Aanbiedingsbrief

Aan	de leden van de gemeenteraad en de burgerleden
Datum	25-3-2025
Onderwerp	Rapport structurele begrotingsruimte

Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Moerdijk biedt u hierbij het rapport structurele begrotingsruimte aan. In dit rapport wordt u meegenomen in de mogelijkheden tot het vergroten van de structurele begrotingsruimte van de gemeente Moerdijk.

In de aanbiedingsnota bij de begroting 2025-2028 (raadsvergadering d.d. 7 november 2024) was geconstateerd dat het richting komende begrotingsjaren nuttig en noodzakelijk is om nader inzicht te krijgen in de wijze waarop de structurele begrotingsruimte kan worden vergroot. Aan deze toezegging is met het rapport structurele begrotingsruimte invulling gegeven, waarbij het doel niet was om met concrete ombuigingsmaatregelen te komen, maar om juist vanuit een breder perspectief ook andere mogelijkheden te onderzoeken die kunnen bijdragen aan het vergoten van de structurele begrotingsruimte.

De inzichten uit het rapport kunnen betrokken worden bij de behandeling van de kadernota 2026-2029, als opmaat naar het opstellen van de uiteindelijke begroting 2026-2029.

Tijdens de raadsinformatiebijeenkomst van 10 april 2025 wordt het rapport op hoofdlijnen gepresenteerd.

In deze aanbiedingsbrief worden de algehele conclusie van het rapport en de daaruit voortkomende aanbevelingen samengevat.

Zevenbergen, 1 april 2025

Het college van burgemeester en wethouders,

Aart-Jan Moerkerke

Bennie Blom

Danny Dingemans

Pauline Joosten

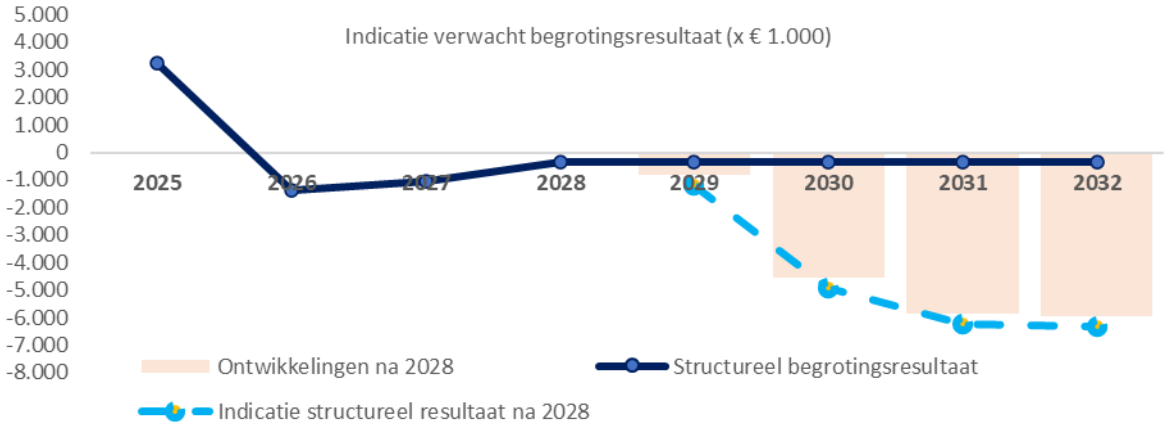
Eef Schoneveld

Sjoerd Elseman

Algehele conclusie

Landelijk is er momenteel veel te doen over de financiële positie van gemeente. In de landelijke media wordt ook wel gesproken over het 'ravijnjaar 2026'. Gemeenten ontvangen vanaf dat jaar vanuit het Rijk fors minder middelen via het gemeentefonds. Diverse rapporten (van o.a. BMC, de VNG, en de Raad voor het Openbaar Bestuur tonen een grote disbalans tussen de taken en de middelen van de gemeenten. Het algehele beeld is dat gemeenten onvoldoende vergoed worden voor de uitvoering van de taken die zij moeten uitvoeren. Inmiddels is de VNG gestart met een landelijke campagne om nogmaals aandacht te vragen voor de gevolgen van de aanstaande korting van het gemeentefonds. Dit met het oog op de overleggen die richting de voorjaarsbesluitvorming van het kabinet gepland staan. Tegelijkertijd is het maar de vraag in hoeverre het Rijk in de aankomende Voorjaarsnota meer structurele middelen beschikbaar gaat stellen aan gemeenten.

