeel wordt dit ervaren.

Het gaat vooralsnog goed met de economie. De coronapandemie lijkt voorbij en de economie veert op. De vraag naar grondstoffen en arbeidskrachten is zo sterk toegenomen dat op tal van gebieden tekorten zijn ontstaan. Dit leidt tot hogere prijzen. Het risico op aanbestedingsnadelen voor investeringen en nieuwe contracten is reëel. Naast financiële krapte is ook sprake van een beperkte beschikbare personele capaciteit. Door de druk op de arbeidsmarkt zullen daarom niet alle projecten volgens planning gerealiseerd kunnen worden. Dat vraagt om keuzes en prioritering.

Dit alles wordt nog versterkt door de oorlogscrisis (Oekraïne) en de dynamiek die dit met zich meebrengt. Productie en leveringen van grondstoffen, half-fabricaten en arbeidskrachten worden daardoor verder beperkt. Verdere prijsopdrijving is dagelijkse realiteit geworden en ligt op de loer. Het sociaal domein, Werk en inkomen, de jeugdzorg en de Wmo, zullen ook de komende jaren de nodige aandacht vragen. Daarnaast brengen de invoering van de Omgevingswet en de opgaven met betrekking tot duurzaamheid, energietransitie, klimaat en de woningbouw, uitdagingen met zich mee. De financiering van deze opgaven is nog onduidelijk.

De algemene uitkering uit het gemeentefonds is de belangrijkste inkomstenpost. Naar verwachting zijn wij nog steeds een voordeelgemeente met betrekking tot de herijking van het gemeentefonds.

Daarnaast vinden intensieve besprekingen plaats tussen het Rijk en de VNG over een stabielere normeringssystematiek waarbij ook nog eens de omvang van het gemeentefonds, de koek, groter moet. De uitwerking van het Regeerakkoord op de algemene uitkering laat vooralsnog een (incidenteel) positief vooruitzicht zien. Dit wordt ook bevestigd in de maartbrief van het ministerie van BZK. Gezien de eerder geschetste dynamiek moeten bij deze positieve beelden echter wel nog de nodige kanttekeningen geplaatst worden. De komende meicirculaire 2022 zal ons meer duidelijkheid gaan geven in een eerste vertaling daarvan richting onze nieuwe (meerjaren)begroting 2023-2026.

A. Financieel kader Begroting 2023 en Meerjarenraming 2024-2026

In het volgende overzicht presenteren wij de financiële stand van zaken voor de periode 2023 tot en met 2026. De basis is het saldo van de begroting 2022 (bestaand beleid) en de 1e Tussenrapportage 2022 inclusief de doorwerking van de tussenrapportage van de BAR-organisatie waarin de CAO een belangrijk element is. Daarnaast zijn in de 1e Tussenrapportage 2022 de structurele effecten van de (concept) jaarrekening 2021 en genomen raadsbesluiten met een financieel gevolg verwerkt. Wij streven naar een reëel en structureel sluitende begroting. Het uitgangspunt is dat structurele budgetten structureel zijn gedekt. Omdat reserves incidenteel van karakter zijn, worden deze niet als structurele dekking ingezet.

Omschrijving	Begroting 2023 - 2026			
	2023	2024	2025	2026
Begroting 2022 meerjarenraming 2023-2026	1.831.000	2.382.000	2.942.000	3.167.000
1e Tussenrapportage 2022	-1.228.000	-1.555.000	-1.972.000	-1.968.000
Primair saldo begroting 2023	603.000	827.000	970.000	1.199.000
<i>Autonome ontwikkelingen</i>				
Indexering gemeente	-500.000	-500.000	-500.000	-500.000
Indexering subsidiebudgetten	-800.000	-800.000	-800.000	-800.000
Indexering GGD, GRJR, DCMR, VRR.	-182.000	-182.000	-182.000	-182.000
Trendmatige verhoging OZB	282.000	291.000	300.000	300.000
Bijdrage BAR-organisatie cf. begroting 2023	-167.000	-167.000	-167.000	-167.000
<i>Ontwikkelingen met financiële gevolgen</i>				
1. Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond (VRR)	-338.000	-497.000	-644.000	-768.000
2. Uitvoering Mobiliteitsagenda Dutch Fresh Port (DFP)	-50.000	-50.000	-	-
3. Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG) Rijnmond	-36.000	-36.000	-36.000	-36.000
4. POH GGZ Jeugd	-131.000	-131.000	-131.000	-131.000
<i>Totaal ontwikkelingen</i>	<i>-1.922.000</i>	<i>-2.072.000</i>	<i>-2.160.000</i>	<i>-2.284.000</i>
Prognose saldo begroting 2023 - 2026	-1.319.000	-1.245.000	-1.190.000	-1.085.000

