

Bijlage 2: Samenvatting Kaderbrief 2023-2026

Binnen de planning en control cyclus is het gebruikelijk dat het college in het voorjaar een kadernota aan de raad voorlegt, met daarin de kaders voor het daaropvolgende begrotingsjaar. Verkiezingsjaren zijn hierbij vanzelfsprekend een uitzondering, omdat deze kaderstelling onderdeel uit zal maken van de onderhandelingen om te komen tot een nieuw college. Om deze nieuwe bestuursperiode goed te beginnen is het van belang zicht te hebben op de meest actuele financiële ontwikkelingen. Ter facilitering van de nieuwe raad heeft het college daarom een financieel-technische kaderbrief op laten stellen.

Op weg naar de programmabegroting 2023 - 2026

Deze kaderbrief 2023 - 2026 bevat nadrukkelijk géén beleidsinhoudelijke kaders of wenselijke voorstellen. De inhoud van dit document beperkt zich tot onontkoombare ontwikkelingen en actualisaties met een effect op de

gemeentelijke financiën in het aankomende begrotingsjaar en de jaren daarna. Dit zijn zaken waar de gemeente zelf weinig tot geen invloed op uit kan oefenen. Denk aan bijstellingen van rijksbijdragen, ontwikkelingen in de uitvoering van wettelijke taken of van buitenaf komend onheil.

De kaderbrief 2023 - 2026 wordt niet ter besluitvorming aan de raad voorgelegd, maar is bedoeld om inzicht te bieden in de financiële (on)mogelijkheden aan de start van de nieuwe bestuursperiode. De in beeld gebrachte onontkoombare ontwikkelingen, actualisaties en de ontwikkelingen binnen het gemeentefonds zijn in hoofdstuk 2 in beeld gebracht en zullen straks een plek moeten krijgen in de programmabegroting 2023 – 2026. Datzelfde geldt voor de vertaling van de afspraken die gemaakt worden na de verkiezingen.

Zoals gezegd maakt de categorie wenselijke voorstellen geen onderdeel uit van de inventarisatie in deze kaderbrief. Dit soort (zeer) wenselijke voorstellen zullen uiteraard aan de orde komen in de voorbereiding op de programmabegroting 2023 – 2026. Denk in dit geval bijvoorbeeld aan de ondersteuning van vrijwilligers. Na de afgelopen coronaperiode is dat bij uitstek één van de onderwerpen die om aanvullende inzet vraagt.

Grote onzekerheid over inkomsten gemeentefonds

De ontwikkelingen binnen het gemeentefonds bepalen in grote mate de financiële speelruimte in de

komende jaren. Op dit moment is er echter nog veel onzeker als het gaat over de precieze bijdragen die vanuit het gemeentefonds beschikbaar gesteld zullen worden. Het coalitieakkoord 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst' is eind 2021 gepubliceerd en vervolgens heeft het kabinet Rutte IV met de startnota een eerste financiële vertaling van de gemaakte afspraken gepresenteerd. Hoewel deze documenten de nodige aanknopingspunten bieden is er nog steeds veel onduidelijk.

Gemeenten zullen er in de eerste jaren in ieder geval wel op vooruit gaan. In die jaren geeft het kabinet fors meer geld uit, waardoor gemeenten via de trap op / trap af systematiek ook een hogere algemene uitkering uit het gemeentefonds tegemoet kunnen zien. Ook de zogeheten 'opschalingskorting' wordt tot en met 2025 bevroren, wat gemeenten in die jaren de nodige lucht geeft. Het is op dit moment echter ongewis hoe het financiële beeld eruit zal zien in de periode 2026 en verder. Zo wordt de koppeling met de rijksuitgaven met ingang van 2026 losgelaten, wat ervoor zorgt dat er aanzienlijk minder geld beschikbaar komt via de algemene uitkering. Ook de eerder genoemde opschalingskorting komt in 2026 in volle omvang weer terug. Deze ontwikkelingen maken dat het financiële beeld er met ingang van 2026 een stuk minder rooskleurig uit ziet. In het coalitieakkoord wordt er echter wel de volgende opening geboden:

'Om een stabielere financiering voor gemeenten en provincies te realiseren en hun autonomie te vergroten, wordt in de komende jaren een nieuwe financieringssysteem voor de periode na 2025 uitgewerkt, waarbij de mogelijkheid voor een groter eigen belastinggebied wordt betrokken'.

