Raadsvoorstel

Raadsvergadering
12 november 2024

Agendapunt

Nummer
24int04342

Onderwerp
Programmabegroting 2025 - 2028

Aan de gemeenteraad.

Samenvatting voorstel
De met de Nota Kaderstelling gemaakte keuzes zijn vertaald in deze Programmabegroting 2025 - 2028. Met deze programmabegroting wordt de lijn van de vorige programmabegroting en die van de nota kaderstelling doorgezet: we maken af waar we mee bezig zijn en doen een pas op de plaats voor nieuw beleid. Dit houdt in dat wij geen nieuwe beleidsvoorstellen in dit raadsvoorstel hebben opgenomen, met uitzondering van die voorstellen die al door uw gemeenteraad zijn goedgekeurd bij de vaststelling van de nota Kaderstelling 2025 -2028. Het jaar 2025 sluit met een structureel voordeel van afgerond € 1,2 miljoen. De jaren daarna laten, zoals wij reeds eerder berichtten, negatieve saldi zien. Het ravijnjaar 2026 lijkt werkelijkheid te worden. Daarop bereiden we ons voor. Bij de nota Kaderstelling 2026 – 2029, die in het voorjaar aan uw gemeenteraad wordt aangeboden, zullen wij een palet aan maatregelen aan uw gemeenteraad voor leggen die leiden tot een op termijn reëel en structureel sluitende begroting. Gezien de omvang van de financiële opgave die voor ons ligt, kan het niet anders dan dat de keuzes die wij uw gemeenteraad bij de nota Kaderstelling 2026 – 2029 voorleggen, ‘pijn’ gaan doen. Het zullen maatregelen zijn die gevoeld worden in de Bornse samenleving.

1 Inleiding
Elk jaar wordt, overeenkomstig artikel 190 van de Gemeentewet, in november de programmabegroting door het college in november ter vaststelling aan de gemeenteraad voorgelegd. Deze bestaat uit de vastgestelde nota Kaderstelling en de wijzigingen die de gemeenteraad heeft aangenomen bij de behandeling van de nota Kaderstelling in het voorjaar. De programmabegroting, en daarmee ook de nota Kaderstelling, is het integrale afwegingskader waarbij een afweging wordt gemaakt tussen de inhoudelijk meest relevante inhoudelijke ambities en het beschikbare budget. De in beleidsnota’s en programmaplannen opgenomen ambities worden op deze wijze door de gemeenteraad ‘gewogen’ en van budget voorzien.
Feitelijk ondersteunt de programmabegroting de kaderstellende en controlerende functie van de gemeenteraad. De programmabegroting vormt immers het document waarin de afspraken tussen het college en de gemeenteraad definitief worden vastgelegd en financieel worden vertaald. Op programmaniveau worden maatschappelijke effecten benoemd, staan de doelstellingen vermeld en de resultaten, alsmede de daarvoor beschikbaar te stellen middelen. In de paragrafen worden de

ontwikkelingen weergegeven ten aanzien van een aantal zaken die een dwarsdoorsnede zijn van de programma´s.

De basis voor deze begroting is de door u vastgestelde nota Kaderstelling 2025 – 2028, inclusief de door u aangenomen moties én de meicirculaire van het gemeentefonds. Op verzoek van uw raad zijn nieuwe beleidsvoorstellen vastgesteld bij de Nota Kaderstelling 2025 - 2028. Hierdoor lig er geen begrotingswijziging met nieuwe beleidsvoorstellen voor.

Omdat we ons willen blijven inzetten voor onze inwoners maken we af waar we mee begonnen zijn. Dit is in lijn met de voorgaande programmabegroting. We zijn er immers voor de Bornse inwoners.
Dit doen wij in het besef dat Borne geen eiland op zich is. Borne is een open gemeenschap en wordt, net als de rest van Nederland, geraakt door nationale en mondiale ontwikkelingen. De meest indringende is op dit moment de afhankelijkheid van de gemeente van de inkomsten van het rijk. Deze lopen fors terug. Hoewel de afgelopen mei-circulaire enige verlichting gaf, is het duidelijk. Wij moeten ons voorbereiden op de toekomst wil Borne een financieel gezonde gemeente zijn. Een gemeente die in staat is de opgaven van de toekomst aan te kunnen. Omdat er grote onzekerheden zijn rond de inkomsten van het rijk, treft de gemeente voorbereidingen om te zorgen dat de gemeente op de langere termijn financieel gezond blijft. Ondanks deze onzekerheden willen wij onze ambities in 2025 realiseren, omdat wij willen bouwen aan een krachtige gemeenschap. Per programma geven wij hieronder de belangrijkste ambities weer:

Programma wonen en leven

1. een voortvarende aanpak van de woningbouwopgave;
2. Samen met uw gemeenteraad het geven van duidelijkheid over de herbestemming van de locatie Rheineplein 1 (gemeentehuis);
3. In 2025 willen wij uw gemeenteraad de Omgevingsvisie ter vaststelling voor leggen;
4. In 2025 willen wij het Integraal Beleidsplan Openbare Ruimte (IBOR) aan uw gemeenteraad ter vaststelling voor leggen;

Programma duurzame toekomst

1. Inzet op bestrijding van energiearmoede;
2. In het verlengde van het vorige punt zijn eind 2025 gedragen wijkkeuzes voor Wensink-Zuid uitgewerkt in een WUP (Wijkuitvoeringsplan), dat de basis vormt voor de juridische verankering van de wijkkeuzes in het Omgevingsplan. We verschaffen duidelijkheid in 2025 hoe de wijk Wensink-Zuid ‘van het gas af gaat’;

Programma inclusieve samenleving

1. Via versterking van voorliggende voorzieningen inzet op ondersteuning aan inwoners die dat hebben. We zetten daarom in op voorliggende voorzieningen binnen het Sociaal Hus;
2. Realisatie kindcentrum Borne West;
3. Actualisatie Integraal HuisvestingsPlan;
4. Starten werkzaamheden die leiden tot de realisatie sportcentrum Borne West.
5. Duidelijkheid scheppen over de koers die wij willen inzetten over asielzoekers, Oekraïense ontheemden en statushouders;

Programma bestuur en samenleving

1. toepassen van juiste vormen van communicatie en het betrekken van inwoners bij beleidsontwikkeling en -uitvoering op het juiste moment;
2. In regionaal verband ontwikkelen van Ruimtelijke Ontwikkelstrategie Twente (ROS Twente) en Twente beter onder de aandacht te krijgen bij de kabinet en de Europese commissie om meer middelen binnen te halen voor Twente;

Programma financieel gezond

1. Bij de nota Kaderstelling 2026 – 2029 leggen we een palet aan ombuigingsvoorstellen aan uw raad voor met als doel een reëel en structureel sluitende begroting.

Naast de financiële onzekerheden is sprake van andere onzekerheden en ontwikkelingen: de woningbouwmarkt die niet in evenwicht is, het vraagstuk rond bestaanszekerheid en een krappe arbeidsmarkt. De oorlogen in Oekraïne en Gaza blijven voortduren. Dit vertaalt zich in blijvend hogere energieprijzen die ook moeilijk te voorspellen zijn. De uitkomst van de presidentsverkiezing in Amerika is van invloed op een groot aantal mondiale ontwikkelingen maar niemand die kan voorspellen waar het naar toe gaat. Het nieuwe kabinet is gestart sinds 2 juli jl. De uitwerking van het Hoofdlijnenakkoord is bekend echter de uitwerking geeft niet de duidelijkheid waarop was gehoopt. Kortom: onzekerheid is een woord dat de huidige tijdsgeest het beste omschrijft.
Deze onzekerheid maakt dat het college van B en W kiest voor een pas op de plaats. Een pas op de plaats omdat, gezien de vele onzekerheden op alle terreinen die ons leven raken, Borne niet of nauwelijks kan inschatten wat deze onzekerheden gaan doen met de inzet van gemeentelijk beleid. Door alle onzekerheden en het gegeven dat het rijk gemeenten de laatste periode veel met incidenteel geld financiert, maakt het extra lastig voor gemeenten om begrotingen op te stellen, laat staan meerjarige perspectieven te schetsen.

