Gemeente Gouda

raadsvoorstel

afdeling Financiën	steller D.J. Doelman	gouda 18 juni 2024
dossiernummer 8270	telefoon 0182-588469	
onderwerp Kadernota 2025		

Gevraagd besluit

Het college van burgemeester en wethouders stelt de raad van de gemeente Gouda voor te besluiten tot:

1. Het vaststellen van de Kadernota 2025 – 2028 en als startpunt te gebruiken voor de programmabegroting 2025-2028;
2. Het instemmen met de specifieke kaderstelling richting de begroting 2025, zijnde:
    a. Het huidige schuldenplafond van 285 miljoen euro – bij besluit van deze kadernota – te vervangen door een maximale netto schuldquote van 110% en te sturen op een gezonde solvabiliteit van ≥ 20%.
    b. Kaderstelling voor het herijken van het investeringsprogramma 2024 – 2025, aan de hand van de volgende prioritering:
        1. Primaire wettelijke taken borgen;
        2. Voorkomen van achterstallig onderhoud;
        3. Ambities bestuursakkoord als leidraad (heroverwegingen, zoals fasering of wijziging budgetten, zijn mogelijk) met ruimte voor urgente maatschappelijke ontwikkeling;
        4. Ruimte houden voor actiever grondbeleid (conform nota grondbeleid) en vastgoedbeleid
3. Het verwerken van de effecten van de meicirculaire 2024 (als begrotingswijziging) in de programmabegroting 2025-2028.

Toelichting

Als onderdeel van de PenC-cyclus wordt de Kadernota 2025 voorgelegd. Dit is een belangrijk document, omdat de raad hiermee de beleidsmatige en financiële kaders vaststelt voor de komende begrotingsperiode 2025-2028. Het is een moment van integrale afweging tussen wensen en ambities in relatie tot de beschikbare financiële middelen.

1 Nadere uitleg op gevraagd besluit

De Kadernota 2025 stelt de gemeenteraad in staat door middel van kaderstellende besluiten richting te geven aan het opstellen van de programmabegroting 2025-2028.

Voorgesteld wordt de effecten van de meicirculaire 2024 (als begrotingswijziging) te verwerken zoals beschreven in de bijgevoegde memo ‘Effecten meicirculaire Gemeentefonds 2024 voor Gouda’.

2 Argumenten

1.1 Vaststelling van de Kadernota is een bevoegdheid van de raad

Op basis van de Gemeentewet is de gemeenteraad het bevoegd orgaan voor het vaststellen van de programmabegroting. In het verlengde hiervan is de raad tevens het bevoegd orgaan voor het vaststellen van de Kadernota.

1.2 De programma doelstellingen in de Kadernota zijn opgesteld op basis van het bestuursakkoord “Geef Gouda Door”

In 2022 is het bestuursakkoord vastgesteld. De meerjarige financiële doorvertaling is in de programmabegroting 2023 reeds verwerkt. De doelstellingen uit het bestuursakkoord, die ook de basis

vormen van de programmabegroting 2023 e.v., zijn per programma opgenomen in de Kadernota 2025. Per programma zijn de relevante (landelijke) ontwikkelingen opgenomen en is er een doorkijk opgenomen van de onderwerpen die een nadere uitwerking vragen richting de begroting 2025.

2.1 Specifieke kaderstelling voor begroting 2025

Nieuwe uitdagingen voor de stad zorgen ervoor dat investeringen noodzakelijk blijven. Het college wil ook in de toekomst investeringen op financieel verantwoorde wijze vormgeven en gaat daarom graag met de raad in gesprek over de sturing op onze schuldpositie en een robuust investeringsprogramma. In deze kadernota wordt voorgesteld om de afspraken over het sturen op onze schuldpositie aan te laten sluiten op de omvang van de begroting (baten). Dit door middel van de zogenaamde schuldquote, in combinatie met het sturen op een gezonde solvabiliteit. Tevens worden kaders uiteengezet om een robuust investeringsprogramma 2024-2034 richting de begroting 2025 mogelijk te maken.