Ondanks dat deze Kaderbrief beleidsarm is, is te zien dat de autonome en onvermijdbare ontwikkelingen door wegen op de financiële positie. Het hiervoor gepresenteerde saldo moet echter wel in het perspectief van de meicirculaire worden gezien. In de meicirculaire zal nadrukkelijk een compensatie zitten zoals bijvoorbeeld voor de inflatie. In hoofdstuk B is een voorzichtige prognose opgenomen van de ontwikkeling van de Algemene Uitkering.

Toelichting op de ontwikkelingen met financiële gevolgen

1. *Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond (VRR)*
Het Algemeen Bestuur van de VRR heeft op 8 december 2021 voorgenomen te besluiten tot uitvoering van scenario 2 van de ontwikkelagenda (basis op orde) en een nieuwe verdeelsleutel (gebaseerd op de uitkering uit het gemeentefonds, subcluster brandweer en rampenbestrijding). Op 24 februari 2022 is door de gemeenteraad besloten om langs de weg van de zienswijze geen inhoudelijke opmerkingen te maken. De uitvoering van scenario 2 en de nieuwe verdeelsleutel leidt tot een hogere inwonersbijdrage.
2. *Uitvoering Mobiliteitsagenda Dutch Fresh Port (DFP)*
Afgelopen periode is de Mobiliteitsagenda Dutch Fresh Port vastgesteld. In het kader van de verdere invoering van de doorstromingsmaatregelen/haltes/first- en last mile maatregelen HOV Rotterdam – Ridderkerk en de bouwstenen uit het Ontwikkelplan Dutch Fresh Port is onderzoek naar de functie van de Populierenlaan als toekomstbestendig beeld met betrekking tot leefbaarheid, verkeer en mobiliteit noodzakelijk.
3. *Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG) Rijnmond*
De subsidieaanvraag van CJG Rijnmond wordt jaarlijks gebaseerd op het kind aantal (0 t/m 17 jaar) per 1 januari van het voorgaande jaar. Op basis van de gemeentelijke basisadministratie (GBA) zien we een toename van het aantal kinderen in Ridderkerk met 254. Het gaat dan om het Basispakket en het Rijksvaccinatieprogramma (wettelijke taken).

4. *Praktijkondersteuner huisarts (POH) GGZ-Jeugd uitbreiding 32 uur per week*
Brede invoering van POH GGZ Jeugd is een van de uitkomsten uit het rapport van de commissie van wijzen naar aanleiding van de arbitrage inzake de financiering van de jeugdzorg en een verplichting uit de Hervormingsagenda en het Regioplan van de GRJR. In januari 2020 is gestart met pilot "Praktijkondersteuner Huisarts GGZ-Jeugd" in huisartsenpraktijk Het Doktershuis. De pilot is geëvalueerd en de inzet wordt voortgezet. Van belang is te blijven te kijken of dit leidt tot een minder grote stijging van de kosten van de jeugdzorg.

B. Algemene uitkering uit het Gemeentefonds

Om de effecten van de autonome en onvermijdbare ontwikkeling in perspectief te plaatsen is een beeld geschetst van de ontwikkelingen van de algemene uitkering uit het gemeentefonds en duiden we de mogelijke impact van deze ontwikkelingen op onze begroting.

Begin dit jaar is het nieuwe kabinet aangetreden en is het coalitieakkoord van het Rijk financieel vertaald in de Startnota. Daarnaast wordt door het Rijk vastgehouden aan de uitvoering van de herijking van het gemeentefonds in 2023. Er zitten echter veel onzekerheden in de bedragen uit de Startnota. Ook de gevolgen van de herijking zijn verre van zeker en onderwerp van discussie tussen Rijk, VNG en gemeenten. We benadrukken daarom dat het onderstaand financieel beeld een momentopname met vele onzekerheden is. Daarbij is onbekend in welke mate en wanneer deze ontwikkelingen doorberekend worden.

