Raadsvoorstel

Raadsvergadering
9 juli 2024

Agendapunt

Nummer
24int02593

Onderwerp
nota Kaderstelling 2025 - 2028

Aan de gemeenteraad.

Samenvatting voorstel
De raad wordt gevraagd akkoord te gaan met de voorstellen die leiden tot een structurele uitzetting van de begroting. Ook wordt de raad gevraagd akkoord te gaan met de voorstellen die incidenteel gedekt worden via de reserve Beleidsontwikkeling. Omdat deze nota Kaderstelling is opgesteld in het licht van het ravijnjaar vanaf 2026 wordt de raad ook gevraagd in te stemmen met het proces om te komen tot een reëel en structureel sluitende begroting vanaf 2026.
Alleen de jaarschijf 2025 laat, met de kennis van nu, een structureel sluitende begroting zien. De jaren 2026, 2027 en 2028 laten een structureel tekort zien. Van belang is om te beseffen dat zonder de maatregelen van het Rijk, gemeente Borne er financieel goed zou voorstaan. Het structurele tekort wordt veroorzaakt door de ingrijpende maatregelen van het Rijk in het kader van het ravijnjaar. Er zijn nog vele onzekerheden, die onder meer voortvloeien uit alle onzekerheden die in de Voorjaarsnota van het Rijk zitten en het nog ontbreken van de Meicirculaire. Hoewel er een landelijk hoofdlijnenakkoord is, het hoofdlijnenakkoord 2024 – 2028 “Hoop, lef en trots”, is er ten tijde van het opstellen van de nota Kaderstelling nog geen missionair kabinet, hetgeen ook onzekerheid met zich mee brengt.

1 Inleiding
De jaarlijkse kaderstelling is een vast onderdeel van het begrotingsproces. In deze stap worden de kaders voor de Meerjarenbegroting 2025 – 2028 uiteen gezet om zo te komen tot een verantwoord beleid voor de komende vier jaren. Met de vaststelling van de nota Kaderstelling, inclusief de door uw raad aangenomen amendementen en moties bij deze nota, is wordt de basis gelegd voor de uitwerking van de programmabegroting 2025 – 2028.
Hierbij willen wij vooraf een aantal opmerkingen plaatsen die duiding geven aan de inhoud van deze nota Kaderstelling:

1. De meerjarenbegroting van gemeente Borne is reëel en structureel sluitend. Met andere woorden: we zijn een financieel gezonde gemeente. Echter, door de ingrepen van het Rijk op de uitkeringen aan gemeenten wordt Borne, net als vele andere gemeenten, geconfronteerd met tekorten vanaf de jaarschijf 2026;
2. Bij het opstellen van deze nota Kaderstelling volgen we het advies van de VNG. Dit vinden wij een verstandige lijn. Immers, door de vele onzekerheden waar gemeenten mee geconfronteerd worden, is besluitvorming over het nemen van ingrijpende maatregelen om de begroting reëel en

structureel sluitend te maken passender bij de nota Kaderstelling 2026. Voorkomen moet worden dat we nu besluiten nemen die wellicht achteraf niet nodig waren geweest;
3. Wij kiezen er voor om een pas op de plaats te maken. Wij stellen in deze nota Kaderstelling geen nieuw beleid voor. Ook leggen wij geen nieuwe projectvoorstellen aan uw raad voor met deze nota Kaderstelling. Deze zijn niet ontwikkeld. Daarom is er ook geen sprake van voorstellen tot nieuw beleid of projecten die afgevallen zijn in onze eigen afweging om aan uw raad voor te kunnen leggen;
4. Wij leggen alleen voorstellen aan uw raad voor om wettelijke taken efficiënt en effectief te kunnen (blijven) uitvoeren en bestaand beleid ook in de toekomst te kunnen blijven handhaven;
5. Een deel van deze voorstellen wordt op basis van incidentele voorstellen gedekt, juist met het oog op de grote mate van financiële onzekerheid waarmee onze gemeente wordt geconfronteerd;
6. Wij leggen met deze nota Kadestelling een procesvoorstel aan uw raad voor in voorbereiding op de nota Kaderstelling 2026 – 2029. Centraal in dit proces staat dat gewerkt wordt aan het structureel dekken van het financieel tekort dat ontstaat vanaf 2026.