A. Ratio voor het monitoren van de schuldontwikkeling

Tijdens de informatiesessie op 15 april jl. is er als opmaat naar de kadernota 2025 verder ingezoomd op het monitoren van de gemeentelijke schulden. In 2014 is in Gouda het schuldenplafond ingevoerd. Dit plafond heeft als doel om de gemeentelijke schulden strak te monitoren en terug te dringen. Het plafond is in 2014 ingesteld op 350 miljoen en is in het bestuursakkoord 2022 ingesteld op 285 miljoen. Aan de andere kant is, mede als gevolg van de uitbreiding van taken, inflatie en ambities, de omvang van de gemeentelijke begroting de afgelopen jaren fors gegroeid, van 260 miljoen in 2019 naar 360 miljoen in 2024.

De gemeente heeft sinds 2014 goed gewerkt aan het terugdringen van de schulden (schuldquote 157% in 2014 naar 69% in 2023). Het schuldenplafond is hierin een goed en strak sturingsinstrument geweest.

De huidige context vraagt echter om nieuwe afspraken te maken rondom het sturen op onze schuldpositie. Hieraan liggen diverse constateringen ten grondslag:

• Nu de schulden fors zijn afgebouwd en er een financiële gezonde situatie is, is investeren - binnen verantwoorde kaders - mogelijk;
• In de periode 2016 - 2022 is de omvang van de materiële vaste activa (investeringen) nauwelijks gestegen, wat inhoudt dat er minimaal is geïnvesteerd, terwijl het gezond is om te blijven investeren (m.u.v. de rioolprojecten);
• De begrotingsomvang is fors gegroeid in de afgelopen 10 jaar. Dit vraagt om een sturingsinstrument dat aansluit/ meebeweegt met onze begrotingsomvang (baten);
• De schuldquote is een landelijk verantwoorde ratio om gemeentelijke schuldontwikkeling te monitoren, waarbij 130% de maximale grenswaarde is;
• Er liggen nieuwe investeringsplannen, die nodig zijn om de (noodzakelijke) uitdagingen in de stad mogelijk te maken.

Gelet op bovenstaande uiteenzetting wordt voorgesteld om het huidige schuldenplafond van 285 miljoen euro te vervangen door een maximale netto schuldquote van 110% en te sturen op een gezonde solvabiliteit van ≥ 20%.

B. Kaders voor herijking investeringsprogramma

De investeringsplannen richting de toekomst zijn omvangrijk (doorkijk t/m 2034) en passen niet binnen een schuldquote van 110%. Onderdeel hiervan zijn onder andere de vervangingsinvesteringen (tranche 2 en 3) in het kader van het Integraal HuisvestingsPlan (IHP), het verkeerscirculatieplan (tranche 2), het voorzieningencluster in Westergouwe, de verduurzaming van het vastgoed (periode 2029 - 2040) en de reguliere vervangingsinvesteringen in ICT, sport en het beheer van de openbare ruimte. De investeringsplannen zijn niet uniek. Veel gemeenten hebben te maken met een zogenaamde "boeggolf" aan investeringen. Deze investeringen hebben een afschrijvingsduur van +/- 40 jaar en zorgen de komende jaren voor een grote opgave.

Om keuzes te maken en het investeringsprogramma in een langere planningshorizon > 2034 verder uit te werken is kaderstelling noodzakelijk. Het college vraagt de raad om de herijking van het investeringsprogramma 2024-2034 aan de hand van de volgende kaderstelling verder uit te werken, waarbij

het herijkte investeringsprogramma 2034-2034 bij de besluitvorming van de begroting 2025 zal worden voorgelegd.

Voorgestelde kaderstelling herijking investeringsprogramma 2024-2034 - binnen de algemene kaders van schulden en dekking:
1. Primaire wettelijke taken borgen;
2. Voorkomen van achterstallig onderhoud;
3. Ambities bestuursakkoord als leidraad (heroverwegingen, zoals fasering of wijziging budgetten, zijn mogelijk) met ruimte voor urgente maatschappelijke ontwikkeling;
4. Ruimte houden voor actiever grondbeleid (conform nota grondbeleid) en vastgoedbeleid

3.1 De meicirculaire 2024 heeft betrekking op het financieel perspectief 2025-2028

De effecten van de meicirculaire 2024 worden als begrotingswijziging in de begroting 2025 – 2028 verwerkt, zoals staat beschreven in de bijgevoegde memo: 'Meicirculaire 2024 gemeentefonds 2024 – effecten voor Gouda'. Daarnaast heet de raad de afgelopen maanden verschillende besluiten genomen die financiële impact hebben op de meerjarenbegroting 2025 – 2028. Deze zijn t/m besluitvorming van 12 juni 2024 verwerkt in het financieel perspectief 2025 – 2028.