Wat betreft de financiële positie van de gemeente Moerdijk kan geconcludeerd worden dat deze op dit moment gezond is, waarbij er aandacht nodig is voor de ontwikkeling van de financiële positie in de komende jaren. Dit rekening houdend met de gepresenteerde financiële uitkomsten voor de jaren 2026-2028, maar ook met het oog op een aantal ambities die we als gemeente hebben en de daaruit voortkomende investeringen die we na 2028 op ons af zien komen. Als indicatie is afgegeven dat hierdoor het verwachte tekort oploopt naar ruim € 6 miljoen vanaf 2031.



Figuur 1 Indicatie structureel begrotingsresultaat

De benodigde aandacht voor de structurele begrotingspositie wordt versterkt vanuit de wetenschap dat slechts een beperkt deel van de gemeentelijke lasten en baten op korte / middellange termijn te beïnvloeden zijn. Uit dit rapport komt het beeld naar voren dat het niet evident is dat er binnen de huidige begroting (op basis van het huidige beleid en ambitieniveau) substantiële begrotingsruimte kan worden gevonden. Binnen het sociaal domein spelen diverse (landelijke) ontwikkelingen op het gebied van o.a. Jeugdzorg en Wmo waarbij gemeenten landelijk voor de uitdaging staan om de lastenstijgingen überhaupt te beheersen. Ook in het fysieke domein is het algehele beeld dat er niet zonder meer begrotingsruimte kan worden gevonden. Zo staat de gemeente voor een opgave voor het wegwerken van de achterstanden binnen het wegbeheer en wordt gewerkt aan het programma Fysieke Leefomgeving, waarin de bestaande, losse beheerplannen (voor o.a. openbaar groen en andere domeinen) gepositioneerd worden in één document. Tot slot staan de komende jaren omvangrijke investeringen gepland op het gebied van binnensport, buitensport en de gemeentelijke zwembaden. Aan de inkomstenkant geldt dat de veruit grootste inkomstenbron (gemeentefonds) niet te beïnvloeden is. In de praktijk is de ozb de voornaamste knop waar gemeenten aan kunnen draaien om de baten te verhogen. Vanwege de grote afhankelijkheid van de inkomsten vanuit het Rijk, is hierbij echter geconstateerd dat gemeenten de ozb tarieven relatief fors zouden moeten verhogen om substantiële extra baten te realiseren.

In dit rapport zijn diverse maatregelen benoemd waarmee de begrotingsruimte kan worden vergroot zonder dat dit ten koste gaat van de huidige ambities en dienstverlening van de gemeente. Dit ziet vooral toe op het realistisch(er) en minder voorzichtig begroten van diverse begrotingsposten (zie aanbeveling 1). Tegelijkertijd is het beeld echter dat deze maatregelen alleen niet voldoende gaan zijn in de situatie dat er geen extra middelen vanuit het Rijk gaan komen. Zonder aanvullende middelen vanuit het Rijk zullen (net als veel andere gemeenten) ook voor de gemeente Moerdijk aanvullende maatregelen nodig zijn om de komende jaren tot een sluitende begroting te kunnen komen. Deze maatregelen kunnen zowel het bestaande beleid als nieuwe ontwikkelingen en ambities raken. De uitkomsten van dit rapport zijn dan ook geen eindpunt, maar vormen een vertrekpunt om vanuit daar met elkaar de benodigde vervolgstappen te bepalen.



Aanbevelingen

Aanbeveling 1 Benut richting het opstellen van de begroting 2026-2029 diverse mogelijkheden waarmee de structurele begrotingsruimte kan worden vergroot zonder dat dit ten koste gaat van de huidige ambities en dienstverlening van de gemeente. Concreet gaat het hierbij om de volgende aanbevelingen:

- **Aanbeveling 1.1** Hanteer richting het opstellen van de begroting 2026-2029 een minder voorzichtige inschatting wat betreft de verwachte afrekening van het btw-compensatiefonds.

