

Voorjaarsnota 2022

Inleiding

Jaarlijks wordt ten behoeve van het Voorjaarsgesprek een voorjaarsnota opgesteld. De raad stelt in de voorjaarsnota de uitgangspunten vast voor de nog op te stellen meerjarenbegroting. Dit betreffen de zogenaamde technische uitgangspunten als loon- en prijsindexatie maar ook meer beleidsmatige uitgangspunten worden in de voorjaarsnota vastgesteld.

De meerjarenbegroting heeft de voorjaarsnota als uitgangspunt. De naar aanleiding van de voorjaarsnota genomen raadsbesluiten moeten weer terug te vinden zijn in de meerjarenbegroting. Met andere woorden, de meerjarenbegroting mag eigenlijk geen verrassingen opleveren voor raad en forum. Daarom is in het voorstel aan het presidium ook nadrukkelijk aangegeven dat indien de meerjarenbegroting 2023 – 2026 wezenlijk afwijkt van de uitgangspunten zoals verwoord in de voorjaarsnota dit direct met forum en raad moet worden teruggekoppeld.

Het verkiezingsjaar 2022 maakt het opstellen van een voorjaarsnota lastiger dan andere jaren. Tijdens het opstellen van de voorjaarsnota was er nog geen coalitieakkoord. Het is belangrijk dat de belangrijkste uitgangspunten van het coalitieakkoord een plek krijgen in de meerjarenbegroting en dus ook in de voorjaarsnota. Omdat dit in een verkiezingsjaar vrijwel onhaalbaar blijkt te zijn is gekozen voor een beleidsarme voorjaarsnota en een beleidsrijke najaarsnota. In de najaarsnota wordt met name ingegaan op het afgesloten coalitieakkoord en de verwerking daarvan in de meerjarenbegroting. De najaarsnota en de meerjarenbegroting 2023 – 2026 worden gelijktijdig gepresenteerd door het nieuwe college.

In deze, beleidsarme, voorjaarsnota worden een aantal technische uitgangspunten en een aantal begrotingsuitgangspunten aan u voorgelegd en gaan wij in op de financiële vooruitzichten voor de komende jaren. Complicerende factor is dat de belangrijke meicirculaire vanuit het Rijk tijdens het schrijven van de voorjaarsnota nog niet bekend is. De meicirculaire is essentieel voor het bepalen van het financiële toekomstplaatje. Zodra wij de meicirculaire hebben ontvangen gaan wij de gevolgen hiervan voor onze financiën met u delen en het financiële plaatje in de voorjaarsnota actualiseren.

Daarnaast gaat deze voorjaarsnota in op die beleidsmatige aspecten die wel al bekend zijn en waarover, onafhankelijk van het coalitieakkoord, iets moet worden opgenomen in de meerjarenbegroting 2023 – 2026.

Besluitpunt A: de raad neemt kennis van de voorjaarsnota en stemt in met het hierboven beschreven procesvoorstel.

Hoofdstuk 1: Financiële doorkijk 2023 e.v.

Bij het opstellen van de meerjarenbegroting 2022 – 2025 waren de financiële verwachtingen positief gestemd voor de jaren 2023 en verder. Voor de komende jaren werd een hogere opbrengst verwacht vanuit het Gemeentefonds en daarmee werden de huidige begrotingssaldo's verder aangevuld.

Inmiddels is de situatie fors gewijzigd. Met name de oorlog in Oekraïne zorgt ervoor dat wij veel minder positief zijn dan een jaar geleden. Naast de menselijke tragedie van deze oorlog zorgt het voor een inflatie die Nederland jarenlang niet heeft gekend en waarmee ook de gemeente Zutphen wordt geconfronteerd. In dit hoofdstuk willen wij de belangrijkste financiële punten kort toelichten.