2 Beoogd resultaat
We beogen met deze nota Kaderstelling richting te geven, op basis waarvan, met het oog op een zelfstandige en financieel gezonde toekomst van gemeente Borne, de Bornse bevolking een positief perspectief wordt geboden. De ‘nota Kaderstelling 2025 – 2028’ vormt hiermee de basis voor de Meerjarenbegroting 2025 - 2028.

3 Argumenten

1.1 De ‘Nota kaderstelling 2025 – 2028’ vast te stellen en dit als basis te nemen voor de begroting 2025 - 2028.
Het vertrekpunt in dit financieel perspectief is het huidige, door de gemeenteraad vastgestelde, meerjarige begrotingssaldo per 1 april 2024. Na het in beeld brengen van de gevolgen van de septembercirculaire, de decembercirculaire, genomen raadsbesluiten en autonome ontwikkelingen, inclusief de voorstellen die wij nodig achten om wettelijke taken efficiënt en effectief te kunnen (blijven) uitvoeren en bestaand beleid ook in de toekomst te kunnen blijven handhaven leidt dit tot het volgende meerjarig beeld:

Begrotingssaldo (*€ 1.000)	**2025**	**2026**	**2027**	**2028**
Stap 1: vertrekpunt nota Kaderstelling	2.478	-2.032	-2.132	-2.232
Stap 2: autonome ontwikkelingen	50	-75	-200	-200
Stap 3: voorjaarsnota	-1.070	1.070	1.070	1.070
Stap 4: overige structurele ontwikkelingen	-344	-369	-369	-369
Stap 5 Saldo Kaderstelling 2025-2028	**1.114**	**-1.406**	**-1.631**	**-1.731**

Zonder Ravijnmaatregelen van het Rijk was het beeld meerjarig sluitend:

Ravijnmaatregelen Rijk	2025	2026	2027	2028
Opschalen accreskorting	-300	-800	-1.300	-1.800
Hervormingsagenda jeugd	-425	-425	-425	-425
Extra bezuinigingen jeugd	-550	-550	-550	-550
25% van de aanvullende middelen SD	-300	-300	-300	-300
Subtotaal ravijnmaatregelen	**-1.575**	**-2.075**	**-2.575**	**-3.075**
Stap 5 Saldo Kaderstelling	1.114	-1.406	-1.631	-1.731
Nog in te vullen bestaande taakstellingen	-50	-315	-315	-315
Subtotaal Saldo kaderstellingen inclusief taakstellingen	**1.064**	**-1.721**	**-1.946**	**-2.046**
Saldo exclusief ravijnmaatregelen en bestaande taakstellingen	**2.639**	**354**	**629**	**1.029**

Naar ons idee is het extra zuur dat zonder de ravijnmaatregelen van het Rijk onze begroting in 2028 een positief saldo laat zien van ongeveer € 1.029.000 (afgerond). Wij vinden de tekorten vanaf 2026 van een zodanige omvang dat wij, samen met inwoners, organisaties en uw raad een proces willen doorlopen om tot verantwoorde keuzes te komen. Duidelijk is wel dat maatregelen om onze begroting op orde te krijgen, 'pijn' gaan doen. Er zullen maatregelen genomen moeten worden die diep kunnen ingrijpen in onze samenleving en die merkbaar zullen zijn voor onze inwoners. Hier hebben wij uw raad al eerder op gewezen zoals bijvoorbeeld bij de vorige nota Kaderstelling. Het proces dat wij hierbij voor ogen hebben, is beschreven in hoofdstuk 3 van de nota Kaderstelling.