  Zoals in paragraaf 8.7 is toegelicht houden we op dit moment in de begroting rekening met 75% van ons aandeel in de gemiddelde landelijke afrekening over de afgelopen 7 jaar. Vanuit de provincie als toezichthouder is het toegestaan om 100% van de laatste afrekening als uitgangspunt te hanteren. Dit kan gezien worden als de meest risicovolle variant. De aanbeveling is om in de begroting 2026-2029 uit te gaan van het geformuleerde scenario 2, waarbij wordt uitgegaan van 100% van de gemiddelde afrekening over de afgelopen 4 jaar. De indicatie voor de structurele begrotingsruimte die hiermee wordt gerealiseerd bedraagt ca. € 0,4 miljoen, waarbij de uiteindelijke omvang afhankelijk is van de definitieve afrekening over 2024 (die in de meicirculaire 2025 bekend wordt).

- **Aanbeveling 1.2** Hanteer richting het opstellen van de begroting 2026-2029 een reële(re) inschatting van het verwachte jaar van afronden van investeringen.

  De afgelopen jaren is het beeld dat er doorgaans sprake is van lagere kapitaallasten dan vooraf in de begroting was ingeschat. Het betreft voornamelijk voordelen doordat de investeringen pas later worden afgesloten dan vooraf ingeschat. Omdat kapitaallasten structurele lasten zijn, heeft dit een effect op de structurele begrotingsruimte. Een onderuitputting van de kapitaallasten betekent in feite dat er een onnodig beslag op de structurele begrotingsruimte is gelegd.
  Om ervoor te zorgen dat deze onderuitputting zich minder voordoet is het van belang een reële inschatting te maken van het jaar van afronding van een investering, zodat daar in de prognose van de kapitaallasten rekening mee gehouden kan worden. Dit betekent niet dat investeringen uitgesteld worden. Het doel is om (op basis van een realistische inschatting van het verwachte jaar van afronden) een zo realistisch mogelijke raming van de kapitaallasten op te nemen in de begroting, waardoor dit voorkomt dat er onnodig beslag op de structurele begrotingsruimte wordt gelegd. Dit vraagt wellicht een planning die rekening houdt met tegenvallers en niet uitgaat van het meest optimistische scenario. Voor zowel de lopende investeringen als de vervangingsinvesteringen die bij de begroting 2025 beschikbaar zijn gesteld, zal nadrukkelijk(er) in beeld gebracht worden wat de reële inschatting is van het jaar van afronding van deze investeringen. Dit zodat dit verwerkt kan worden in de begroting 2026-2029.
  Het is lastig om aan de voorkant het effect hiervan op het structurele begrotingsresultaat te bepalen. Wel is in paragraaf 10.3 benoemd dat over de periode 2021-2024 de gemiddelde onderuitputting circa € 0,8 miljoen bedroeg.

- **Aanbeveling 1.3** Hanteer richting het opstellen van de begroting 2026-2029 een reële(re) inschatting van het verwachte jaar waarin de in de stelpost nieuw beleid opgenomen middelen daadwerkelijk ingezet zullen gaan worden.

  Net als bij de kapitaallasten is het beeld de afgelopen jaren dat jaarlijks een deel van de stelpost nieuw beleid onbenut blijft omdat een deel van de daarin gereserveerde middelen nog niet beschikbaar is gesteld middels een apart raadsvoorstel. Een onderuitputting van de stelpost nieuw beleid betekent in feite dat er een onnodig beslag op de structurele begrotingsruimte is gelegd.
  Om ervoor te zorgen dat deze onderuitputting zich minder voordoet is het belangrijk een realistische(re) inschatting te maken van het moment waarop de daadwerkelijke inzet van de middelen uit de stelpost nieuw beleid plaats zal gaan vinden. Onder voorbehoud uiteraard dat de raad uiteindelijk instemt met de inzet van deze gereserveerde middelen. Dit vraagt per onderdeel

wellicht een planning die rekening houdt met tegenvallers en niet uitgaat van het meest optimistische scenario. Bij het opstellen van de Kadernota 2026 wordt nadrukkelijk gekeken naar een realistische planning. Dit geldt zowel voor de nieuwe ontwikkelingen die in de Kadernota 2026 zullen worden opgenomen, als voor de huidige reserveringen die al in de stelpost nieuw beleid zijn opgenomen (zie hieronder).
Het is lastig om aan de voorkant het effect hiervan op het structurele begrotingsresultaat te bepalen. Wel is in paragraaf 10.4 benoemd dat over de periode 2020-2024 de gemiddelde onderuitputting circa € 0,9 miljoen bedroeg, waarvan gemiddeld circa € 0,3 miljoen betrekking had op begrote structurele lasten.

