



leiderdorp

FINANCIËLE
KADERNOTA
2023-2026

C. KADERNOTA

Perspectief 2023-2032

De financiële kadernota start met de paragraaf "Perspectief 2023-2032" waarin we de financiële positie van de gemeente Leiderdorp op de lange termijn schetsen aan de hand van een aantal relevante ontwikkelingen. Dit jaar zijn het wederom onzekerheden die we schetsen. We laten in deze paragraaf dus niet zozeer kwantitatieve bedragen zien, maar geven kwalitatief de onderwerpen weer die spelen de komende jaren en die een financieel effect zullen hebben op de begroting van Leiderdorp.

Coalitieakkoord 2022-2026

Parallel aan de samenstelling van deze kadernota is het coalitieakkoord 2022-2026 tot stand gekomen. Dit coalitieakkoord wordt uitgewerkt in het uitvoeringsprogramma coalitieakkoord aan de hand waarvan de financiële vertaling wordt betrokken bij de samenstelling van de programmabegroting 2023.

Regeerakkoord 2021-2025

Op 15 december 2021 is het regeerakkoord 2021-2025 "Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst" gepresenteerd. Dit regeerakkoord bevat de ambities van het nieuwe kabinet op vele thema's met een forse bestedings- en investeringsopgave. Die voornemens vertalen zich in een groei van het gemeentefonds en daarmee ook in een toename van de algemene uitkering aan de gemeenten. Dat is positief nieuws. Helaas moeten we constateren dat het Rijk in afwijking van de bestaande afspraken over de onderlinge financiële verhouding met ingang van 2026 een greep in het gemeentefonds doet met nadelige gevolgen voor de gemeenten. Daarop gaan wij hier nader in.

Extra accres gemeentefonds

De groei van het gemeentefonds wordt aangeduid als het accres. Dat accres beweegt mee met de ontwikkeling van de rijksbegroting. Geeft het rijk meer uit dan ontvangen de lokale overheden ook meer geld. Als gevolg van het regeerakkoord neemt dat accres nu extra toe en levert dus een hogere algemene uitkering op. Op basis van ervaringscijfers uit onder andere 2019 hanteren wij een afslag op dat accres vanwege het risico op onderuitputting door het rijk. Als het rijk in werkelijkheid minder uitgeeft dan in de miljoenennota was gedacht ontvangen de gemeenten ook weer minder geld. In de wetenschap dat dit kabinet een deel van de geraamde rijksuitgaven voorlopig heeft 'geparkeerd' op de zogeheten "aanvullende post" in afwachting van toewijzing aan de ministeries verwachten wij dat onderuitputting vrijwel zeker zal optreden. Vooralsnog hebben we de afslag op 20% vastgezet. Voor de samenstelling van de begroting gaan we deze afslag nog eens toetsen aan de verwachtingen die later dit jaar wellicht concreter worden.

Accres 2026 gemeentefonds

De ontwikkeling van de algemene uitkering uit het gemeentefonds is al jaren onderwerp van discussie. De wens om die ontwikkeling te koppelen aan de omvang van de rijksuitgaven enerzijds staat haaks op de wens om meer 'rust' te creëren op deze voor de gemeenten zo bepalende inkomstenstroom. De fluctuaties vooraf en achteraf in de hoogte van

de uitkering zorgen voor een wisselend beeld van de financiële positie met alle gevolgen van dien. In het coalitieakkoord kondigt het kabinet nu een nieuwe financieringssysteem aan, ingaande 2026, waarbij de mogelijkheid voor een groter eigen belastinggebied wordt betrokken. Deze nieuwe financieringssysteem moet ervoor zorgen dat gemeenten en provincies meer stabiliteit en autonomie krijgen. Hoewel deze nieuwe financieringssysteem nog uitgewerkt moet worden heeft het kabinet ervoor gekozen vanaf 2026 het accres niet te berekenen, maar vast te zetten op een plus van € 1 miljard t.o.v. de miljoenennota 2022 voor gemeenten en provincies samen. Dat betekent dat het accres vanaf 2026 hierdoor een forse teruggang laat zien.

