gemeente
Haarlemmermeer

raadsvoorstel

Onderwerp	Programmabegroting 2025-2028
Portefeuillehouder	mr. drs. Beryl van Straten
Steller	Hans Teeuwen
Collegevergadering	10 september 2024
Raadsvergadering	
Raadsvoorstelnummer	11324492

1. Voorstel

Collegebesluit(en)

Het college heeft besloten om:

1. de taakveldenraming voor 2025, zoals opgenomen in de paragraaf 'Recapitulatie op taakveld' van de Programmabegroting 2025-2028, vast te stellen.

Het college besluit de raad voor te stellen om:

1. de Programmabegroting 2025-2028 vast te stellen, met uitzondering van het onderdeel 'Denklijnen en maatregelen 2028', en de totale baten en lasten voor het begrotingsjaar 2025 als volgt te autoriseren:
   a. beleidsdoel A van programma Zorg en werk;
   b. de andere beleidsdoelen van programma Zorg en werk, de overige programma's, het overzicht algemene dekkingsmiddelen en het overzicht overhead;
2. de boekjaar- en projectsubsidies zoals opgenomen in de Subsidiestaat 2025 in de paragraaf 'Subsidies' van de Programmabegroting 2025-2028 met de genoemde maximumbedragen per instelling met een totaalbedrag van € 34.821.000 vast te stellen;
3. de 1e kredietverstrekking voor 2025 vast te stellen waarbij de volgende kredieten worden geautoriseerd en vrijgegeven voor besteding in 2025:
   a. al in het investeringsplan opgenomen kredieten met een totaalbedrag van € 5.628.800;
   b. een bedrag van € 92.122.300 vrij te geven voor besteding in 2025 aan al eerder geautoriseerde investeringen;
4. een bedrag van maximaal € 10 miljoen voor strategische aankopen van grond en de daarop aanwezige opstallen te autoriseren en vrij te geven in 2025 en hiertoe de 2e kredietverstrekking vast te stellen;
5. in te stemmen met de meerjarenraming 2026-2028.

2. Samenvatting

Met de programmabegroting wordt richting en inzicht gegeven aan de beleidsdoelstellingen, de voorgenomen beleidsuitvoering en de financiële consequenties hiervan voor het komende begrotingsjaar.

Uitgangspunten Programmabegroting 2025-2028
Uitgangspunt voor de programmabegroting is de Voorjaarsrapportage 2024 (10994272), vastgesteld door de raad op 4 juli 2024. Na het opstellen van de voorjaarsrapportage heeft zich nog een aantal ontwikkelingen voorgedaan met effect op het meerjarenbeeld. Voor een juiste weergave van dit meerjarenbeeld zijn deze meegenomen in de begroting. Dit betreft onder meer de meicirculaire 2024 gemeentefonds en al genomen besluiten.

Versterken informatiewaarde Planning & Control (P&C) producten
De raad heeft zich uitgesproken om gedurende een periode van vijf jaar te werken aan het versterken van de informatiewaarde van de P&C producten (2020.4242721). Onderdeel daarvan is de toepassing van de Duisenberg-methode. Veel van de aanbevelingen van de rapporteurs Duisenberg-methode gaan over de programma's Zorg en werk en Maatschappelijke ontwikkeling. In overleg met de raadswerkgroep Doorlichten programma Zorg en werk is de opzet van dit programma aangepast. De teksten zijn concreter gemaakt, er is onderscheid gemaakt tussen vaste en flexibele activiteiten, waar mogelijk zijn indicatoren toegevoegd en er is per beleidsdoel een overzicht met de budgetten per taakveld opgenomen
De overige programma's zullen, conform de opzet van het programma Zorg en werk, in de komende jaren ook worden doorontwikkeld. Per jaar worden maximaal drie programma's opgepakt.

Nieuw toegevoegd aan de Programmabegroting 2025-2028
De paragraaf Subsidies is nieuw in deze programmabegroting. Deze paragraaf is toegevoegd naar aanleiding van de vaststelling van de Algemene subsidieverordening Haarlemmermeer 2024 (10421864). Op basis van deze verordening is het mogelijk begrotingssubsidies te verlenen indien de subsidieontvanger en het bedrag, waarop de subsidie ten hoogste kan worden vastgesteld, staan vermeld in de begroting.