De VNG heeft inmiddels al meerdere brandbrieven gestuurd naar het kabinet. Enerzijds omdat het nieuwe kabinet zonder overleg afwijkt van de geldende afspraken ten nadele van gemeenten. Anderzijds omdat

gemeenten ook in de jaren 2026 en verder duidelijkheid willen hebben van het kabinet. Er zullen in de aankomende periode nog de nodige gesprekken worden gevoerd. Op voorhand is niet in te schatten welke kant het op zal gaan. Dat maakt dat de onzekerheid aan het einde van het meerjarenperspectief aanzienlijk. Aan de start van een nieuwe bestuursperiode is dat voor gemeenten erg vervelend, omdat er geen zicht is op wat er financieel wel of niet mogelijk is. Op het moment dat er meer informatie beschikbaar komt zal dit uiteraard worden gedeeld met de raad.

Opgelopen inflatiecijfers zetten budgetten onder druk

van energiekosten, het groenbeheer en de reiniging. Daarbovenop zullen de huidige ontwikkelingen in Oekraïne en de sancties die vervolgens zijn opgelegd aan Rusland zeer waarschijnlijk een aanvullend oprijvend effect gaan hebben op de inflatiecijfers in het algemeen en op bijvoorbeeld de gasprijzen in het bijzonder. Theoretisch gezien heeft de oplopende inflatie niet op ieder begrotingsonderdeel dezelfde uitwerking. Ook worden deze effecten niet allemaal op hetzelfde moment zichtbaar, omdat er op onderdelen bijvoorbeeld nog sprake is van lopende contracten. Pas bij nieuwe aanbestedingen wordt duidelijk dat er sprake is van aanzienlijke prijsstijgingen, welke niet binnen de bestaande budgetten kunnen worden opgevangen.

Wanneer de hoge inflatiecijfers langere tijd aanhouden zal dit een negatieve doorwerking hebben op alle budgetten binnen de gemeentebegroting. In theorie zal een hoge loon- en prijsontwikkeling er echter ook voor zorgen dat het Rijk meer geld gaat uitgeven – en dat gemeenten via de algemene uitkering dus mee ‘de trap op’ zullen gaan. In hoeverre deze ontwikkelingen (deels) tegen elkaar weg zullen vallen is niet op voorhand in te schatten.

Coronacrisis

De afgelopen twee jaar stonden in het teken van de coronacrisis. De gemeente heeft de handschoen opgepakt door het verstrekken van goede informatie, de uitvoering van landelijke maatregelen en subsidieregelingen en de ondersteuning aan kleine zelfstandigen en ZZP'ers. In deze periode is het uitgangspunt steeds geweest dat de bedragen die vanuit de Rijksoverheid beschikbaar komen als compensatie leidend zijn voor de lokale inzet. De medeoverheden zijn – in ieder geval over jaarschijf 2020 en 2021 – in voldoende mate gecompenseerd voor de nadelige effecten van de coronamaatregelen. In hoeverre het noodzakelijk zal zijn om over 2022 en latere jaren gemeenten te ondersteunen met compensatiepakketten is op dit moment nog niet in te schatten. Het is de verwachting dat – mocht dat noodzakelijk blijken – er ook gecompenseerd wordt voor toekomstige nadelige financiële effecten.