Herverdeling van het Gemeentefonds

Al jaren is het Rijk bezig met de herverdeling van het Gemeentefonds. Menig voorgestelde herverdeling is inmiddels bekritiseerd en door het Rijk teruggetrokken. Ook de huidige herverdeling heeft een negatief oordeel ontvangen van de Raad voor de Financiële Verhoudingen. Desondanks heeft de regering aangekondigd deze herverdeling wel door te laten gaan. Inmiddels heeft de Tweede Kamer ingestemd met deze herverdeling. Zutphen is een zogenaamde nadeelgemeente en in de oorspronkelijke plannen bedroeg de korting op de Algemene Uitkering ongeveer €2.500.000. Inmiddels zijn de gevolgen in zoverre verzacht dat het nadeel voor een gemeente maximaal €37,50 per inwoner bedraagt wat voor Zutphen een bedrag betekent van €1.810.000. Deze korting geschiedt in drie stappen waardoor de korting in 2025 €1.810.000 bedraagt.

De vraag is of wij deze voorgenomen korting al wel meenemen in ons financiële plaatje voor de komende jaren. Gezien het feit dat de Tweede Kamer heeft ingestemd met dit voorstel is dit eigenlijk geen keuze meer en nemen wij de gevolgen van de herverdeling mee in de cijfers.

Voorgenomen korting op uitkering jeugd van jaarlijks €500 miljoen euro

In 2021 heeft het kabinet aangegeven op de jeugdzorg een bezuiniging te willen invoeren die vanaf 2025 in totaal €500 miljoen bedraagt. Deze bezuiniging is een korting op de eerdere gedane toezegging om de vergoeding voor jeugduitgaven te verhogen tot €1,4 miljard euro. Per saldo dus een stijging van de vergoeding voor uitgaven jeugd van €900 miljoen euro. Inmiddels heeft het kabinet aangegeven deze bezuiniging weliswaar nog niet in te trekken maar heeft het wel aangegeven dat deze bezuiniging niet wordt verrekend via de gemeenten. Concreet betekent dit dat de gemeenten in hun Algemene Uitkering een extra uitkering voor Jeugd ontvangen van €1,4 miljard euro.

Bovenstaande betekent overigens niet dat de extra ontvangst voor de uitgaven Jeugd ook per definitie betekent dat dit geld naar jeugd toegaat. Jaarlijks wordt door het college vastgesteld welk bedrag benodigd is voor de uitgaven Jeugd op basis van realistisch ramen. Dus niet de aanwezige middelen/dekking is leidend maar hetgeen nodig is bepaalt de omvang van de begroting Jeugd.

Vorig jaar hebben de provinciebesturen, de (financieel) toezichthouder op de gemeenten, aangegeven dat 75% van de extra inkomsten Jeugd voor de komende jaren alvast opgenomen mocht worden in de begroting. Of wij nu ook de resterende 25% mogen opnemen in onze begroting moet uit de meicirculaire blijken.

Inflatiecorrectie 2023

Jaarlijks ontvangt de gemeente via de Algemene Uitkering een compensatie voor de loon- en prijsstijgingen, de zogenaamde inflatiecorrectie. Deze is voor 2023 vastgesteld op 2,5% prijsindexatie

en 3,6% loonindexatie. Voor 2023 betekent dit dat in de Algemene Uitkering een bedrag is opgenomen van €2.249.800 als compensatie voor de gestegen prijzen en lonen.

Op dit moment is er nog niet zo veel te melden over de 3,6% loonindexatie. De onderhandelingen voor 2023 moeten nog starten, echter gezien de prijsstijgingen is de verwachting dat de 3,6% zeker nodig is om de nieuwe C.A.O. voor 2023 te bekostigen. Wat ook een aandachtspunt is voor de komende jaren zijn de C.A.O. stijgingen in de zorg. Deze stijgingen worden doorbelast via de tarieven van de zorgaanbieders aan ons. Al enige jaren stijgen de salarissen in de zorg beduidend meer dan de salarissen van de gemeente waarop de vergoeding voor loonindexatie is gebaseerd. Concreet betekent dit dat geld bedoeld voor zorg aangewend moet worden voor salarisverhogingen in de zorg. Het is goed om daar in regionaal verband naar te kijken en te onderzoeken of daar actie op mogelijk is.