Verder is het onderdeel 'Denklijnen en maatregelen 2028' toegevoegd aan de Financiële begroting. Dit in het kader van het proces om te komen tot een sluitend meerjarenbeeld en is nu alleen ter informatie. Over de genoemde maatregelen vindt nog geen besluitvorming plaats. Dit gebeurt bij de Voorjaarsrapportage 2025.

Financieel beeld en ontwikkelingen
De prognose in de Voorjaarsrapportage 2024 liet voor 2025 een sluitende begroting zien. Vanaf 2026 was sprake van een tekort oplopend tot € 19 miljoen. Belangrijkste oorzaak van het tekort vanaf 2026 is de terugval van de algemene uitkering uit het gemeentefonds doordat in het coalitieakkoord Rutte IV het gemeentefonds vanaf dat jaar is gekort met € 3 miljard. Dit is later deels gerepareerd door het definitief schrappen van de opschalingskorting van € 675 miljoen. Belangrijk is dat het financieel perspectief is verbeterd na het opstellen van de voorjaarsrapportage. De doorrekening van de meicirculaire 2024 gemeentefonds liet een voordeel zien en de financieringsbehoefte voor de jaren 2025-2028 is geactualiseerd ten opzichte van de Voorjaarsrapportage 2024. Het tekort in 2028 wordt nu geraamd op € 13,4 miljoen.

Het geactualiseerde meerjarenbeeld ziet er als volgt uit:

Omschrijving (bedragen x € 1 miljoen; min is nadeel)	2025	2026	2027	2028
Geraamd saldo Voorjaarsrapportage 2024	6,21	-6,90	-11,69	-19,01
Kapitaallasten en financieringsresultaat	0,60	0,51	0,73	2,69
Herberekening kostendekkendheid afvalstoffen- en rioolheffing	1,57	1,76	1,60	1,44
Meicirculaire gemeentefonds	0,74	1,34	1,12	1,12
Onroerendezaakbelastingen niet-woningen	0,43	0,43	0,43	0,43
Stop bijplaatsen en verrommeling	-0,25	-0,20	0,00	0,00
Diverse mutaties	-0,20	-0,20	-0,19	-0,10
Geactualiseerd meerjarenbeeld	**9,10**	**-3,25**	**-8,00**	**-13,44**

Het geactualiseerde meerjarenbeeld heeft als uitgangspunt de besluitvorming over de Voorjaarsrapportage 2024. Daarbij is gezien het negatieve meerjarenbeeld besloten een aantal mutaties niet te verwerken in het meerjarenbeeld, dan wel structurele mutaties alleen incidenteel tot en met 2025 te honoreren. Hierbij is de overweging geweest dat besluitvorming over het structureel ramen van deze mutaties 'uitstelbaar' was, omdat het mogelijk is dat de raad het betreffende beleid bijstuurt, bijvoorbeeld in het kader van de ombuigingen. Daarmee voldeden deze mutaties niet aan het criteria van de drie O's (Onvoorzien, Onvermijdelijk en Onuitstelbaar). Bij ongewijzigd beleid ontstaan er echter knelpunten in de uitvoering van het beleid en moeten deze mutaties wel verwerkt worden in het meerjarenbeeld. Om een juist beeld te krijgen van de met de ombuigingen in te vullen taakstelling, is het noodzakelijk rekening te houden met deze knelpunten. Inclusief de onderkende knelpunten wordt de taakstelling voor de ombuigingen dan als volgt:

Omschrijving (bedragen x € 1 miljoen; min is nadeel)	2025	2026	2027	2028
Geactualiseerd meerjarenbeeld	9,10	-3,25	-8,00	-13,44
Structurele lasten incidenteel gedekt/niet meegenomen in Voorjaarsrapportage 2024		-3,67	-4,51	-4,51
Ontwikkelingen jeugdzorg en Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo)		-1,00	-1,50	-2,00
Taakstelling ombuigingen	**9,10**	**-7,92**	**-14,01**	**-19,95**

3. Uitwerking

3.1 Wat willen we bereiken?

Met de programmabegroting wordt richting en inzicht gegeven aan de beleidsdoelstellingen, de voorgenomen beleidsuitvoering en de financiële consequenties hiervan voor het komende begrotingsjaar. Dit doen we door per programma antwoord te geven op de drie centrale vragen:

- wat willen wij bereiken?
- wat gaan wij daarvoor doen?
- wat mag het kosten?