Meer nog dan de vorige programmabegroting staat deze programmabegroting in het teken van het financiële perspectief voor 2026 en de daarop volgende jaren. Net als voor vele andere gemeenten zijn deze voor Borne niet gunstig. Voor het jaar 2025 geldt dit nog niet. Daarom is er in de voorliggende programmabegroting voor gekozen een pas op de plaats te maken. Dit houdt in dat er geen nieuwe beleidsvoorstellen worden gedaan, met uitzondering van voorstellen die het mogelijk maken om wettelijke taken efficiënt en effectief te kunnen (blijven) uitvoeren en bestaand beleid ook in de toekomst te kunnen blijven handhaven. Ook worden geen nieuwe projecten gestart.

2 Beoogd resultaat
Het doel van de programmabegroting 2025 – 2028 is om uw gemeenteraad in staat te stellen om de beleidsinhoudelijke en financiële kaders voor het komende jaar aan het college mee te geven. Dit als opdracht aan het college om de doelstellingen en de resultaten binnen de door uw gemeenteraad vastgestelde budgetten te realiseren met het oog om maatschappelijke effecten te realiseren. Het geeft de Bornse samenleving inzicht in de te realiseren beleidsdoelen en in de te verwachten inkomsten en uitgaven die hierbij horen. Hiermee kunnen zij zich een oordeel vormen over de afweging van de beleidskeuzes en de financiële positie van Borne. De begroting is voor het college het inhoudelijke en financiële kader voor de jaarschijf 2025.

3 Argumenten
3.1 Met de vaststelling van de programmabegroting kan het college aan de slag
Doordat de gemeenteraad de programmabegroting vast stelt geeft de gemeenteraad het college de opdracht deze uit te voeren binnen de beleidsmatige en financiële kaders van de programmabegroting. Daarmee heeft het college uitvoeringsmandaat voor het jaar 2025.

3.2 Er wordt rekening gehouden met ontwikkelingen na vaststelling nota kaderstelling
Met het vaststellen van de Nota Kaderstelling op 9 juli 2024 zijn autonome ontwikkelingen en beleidsvoorstellen opgenomen in deze begroting. Ten opzichte van de Nota Kaderstelling en de meicirculaire zien we nog een aantal grote autonome ontwikkelingen op ons afkomen, die ook een plek hebben gekregen in deze begroting:

De indexaties zijn op basis van gegevens vanuit de macro economische verkenningen (MEV) van het Rijk aangepast. Daarom dienen we onze stelposten iets naar boven bij te stellen. Stelposten worden net als het gemeentefonds cumulatief geraamd. Dit betekent dat het voordeel dat in het gemeentefonds in 2028 ontstaat wordt geparkeerd op de stelposten.

Er ontstaat incidentele vrijval van kapitaallasten in de eerste jaarschijven doordat de ingebruikname van een aantal projecten iets later plaatsvindt dan gepland.

Daarnaast zien we een aantal ontwikkelingen vanuit de halfjaarrapportage die effect hebben op deze begroting. Het gaat hierbij om Swim2Play voor 2025 en de taakstelling op het Kulturhus die ten onrechte nog in de boeken stond. Ten opzichte van de halfjaarrapportage heeft Twente Milieu het huurcontract voor de Bieffel opgezegd. Dit leidt tot een structureel nadeel.

Rekening houdend met deze extra autonome ontwikkelingen sluit de begroting voor 2025 met een voordelig saldo van structureel € 1.196.000. De risico's zijn voor deze begroting herijkt. Hierdoor is het risicoprofiel iets naar boven bijgesteld. Dit betekent dat in de algemene reserve en algemene reserve grondexploitatie € 8,2 miljoen dient te zitten. Dit leidt er toe dat in de reserve beleidsontwikkeling op 1 januari 2025 €7,6 miljoen aan middelen zitten. In de loop van 2025 daalt dit naar € 5,7 miljoen in de reserve beleidsontwikkeling doordat hier alle incidentele lasten vanuit de Nota Kaderstelling uit worden onttrokken. Het weerstandsvermogen ligt hiermee op 2,38 en wordt gekwalificeerd als uitstekend. Deze gegevens zijn nog exclusief het positieve resultaat van € 848.000 bij de halfjaarrapportage en het nog te realiseren jaarrekeningresultaat over 2024.