Anders ligt het met de prijsindexatie van 2,5%. Door aanvoerproblemen na de Corona crisis was er al sprake van forse prijsstijgingen, door de oorlog in Oekraïne is dit nog verder toegenomen. Prijsstijgingen van 10% op bouwmaterialen is op dit moment normaal, daarnaast zijn de kosten van energie enorm gestegen. Dit heeft gevolgen voor ons als gemeente maar ook voor de organisaties die afhankelijk zijn van onze subsidie. Wij moeten in ieder geval voor 2023 onze energie leverancier opnieuw aanbesteden en de gevolgen daarvan kunnen fors zijn.

Of en in welke mate de meicirculaire de gevolgen van de prijsstijgingen compenseert is nog niet bekend. Dit betekent dat wij vooralsnog ervan uitgaan dat van de vrije bestedingsruimte in de komende jaren middelen moeten worden vrijgemaakt voor het opvangen van deze stijgingen. Zoals hierboven gemeld is de inflatiecorrectie voor 2023 nu €2.249.800. Gezien de werkelijke inflatie stellen wij aan de raad voor een extra indexatie van jaarlijks €2.500.000 op te nemen in de meerjarenbegroting 2023 – 2026. Dit heeft als gevolg dat de vrije bestedingsruimte omlaag gaat waarbij het ook kan zijn dat de extra prijsstijgingen alsnog worden gecompenseerd in de meicirculaire. Het gevolg hiervan is dat de vrije bestedingsruimte, afhankelijk van de compensatie, dan weer groeit.

Opschalingskorting

Het vorige kabinet heeft de zogenaamde opschalingskorting ingevoerd. De achterliggende gedachte bij deze opschalingskorting was dat gemeenten meer en meer zouden gaan fuseren naar 100.000 plus gemeenten en daardoor goedkoper en efficiënter zouden opereren. De aanname dat er steeds meer 100.000 plus gemeenten zouden komen is niet bewaarheid. Daarom heeft dit kabinet besloten dat gedurende deze kabinetsperiode de opschalingskorting komt te vervallen. Dat geeft een voordeel in de cijfers omdat de korting wel al hierin was verwerkt. Het Rijk geeft aan dat er in 2026 weer gekort gaat worden op het gemeentefonds. Daarom wordt de korting op de Algemene Uitkering in 2026 gehandhaafd.

Begrotingssaldo's

De begrotingsjaren 2023 tot en met 2026 starten allemaal met een positief begrotingssaldo. Zoals gezegd zijn dit startsaldo's die kunnen wijzigen door de ingebrachte (nieuw) beleidsvoorstellen vanuit de organisatie. Vanuit de organisatie zijn voorstellen ingebracht voor het begrotingsjaar 2023 e.v. Overigens hoeven deze voorstellen niet per definitie extra geld te kosten, ook voorstellen die aangeven dat er minder geld nodig is voor een bepaald onderwerp worden ingebracht. Wij als college hebben uiteindelijk een keuze gemaakt welke begrotingsvoorstellen vanuit de organisatie wij aan u voorleggen. Wij leggen dit nu ter kennisname aan u voor en nog niet ter besluitvorming. De reden hiervoor is dat het coalitieakkoord en de voorstellen vanuit de organisatie nog voor wijzigingen kunnen zorgen. Pas daarna kunt u als raad een integrale afweging maken. De voorstellen leggen wij op zijn vroegst op 13 juni aan u voor omdat de inhoud van de meicirculaire nog niet bekend is en daarmee de financiële ruimte nog niet duidelijk is.

Bovenstaande financiële componenten zijn ondergebracht in onderstaande tabel:

Alle bedragen in euro's

Omschrijving	2023	2024	2025	2026
Saldo begroting per 08/11/2021	392.000	1.834.000	3.104.000	3.104.000
Circulaire december 2021 en maart 2022	2.095.000	2.266.000	2.732.000	5.081.000
Accres (maartcirculaire)	2.463.000	4.492.000	5.120.000	2.415.000
Opheffen opschalingskorting	1.159.000	1.546.000	1.932.000	0,00
Tussensaldo	6.109.000	10.138.000	12.888.000	10.600.000
Herverdeeleffect Algemene Uitkering	-360.000	-1.090.000	-1.810.000	-1810.000
Indexatie 2023 (onderdeel van Algemene Uitkering)	-2.250.000	-2.250.000	-2.250.000	-2.804.000
Extra prijsindexatie	-2.500.000	-2.500.000	-2.500.000	-2.500.000
Tussensaldo	-5.110.000	-5.840.000	-6.560.000	-7.114.000
Voorlopig begrotingssaldo	999.000	4.298.000	6.328.000	3.486.000