Daarnaast geeft de programmabegroting inzicht in het financiële meerjarenbeeld.

3.2 Wat gaan we daarvoor doen?

Met deze programmabegroting wordt het begrotingsjaar 2025 geautoriseerd door de raad en wordt een doorkijk gegeven naar de jaren 2026 tot en met 2028. De programmabegroting bevat negen beleidsprogramma's, het overzicht algemene dekkingsmiddelen, het overzicht overhead, tien paragrafen en de financiële begroting. Daarnaast is een hoofdstuk Financiële hoofdlijnen opgenomen, waarmee de raad beter in staat wordt gesteld om haar controlerende taak uit te voeren.

De Voorjaarsrapportage 2024 is het uitgangspunt voor de Programmabegroting 2025-2028. Na het opstellen van de voorjaarsrapportage heeft zich nog een aantal ontwikkelingen voorgedaan met effect op het meerjarenbeeld. Dit betreft onder meer de meicirculaire gemeentefonds en reeds genomen besluiten. Voor een uitgebreide toelichting op het meerjarenbeeld verwijzen wij naar het hoofdstuk Financiële hoofdlijnen.

Autorisatie programmabegroting

Door de raad worden de baten en lasten van 2025 geautoriseerd, zodat het college gemachtigd wordt tot uitvoering van de beleidsdoelen en activiteiten in de begroting. Conform de Financiële verordening Haarlemmermeer 2023 (10164435) artikel 6, lid 1, worden de baten en lasten per programma geautoriseerd, tenzij een beleidsdoel van een programma 10% of meer van het begrotingstotaal (lasten) voor mutaties reserves van de primitieve begroting omvat. In dat geval autoriseert de raad de baten en lasten voor een dergelijk beleidsdoel apart. Voor 2025 is dit het geval bij:

- Beleidsdoel A, inwoners ontvangen zorg en ondersteuning thuis, van programma Zorg en werk.

Dit beleidsdoel wordt dan ook afzonderlijk geautoriseerd.

Bij autorisatie van de baten en lasten per programma kan het college tot een maximum van € 2,0 miljoen aan budget verschuiven tussen de beleidsdoelen, mits het afgesproken beleid per beleidsdoel gerealiseerd wordt.

Gemeentefonds

De raming van de algemene uitkering uit het gemeentefonds is gebaseerd op de informatie uit de meicirculaire 2024. De raad is per brief van 18 juni 2024 (XS-24053111.319) over de uitkomsten van de circulaire geïnformeerd.
Na verwerking van de meicirculaire sluiten alle jaarschijven positiever dan het beeld zoals gepresenteerd in de Voorjaarsrapportage 2024. De jaarschijf 2025 was sluitend in de Voorjaarsrapportage 2024 en wordt positiever. De jaarschijven vanaf 2026 waren bij de Voorjaarsrapportage 2024 negatief, vanaf 2026 wordt het beeld na verwerking van deze circulaire ruim € 1 miljoen positiever. Dit wordt met name veroorzaakt door de structurele doorwerking van de positieve afrekening met het BTW compensatiefonds over 2023. Ondanks de stappen die het demissionair kabinet in de Voorjaarsnota 2024 gezet heeft om het ravijn te dempen, blijft de noodzaak tot ombuigen bestaan. Van de korting op het gemeentefonds van € 3 miljard blijft, na de in de meicirculaire verwerkte maatregelen, nog ruim € 2 miljard overeind. Voor onze gemeente komt dit neer op een bedrag van ongeveer € 15 miljoen. In het op 16 mei 2024 gepresenteerde 'Hoofdlijnenakkoord 2024 - 2028' van PVV, VVD, NSC en BBB en de bijbehorende financiële bijlage is geen compensatie voor gemeenten opgenomen.