Het coronabeleid is tot dusver vooral geënt op de medische impact van het aantal besmetting door het coronavirus. Tegelijkertijd hebben de maatregelen natuurlijk ook een economische en sociaalpsychologische impact op diverse sectoren en bevolkingsgroepen. Het kabinet heeft aangegeven begin maart te komen met de uitwerking van deze brede lange termijn strategie. In een eerste doorkijk heeft de minister al aangegeven dat de kabinetsdoelen zullen verschuiven. In deze nieuwe fase van de pandemie zal er worden toegewerkt naar twee gelijkwaardige en nevenschikbare doelen:

- a) Sociaal- maatschappelijke en economische continuïteit/vitaliteit en
- b) Toegankelijkheid van de gehele zorgketen voor iedereen

Gemeenten zullen ongetwijfeld een belangrijke rol krijgen in deze lange termijn strategie. Net als het kabinet zullen ook gemeenten moeten kijken naar de gevolgen van verschillende scenario's.

Groeiambitie, Lelystad Next Level, Strategische agenda, Cofinanciering

Wat ook een plek in de programmabegroting 2023 – 2026 zal moeten krijgen is de groeiambitie die in de vorige periode door de raad is uitgesproken. In de aankomende jaren zullen forse stappen worden gezet om Lelystad naar een next level te brengen. De groei van de stad vereist ook dat de voorzieningen in de stad meegroeien. Bovendien vereist een grotere stad een groter ambtelijk apparaat. Hierbij gaat de kost soms

De gemeente wordt op dit moment al geconfronteerd met forse prijsstijgingen, bijvoorbeeld op het gebied

voor de baat. Om de ontwikkelopgaven waar te kunnen maken, zal in de meerjarenbegroting rekening gehouden moeten worden met deze groei. In de aankomende periode zullen we een beter zicht krijgen op de gevolgen van deze groei, zodat de doorwerking ervan betrokken kan worden in de programmabegroting 2023 – 2026.

Teneinde deze groeiambitie vorm te geven is samen met het rijk, de provincie en alle andere partners in de stad het programma Lelystad Next Level in het leven geroepen. Er wordt gewerkt langs de drie gebieden (kust, bestaande stad en Lelystad Zuid) en vanuit zeven ontwikkelopgaven (wonen, natuur, bereikbaarheid, economie, stedelijke vernieuwing, voorzieningen en onderwijs). Inmiddels is de vaart erin gekomen en wordt Lelystad Next Level steeds meer voelbaar en tastbaar in de stad. De komende tijd zullen er meer projecten volgen die de stad voorbereiden op de toekomst en aantrekkelijker maken voor de huidige en de nieuwe inwoners. In 2021 en 2022 wordt er gebruik gemaakt van de middelen die de raad beschikbaar heeft gesteld via het Uitvoeringsprogramma LNL 2021 - 2022. Ook in de jaren 2023 en verder zullen – naast investeringen vanuit onze partners - gemeentelijke middelen benodigd zijn om de ambities voor de stad waar te kunnen maken en er daarmee voor te zorgen dat meer mensen zich thuis voelen in Lelystad.

Afgelopen zomer is duidelijk geworden dat het gebiedsplan Lelystad Oost kan rekenen op €39 miljoen subsidie vanuit het volkshuisvestingsfonds van het Rijk. De hiervoor benodigde gemeentelijke cofinanciering van een kleine €10 miljoen zal komend jaar bijeengebracht moeten worden. In de programmabegroting 2022 – 2025 heeft de raad reeds de eerste €6 miljoen gereserveerd. Het restant van de benodigde gemeentelijke cofinanciering kan aankomend jaar worden gereserveerd vanuit de incidenteel beschikbare ruimte binnen de reserve ontwikkeling stad.

Resumerend

Het beeld dat naar voren komt in deze kaderbrief 2023 – 2026 is dat er in de eerste jaren sprake is van aanzienlijke begrotingsoverschotten. Daarnaast zullen enkele grote

grondverkoop de nodige incidentele middelen gaan genereren, die via bestemming van het jaarrekeningresultaat toegevoegd zullen worden aan de reserve ontwikkeling stad. Dit betekent dat er – zeker op incidentele basis – ruimte is om te werken aan de ambities in de nieuwe bestuursperiode.