Op basis van de voorjaarsnota 2024 (van het rijk) komen met de meicirculaire extra middelen naar Gouda vanwege het schrappen van de landelijke bezuiniging op jeugd in 2025 en vanwege het schrappen van de opschalingskorting in 2026 e.v. Aan de andere kant leidt een actualisatie van het accres uit de septembercirculaire 2023 tot lagere inkomsten. Daarnaast krijgt Gouda extra middelen voor taakmutaties. De meicirculaire laat door dit alles bij elkaar in absolute zin voor alle jaren een stijging zien van de inkomsten. Vanwege de uitgaven die er tegenover staan aan nieuwe of bestaande taken en tevens vanwege benodigde indexaties pakt de meicirculaire echter negatief uit.

Bedragen x € 1.000	2025	2026	2027	2028
Mutatie inkomsten uitkering gemeentefonds	-713	-3.686	-4.403	-5.391
Loon- en prijscompensatie	678	2.510	3.106	6.632
Taakmutaties/oormerken	2.070	2.125	1.986	2.023
Financieel effect meicirculaire 2024	**2.034**	**950**	**689**	**3.264**

(+ = nadeel / last | - = voordeel / baat)

Maatregelen zijn noodzakelijk om naar de toekomst toe een meerjarig sluitende begroting te houden. Het college zet in op maatregelen zoals het heroverwegen van de indexeringen, het aanscherpen van de systematiek van de verwerking van taakmutaties, de inzet van de stelpost schommelingen rijksuitkeringen en het ramen van de verwachte vrijval van de ruimte onder het plafond van het BTW-compensatiefonds.
Een en ander leidt tot het volgende overzicht.

Bedragen x € 1.000	2025	2026	2027	2028
Inzet stelpost schommelingen rijksuitkeringen	-750	-750	-750	-750
Ramen vrijval ruimte onder plafond BCF	-1.875	-1.875	-1.875	-1.875
Financieel effect maatregelen n.a.v. meicirculaire 2024	**-2.625**	**-2.625**	**-2.625**	**-2.625**

(+ = nadeel / last | - = voordeel / baat)

Op onderdelen is sprake van aanhoudende onzekerheid ten aanzien van het bedrag dat daadwerkelijk uit het gemeentefonds wordt ontvangen. Het gaat dan onder andere om de maatstaven en de uitkeringsfactor van de algemene uitkering, de te vervallen besparingen van het rijk op de jeugdzorg vanaf 2026 en andere toekomstige ontwikkelingen zoals extra middelen voor Wmo vanwege toenemende vergrijzing en het overhevelen van de specifieke uitkeringen naar het gemeentefonds inclusief een efficiencykorting van 10%.

3 Kanttekeningen

-

4 Juridische- / financiële gevolgen

Het actuele financiële perspectief ziet er als volgt uit:

Bedragen x € 1.000	2025	2026	2027	2028
A. Startsaldo kadernota	-6.619	-365	-4.798	-8.943
B. Algemene financiële ontwikkelingen	1.900	420	-740	-1.000
C. Wettelijke ontwikkelingen/ onontkoombaar	2.240	2.240	2.240	2.240
D. Overige ontwikkelingen	880	880	3.070	3.070
E. Prognose inkomsten rijk	1.000	-3.200	-3.200	-3.200
F. Doorkijk kadernota (A t/m E)	**- 599**	**- 25**	**-3.428**	**-7.833**
G. Raadsbesluit circulaire economie (22-05-2024)	185	185	185	185
H. Meerjarenperspectief grondexploitaties 2024	-32	-210	191	-103
H. Tegenboeken prognose inkomsten Rijk (is onderdeel van uitkomsten meicirculaire 2024)	-1.000	3.200	3.200	3.200
I. Uitkomsten meicirculaire 2024	2.034	950	689	3.264
J. Maatregelen	-2.625	-2.625	-2.625	-2.625
K. Geactualiseerde doorkijk kadernota	**-2.037**	**1.475**	**-1.788**	**-3.912**