- **Aanbeveling 1.4** Overweeg richting het opstellen van de begroting 2026-2029 de mogelijkheid tot het dekken van afschrijvingslasten uit een bestemmingsreserve.

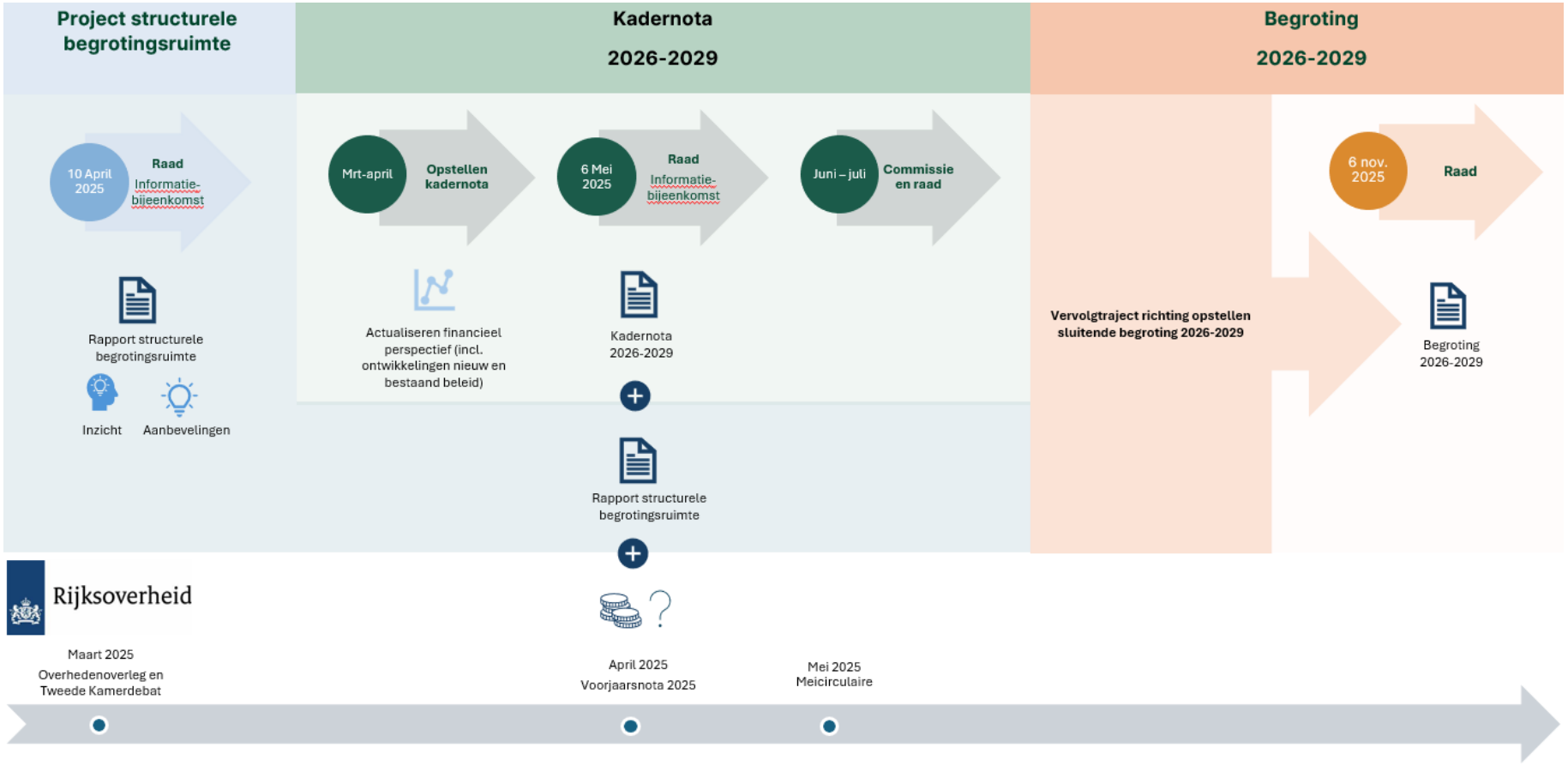
Zoals in paragraaf 10.5 is toegelicht, kunnen reserves in principe alleen ingezet worden ter dekking van incidentele lasten. Een uitzondering hierop vormt het vormen van een bestemmingsreserve van waaruit (structurele) afschrijvingslasten kunnen worden gedekt. Het uiteindelijke effect dat dit heeft op het structurele begrotingsresultaat is afhankelijk van de omvang van de reserve en de levensduur van de investering waarvoor dit wordt ingezet. Een storting in de reserve van € 1 miljoen en een levensduur van de investering van 80 jaar resulteert in circa € 0,01 miljoen structurele begrotingsruimte, terwijl een storting in de reserve van € 13,9 miljoen (huidige vrije ruimte in de algemene reserve) en een levensduur van de investering van 25 jaar tot circa € 0,6 miljoen structurele begrotingsruimte leidt.
Op dit moment wordt hier bewust (nog) geen concreet voorstel voor gedaan. De aanbeveling is om deze mogelijkheid te betrekken bij de verdere bepaling van het traject om vanaf de kadernota 2026-2029 uiteindelijk te komen tot een sluitende begroting 2026-2029 (zie ook aanbeveling 2).