Omschrijving	2023	2024	2025	2026
1. Voorlopige inschatting vertaling regeerakkoord	2.000.000	3.800.000	4.300.000	2.000.000
2. Reeds opgenomen stelpost middelen Jeugd n.a.v. arbitrage	-2.500.000	-2.400.000	-2.200.000	-1.500.000
3. Normeringssystematiek en gemeentelijk belastinggebied	-	-	-	P.M.
4. Bevriezing opschalingskorting	1.000.000	1.300.000	1.700.000	P.M.
5. Herijking gemeentefonds	300.000	900.000	1.500.000	1.500.000
Saldo mutaties algemene uitkering	800.000	3.600.000	5.300.000	2.000.000
Prognose saldo op basis van onderdeel A	-1.319.000	-1.245.000	-1.190.000	-1.085.000
Prognose saldo begroting 2023-2026	-519.000	2.355.000	4.110.000	915.000

Uiteindelijk is bij het opstellen van de begroting 2023 – 2026 de meicirculaire bepalend voor de raming van de algemene uitkering uit het gemeentefonds.

Toelichting op de ontwikkelingen van de algemene uitkering uit het gemeentefonds

1. *Voorlopige inschatting vertaling regeerakkoord*

De eerste jaren van het komende kabinet tot en met 2025 zien er volgens het (hoofdpijnen) regeerakkoord Rutte IV voor de gemeentefinanciën relatief rooskleurig uit. Een kanttekening hierbij is de waarschuwing van het CPB op onderuitputting door onder ander krapte op de arbeidsmarkt en (nog) niet toebedelen van budgetten aan ministeries. Onderuitputting heeft een dempend effect op het accres.

2. *Reeds opgenomen stelpost middelen Jeugd n.a.v. arbitrage*

In 2021 hebben Rijk en gemeente arbitrage ingeroepen over het te lage Jeugdzorgbudget. De uitspraak van de arbitragecommissie is dat gemeenten recht hebben op een fundamenteel hogere bijdrage. De extra rijksbijdrage naar aanleiding van de uitspraak en het advies van de arbitragecommissie is incidenteel toegekend. Bij het opstellen van de begroting 2022 was onduidelijk of de extra bijdrage structureel opgenomen kon worden. Het Rijk heeft hierop aangegeven dat wij 75% van de extra Jeugdgeden in onze begroting mogen opnemen. In de vertaling van het Regeerakkoord is al rekening gehouden met het structureel maken van deze extra Jeugdgeden onder aftrek van een aanvullende bezuiniging in 2026. Voor een juist financieel beeld moet de reeds opgenomen raming van 75% gecorrigeerd worden op het voorlopig accres.

3. *Normeringssystematiek en gemeentelijk belastinggebied*

In de Startnota daalt het accres voor de jaarschijf 2026 sterk (zie punt 1). Dit komt omdat het kabinet een andere bekostigingssystematiek voor gemeenten en verruiming van het lokale belastinggebied onderzoekt. De komende tijd zal blijken of het belastingstelsel daadwerkelijk vanaf 2026 wordt herzien. Rond de zomer van 2022 heeft de minister van Binnenlandse Zaken een contourenbrief toegezegd met plannen om te komen tot de beloofde stabielere financiering. Tot die tijd is onduidelijk hoe het gemeentefonds zich ontwikkelt of welke alternatieve inkomsten we mogen verwachten.

4. *Bevriezen opschalingskorting*

De opschalingskorting is tot en met 2025 bevroren. Dat wil zeggen dat de eerder geraamde stijging van de kortingen op het gemeentefonds niet doorgaan. Vanaf 2026 is door het Rijk de opschalingskorting echter wel weer opgenomen, voor het volledige en vanaf dat moment ook structurele bedrag. Omdat een onderbouwing ontbreekt voor het feit dat de opschalingskorting in 2026 weer in volle omvang terugkomt is er een behoorlijke kans dat de opschalingskorting

ook vanaf 2026 niet verder groeit. Vandaar dat deze als P.M. is vermeld. Vanuit het voorzichtigheidsprincipe wordt er voorlopig wel mee gerekend dat de opschalingskorting per 2026 toch in stand blijft.