+ = nadeel/ last | - = voordeel / baat)

De bovenstaande tabel vindt zijn basis in de kadernota 2025-2028. Regel F is het saldo zoals gepresenteerd in de kadernota 2025-2028. Daaronder zijn de effecten van het raadsbesluit circulaire economie (22-05-2024), meerjarenperspectief grondexploitaties (12-06-2024) en de uitkomsten van de meicirculaire 2024 toegevoegd. Om naar de toekomst toe een meerjarig sluitende begroting te houden, zet het college in op een aantal maatregelen. Het financiële effect daarvan is zichtbaar in regel J. Het financieel perspectief toont in 2026 een dip en herstelt zich weer vanaf 2027.

- ***Duiding geactualiseerd financieel perspectief***

Dankzij een voorzichtig en solide financieel beleid van de afgelopen jaren van u als raad, is er ondanks een dip in 2026 sprake van een relatief gezonde financiële positie voor de gemeente Gouda. Hierover is de gemeenteraad in meerdere aparte sessies (drieluik) bijgepraat.

Het college houdt de gezonde lijn graag vast voor de toekomst. Gelet op de uitdagingen richting de begroting 2025 en de verdere toekomst wordt het financieel perspectief nader geduid:

1. Algemene onzekerheden

Richting de toekomst zijn er diverse onzekerheden die van directe invloed kunnen zijn op onze financiële positie. Voorbeelden hiervan zijn: renteontwikkeling, inflatieontwikkeling, economische ontwikkeling, ontwikkeling van de algemene uitkering van het rijk en de ontwikkeling op wereld niveau (oorlog in Oekraïne en geopolitiek).

2. Nader te onderzoeken en af te wegen richting de begroting 2025

Naast de bovengenoemde onzekerheden zijn er in de kadernota 2025 -2028 – per programma - diverse onderwerpen opgenomen die nader onderzoek en afweging vragen richting de begroting 2025. Voorbeelden hiervan zijn: onderwijshuisvesting, invoering omgevingswet, Jongerenperspectief Fonds, complexe scheidingen, museum Gouda, nieuwe sport- en beweegvisie, Regio Midden Holland, etc. In de programma's zijn deze onderwerpen opgenomen bij het onderdeel: "nader te onderzoeken en af te wegen richting de begroting 2025".

3. Negatief perspectief in 2026
Als gevolg van de verwerking van de meicirculaire ontstaat in 2026 een dip/tekort. Dit zal moeten worden opgelost richting de begroting 2026. Van belang is nu dit tekort zo min mogelijk te laten oplopen. Tegelijkertijd is het niet noodzakelijk het tekort nu al op te lossen aangezien het een eenmalige dip is en er nog veel onzekerheden zijn.

- ***Woonlastenontwikkeling***

In de programmabegroting 2025 wordt het perspectief op basis van de uitgangspunten van de kadernota 2025 en de concrete ontwikkelingen verder geactualiseerd.
Net als bij de begroting 2024 wordt ook de woonlastenontwikkeling per 2025 bij de programmabegroting 2025 bekeken en aan u als raad voorgelegd. De woonlasten worden geïndexeerd op basis van de verwachte prijsontwikkeling conform de meicirculaire 2024 (2,2%), zoals opgenomen in de uitgangspunten voor de begroting 2025.

5 Personele- / organisatorische gevolgen / duurzaamheid / positie mensen met een beperking

N.v.t.

6 Communicatie / interactiviteit

Na besluitvorming door de raad start het college met het opstellen van de programmabegroting 2025 – 2028.

Burgemeester en wethouders van Gouda,
de secretaris, de burgemeester,

drs. R.C. Bakker mr. drs. P. Verhoeve