Toelichting op de tabel:

- De meicirculaire is nog niet verwerkt in deze cijfers
- De saldi begroting over de jaren 2023 tot en met 2026 zijn de saldi zoals bekend op 8 november 2021. Op die datum is de meerjarenbegroting 2022 – 2025 door de raad vastgesteld.
- In de cijfers is rekening gehouden met een extra indexatie voor prijsstijgingen van €2.500.000. Indien in de meicirculaire ook een extra indexatie is meegenomen kan de hier meegenomen €2.500.000 geheel of gedeeltelijk vrijvallen.

Besluitpunt B: De raad neemt kennis van het geschetste financiële beeld over de jaren 2023 tot en met 2026.

Besluitpunt C: De raad besluit in de meerjarenbegroting 2023 – 2026 een extra prijsindexatie op te nemen van €2.500.000.

Hoofdstuk 2: Technische uitgangspunten meerjarenbegroting 2023 – 2026

Zoals eerder aangegeven is deze voorjaarsnota beleidsarm en is er veelal sprake van het kennis nemen van hetgeen in deze voorjaarsnota is verwoord. Om de meerjarenbegroting 2023 – 2026 op te stellen zijn er echter wel een aantal technische uitgangspunten waarover de raad moet besluiten. Deze technische uitgangspunten raken niet de inhoud van de meerjarenbegroting maar wel de wijze waarop de begrotingscijfers tot stand komen.

Besluitpunt D: De meerjarenbegroting 2023 – 2026 baseren wij op reële inkomsten en uitgaven.

Dit uitgangspunt betekent dat de begrotingscijfers in de meerjarenbegroting 2023 – 2026 niet bewust lager c.q. hoger worden geraamd dan verwacht mag worden. Dus, uitgaven worden niet lager ingeschat en inkomsten niet hoger ingeschat dan dat op basis van de feiten mag worden verwacht.

Besluitpunt E: behoudens onttrekkingen uit de reserve Kapitaallasten en de egalisatiereserves geen onttrekkingen te ramen vanuit een reserve ten behoeve van de reguliere exploitatie.

Dit uitgangspunt houdt in dat structurele uitgaven niet gedekt mogen worden door incidentele inkomsten vanuit de reserves. Reserves zijn incidentele middelen waarvan de omvang eindig is. Vanuit een solide financieel perspectief is het daarom niet gewenst deze incidentele middelen aan te wenden voor structurele uitgaven omdat dan op termijn een dekkingsprobleem ontstaat. Dit uitgangspunt geldt niet voor de reserve Kapitaallasten omdat deze reserve exact die kapitaallasten omvat die gedurende een periode ook nodig zijn. Daardoor is er geen risico dat de baten zich niet meer tot de lasten verhouden.

Besluitpunt F: Voor het begrotingsjaar 2023 is het uitgangspunt de jaarschijf 2023 uit de meerjarenbegroting 2022 – 2025.

Dit technisch uitgangspunt betekent dat de basis voor de begroting 2023 is vastgelegd in de vorig jaar opgestelde meerjarenbegroting 2022 – 2025. Alle mutaties op de begroting 2023 worden verwerkt binnen de opgestelde begroting 2023 zoals in november 2021 door de raad is vastgesteld.

Besluitpunt G: De structurele doorontwikkeling van de lonen wordt vastgesteld op minimaal 3,6%.

Bij het reëel ramen hoort ook een loonindexatie die recht doet aan de verwachting hierover. Op dit moment is in de Algemene Uitkering een indexatie opgenomen van 3,6%, dit cijfers is berekend door het Centraal Plan Bureau (CPB). Gezien de stijgende prijzen voor levensonderhoud is het de vraag of deze afgegeven indexatie voldoende is. Daarom wordt in de begroting rekening gehouden met een extra indexatie voor loon- en prijsstijgingen van €2.500.000. Deze wordt gedekt uit de vrije begrotingsruimte. De meicirculaire moet duidelijk maken of in de circulaire extra middelen worden verstrekt voor de loon- en prijsstijgingen en de extra opgenomen indexatie niet meer geheel of gedeeltelijk uit de vrije begrotingsruimte hoeft te worden gefinancierd.