5. *Herijking gemeentefonds*

Naar verwachting gaat de voorgenomen herijking van het gemeentefonds in per 1 januari 2023. De basis hiervoor is de verdeling van december 2021. Vooralsnog zijn wij een voordeelgemeente en gaan wij van uit een voordeel van € 7,50 per inwoner in 2023 oplopend naar € 37,50 per inwoner in 2025.

C. Overige autonome, onvermijdelijke en actuele ontwikkelingen

Zoals in de inleiding al aangegeven hebben we op dit moment te maken met een dynamische omgeving waarin heel veel gebeurt. Dit betekent dat dit een onzekere uitkomst zal bieden voor onze begrotings-uitkomsten. Daarom schetsen wij hieronder kort de belangrijkste elementen die nog onduidelijkheid zijn en een grote impact hebben op de financiële positie van onze gemeente.

Ontwikkelingen waarvan de uitkomsten en de financiële vertaling ongewis zijn	
Hervormingsagenda Jeugd	De compensatie voor de jeugdzorg wordt afgebouwd en zal opgevangen moeten worden met additionele bezuinigingsmaatregelen.
Herziening participatiewet	In het nieuwe regeerakkoord is opgenomen dat ouders met een uitkering niet langer op hun uitkering worden gekort zodra een thuiswonend kind 21 jaar wordt. De bijstand - gekoppeld aan het minimumloon – gaat trapsgewijs met 7,5% omhoog.
Herstelprogramma corona	De coronamaatregelen hebben een enorme impact op onze samenleving en op de economie. Gemeenten hebben de komende jaren een belangrijke rol bij de aanpak van deze effecten. De VNG heeft een expertiseteam opgezet dat op zoek gaat naar creatieve ideeën voor maatschappelijke en economische continuïteit tijdens nieuwe oplevingen van het coronavirus.
Overige actuele ontwikkelingen	De oorlog in Oekraïne zorgt ervoor dat gemeenten te maken gaan krijgen met de opvang van vluchtelingen. Ook is sprake van sterk oplopende inflatie en grondstoffentekorten waar het Rijk (mogelijk) op zal acteren.
Stedin - lange termijn financiering	Om de energiedoelen te kunnen uitvoeren heeft ook onze gemeente het eigen vermogen van Stedin voor de korte termijn versterkt. Door ambitieuzere klimaatdoelstellingen vanuit Brussel en Den Haag is voor de langere termijn echter veel meer kapitaal nodig. Daarom blijft Stedin in gesprek met bestaande aandeelhouders, het Rijk en potentiële (nieuwe) aandeelhouders om voor een adequate financiering binnen het gehele verzorgingsgebied zorg te kunnen dragen.

D. Financieel technische uitgangspunten

Doorwerking structurele effecten uit P&C-documenten

De structurele effecten uit de jaarrekening 2021 en 1e Tussenrapportage 2022 zijn onderdeel van de primitieve begroting 2023.

Investerings 2023-2026

Voor de begroting 2023 wordt volgens de nota Activabeleid 2021 een investeringslijst 2023-2026 opgesteld. Een realistische planning van deze investeringen moet leiden tot een evenwichtige spreiding over de planperiode. De kapitaallasten zijn gerekend vanaf 1 januari van het jaar ná oplevering van de investering.

Indexering

Consumentenprijsindex op prijs- en loonstijging - gevoelige uitgaven

Om de (inflatie-gevoelige) budgetten gedeeltelijk mee te laten groeien met de stijging van de inflatie wordt op basis van de prognose van het Centraal Plan Bureau (CPB) in het jaarlijks Centraal Economisch Plan van maart 2022 het inflatiepercentage van de Geharmoniseerde consumentenprijsindex (HICP) gebruikt. Dit percentage bedraagt voor het begrotingsjaar 2023 2,2%.

Regionale indexering (vier grote gemeenschappelijke regelingen)

Op 7 december 2021 heeft het college ingestemd met de door de Kring van gemeentesecretarissen voorgestelde financiële kaders voor de op te stellen begrotingen 2023 door gemeenschappelijke regelingen VRR, GGD, DCMR en GRJR. Dit betekent een (totale) inflatiecorrectie van 4,8%.