3.3 Meerjarig perspectief blijft onzeker
Het zogenaamde "Ravijn' is ook in deze programmabegroting vanaf 2026 zichtbaar. De afgelopen periode heeft er overleg plaatsgevonden tussen Rijk en VNG over de financiën van decentrale overheden. Hier zijn stappen gezet om tot oplossingen te komen over de gemeente financiën. Oplossingen zijn er echter nog niet. Tot slot heeft het Rijk eenzijdig besloten dat het gemeentefonds vanaf 2026 niet langer via de normeringssystematiek wordt geïndexeerd. Dit alles zorgt ervoor dat het positieve saldo van € 590.000 miljoen in 2025 omslaat naar ongeveer € 2,3 miljoen negatief in 2028. Doordat de begroting in 2025 wel sluitend is en er de komende tijd veel onduidelijkheid bestaat over de middelen die vanuit het Rijk onze kant op komen, hebben we nu geen actie op het getoonde negatieve saldo genomen. Nu het ravijnjaar 2026 steeds dichterbij komt, bereiden wij, in overeenstemming met het advies van de VNG, maatregelen voor die dienen te leiden tot een op termijn reëel en structureel sluitende begroting. Dit palet aan nog te ontwerpen maatregelen leggen wij aan uw gemeenteraad voor bij de nota Kaderstelling 2026 – 2029. Hierbij wordt zowel de samenleving als uw gemeenteraad betrokken.

3.4 Verwerking uitkomsten raadsbehandeling Nota kaderstelling 2025 – 2028
De gemeenteraad heeft bij de behandeling van de nota Kaderstelling 2025 – 2028 vier moties aangenomen. Hoe wij met deze moties zijn omgegaan vindt uw gemeenteraad terug in het programma Inclusieve samenleving, uitgezonderd de motie "Pilot Motiemarkt". De raad heeft in deze motie de uitvoering ervan opgedragen aan de raadsgriffier. Om die reden is over de uitvoering van deze motie door ons niets opgenomen in deze programmabegroting. Voor wat betreft de moties en toezeggingen die bij voorgaande nota's Kaderstellingen en programmabegrotingen in de raad aan de orde zijn geweest en nog niet (geheel) zijn afgedaan, wordt verwezen naar het overzicht moties, actiepunten en artikel 32 vragen.

4 Kanttekeningen

4.1 Het Ravijn

Het jaar 2025 sluit met een positief saldo. In meerjarig opzicht sluit de begroting negatief. Hoewel met deze opstelling de gemeente Borne voldoet aan het toezichtskader van de provincie, spreekt voor zich dat geanticipeerd dient te worden op deze situatie. Hiertoe wordt, zoals reeds boven gesteld, een palet aan maatregelen ontwikkeld. Hierbij laten wij ons ondersteunen door een extern deskundige. Het betreft een forse opgave met grote onzekerheden.

4.2 Onzekerheden

Het is al vaker gezegd. Het is in deze tijden van de vele onzekerheden lastig om vooruit te kijken. De samenleving wordt geconfronteerd met ontwikkelingen die veel onzekerheden met zich brengt. De oorlog in Oekraïne en Gaza, de hardnekkige inflatie, de mondiale economische ontwikkelingen, de woningbouwmarkt en ga zo maar door. Dit alles leidt een onzeker inflatie- en rentepercentage. Er is zorgvuldig aandacht besteed aan de stelposten en rentebudgetten. Dit neemt echter niet weg dat de onzekerheid blijft. Dit maakt het begroten lastig, te meer daar het kabinet incidenteel bekostigt wat structureel had moeten zijn.
Echter, deze onzekerheden maken ook dat het realiseren van de genoemde ambities en de overige doelen van deze programmabegroting, vertraging kunnen oplopen of zelfs niet worden gerealiseerd. Of dat budgetten worden overschreden. Indien dat het geval is worden deze gemeld in het kader van de reguliere P & C -cyclus. Indien noodzakelijk wordt uw gemeenteraad over deze afwijkingen tussentijds actief geïnformeerd.