- **Aanbeveling 1.5** Hou de mogelijkheid tot het inzetten van de algemene reserve achter de hand als eventuele noodmaatregel om de begroting voor het eerstvolgende jaar sluitend te maken, waarmee eventueel tijd gekocht kan worden.

Een tweede uitzondering op het principe dat reserves alleen ingezet mogen worden ter dekking van incidentele lasten, is de mogelijkheid om als gemeente onder voorwaarden een deel van de algemene reserve in te zetten als structurele dekking. Zoals in paragraaf 10.5 is toegelicht zou dit voor de gemeente Moerdijk uitkomen op maximaal € 1,39 miljoen die vanuit de algemene reserve hiervoor ingezet mag worden. De aanbeveling is om deze mogelijkheid te zien als een uiterst middel om de begroting structureel sluitend te krijgen indien in een bepaald jaar een beperkt tekort wordt verwacht. Dit kan echter nooit een structurele oplossing zijn omdat de omvang van de algemene reserve hiermee afneemt en uiteindelijk niet meer ingezet kan worden. Met deze mogelijkheid wordt tijd gekocht om uiteindelijk keuzes te maken welke nodig zijn om tot een structureel sluitende begroting te kunnen komen.

Aanbeveling 2 Gebruik de inzichten uit dit rapport om bij de behandeling van de kadernota 2026-2029 (samen met het geactualiseerde financieel meerjarenperspectief en de eventuele duidelijkheid wat betreft de middelen die al dan niet vanuit het Rijk beschikbaar gesteld worden) het vervolgtraject te bepalen richting het opstellen van een sluitende begroting 2026-2029.

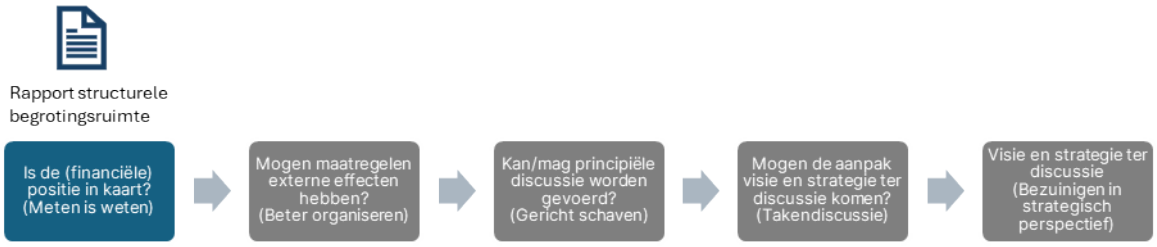
De uitkomsten van dit rapport staan niet op zichzelf maar moet gezien worden vanuit een breder perspectief. De uitkomsten van dit onderzoek vormen een vertrekpunt. In de figuur hieronder is de samenhang met de kadernota 2026-2029 en de begroting 2026-2029 in beeld gebracht.