Voor de MRDH geldt een afwijkend percentage. Regio Haaglanden coördineert de indexering van de inwonersbijdrage aan het programma Economisch Vestigingsklimaat. Deze indexering komt uit op 0,6% voor loonkosten en 2,3% voor materiële kosten. De bijdrage per inwoner neemt daardoor per saldo toe met 1,8% van € 2,77 tot € 2,82.

Indexering van (belasting)tarieven en heffingen

Belastingen en heffingen worden conform het tarievenbeleid met de inflatie gecorrigeerd dan wel trendmatig verhoogd. Daarnaast wordt bij de opbrengsten rekening gehouden met de woningbouwplanning (areaaluitbreiding) en verminderingen op aanslagen (in verband met bezwaren). Voor het bepalen van de hoogte en de samenstelling van de tarieven voor (gebonden) heffingen, zoals riool- en afvalstoffenheffing en lijkbezorgingsrechten wordt uitgegaan van kostendekkende tarieven.

Algemene uitkering uit het Gemeentefonds

De algemene uitkering in de begroting 2023 wordt berekend op basis van de meicirculaire 2022. Op advies van de provincie, Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) wordt in de begroting nog geen rekening gehouden met de mogelijke voordelen van de herijking van de algemene uitkering uit het gemeentefonds.

Algemene reserve

In Nota Reserves en Voorzieningen Ridderkerk 2021 - 2024 is als ondergrens van de algemene reserve € 20 miljoen opgenomen.

Renten

Marktrente financieringstekort

De marktrente voor het te berekenen financieringstekort wordt gebaseerd op de rente (ontwikkelingen) in maart 2022 van een 20-jarige lening met jaarlijkse aflossing: 1,5% meerjarig voor nieuw af te sluiten leningen.

Rente grondexploitaties

In de Meerjarenprognose grondexploitaties (MPG) van maart 2022 zijn de laatste voorschriften uit het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) toegepast. Op basis van de berekening in de jaarrekening 2021 wordt in het MPG 2022 1,27% rente toegerekend aan de grondbedrijfcomplexen.

Rente investeringen (omslagrente)

Het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) schrijft voor dat rente via de taakvelden wordt toegerekend aan de programma's. Door gebruik te maken van een renteomslag wordt de manier van verantwoorden van de rente in de begroting geharmoniseerd. De gehanteerde omslagrente mag niet

meer dan 0,5% afwijken van de berekende omslagrente. Voor 2023 hanteren we een omslagpercentage van afgerond 1,1%.

Dividend

In deze financieel onzekere tijden wordt de dividendopbrengst in de begroting gehandhaafd op het niveau van de begroting 2022.

Financieel toezichtkader van de provincie

De uitgangspunten van de provincie om voor repressief toezicht in aanmerking te komen zijn:

1. De begroting 2023-2026 moet structureel en reëel in evenwicht zijn of als de begroting niet structureel en reëel in evenwicht is, moet aannemelijk zijn dat dit evenwicht uiterlijk in 2026, het laatste jaar van de meerjarenraming, tot stand wordt gebracht.
2. De vastgestelde jaarrekening 2021 moet vóór 15 juli 2022 en de begroting 2023 vóór 15 november 2022 aan Gedeputeerde Staten te zijn toegezonden.

Daarnaast geldt ook dat de jaarrekening 2021 structureel en reëel in evenwicht moet zijn. In het geval de jaarrekening niet structureel in evenwicht is, moet het structurele saldo worden betrokken bij de beoordeling van de begroting 2023.

Met het 'structureel en reëel evenwicht', in bovenstaande punten, wordt bedoeld dat in de begroting de structurele lasten zijn gedekt door structurele baten. Reëel houdt in dat sprake is van volledige, realistische en haalbare ramingen. Bij mogelijke bezuinigingen, ombuigingen en taakstellingen wordt gesteld dat deze ook voldoende onderbouwd moeten zijn met een reëel bezuinigingsplan. Daarmee wordt bedoeld dat het een aannemelijk plan is met voldoende zekerheid om de maatregelen tijdig en volledig te realiseren.