Met ingang van 2026 wordt er op dit moment echter een structureel tekort voorzien. Dit betekent dat er – in structurele zin – alleen ruimte voor nieuw beleid is wanneer hier bezuinigingen tegenover staan. Deze constatering maakt dat hier een uitdaging ligt, te meer omdat het vormgeven van de groeiambities zal vragen om de inzet van structurele middelen.

Tegelijkertijd is er wat betreft het structurele beeld op dit moment sprake van de nodige onzekerheid. Denk aan de hierboven al genoemde discussies rondom de bijdrage uit het gemeentefonds, maar ook aan de sterk oplopende inflatiecijfers. Het is best mogelijk dat het financiële beeld in 2026 en verder zal verbeteren doordat er goede afspraken worden gemaakt over de financiering van gemeenten. Het is echter ook mogelijk dat het beeld verder zal verslechteren.

Al deze ontwikkelingen zullen een plek moeten krijgen in de programmabegroting 2023 – 2026. Uitgangspunt hierbij is dat er in de begroting en meerjarenraming sprake moet zijn van een structureel en reëel evenwicht. De provinciaal toezichthouder heeft op basis van de Gemeentewet de taak hierop toe te zien.

Actualisatie financieel perspectief 2023 - 2026

De actualisatie van het financieel perspectief 2023 – 2026 beperkt zich tot de onontkoombare ontwikkelingen / actualisaties, aangevuld met bijstellingen gerelateerd aan de loon- / prijsontwikkeling en het gemeentefonds. Deze onderwerpen worden niet ter besluitvorming aan de raad voorgelegd, maar zullen betrokken worden bij het opstellen van de programmabegroting 2023 – 2026. Deze actualisatie is bedoeld om aan de start van deze bestuursperiode inzicht te bieden in de financiële mogelijkheden.

Onderaan de streep laat het perspectief nu een incidenteel begrotingsoverschot zien in de jaren 2023 tot en met 2025. Met ingang van 2026 is er sprake van een structureel tekort. Kantekening hierbij is dat er nog sprake is van diverse onzekerheden die nu nog op PM staan. De uitwerking hiervan vraagt om meer informatie in aanloop naar de programmabegroting 2023 – 2026 en deze ontwikkelingen kunnen zowel voor- als nadelig uitpakken. Voor een aanzienlijk deel van deze onderwerpen wordt er op voorhand in ieder geval géén effect ingeschat. De afzonderlijke toelichting op de onderdelen uit het financieel perspectief 2023 – 2026 gaat daar dieper op in.

			Meerjarenraming 2023 - 2026			
			2023	2024	2025	2026
Beginstand meerjarenraming 2023 - 2026 (= eindstand programmabegroting 2022 - 2025)			374	229	128	387