Het jaar 2025 sluit met een positief saldo van € 1.064.000. Omdat in meerjarig opzicht het tekort structureel negatief is maken wij in 2025 'een pas' op de plaats. Dit betekent dat wij geen nieuw beleid aan uw raad voor leggen met een grote financiële impact op de (meerjaren-)begroting. Ook starten wij geen nieuwe projecten. Dit past niet in het door ons gepresenteerde financiële beeld. Echter, om de dienstverlening aan onze inwoners op peil te houden leggen en om wettelijke taken efficiënt en effectief te kunnen (blijven) uitvoeren en bestaand beleid ook in de toekomst te kunnen blijven handhaven leggen wij een klein aantal voorstellen met zowel structurele als incidentele gevolgen aan uw raad voor. We leggen slechts 6 voorstellen aan uw raad voor die structureel van aard zijn met een omvang van € 344.000 in 2025, oplopend naar € 369.000 in 2028. Voorbeelden hiervan zijn onder meer inzet op de uitvoering van de Hervormingsagenda Jeugd en de aanschaf van anonimiseringssoftware.

Daarnaast leggen wij aan uw raad voorstellen voor met incidentele dekking ter grootte van € 699.000 in 2025. Dit bedrag loopt af naar 0 in 2028. Voorbeelden hiervan zijn een voorbereidingskrediet ten behoeve van de herontwikkeling N743 / N744 en een aantal projecten in het kader van de Hervormingsagenda Jeugd. Door alle incidentele autonome ontwikkelingen te dekken uit de reserve beleidsontwikkeling ontstaat het volgende beeld over de algemene reserves (inclusief (onder voorbehoud van het vaststellen van de jaarrekening door de accountant en uw Raad):

	Benodigd	Jaarrekening 2023	Resultaat-bestemming jaarstukken	Reeds genomen besluiten*	Voorstellen Nota Kaderstelling 2025	Beschikbaar
Algemene reserve	6.300	8.453	-2.153			6.300
Algemene reserve Grondexploitatie	1.700	1.789	-89			1.700
Reserve beleidsontwikkeling	0	9.847	2.480	-4.566	-1.277	6.484
Saldo	8.000	20.089	238	-4.566	-1.277	14.484

*De reeds genomen besluiten zijn besluiten gemaakt bij bijvoorbeeld de Nota Kaderstelling 2024 en verwerkt in de Begroting 2024. Deze onttrekkingen hebben bijvoorbeeld betrekking op de herinrichting van de Prins Bernhardlaan (€ 1,9 miljoen).

De Algemene reserve beleidsontwikkeling heeft na resultaatbestemming een omvang van ongeveer € 12,3 miljoen. Daarvan is ongeveer € 6,5 miljoen vrij besteedbaar. Omdat de gemeente Borne vanaf 2026 geconfronteerd wordt met een behoorlijke financiële opgave, omgeven door vele onzekerheden, is het verstandig om het onverplichte deel, met inachtneming van het dekkingsvoorstel zoals hierboven omschreven, van deze reserve aan te merken als buffer ten behoeve van het opvangen van financiële tegenvallers vanaf 2026. In dit perspectief bezien maken we dus een pas op de plaats en zetten een rem op extra uitgaven, zowel structurele als incidentele uitgaven. We gaan alleen dan over tot extra uitgaven indien deze passen in de lijn zoals eerder aangegeven: om de dienstverlening aan onze inwoners op peil te houden en om wettelijke taken efficiënt en effectief te kunnen (blijven) uitvoeren en bestaand beleid ook in de toekomst te kunnen blijven handhaven.

1.2 Door de nota Kaderstelling als basis te nemen, leggen we niet tezamen met de begroting een 1e begrotingswijziging voor.
Door deze beelden als basis te nemen voor de begroting 2025 – 2028 betekent dit dat er geen begrotingswijziging op de begroting 2025 – 2028 komt te liggen. Bij voorgaande programmabegrotingen tot aan 2022 was geen sprake van een nota Kaderstelling zoals gemeente Borne die nu kent. Dit betekent dat destijds de programmabegroting geen voorstellen van beleid, welke leidden tot een (structurele) uitzetting van de begroting, bevatte. Deze handelwijze leidde er toe dat bij de vaststelling van de programmabegroting ook tot een eerste begrotingswijziging, op het moment dat de raad ook (een deel van) de voorstellen, die leidden tot een begrotingsuitzetting, aannam. Bij de behandeling van de begroting 2023 is door de raad aangegeven dat deze werkwijze als onwenselijk gezien wordt. Immers, de met ingang van het begrotingsjaar 2024 ingevoerde werkwijze zorgt ervoor dat het begrotingsboek niet bij begrotingsvaststelling achterhaald is.