Besluitpunt H: De structurele prijsontwikkeling van de overige budgetten wordt vastgesteld op minimaal 2,5%.

Bij het reëel ramen hoort ook een prijsindexatie die recht doet aan de verwachting hierover. Op dit moment is in de Algemene Uitkering een indexatie opgenomen van 2,5%, dit cijfer is berekend door het Centraal Plan Bureau (CPB). Gezien de sterk stijgende prijzen voor o.a. energie, bouw materiaal en overige goederen is het de vraag of deze afgegeven indexatie voldoende is. Daarom wordt in de begroting rekening gehouden met een extra indexatie voor loon- en prijsstijgingen van €2.500.000. Deze wordt gedekt uit de vrije begrotingsruimte. De meicirculaire moet duidelijk maken of in de circulaire extra middelen worden verstrekt voor de loon- en prijsstijgingen en de extra opgenomen indexatie niet meer geheel of gedeeltelijk uit de vrije begrotingsruimte hoeft te worden gefinancierd.

Aan de raad wordt voorgesteld in te stemmen met de technische besluitpunten D tot en met H.

Hoofdstuk 3: overige uitgangspunten voor het opstellen van de meerjarenbegroting 2023 – 2026

Naast een aantal technische uitgangspunten hanteren wij nog een aantal begrotingsprincipes die de financiële stabiliteit van onze gemeente waarborgen. Ook deze begrotingsprincipes staan los van de begrotingsinhoud. Daarom hechten wij eraan ook deze principes door u te laten bekrachtigen voor de meerjarenbegroting 2023 – 2026.

Besluitpunt I: De meerjarenbegroting 2023 – 2026 is structureel sluitend over alle jaren.

Een structureel sluitende begroting betekent dat structurele lasten gedekt worden door structurele baten en incidentele lasten gedekt worden met incidentele baten. Met name de structurele dekking van structurele lasten is belangrijk. Daarmee wordt voorkomen dat in de loop der tijd een dekkingprobleem ontstaat. Een structureel sluitende begroting houdt ook in dat bij een dekkingstekort van de begroting dit tekort teniet wordt gedaan met structurele besparingen, inkomstenverhogingen en lastenverzwaring.

Besluitpunt J: De besteding van een positief begrotingssaldo is aan de raad.

Op basis van de huidige cijfers is er sprake van een relatief gering begrotingssaldo van afgerond €1.000.000. Als college brengen wij bij de voorjaarsnota ter kennisname de begrotingswensen in zoals geformuleerd vanuit de organisatie. Zoals eerder al aangegeven kunnen deze nog wijzigen ten gevolge van het coalitieakkoord. Ook kunnen er vanuit datzelfde coalitieakkoord financiële wensen ontstaan. Tenslotte kan de raad ook nog wensen met een financieel aspect indienen die los staan van het coalitieakkoord. Het is aan de raad om hierin de keuze te maken wat wel en wat niet wordt gehonoreerd.

Aan de raad wordt voorgesteld akkoord te gaan met besluitpunten I en J.

Hoofdstuk 4: Een aantal inhoudelijke opmerkingen

Zoals al een aantal malen is vermeld betreft dit een beleidsarme voorjaarsnota. Dit is een keuze die gemaakt is omdat het een verkiezingsjaar betreft en het coalitieakkoord tijdens het schrijven van deze voorjaarsnota nog niet gereed was. De najaarsnota gaat met name in op de vertaling van het coalitieakkoord in de meerjarenbegroting 2023 – 2026. Toch willen wij een drietal meer beleidsmatige onderwerpen ook in deze voorjaarsnota benoemen. Voor ons is duidelijk dat deze drie onderwerpen, los van het coalitieakkoord, een plek moeten krijgen in de meerjarenbegroting 2023 – 2026.

