



Kaderbrief 2023

Leeswijzer en samenvatting

De Kaderbrief 2023 geeft informatie over de kaderstellende richting waarmee bij het opstellen van de Voorjaarsnota 2023 rekening dient te worden gehouden, waarbij het uitgangspunt is een structureel sluitende (meerjaren)begroting met voldoende weerstandsvermogen op te stellen.

In deze kaderbrief treft u:

- De uitkomst aan na de 1e kwartaalrapportage 2023;
- De autonome ontwikkelingen aan die starten in 2024 of later;
- Informatie over de Meicirculaire aan;
- De stand van de generieke weerstandsreserve aan.

Inleiding

Op basis van de informatie in de Kaderbrief wordt inzicht gegeven over een kaderstellende richting waarmee bij het opstellen van de Voorjaarsnota 2023 rekening wordt gehouden en nader wordt uitgewerkt. Uitgangspunt is een structureel sluitende (meerjaren)begroting met voldoende weerstandsvermogen. Deze kaderbrief is het startpunt voor het komende begrotingsproces.

Dit document schetst de hoofdlijnen van ons financiële kader. Deze uitgangspunten geven richting aan de inhoudelijke koers die besproken worden bij de Voorjaarsnota. Kort samengevat volgen we een bestendige koers van onze doelen op de middellange en de lange termijn. Vanzelfsprekend zal voor de korte termijn de aandacht uitblijven gaan naar de stijgende (energie) prijzen en de beheersing van de gevolgen van de energiecrisis en de geopolitieke ontwikkelingen (opvang asielzoekers/ vluchtelingen). We blijven de komende periode vol doorwerken aan de ambities uit het coalitieakkoord. Binnen deze ambities zetten wij in op de versnellingsgelden en de woningbouw opgave, waarbij het fijn wonen en leven is in Deventer.

De hoofdlijn van ons financieel kader blijft een solide financiële huishouding. Dit perspectief is niet zonder zorgen of risico's, gelet op de onzekerheid over de rijksinkomsten na 2026 en de onduidelijkheid over de hervormingsagenda Jeugd.

De uitkomst van de begroting is in 2027 nadelig en dat betekent dat er in beginsel geen ruimte voor nieuw beleid is. Dit is een voorlopige uitkomst en vooralsnog geen reden voor een heroverweging.

Bij de najaarsnota 2022 van het Rijk, heeft het kabinet aangegeven gemeenten met terugwerkende kracht te compenseren voor het verschil tussen de werkelijke inflatie (mrt 2022 t/m dec.2022) en de berekende inflatie (meicirculaire 2022). Dit is voor Deventer grofweg €2,3 miljoen. Deze middelen zijn vrij besteedbaar en zijn een compensatie voor de gestegen lonen en prijzen.

In de begroting 2023 zijn middelen vrijgemaakt om het bestuursakkoord uit te voeren. Na de publicatie van de meicirculaire 2023 en in aanloop naar de Begroting 2024 verwachten wij meer zekerheid te hebben over de omvang van de middelen en kunnen wij beoordelen wat de mogelijke ruimte is voor eenmalig en structureel nieuw beleid.

In de kaderbrief worden de ontwikkelingen, die beginnen in 2024 of later, opgenomen en is de jaarschijf 2027 toegevoegd.

Bij de kaderbrief besluit de raad niet tot het aanpassen van de begroting. De onderwerpen worden betrokken bij het opstellen van de begroting 2024-2027. Bij de voorjaarsnota worden de inhoudelijke keuzes geagendeerd en besproken met de raad. De detaillering en financiële uitwerking worden verwerkt in de Begroting 2024.

In deze kaderbrief is het financieel perspectief 2024-2027 geactualiseerd na de 1e kwartaalrapportage 2023. Tot september, wanneer de beleidsbegroting aan uw raad wordt aangeboden, blijft het begrotingsproces een dynamisch proces door eventuele nieuwe ontwikkelingen.