Onderwerp	Taakveld	Meerjarenraming 2023 - 2026				
		2023	2024	2025	2026	
A. Onontkoombaar / actualisaties						
1	0.1	Accountantkosten	-30	-30	-30	-30
2	0.1	Ophoging raadsbudget nav brief VNG	-40	-40	-40	-40
3	0.4	Actualisatie vervangingsinvesteringen ICT	PM	PM	PM	PM
4	0.4	Capaciteitsbehoefte in relatie tot verstedelijkingsopgave	PM	PM	PM	PM
5	0.4	Capaciteitsbehoefte in relatie tot toekomstige groei	PM	PM	PM	PM
6	0.4	Informatiebeveiliging	-243	-243	-243	-243
7	0.4	Informatisering en automatisering	-556	-560	-193	-157
8	0.4	Verduurzamen gemeentelijk vastgoed	PM	PM	PM	PM
9a	0.62	Uitwerking M18 - Lagere OZB voor sportverenigingen	-400	-400	-400	-400
9b	0.62	Uitwerking M18 - Generieke verhoging OZB	400	400	400	400
10	1.1	Actualisatie bijdrage GR Veiligheidsregio	-263	-263	-263	-263
11	1.2	Uitvoering integraal veiligheidsplan 2022 - 2026	-75	-75	-75	-75
12	2.1	E-bike route station-Lelystad Airport	-8	-8	-8	-8
13	2.1	Energiekosten openbare verlichting en gebouwen	-555	-555	-555	-555
14	2.1	Verkeersregelininstallaties	-31	-31	-31	-31
15	4.2	Actualisatie IHP	-324	-303	-397	-397
16	4.3	Actualisatie peuteropvang	-200	-200	-200	-200
17	5.2	Financiële situatie Sportbedrijf	PM	PM	PM	PM
18	5.7	Actualisatie onderhoudsbestekken groen en reiniging	-1.320	-1.320	-1.320	-1.320
19	5.7	Watercompensatie Lindelaan	-100	-	-	-
20	6.3	Actualisatie Participatiewet	PM	PM	PM	PM
21	6.71	Actualisatie Wmo	PM	PM	PM	PM
22	6.72	Actualisatie Jeugdzorg	PM	PM	PM	PM
23	7.1	Actualisatie bijdrage GR GGD	-94	-94	-94	-94
24	7.2	Actualisatie riolering (budgetneutraal via rioolheffing)	-	-	-	-
25	7.5	Actualisatie begraafplaats (budgetneutraal)	-	-	-	-
26	8.3	Actualisatie invoering Omgevingswet - Wet Kwaliteitsborging (budgetneutraal)	-	-	-	-
A. Financieel effect onontkoombaar / actualisaties			-3.839	-3.722	-3.449	-3.413

Onderwerp	Taakveld	Meerjarenraming 2023 - 2026				
		2023	2024	2025	2026	
B. Loon- en prijsontwikkeling						
Batenkant begroting						
27	0.61	Actualisatie OZB inkomsten - indexatie en areaal	1.370	1.370	1.370	1.370
28	0.7	Nominale compensatie algemene uitkering gemeentefonds	3.915	3.937	3.959	3.981
Lastenkant begroting						
29	0.8	Compensatie inflatie - gesubsidieerde instellingen (tranche 2023)	-825	-825	-825	-825
30	0.8	Compensatie inflatie - materiële budgetten (tranche 2023)	-1.650	-1.650	-1.650	-1.650
31	0.8	Compensatie inflatie - taken sociaal domein (tranche 2023)	-1.815	-1.815	-1.815	-1.815
32	0.8	Compensatie stijging CAO lonen en sociale lasten (tranche 2023)	-1.375	-1.375	-1.375	-1.375
B. Financieel effect loon- en prijsontwikkeling		-380	-358	-336	-314	

Onderwerp	Taakveld		Meerjarenraming 2023 - 2026			
			2023	2024	2025	2026
		C. Doorwerking gemeentefonds				
33	0.7	Ontwikkeling accres	3.193	6.131	7.064	1.563
34	0.7	Bevriezen opschalingskorting tot en met 2025	1.905	2.548	3.215	-
35	0.7	Herijking gemeentefonds	-	-	-	-1.200
36	0.7	Stabieler financieersysteem - uitbreiding lokaal belastinggebied	-	-	-	PM
		C. Financieel effect doorwerking gemeentefonds	5.098	8.679	10.279	363

Recapitulatie		Meerjarenraming 2023 - 2026			
		2023	2024	2025	2026
Beginstand meerjarenraming 2023 - 2026 (= eindstand programmabegroting 2022 - 2025)		374	229	128	387
A. Financieel effect onontkoombaar / actualisaties		-3.839	-3.722	-3.449	-3.413
B. Financieel effect loon- en prijsontwikkeling		-380	-358	-336	-314
C. Financieel effect doorwerking gemeentefonds		5.098	8.679	10.279	363
Subtotaal effect bijstellingen op beginstand		879	4.599	6.494	-3.364
Indicatie eindstand 2023 - 2026		1.253	4.828	6.622	-2.977