1.3 We voldoen aan het provinciaal toezicht.
Het provinciaal begrotingstoezicht vereist dat het eerste of het laatste jaar van de meerjarenbegroting sluitend is. Met deze nota Kaderstelling voldoen we daaraan. De toezichthouder toetst op een reëel en structureel sluitende begroting: zijn de structurele uitgaven (lasten) gedekt door structurele inkomsten (baten). Een taakstelling zonder duidelijk plan past daar niet bij. Is over alle jaren van de betreffende programmabegroting sprake van dat de structurele uitgaven gedekt worden door structurele inkomsten, zal de gemeente niet onder toezicht komen te staan van de provincie. Op het moment dat zowel het eerste als laatste jaar niet reëel en structureel sluitend is, zal de gemeente onder toezicht komen te staan. De provincie zal de gemeente in het laatste geval vragen om een herstelplan om de begroting weer reëel en structureel sluitend te krijgen zodat het toezicht kan komen te vervallen.

4 Kanttekeningen
1.1 De meicirculaire 2024 is nog niet verwerkt.
Hierdoor is er geen zicht op eventuele financiële ontwikkelingen die wij vanuit het Rijk kunnen verwachten. Er is daarom een inschatting gemaakt die met name in de laatste jaren hoogst onzeker is.

1.2 Er is nog geen missionair kabinet.
In het formatieproces rond een nieuw kabinet is recent een hoofdlijnenakkoord gesloten. Er is echter nog geen nieuw kabinet. Zodra een nieuw kabinet is geïnstalleerd zal het kabinet het hoofdlijnenakkoord verder uitwerken in een regeerakkoord. Het is onzeker wat deze ontwikkelingen betekenen voor de financiën van gemeenten.

1.3 De begroting is in 2026, 2027 en 2028 op dit moment niet sluitend.
De begroting is alleen het eerste jaar sluitend. Gemeente Borne is daarin niet de enige gemeente die dit beeld laat zien. Omdat de financiële opgave van dusdanige omvang is en de onzekerheden groot zijn kiezen wij er voor om, gebaseerd op het advies van de VNG, een traject te starten dat zijn beslag krijgt in de nota Kaderstelling 2026.

5 Kosten, baten en dekking
Het vertrekpunt in dit financieel perspectief is het huidige, door de gemeenteraad vastgestelde, meerjarige begrotingssaldo per 1 april 2024. Na verwerking van alle autonome ontwikkelingen en de voorstellen om wettelijke taken efficiënt en effectief te kunnen (blijven) uitvoeren en bestaand beleid ook in de toekomst te kunnen blijven handhaven volgt hieruit een structureel sluitende begroting in 2025 met € 1.064.000. In 2026, 2027 en 2028 sluit de begroting met een structureel tekort van € 1.721.000 in 2026, € 1.946.000 in 2027 en € 2.046.000 in 2028.

6 Vervolg na besluitvorming
Na besluitvorming vormt deze nota Kaderstelling de basis voor de Meerjarenbegroting 2025 - 2028.

Voorstel
Aan de raad wordt voorgesteld om:
1. De ‘nota Kaderstelling 2025 - 2028’ vast te stellen;
2. Het meerjarig financiële perspectief (inclusief alle ontwikkelingen) te verwerken in de huidige meerjarenbegroting en dit als basis te nemen voor de programmabegroting 2025-2028;
3. De overige incidentele ontwikkelingen te dekken uit de Reserve beleidsontwikkelingen van € 699.000 in 2025, € 289.000 in 2026 en € 289.000 in 2027.

Bijlage(n)
24int02591 nota Kaderstelling 2025 - 2028
24int02592 raadsbesluit

Borne, 4 juni 2024

Burgemeester en wethouders van de gemeente Borne,
de secretaris, de burgemeester,

E.S.I. ter Koele drs. J.H.R. Pierik