Uitkomst begroting na 1e kwartaal 2023

Na de 1e kwartaalrapportage 2023 is de uitkomst van de begroting 2024-2027:

bedragen x €1.000 (-/- = Nadeel)

Omschrijving	2023	2024	2025	2026	2027
Saldo uitkomst Begroting 2024-2027	5.240	2.588	23.005	3.521	-1.985

Autonome ontwikkelingen

Er zijn autonome ontwikkelingen die pas na 2023 of later zullen ontstaan. Deze ontwikkelingen worden in de begroting 2024-2027 opgenomen. (bedragen x €1.000) (-/- = nadeel)

Nr.	Omschrijving	Programma	2024	2025	2026	2027
1	Beschut werk	Inkomensvoorziening en arbeidsmarkt	-200	-300	-400	-400
2	Kadernota GGD	Meedoen	-163	-198	-198	-198
3	Verkorting looptijd minnelijke schuldregeling	Meedoen	pm	pm	pm	pm
4	Wet Inburgering	Meedoen	pm	pm	pm	pm
5	Rijksbijdrage jeugd	Algemene dekkingsmiddelen				-427
6	Nieuwe jaarschijf 2027	Algemene dekkingsmiddelen				-1.572
Saldo			-363	-498	-598	-2.597

Toelichting:

1. Beschut werk

Sinds 2015 bestaat de voorziening beschut werk. Dit is een voorziening voor inwoners die arbeidsvermogen hebben, maar zoveel begeleiding en/of aanpassingen op de werkplek nodig hebben, dat die niet van een reguliere werkgever kunnen worden verwacht, óók niet met extra voorzieningen van de gemeente of het UWV. De inwoners die een beschut werk indicatie krijgen zijn over het algemeen jong, doordat ze van vso/pro onderwijs komen of niet meer in aanmerking komen voor de Wajong. Mede hierdoor zal het aantal inwoners met een beschut werk indicatie de komende jaren verder op blijven lopen.

Meer inwoners met een beschut werk indicatie betekent ook meer begeleidingskosten voor de gemeente. Doordat deze kosten toenemen is meer budget nodig voor de begeleiding van deze doelgroep. De gemeente heeft namelijk een taakstelling: voor 2023 is dat 119 beschut werkers. Het budget binnen de primitieve begroting is €209.000, deze is niet meer toereikend om de toename te dekken. De kosten nemen toe met €200.000 (2024), €300.000 (2025), €400.000 (2026 en verder)

Daarnaast is er een aantal risico's ingegeven door wetswijzigingen. Advies is om dit te dekken uit de algemene middelen.

2. Kadernota GGD

De GGD heeft in haar kadernota 2024 een financiële vertaling gemaakt van de trends en ontwikkelingen. Een aantal ontwikkelingen hebben forse financiële consequenties zoals de invoering van het nieuwe functiegebouw per 1 januari 2023 en ontwikkelingen in wetgeving. Indien de ontwikkelingen 1 op 1 worden meegenomen in de Programmabegroting 2024 van de GGD, dan heeft dit tot gevolg dat de inwonersbijdrage voor Deventer stijgt met €163.000 in 2024 en €198.000 vanaf 2025. Dit is nog exclusief loon- en prijsstijgingen.

Het bestuur heeft de kadernota vastgesteld, waarbij is afgesproken dat nadere duiding volgt in Programmabegroting. De verwachting is dat de genoemde ontwikkelingen grotendeels autonoom zijn. Om die reden stellen we voor om de verwachte stijging van de inwonersbijdrage mee te nemen in deze kaderbrief. (verplichte uitgave GR behoren tot de autonome ontwikkelingen)

3. Verkorting looptijd minnelijke schuldsaneringsregeling

Recent is zowel in de Tweede als Eerste Kamer het voorstel aangenomen om de looptijd van de wettelijke schuldsaneringsregeling (WSNP) te verkorten van 36 naar 18 maanden. De ingangsdatum van deze wetwijziging is naar verwachting 1 januari 2024. In aansluiting daarop heeft de minister van SZW aangegeven dat zij er vanuit gaat dat gemeenten besluiten om ook de looptijd van de minnelijke schuldregeling van 36 naar 18 maanden terug te brengen.

4. Inburgering

Met het vaststellen van de nota 2021-2581 Inrichtingskeuzes als gevolg van de Wet inburgering 2021 is een kostenraming van de inburgeringsvoorzieningen en uitvoeringsmiddelen gemaakt. In 2022 en 2023 zal e.e.a. worden getoetst.

In de jaren 2022 en 2023 worden de implementatie en uitvoering deels uit incidentele middelen gedekt.

Er wordt een analyse gedaan en een prognose gemaakt voor de benodigde middelen in de jaren 2024 e.v. en of de beschikbare middelen daarvoor toereikend zijn. Het gaat hier zowel om formatie regievoering als subsidies/inkoop partners in de uitvoering.