4.3 Meerjarig negatief saldo

Er is sprake van een negatief meerjarig saldo. Het college bereidt een palet aan maatregelen voor die dienen te voorzien in het oplossen van dit negatieve saldo in 2028 en volgende jaren. De financiële opgave voor de komende jaren lijkt bekend. Er dient echter rekening gehouden te worden de komende jaren met ontwikkelingen die de gemeente Borne, en dit probleem speelt landelijk, mogelijk extra geld kosten. Het gaat hierbij om onder meer het op peil houden van de onderhoudsstaat van openbare ruimte, onderwijshuisvesting, maatschappelijk vastgoed en het inspelen op ontwikkelingen op het gebied van I & A. Dit palet aan maatregelen wordt meegenomen in de nota Kaderstelling 2025 – 2028. Hierbij wordt ook de reservepositie van de gemeente betrokken en aangepast in het licht van de financiële omstandigheden van de nota kaderstelling 2026 – 2029.

5 Kosten, baten en dekking

De programmabegroting 2025 – 2028 sluit in 2025 met een structureel voordelig saldo van afgerond € 590.000. Vanaf 2026 slaat dit om naar bijna € 2 miljoen negatief. Het provinciaal begrotingstoezicht vereist dat het eerste of het laatste jaar van de programmabegroting sluitend is. Met deze programmabegroting 2025 - 2028 voldoen we daar aan.

Het saldo van de nota kaderstelling inclusief taakstellingen is als volgt:

Verschillenverklaring (* 1.000)	Begroting 2025	MJR 2026	MJR 2027	MJR 2028
Saldo Kaderstelling	1.114 V	-1.406 N	-1.631 N	-1.731 N
Taakstellingen	-50 N	-315 N	-315 N	-315 N
Saldo inclusief taakstellingen	**1.064 V**	**-1.721 N**	**-1.946 N**	**-2.046 N**

Na de autonome ontwikkelingen die tussen de peildatum van de Nota Kaderstelling (1 april 2024) en de peildatum van deze begroting (9 juli 2024) liggen en beschreven zijn onder de argumenten in alinea 3.2, leidt dit tot het volgende meerjarig beeld:

Saldo (* 1.000)	Begroting 2025	MJR 2026	MJR 2027	MJR 2028
1. Saldo Kaderstelling	1.114 V	-1.406 N	-1.631 N	-1.731 N
2. Gemeentefonds	576 V	42 V	23 V	1.625 V
3. Indexatie loon en prijs	-497 N	-264 N	-319 N	-1.579 N
4. Afschrijvingen en rente	248 V	387 V	188 V	-35 N
5. Ontwikkelingen halfjaarrapportage	-245 N	-105 N	-105 N	-105 N
Eindtotaal exclusief taakstelling	**1.196 V**	**-1.347 N**	**-1.844 N**	**-1.825 N**
Taakstelling	0	-265 N	-265 N	-265 N
Eindtotaal inclusief taakstelling	**1.196 V**	**-1.612 N**	**-2.109 N**	**-2.090 N**

6 Vervolg na besluitvorming

In de voorliggende programmabegroting is de meicirculaire 2024 verwerkt. Ten tijde van het opstellen van de programmabegroting kon geen rekening worden gehouden met de uitwerking van het Hoofdlijnenakkoord van de coalitie van PVV, BBB, NSC en VVD. Daarvoor kwam deze uitwerking, het regeerprogramma, te laat. De uitkomsten van de septembercirculaire, en de gevolgen daarvan op deze begroting, worden separaat aan uw gemeenteraad aangeboden, in ieder geval vóór de behandeling van uw gemeenteraad in besluitvormende zin op 12 november a.s.

Na vaststelling van de programmabegroting 2025 – 2028 wordt deze toegezonden aan het college van Gedeputeerde Staten van Overijssel als toezichthouder.

Voorstel

Aan de gemeenteraad wordt voorgesteld om:

1. De programmabegroting 2025 – 2028 vast te stellen.

Bijlage(n)

- 24int04336 (raadsbesluit)
- 24bij08998 (programmabegroting 2025-2028)
- 24bij09508 (Begroting in één oogopslag)

Borne, 1 oktober 2024

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

J. Meijerink, drs. J.H.R. Pierik