We kunnen ons niet voorstellen dat het kabinet vanaf 2026 zo'n financieel gat voor gemeenten laat ontstaan. Gemeenten kunnen dan namelijk niet meer bijdragen aan de ambities voor de grote maatschappelijke opgaven uit het coalitieakkoord. Zolang er geen ruimte wordt geboden voor het aangaan van nieuwe structurele lasten, zal dit nu direct al zijn schaduw vooruit werpen op de ambities die Leiderdorp voor de komende raadsperiode nastreeft. Dat is voor deze gemeente geen begaanbaar pad. We gaan uit van het principe van samen trap op, samen trap af dat de basis vormt voor de huidige in gezamenlijkheid afgesproken normeringssystematiek, de Gemeentewet en de uitgangspunten voor interbestuurlijke en financiële verhoudingen. Op basis van dat principe fixeren wij, in afwijking van hetgeen in het regeerakkoord is vermeld, in deze kadernota het accres 2026 op het niveau van 2025. Daarvoor nemen wij een stelpost op van ca. € 0,9 miljoen.

Uitgangspunt in ons coalitieakkoord 2022-2026 is een structureel en reëel evenwicht in de begroting en de meerjarenraming. Gemeenten zijn wettelijk verplicht een begroting op te stellen die structureel en reëel in evenwicht is, maar wij streven er naar om dat ook in meerjarenperspectief te realiseren. Om die reden hanteren wij de hiervoor geschetste beleidslijn met betrekking tot het accres 2026 ook voor de meerjarenraming die wij u bij de begroting 2026 aanbieden. In de komende tijd worden de gesprekken tussen de VNG en kabinet over dit onderwerp voortgezet. Wij vertrouwen er op dat partijen tot overeenstemming komen over een realistisch perspectief die gemeenten structurele financiële duidelijkheid biedt. Indien die duidelijkheid evenwel voor de samenstelling van de begroting 2023 uitblijft, dan sluiten wij niet uit dat de toezichthouder niet akkoord zal gaan met het doortrekken van het accres in 2026 op het niveau van 2025.

Opschalingskorting

Sinds 2015 worden gemeenten geconfronteerd met een korting op het gemeentefonds, die oploopt tot € 975 miljoen in 2025. Deze opschalingskorting is opgelegd, omdat gemeenten door gedwongen opschaling kosten zouden besparen. Nu was het beoogde efficiencyvoordeel al dubieus, maar dat verviel helemaal toen de beleidswijziging 'opschalen van alle gemeenten naar 100.000+ gemeenten' nooit is gerealiseerd en van tafel is gegaan. Daarmee is de korting overduidelijk in strijd met het principe van de normeringsmethodiek samen de trap op samen de trap af en voldoet deze ook niet meer aan de wettelijke normen voor uitnamen van artikel 2 Financiële verhoudingswet en artikel 108 Gemeentewet. Eerder had het kabinet de opschalingskorting voor de jaren 2020 en 2021 bevroren op het niveau van 2019 en in het regeerakkoord is de toename van deze korting tot en met 2025 geschrapt. Hoewel een beleidsmatige onderbouwing voor de opschalingskorting ontbreekt, is deze echter met ingang van 2026 nog steeds volledig toegepast in de ontwikkeling van het gemeentefonds. Dat betekent voor de gemeente Leiderdorp een afname van de algemene uitkering van ruim € 0,8 miljoen structureel.

Aanpassing verdeelsystematiek

De wijze waarop het totaal van het gemeentefonds wordt verdeeld stamt grotendeels uit 1997. Sindsdien is er veel veranderd in de uitgaven van gemeenten, onder andere als gevolg van de decentralisaties in het sociaal domein. Al aan het begin van de decentralisaties in 2015 werd de noodzaak onderkend om op enig moment de verdeling van middelen te herzien. De aanpassing van de verdeelsystematiek is in de afgelopen jaren uitgewerkt. Deze beoogt een betere aansluiting bij de uitgaven van de gemeenten als geheel en tegelijkertijd wordt een vereenvoudiging van de verdeling doorgevoerd door het aantal parameters terug te brengen van 89 maatstaven naar 49 maatstaven. Het nieuwe model is een verbetering ten opzichte van het huidige model maar de herverdeeleffecten zijn substantieel. Reden waarom de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) en de VNG aandacht hebben gevraagd voor de financiële inpasbaarheid van het nieuwe model rekening houdend met de financiële draagkracht van de gemeente. Naar aanleiding van deze oproep is besloten de nieuwe verdeelsystematiek per 1 januari 2023 in te voeren met een aangepast ingroeipad. Dat wil zeggen dat de voor- en nadelen van het systeem jaarlijks met een bedrag per inwoner worden doorgevoerd. Dat bedrag is voor 2023 verlaagd van € 15 naar € 7,5 oplopend met € 15 per jaar in 2024 en 2025. Op basis van dit ingroeipad hebben wij de effecten van de herverdeling nu in het meerjarenbeeld meegenomen met de toevoeging dat wij vooruitlopend op de ingroei na 2025 voor 2026 eveneens een verhoging van € 15 hebben aangehouden. Daarmee zijn de voorcalculatorische effecten van de herverdeling voor de gemeente Leiderdorp volledig verwerkt in de meerjarenraming.