T.a.v. de regievoering is in de nota Inrichtingskeuzes opgenomen dat wordt gewerkt met een formatie calculatiemodel en een meting, vanuit de afdeling Inkomensondersteuning. Op basis hiervan moeten mogelijk aanpassingen worden doorgevoerd.

Over de bekostiging van de Onderwijsroute op langer termijn is op dit moment nog geen duidelijkheid. Omdat deze leerroute duurder is dan de B1- en Z-route hebben gemeenten in de jaren 2022 en 2023 een specifieke uitkering ontvangen. Het is nog onduidelijk of gemeenten in 2024 e.v. ook deze 'aanvullende SPUK' ontvangen.

5. Rijksbijdrage Jeugd en hervormingsagenda

Compensatie tekorten

Met betrekking tot de compensatie voor de tekorten in de Jeugdzorg heeft het Rijk aangegeven het advies van de Commissie van Wijzen op te volgen. Op dit moment is er nog steeds onduidelijkheid over de structurele middelen Jeugd en over de invulling van de hervormingsagenda.

Er is destijds een afspraak gemaakt tussen Rijk en VNG omtrent op te nemen jeugdgeden in de meerjarenbegroting. In tegenstelling tot de 75% van het jaar 2022 mochten wij voor 2023 100% van de jeugdgeden opnemen. Wij gaan er voorlopig vanuit dat deze lijn gehanteerd blijft. Voor de jaren 2024 en verder ontvangen de gemeenten bericht zodra de landelijke hervormingsagenda jeugd is vastgesteld.

Let wel officieel zijn deze gelden nog niet toegekend, de toezichthouder heeft het opnemen van de stelpost jeugd toegestaan voor 2023, maar kan hier richting 2024 anders in staan.

Aanvullende besparing

Het kabinet heeft aanvullend besloten tot het realiseren van de aanvullende besparing van structureel €511 miljoen, welke een Rijksverantwoordelijkheid is gemaakt. Concreet betekent dit dat het aan de Rijksoverheid is om de besparing in te vullen met (wettelijke) maatregelen. Het gaat daarbij om maatregelen waardoor gemeenten minder middelen nodig hebben of waarbij alternatieve inkomsten gegenereerd worden (bv door middel van de invoering van een eigen bijdrage). Ook draagt het Rijk het budgettaire risico ingeval (een deel van) deze maatregelen geen of niet tijdig doorgang vinden. Het Rijk heeft deze opgenomen voor structureel €500 miljoen, het Deventer aandeel is €3,5 miljoen. Wij zijn voorzichtig en houden voor 50% rekening met toekomstige lagere uitgaven op jeugd €1,8 miljoen (regel 4). Dit omdat wij de afgelopen jaren al fors hebben geïnvesteerd in het voorliggende veld en wij de kans reëel aanwezig achten dat er dubbelingen zullen zijn in de al uitgevoerde maatregelen.

(bedragen x €1.000)

Omschrijving	2024	2025	2026	2027	mutatie
Raming 75% in begroting	7.461	6.846	6.846	6.846	
Raming 100% in begroting	8.776	5.259	2.546	2.081	
Saldo	1.315	-1.588	-4.301	-4.766	-465
Verlagen uitgaven Jeugd (Rijk aanzet)	347	1.734	1.734	1.773	39
Saldo	1.662	146	-2.566	-2.993	-427

6. Nieuwe jaarschijf 2027

De jaarschijf 2027 is toegevoegd. Dit betreft: raming Algemene uitkering, structurele stelpost autonome ontwikkelingen, stelpost accres AU, toename ozb op basis uitbreiding aantal woningen en 3% tariefstijging, areaal infrastructuur en stelpost prijzen (%) en lonen/sociale lasten (%).

Voor 2027 heeft dit als gevolg dat met betrekking tot een aantal inkomsten en uitgaven de verwachte autonome ontwikkelingen een structureel nadeel moet worden ingeboekt van €1.572.000. Normaliter is de nieuwe jaarschijf positief. Hij is nu negatief omdat er geen rekening gehouden is met accres/verruiming belastinggebied.