Denklijnen en maatregelen 2028

Gezien de hiervoor beschreven ontwikkeling van het gemeentefonds en het meerjarenbeeld inclusief de onderkende knelpunten, is het noodzakelijk verder te gaan met het proces om te komen tot een sluitende begroting vanaf 2026. De taakstelling is nu berekend op € 20 miljoen.

In de Programmabegroting 2025-2028 zijn de denklijnen, maatregelen en bijbehorende consequenties opgenomen voor een eerste discussie met de raad. Bij het noemen van de ombuigingsmaatregelen in de programmabegroting is bij sommige onderdelen duidelijk welke organisaties dit betreft. Om die reden zijn deze organisaties geïnformeerd bij het aanbieden van de programmabegroting aan de gemeenteraad. Er is daarbij vermeld dat er nog geen keuzes over de ombuigingen zijn gemaakt.

Het totaal van de mogelijke maatregelen per denklijn is als volgt:

Denklijn (bedragen x € 1.000; min is nadeel)	2025	2026	2027	2028
1. We ontzien kwetsbare inwoners	50	-240	425	650
2. Een ander niveau van dienstverlening	-25	163	1.853	2.094
3. Concentreer & combineer voorzieningen	0	350	1.614	1.614
4. Realisme in de groei	0	0	900	900
5. Scherper aan de wind varen (technische maatregelen)	165	1.786	14.171	13.357
6. Meer inzet op profijtbeginsel	0	513	1.951	1.951
7. Inkomsten in balans brengen	0	5.700	10.350	10.350
8. Geen Haagse knaken, geen Haagse taken	1.350	4.950	5.250	5.883
Totaal	**1.540**	**13.221**	**36.513**	**36.797**

Bij de Voorjaarsrapportage 2025 volgt de definitieve besluitvorming over de ombuigingen en worden deze verwerkt in de Programmabegroting 2026-2029. De besluitvorming wordt dan mede gebaseerd op de dan geactualiseerde cijfers van het meerjarenbeeld.

Strategische heroriëntatie 2021
Gelet op het geprognosticeerde tekort in het meerjarenbeeld over de jaren 2022-2025 heeft de raad op 1 juli 2021 besloten tot een pakket maatregelen oplopend tot € 13,2 miljoen in 2025 (2021.0001203). Op basis van het coalitieakkoord 2022-2026 zijn de ombuigingen vanaf 2025 met structureel € 2 miljoen per jaar verlaagd. Het totaalpakket aan structurele ombuigingen is vanaf 2025 € 10,9 miljoen. Hiervan is € 9,7 miljoen gerealiseerd of loopt volgens planning. Een bedrag van € 1,2 miljoen is onzeker. In het onderdeel Strategische heroriëntatie 2021 van de financiële begroting is een specificatie van de maatregelen opgenomen die de status onzeker hebben. Vooralsnog wordt ervan uitgegaan dat deze posten wel gerealiseerd worden. In een volgend P&C-product wordt hier weer over gerapporteerd.

Begrotingssubsidies 2025
Subsidies die zijn bedoeld voor een specifieke organisatie worden door de gemeente verstrekt op grond van artikel 4:23, derde lid, onder c, van de Algemene wet bestuursrecht. Dit worden begrotingssubsidies genoemd, omdat de subsidieontvanger en het bedrag dat maximaal als subsidie verleend kan worden expliciet staan genoemd in de gemeentebegroting. Een begrotingssubsidie kan als een projectsubsidie of als een boekjaarsubsidie worden verstrekt. In de Algemene subsidieverordening Haarlemmermeer 2024 (10421864) is een projectsubsidie gedefinieerd als 'subsidie voor de kosten van de uitvoering van één activiteit of een beperkt aantal activiteiten' en een boekjaarsubsidie als 'een subsidie die voor één of meerdere boekjaren aan een organisatie wordt verstrekt voor de exploitatiekosten van de uitvoering van meerdere samenhangende activiteiten met een voortdurend karakter'. In de paragraaf Subsidies van de programmabegroting staat aangegeven welke subsidies worden verstrekt als begrotingssubsidie en wordt per subsidieontvanger een toelichting gegeven.