Jeugdzorg

In het regeerakkoord heeft het kabinet eenzijdig de uitspraak in de arbitrageprocedure naast zich neergelegd. De uitspraak bevatte namelijk de afspraak om één miljard aan kostenbesparingen te realiseren tussen nu en 2028; dat is opgepakt in het overleg over de Hervormingsagenda. Daar hebben gemeenten en jeugdzorgpartijen zich aan gecommitteerd. In de startnotitie naar aanleiding van het regeerakkoord zien we dat de uitkomsten van de Commissie van Wijzen financieel is doorvertaald. Op basis van die notitie is de eerder afgesproken compensatie voor de Jeugdzorg die voor 75% was ingeboekt, in deze kadernota opgehoogd naar 100%. De kabinetsbeslissing echter om in 2024 daar nog eens € 100 miljoen van af te halen en vanaf 2025 structureel € 500 miljoen, betekent de facto een nietigverklaring van de uitspraak van de arbitragecommissie. Dit was in januari reden voor de VNG het overleg over de Hervormingsagenda te beëindigen. De VNG zal pas weer meewerken aan de gezamenlijke Hervormingsagenda, indachtig de resolutie die door de ALV is vastgesteld, als de principe uitspraak is gedaan dat de bewijslast voor extra kostenbeperkende maatregelen bij het kabinet ligt en dat gemeenten niet de rekening krijgen en het risico dragen voor niet te realiseren bezuinigingen. In de Eerste Kamer is een motie aangenomen die het kabinet oproept om zo snel mogelijk met een oplossing te komen. Indachtig het standpunt van de gezamenlijke gemeenten houden wij voor de meerjarenraming géén rekening met de aangekondigde korting. Mocht het Rijk deze korting in de meicirculaire 2022 toch doorvoeren, dan zijn wij voornemens om deze korting met een stelpost te elimineren. Ook op dit punt sluiten wij niet uit dat de toezichthouder niet akkoord zal gaan met het elimineren van deze korting.

WMO

In het regeerakkoord staat met betrekking tot het abonnementstarief het volgende: "Het abonnementstarief heeft geleid tot een beperking van stapeling van zorgkosten en is transparant en eenvoudig in de uitvoering. Door stijgend gebruik van de huishoudelijke hulp staat de beschikbaarheid van voorzieningen onder de Wmo onder druk. Daarom werken we naar een eerlijkere eigen bijdrage voor de huishoudelijke hulp met landelijke normen en met oog voor

betaalbaarheid van lage- en middeninkomens. Hierdoor blijven hulp en ondersteuning beschikbaar." Volgens de budgettaire bijlage van het regeerakkoord is er voor een te heffen inkomensafhankelijke eigen bijdrage huishoudelijke hulp in 2023 en 2024 € 10 miljoen toegevoegd aan het gemeentefonds, maar wordt er vanaf 2025 structureel € 80 miljoen onttrokken aan het gemeentefonds. Die korting moet door de gemeenten worden gecompenseerd door het heffen van een inkomensafhankelijke eigen bijdrage voor de huishoudelijke hulp. Het kabinet gaat dus uit van een budgetneutrale oplossing wat betekent dat gemeenten niet worden gecompenseerd voor de meerkosten als gevolg van de invoering van het abonnementstarief. In de meerjarenraming heeft Leiderdorp mede gelet op de verkiezingsprogramma's van de regeringscoalitie echter geanticipeerd op beleidsmaatregelen van het rijk die dekking zouden geven aan de meerkosten waarmee de uitvoering van de WMO de laatste jaren gepaard gaat. Om die reden is een taakstelling opgenomen in de jaren 2024, 2025 en 2026 e.v. van resp. € 200.000, € 400.000 en € 600.000. Deze taakstelling is op grond van het regeerakkoord niet langer haalbaar en wordt in deze kadernota afgevoerd.