Uitkomst begroting na Kaderbrief

bedragen x €1.000 (-/- = Nadeel)

Omschrijving	2023	2024	2025	2026	2027
Saldo uitkomst geactualiseerde begroting	5.240	2.588	23.005	3.521	-1.985
Kaderbrief 2023	0	-363	-498	-598	-2.597
Saldo	5.240	2.225	22.507	2.923	-4.582
Stelpost autonome ontwikkeling	0	0	0	0	1.725
Nieuw saldo	5.240	2.225	22.507	2.923	-2.857

De uitkomst 2027 is structureel fors negatief, op dit moment zijn er alleen eenmalige middelen beschikbaar. Het negatieve saldo 2027 wordt mede veroorzaakt doordat de stelpost loon- en prijscompensatie na de 3e kwartaalrapportage 2022 is verhoogd. Dit was vooruitlopend op de inmiddels vastgestelde CAO. Hierdoor kan de gemeente de CAO verhoging opvangen in de jaarschijven. In de Meicirculaire 2023 wordt bekend of wij in voldoende mate worden gecompenseerd voor de loon- en prijsstijgingen via de algemene uitkering.

Gelijk aan het beeld in voorgaande jaren, bestaat er grote onzekerheid over de inkomsten van gemeenten vanaf 2026. De afgelopen maanden is deze onzekerheid over de gemeentelijke middelen op de middellange termijn niet afgenomen. Dit speelt bij elke gemeente. Wij verwachten in de Meicirculaire inzicht te krijgen of wij het volume accres terugkrijgen of een verruiming van het belastinggebied voor 2027.

Stelpost autonome ontwikkeling en stelpost accres

De uitkomst van de 1e kwartaalrapportage 2023 en deze kaderbrief geven aan dat de uitkomst van de begroting voor 2027 negatief is. De autonome ontwikkelingen genoemd in beide rapportages worden verrekend met de algemene middelen. Om de meerjarenbegroting sluitend te maken hebben wij twee stelposten welke kunnen worden ingezet, Dit zijn de stelpost autonome ontwikkelingen en de stelpost accres. De stelpost autonome ontwikkeling wordt ingezet in de jaarschijf 2027 om de autonome ontwikkelingen op te vangen, niet om de deur open te zetten voor nieuw beleid.

De stelpost accres zetten wij nu nog niet in, deze kan ingezet worden wanneer de onduidelijkheid rondom 2027 aanhoudt.

Meicirculaire 2023

In de meicirculaire verwachten wij duidelijkheid te krijgen over:

- de stijging van het accres en de loon- en prijscompensatie;
- hervormingsagenda jeugd;
- de contouren voor de verruiming van het belastinggebied.

Naar verwachting is de invloed van de meicirculaire dit jaar groot waardoor een integrale (financiële) afweging waarschijnlijk bij de behandeling van de Programmabegroting opnieuw een zeer belangrijk aandachtspunt is. Dit impliceert dat nog meer dan onder 'normale' financiële omstandigheden bij het aangaan van nieuwe verplichtingen oog moet zijn voor de structurele (meerjarige) financiële effecten van investeringen.

Compensatie hoge kosten

Het is voorbarig om nu al in te grijpen in harde maatregelen voor de gemeente Deventer. Zeker omdat het Rijk ook al een vooraankondiging gedaan. Het Rijk heeft aangekondigd dat zij gemeenten gaan compenseren voor de hoge kosten als gevolg van prijsstijgingen ([300 miljoen voor compensatie hoge kosten voor gemeenten en provincies | Nieuwsbericht | Rijksoverheid.nl](#)). Dit zijn vrij besteedbare middelen, de inschatting voor Deventer is €2,3 miljoen. De exacte hoogte van deze structurele prijsbijstelling volgt in de Meicirculaire 2023.

Wij vinden het verantwoord om voor €1,2 miljoen (kosten cao stijging) hier alvast rekening mee te houden. Argumentatie hiervoor is dat wij dit al structureel in de stelpost lonen en prijzen hadden opgenomen voor de CAO verhoging.

Compensatie Ravijnjaar

Het kabinet heeft in het Regeerakkoord het accres van het gemeentefonds vanaf 2026 fors verlaagd ten opzichte van de jaren ervoor, met als reden dat er vanaf 2026 over te willen stappen naar een andere financieringssysteem voor de gemeenten. Hierbij wordt gedacht aan het vergroten van het gemeentelijke belastinggebied of toch weer terug naar het volume accres.

Door af te zien van het volume accres en door geen rekening te houden met hogere belasting inkomsten, ontstaat er een ravijn vanaf 2026 en daarmee een aanzienlijke beperking van de structurele ruimte. Om ons niet arm te rekenen kan Deventer in het meerjarenbeeld (ingående 2027) rekening houden met een inkomst van €2,5 miljoen (voorzichtigheidshalve 50% van de eenmalige middelen voor 2026). Argumentatie om dit te doen is dat er middelen komen voor 2027 of eenmalig, of via accres systematiek of via verruiming belastinggebied.