Huisvesting gemeentelijke organisatie

In de meerjarenbegroting 2022 – 2025 is het voorstel om te onderzoeken of het plan om de huisvesting aan de Henri Dunantweg (HDW) op te heffen en onder te brengen in het gemeentehuis aan het 's Gravenhof door uw raad goedgekeurd. Daarbij is nadrukkelijk aangegeven dat de goedkeuring voor dit onderzoek nog niet inhoudt dat het ook daadwerkelijk wordt uitgevoerd. Tijdens de begrotingsbehandeling is aangegeven dat het definitieve plan bij het Voorjaarsgesprek in 2022 aan de orde komt. Helaas is het onderzoek naar de huisvestingsplannen nog niet afgerond en neemt het proces meer tijd in beslag dan vooraf geraamd. Opnieuw een datum afgeven is niet zonder risico want het is moeilijk aan te geven hoeveel tijd het vooronderzoek nog in beslag neemt. Dat neemt niet weg dat in de meerjarenbegroting 2022 – 2025 de mogelijkheid is geboden om na besluitvorming in de raad een krediet beschikbaar te stellen voor de huisvestingsplannen. Het is aan u als raad om te bepalen of u deze mogelijkheid ook in de meerjarenbegroting 2023 – 2026 wil blijven houden of dat u het huisvestingsplan, zoals vorig jaar ingediend, uit de meerjarenbegroting 2023 – 2026 haalt in afwachting van het definitieve huisvestingsplan.

Reserve Corona

Eind vorig jaar hadden wij niet verwacht dat de Corona crisis inmiddels staat waar die staat. Zeker, het virus is er nog steeds maar de maatschappij heeft meer last van het feit dat veel mensen Corona krijgen en korte tijd uit de running zijn dan dat het virus voor hoge IC opnames en veel overlijdens zorgt. Niemand weet of het virus later dit jaar weer zal oplaaien en wat de gevolgen daarvan zijn. Op dit moment is het zo dat er geen Corona ondersteuning meer plaatsvindt onder minima, ondernemers, sportverenigingen en de cultuursector. Wel is het zo dat wij als gemeente nog beschikken over de vrij besteedbare reserve Corona, na verwerking van de jaarrekening 2021 omvat deze reserve €5.212.000.

Het is aan de raad om te bepalen wat er uiteindelijk gebeurt met de reserve Corona. Voor het zomerreces wordt er nog een forum georganiseerd over Corona. (Naar aanleiding van de motie Herstelplan Corona). Op basis daarvan worden voorstellen geformuleerd waarbij deze reserve betrokken kan worden. Deze voorstellen worden dan verwerkt in de meerjarenbegroting 2023 – 2026 en komen terug in de najaarsnota.

Hanzehof

In 2021 is door uw raad het besluit genomen het gebouw de Hanzehof over te nemen waardoor de gemeente nu eigenaar is van dit pand. In het begrotingsjaar 2022 is eenmalig bijna €1.000.000 opgenomen voor o.a. achterstallig onderhoud. Het bedrag van €1.000.000 is onvoldoende om al het achterstallig onderhoud in te lopen. Daarnaast is er ook geen geld opgenomen in de komende jaren voor het toekomstbestendig maken van de Hanzehof.

Dit maakt dat in de meerjarenbegroting 2023 – 2026 dringend wordt geadviseerd middelen op te nemen voor het uitvoeren van onderhoud van de Hanzehof alsmede voor het toekomstbestendig maken van theater de Hanzehof.

Besluitpunt K: De raad besluit dat bovengenoemde drie onderwerpen terug moeten komen in de meerjarenbegroting 2023 – 2026.

Tenslotte wordt het coalitieakkoord naast de huidige programmastructuur gelegd en wordt geanalyseerd welke wijzigingen hierdoor optreden in de programmastructuur. Het gevolg hiervan kan zijn dat producten van het ene programma naar het andere programma gaan maar het kan ook betekenen dat er bestaande programma's verdwijnen en nieuwe daarvoor terugkomen. Door de raad is eerder besloten dat bestaande programmastructuren bij de aanstelling van een nieuw college en bijbehorend coalitieakkoord gewijzigd kunnen worden.

Besluitpunt L: De raad besluit dat de huidige programmastructuur voor de periode 2023 tot en met 2026 aangepast wordt overeenkomstig het coalitieakkoord.