Investeringen
Op grond van artikel 6, derde lid, onder a, van de Financiële verordening Haarlemmermeer 2023 vindt de autorisatie van investeringskredieten onder de € 2,0 miljoen plaats bij de programmabegroting. Investeringen van € 2,0 miljoen en hoger dienen te worden geautoriseerd via een apart raadsvoorstel. De toelichting is opgenomen in het hoofdstuk 'Investeringen' in de 'Financiële begroting'. De groen gearceerde bedragen, opgenomen in het 'Investeringsplan', betreffen investeringen die via een separaat raadsvoorstel geautoriseerd worden. Per jaarschijf worden de investeringen in de programmabegroting vrijgegeven.

Strategische grondaankopen
Net zoals in voorgaande jaren vraagt ons college ruimte om strategische grondaankopen te doen. Wanneer de mogelijkheid zich voordoet om tot een strategische aankoop over te gaan willen wij snel en discreet kunnen handelen. Deze aankopen moeten passen in de ruimtelijke ontwikkeling van de gemeente in de meest brede zin. Hiertoe stellen wij voor een bedrag van maximaal € 10 miljoen beschikbaar te stellen. Eventuele rente en eenmalige afschrijvingen voortvloeiend uit een strategische aankoop worden aangevraagd bij het eerste P&C-product volgend op de betreffende aankoop dan wel middels een raadsvoorstel. In de paragraaf Grondbeleid wordt nader ingegaan op de randvoorwaarden voor strategische aankopen.

Wat zijn de kanttekeningen en risico's?
Meerjarenbeeld
Vooral door de hoge accressen van het gemeentefonds als gevolg van het rijksbeleid, is de prognose voor 2025 positief. Vanaf 2026 laat het meerjarenbeeld een structureel negatief saldo zien. Gezien de onderkende knelpunten in het meerjarenbeeld is de taakstelling voor de ombuigingen hoger dan het geactualiseerde meerjarenbeeld.

Inflatie (loon- en prijsstijgingen)
Voor het jaar 2025 is rekening gehouden met indexering van de budgetten op basis van de voorspellingen van het Centraal Planbureau (CPB) in het Centraal economische plan (CEP) 2024. Om de gevolgen van de inflatie beter te verwerken in het meerjarenbeeld, wordt sinds de Voorjaarsrapportage 2023 nagecalculeerd. In 2025 worden de in het CEP 2024 geactualiseerde cijfers van de begrotingsjaren 2023 en 2024 verwerkt in de aan te houden indexeringen in 2025. Onzeker is of deze indexeringen voldoende zijn voor het opvangen van de inflatie.

Jeugdzorg en de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo)
Voor de jeugdzorg en de Wmo is in het meerjarenbeeld een stelpost van 1% opgenomen voor volumestijging in de vraag naar zorg van de huidige inwoners, maar de vraag is of dit voldoende is. Het risico bestaat dat de volumegroei toch hoger is. Voor de toename van de vraag naar zorg als gevolg van de stijging van het aantal inwoners is rekening gehouden in de stelpost 'Areaalsystematiek groei van de gemeente'.

3.3 Wat mag het kosten?
Het totaal van baten in 2025 (inclusief reservemutaties) bedraagt € 634,4 miljoen, het totaal van lasten 2025 (inclusief reservemutaties) bedraagt € 625,3 miljoen, waarmee een positief saldo van € 9,1 miljoen ontstaat. De in de programmabegroting verwerkte mutaties leiden tot het volgende meerjarenbeeld:

Omschrijving (bedragen x € 1 miljoen; min is nadeel)	2025	2026	2027	2028
Geraamd saldo Voorjaarsrapportage 2024	6,21	-6,90	-11,69	-19,01
Kapitaallasten en financieringsresultaat	0,60	0,51	0,73	2,69
Herberekening kostendekkendheid afvalstoffen- en rioolheffing	1,57	1,76	1,60	1,44
Meicirculaire gemeentefonds	0,74	1,34	1,12	1,12
Onroerendezaakbelastingen niet-woningen	0,43	0,43	0,43	0,43
Stop bijplaatsen en verrommeling	-0,25	-0,20	0,00	0,00
Diverse mutaties	-0,20	-0,20	-0,19	-0,10
Geactualiseerd meerjarenbeeld	**9,10**	**-3,25**	**-8,00**	**-13,44**

Wat zijn de financiële risico's?