Figuur 2 Samenhang project met kadernota en begroting 2026-2029

De komende periode wordt de kadernota 2026-2029 opgesteld. Daarin wordt een actueel beeld geschetst van het financieel meerjarenperspectief. Dit op basis van ontwikkelingen in bestaand beleid en nieuwe ontwikkelingen die we op ons af zien komen. Tegelijkertijd is landelijk de oproep aan het Rijk om in de Voorjaarsnota 2025 duidelijkheid te geven over de mate waarin het Rijk tegemoetkomt aan de oproep van gemeenten om hen voldoende middelen beschikbaar te stellen voor de taken die zij dienen uit te voeren. Afhankelijk van de landelijke ontwikkelingen en ontwikkelingen binnen onze eigen gemeente, zal bepaald moeten worden welke vervolgaanpak nodig is om uiteindelijk tot een structureel sluitende begroting 2026-2029 te kunnen komen.

Hierbij wordt concreet voorgeteld om bij de behandeling van de Kadernota 2026-2029 met elkaar te bepalen op welk moment en voor welke begrotingsonderdelen verdere stappen gezet gaan worden voor het verbeteren van de structurele begrotingsruimte. Zoals in hoofdstuk 1 is toegelicht is met dit project de eerste stap genomen waarbij de financiële positie nader in beeld is gebracht, waarbij de eventuele vervolgstappen als volgt waren weergegeven:



Figuur 3 Mogelijke vervolgstappen

Aanbeveling 3 Sta de komende jaren bij tussentijdse besluitvorming en de jaarlijks op te stellen kadernota nadrukkelijk(er) stil bij de structurele begrotingsruimte, waarbij jaarlijks in de kadernota op basis van de lokale en landelijke ontwikkelingen een integrale afweging gemaakt wordt in zowel bestaand beleid, nieuwe ontwikkelingen en de huidige stelpost nieuw beleid.

De komende jaren blijft het van belang om met regelmaat stil te staan bij de financiële positie van de gemeente en de structurele (meerjarige) begrotingsruimte. Gezien de toekomstige (landelijke) ontwikkelingen, onzekerheden, uitdagingen en ook het eigen ambitieniveau van de gemeente is het belangrijk om wendbaar te zijn en te blijven. Om voorbereid te zijn om, indien nodig, passende aanpassingen te kunnen doen. De jaarlijkse Kadernota is hét moment om integraal stil te staan bij de financiële positie en een integrale afweging te maken. Deze afweging kan plaatsvinden tussen zowel het bestaande beleid, de nieuwe ontwikkelingen/ambities en de ontwikkelingen/ambities waar momenteel al middelen voor gereserveerd zijn in de stelpost nieuw beleid. Indien hier (noodgedwongen) voor gekozen gaat worden, kan een nader op te stellen prioriteringskader hierbij als hulpmiddel worden gebruikt. Ook bij tussentijdse besluitvorming is het belangrijk om nadrukkelijk stil te staan bij de effecten hiervan op de structurele begrotingsruimte en de wenselijkheid om tussentijds al besluitvorming te laten plaatsvinden. Bij voorkeur worden besluiten die effect hebben op de structurele begrotingsruimte aan de voorkant integraal afgewogen in de kadernota. De aanbeveling is dan ook om nog meer nadruk te leggen op de integrale afweging bij de kadernota.

Aanbeveling 4 Stel een prioriteringskader op dat gebruikt kan worden bij het prioriteren van zowel het bestaande beleid, nieuwe ontwikkelingen en middelen die in de huidige stelpost nieuw beleid zijn gereserveerd.

Het in paragraaf 10.4 geschetste overzicht bevat de ontwikkelingen waar nog geen definitieve besluitvorming over heeft plaatsgevonden. Dit betekent dat al deze ontwikkelingen nog te heroverwegen zijn. Daarnaast kan dit prioriteringskader in potentie ook gebruikt worden bij de 4e stap (takendiscussie) voor het bestaand beleid (zie aanbeveling 2).