(bedragen x €1.000)

Omschrijving	2024	2025	2026	2027
Uitkomst geactualiseerde begroting	2.588	23.005	3.521	-1.985
Kaderbrief 2023	-363	-498	-598	-2.597
Stelpost autonome ontwikkelingen				1.725
Saldo	2.225	22.507	2.923	-2.857
Compensatie hoge kosten AU	1.200	1.200	1.200	1.200
Compensatie Ravijnjaar AU	-	-	-	pm
Saldo	3.425	23.707	4.123	-1.657
Waarvan structureel	-1.657	-1.657	-1.657	-1.657
Waarvan incidenteel	5.082	25.363	5.780	0

Soliditeit en weerstandsvermogen

Het college van B en W heeft in het bestuursakkoord 2022-2025 opgenomen dat zij een financiële solide huishouding wil voeren met een reëel sluitende jaar- en meerjarenbegroting, die gedekt wordt met structurele middelen. Reëel sluitend houdt in dat hierbij ook gekeken wordt naar de kwaliteit en plausibiliteit van de begroting en meerjarenraming, waarbij het realiteitsgehalte en de volledigheid van de geraamde baten en lasten worden getoetst. De ratio van het weerstandsvermogen bedraagt 1 (na jaarrekening). Onderstaand lichten we de beschikbare buffers toe.

Generieke weerstandsreserve

Onderstaand wordt de stand van de Generieke weerstandsreserve weergegeven. In deze stand is rekening gehouden met:

- een storting van een deel van het begrotingsresultaat 1e kwartaal 2023 van €4,3 miljoen;
- een putting uit de generieke weerstandsreserve naar de specifieke weerstandsreserve a.g.v. toegenomen risico's €4,3 miljoen;
- een putting a.g.v. de tussenvoorziening Schalkhaar €1,05 miljoen

bedragen x €1.000 (-/- =nadeel)	2023	2024	2025	2026	2027
Saldo	24.802	23.753	24.075	26.398	29.027

Stelposten

Onderdeel van onze weerstandspositie is een aantal structurele stelposten. Deze stelposten zijn opgenomen voor opvang van eenmalige en structurele nadelen.

a. Stelpost Accres

De stelpost accres is er om schommelingen in het accres op te vangen. De algemene uitkering van het gemeentefonds is de belangrijkste bron van inkomsten voor gemeenten. De jaarlijkse toe- en afname van het Gemeentefonds wordt het accres genoemd. Het accres is gesplitst in een volume- en een loon- en prijsdeel. In juni 2022 is het Rijk met de VNG overeengekomen om het volumedeel van het accres tot en met 2025 vast te zetten op basis van de stand meicirculaire 2022. Door het vastzetten van het volumedeel van het accres voor gemeenten zijn bij zowel het Rijk als de gemeenten veel minder budgettaire schommelingen dan voorheen. Dit betekent dat de accresstanden voor de jaren 2022 t/m 2025 voor gemeenten slechts nog zullen wijzigen als gevolg van loon- en prijsontwikkelingen. Wij hebben (bij de begroting 2023) de stelpost laten vrijvallen voor de jaren 2024, 2025. Het bedrag in 2026 en 2027 blijft staan in afwachting van de afspraken met het Rijk over de nieuwe normeringssystematiek.

bedragen x €1.000 (-/- =nadeel)	2023	2024	2025	2026	2027
Saldo	-	-	-	2.900	3.300

b. Stelpost autonome ontwikkelingen

Voor het dekken van autonome ontwikkelingen anders dan nadelen in het accres Algemene uitkering kunnen we beschikken over de stelpost autonome ontwikkelingen. De bestendige gedragsregel is dat elk jaar wordt bekeken of de eerste jaarschijf van de stelpost eenmalig of structureel moet worden ingezet ter dekking van de autonome nadelen. De jaarschijven na 2023-2026 worden dus nu niet betrokken bij het zorgen voor dekking van de begroting of het creëren van ruimte voor nieuw beleid.

bedragen x €1.000 (-/- =nadeel)	2023	2024	2025	2026	2027
Saldo	1.725	2.155	2.590	3.040	3.500
Inzet stelpost autonoom	-	-	-	-	-1.725
Saldo	1.725	2.155	2.590	3.040	1.775