Omgevingswet

De Omgevingswet bundelt en moderniseert de wetten voor de leefomgeving en zorgt voor 1 digitaal omgevingsloket dat het voor burgers en bedrijven makkelijker maakt vergunningen aan te vragen. Daarnaast biedt de Omgevingswet sneller inzicht in welke regelgeving wanneer van toepassing is. De datum voor inwerkingtreding van de Omgevingswet is vastgesteld op 1 januari 2023. Minister De Jonge voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, IPO, UvW en de VNG hebben in gezamenlijkheid voor deze datum gekozen. De inwerkingtreding van de Omgevingswet is een belangrijk moment. Vanaf dan wordt de wet in de praktijk toegepast. Ook na 1 januari 2023 is er nog veel werk aan de winkel en kunnen onvolkomenheden niet worden uitgesloten. Het nieuwe stelsel voor het omgevingsrecht en de landelijke voorziening van het Digitaal Stelsel Omgevingswet, het DSO worden ook na inwerkingtreding verder ontwikkeld en gemonitord om de doelen van de wet te halen en de beoogde veranderingen door te voeren. In het regeerakkoord is € 150 miljoen gereserveerd om gemeenten te compenseren voor de kosten van de invoering van de Omgevingswet.

Duurzaamheid

Onder het hoofdstuk 'klimaat' worden in het regeerakkoord tot en met 2030 substantiële middelen beschikbaar gesteld. Voor de besteding van die middelen zijn in het akkoord al veel onderwerpen benoemd, maar of en zo ja, in welke mate lokale overheden gebruik kunnen maken van deze fondsen is nog onduidelijk. In ieder geval komen deze middelen niet via het gemeentefonds beschikbaar maar zal dat op aanvraag via een Specifieke Uitkering (SPUK) verlopen. In deze kadernota is geen rekening gehouden met extra middelen uit deze fondsen.

Reserve sociaal domein

Bij de samenstelling van de begroting 2022 was al zichtbaar dat de gemeente in toenemende mate een beroep deed op de reserve sociaal domein om de begroting en de meerjarenraming sluitend te maken. Ondanks de meevaller in de jaarrekening 2021 en de verhoogde compensatie jeugdzorg (van 75% naar 100%) via de algemene uitkering neemt het beroep op deze reserve wederom toe. Oorzaak zijn onder andere de stijgende kosten van de jeugdzorg via de TWO en het afvoeren van de taakstelling op de Wmo. Rekening houdend met de volgtijdelijke claims op de reserve sociaal domein in deze kadernota moeten we constateren dat deze reserve in 2025 volledig is aangewend en voor 2026 niet langer als dekking voor de meerjarenraming kan worden ingezet. Dat betekent ten opzichte van 2025 een extra tekort van € 0,8 miljoen.

Overige ontwikkelingen

Hiervoor zijn een aantal specifieke ontwikkelingen nader toegelicht. Veel van die ontwikkelingen betreffen de financiële verhouding tussen het Rijk en onze gemeente waarover wij via de VNG in gesprek zijn met het Rijk. Uiteraard is voorgaande opsomming niet limitatief en heeft de gemeente met meer onzekerheden te maken die op dit moment nog niet goed zijn te kwantificeren. Hoe gaat het dit najaar met de gevolgen van covid en wat is bijvoorbeeld het lange termijn effect van de oorlog in de Oekraïne, de krappe arbeidsmarkt, de hoge inflatie en de oplopende rente. Wel is in deze kadernota rekening gehouden met de verhoging van de kapitaallasten voor de onderwijshuisvesting maar ook op dat punt bestaat onzekerheid.

Ondanks de genoemde onzekerheden geeft de kadernota wel een zo compleet mogelijk beeld weer van de financiële positie van de gemeente. In dat beeld ontbreken de uitkomsten van de meicirculaire 2022 Gemeentefonds en de doorrekening van het coalitieakkoord.