Het geactualiseerde meerjarenbeeld heeft als uitgangspunt de besluitvorming over de Voorjaarsrapportage 2024. Daarbij is gezien het negatieve meerjarenbeeld besloten een aantal mutaties niet te verwerken in het meerjarenbeeld, dan wel structurele mutaties alleen incidenteel tot en met 2025 te honoreren. Hierbij is de overweging geweest dat besluitvorming over het structureel ramen van deze mutaties 'uitstelbaar' was, omdat het mogelijk is dat de raad het betreffende beleid bijstuurt, bijvoorbeeld in het kader van de ombuigingen. Daarmee voldeden deze mutaties niet aan het criteria van de drie O's (Onvoorzien, Onvermijdelijk en Onuitstelbaar). Bij ongewijzigd beleid ontstaan er echter knelpunten in de uitvoering van het beleid en moeten deze mutaties wel verwerkt worden in het meerjarenbeeld. Om een juist beeld te krijgen van de met de ombuigingen in te vullen taakstelling, is het noodzakelijk rekening te houden met deze knelpunten. Het gaat hierbij met name om de posten opgenomen in bijlage 3 van de Voorjaarsrapportage 2024. Dit betreft onder andere de beheerplannen fysieke leefomgeving. Verder zijn in het meerjarenbeeld onvoldoende middelen beschikbaar voor de uitvoering van de Wet inburgering en de asielopgave. Tevens is de verwachting, dat het beroep op jeugdhulp en Wmo de komende jaren verder zal groeien, boven op de al geraamde stelpost Volumestijging jeugdzorg & Wmo. Hiermee is in de cijfers nog geen rekening gehouden, omdat het om een subjectieve inschatting gaat. Gezien de realisatie in de afgelopen jaren is het verstandig hier wel rekening mee te houden. Inclusief de hier beschreven knelpunten wordt de taakstelling voor de ombuigingen dan als volgt:

Omschrijving (bedragen x € 1 miljoen; min is nadeel)	2025	2026	2027	2028
Geactualiseerd meerjarenbeeld	9,10	-3,25	-8,00	-13,44
Structurele lasten incidenteel gedekt/niet meegenomen in Voorjaarsrapportage 2024		-3,67	-4,51	-4,51
Ontwikkelingen jeugdzorg en Wmo		-1,00	-1,50	-2,00
Taakstelling ombuigingen	**9,10**	**-7,92**	**-14,01**	**-19,95**

3.4 Wie is daarvoor verantwoordelijk?

De raad heeft het budgetrecht en stelt de beleidsmatige en financiële kaders vast. Met het vaststellen van de programmabegroting autoriseert de raad het college om de per programma beschikbaar gestelde budgetten te besteden ter realisatie van de geformuleerde doelen en activiteiten. Het college is integraal verantwoordelijk voor het uitvoeren van deze programmabegroting. De portefeuillehouder Financiën is het eerste aanspreekpunt binnen het college en verantwoordelijk voor de totstandkoming van de P&C-producten.

3.5 Wanneer en hoe zal de raad over de voortgang worden geïnformeerd?

De programmabegroting is onderdeel van de bestuurlijke P&C-cyclus. Over de uitvoering van de beleidsdoelen en activiteiten uit de programmabegroting wordt de raad tussentijds geïnformeerd met de voor- en najaarsrapportage. Na afloop van het begrotingsjaar legt het college verantwoording af met de jaarstukken.

3.6 Wat betekent dit voor de Metropoolregio Amsterdam (MRA)?

Dit voorstel heeft geen gevolgen voor de MRA en er zijn met betrekking tot dit onderwerp geen regionale afspraken gemaakt.

4. Ondertekening

Burgemeester en wethouders van de gemeente Haarlemmermeer,

de secretaris, de burgemeester,

Cees Vermeer Marianne Schuurmans-Wijdeven

Bijlage(n):

- Programmabegroting 2025-2028