

Te besluiten om:

1. De Kadernota 2024 vast te stellen.
2. Als uitgangspunten voor de Begroting 2024 vast te stellen:
 - a. De begroting is structureel sluitend, waarbij in ieder geval het saldo van de eerste (of de laatste) jaarschijf positief is
 - b. De weerstandsratio ligt minimaal tussen de 1 en 1,5.

Inleiding

Voor u ligt de Kadernota 2024 van de gemeente Doetinchem. De eerste kadernota in deze bestuursperiode. De Kadernota 2024 is geschreven in een periode waarin we meerdere onzekerheden kennen. De afgelopen jaren stonden in het teken van corona, de inval in Oekraïne en de energiecrisis. Grote gebeurtenissen die lokaal niet te beïnvloeden zijn, maar doorwerken op allerlei vlak. Naast deze factoren of er juist door veroorzaakt, vragen grote vraagstukken zoals klimaat, de stikstofproblematiek, woningbouwtekorten en sociale vraagstukken om onze aandacht. Dit alles binnen een onzeker financieel meerjarenperspectief vanuit de Rijksoverheid. Hoewel we in Doetinchem de financiën op orde hebben, worden we hierdoor net als de andere gemeenten in Nederland in onze inhoudelijke ambities beperkt.

In onze coalitieagenda hebben we vorig jaar de bouwstenen neergelegd voor deze raadsperiode. In de Begroting 2023 hebben we een groot deel van onze ambities financieel vertaald. Ondanks de financiële uitdagingen zijn we er toch in geslaagd in deze kadernota tot jaarschijf 2026 een sluitende begroting voor te leggen, die voldoet aan de eisen die in wetgeving hieraan worden gesteld. De voorliggende kadernota is gebaseerd op de inzichten en informatie die tot ruwweg eind april beschikbaar waren.

De jaarschijf 2027 sluit niet, vooral doordat we worden geconfronteerd met het 'ravijn' in het gemeentefonds. Dit was in 2026 ook al aangekondigd, maar op het laatste moment incidenteel verzacht. Gelukkig zien de eerste berichten in de voorjaarsnota van het Rijk er hoopgevender uit. Zo wordt het bij de Miljoenennota 2023 eenmalig, vooruitlopend op de nieuwe financieringssystematiek, beschikbaar gestelde bedrag van 1 miljard euro voor gemeenten ter verzachting van het ravijn, bij de meicirculaire vanaf 2027 structureel beschikbaar. We verwachten dan ook dat de meicirculaire ons hier wat meer financiële armslag biedt, waardoor we bij de begroting wellicht nog wat extra keuzes kunnen maken of ambities verder kunnen intensiveren. We hopen bij de begrotingsvoorbereidingen ook meer duidelijkheid te hebben over de op dit moment niet in geld uit te drukken onzekerheden, zoals de loon- en prijsontwikkelingen, de autonome ontwikkelingen van het takenpakket van de gemeente en de economische ontwikkelingen.

Met deze kadernota informeren we u niet alleen over de stand van onze financiële positie. We nemen u in de bestuurlijke inleiding ook mee in de trends en ontwikkelingen die we zien in relatie tot de uitvoering van de coalitieagenda "Samen groeien in kwaliteit". Graag gaan we met u in gesprek over de ontwikkelingen die op ons afkomen en horen we uw visie daarop. Deze kunnen we dan betrekken bij het opstellen van de Begroting 2024.

Deze kadernota is van eenzelfde opzet als voorgaande jaren. Hierdoor is het accent met name komen te liggen op een financieel, budgettaire beschouwing. We zijn van mening dat dit eigenlijk in het begrotingsproces hoort. In de toekomst willen we daarom de Kadernota benutten voor een meer politieke beschouwing van de ambities die we in de lopende raadsperiode met u willen realiseren.

Argumenten

1.1 Door het vaststellen van de kadernota stelt uw raad beleidsinhoudelijke en financiële kaders voor de Begroting 2024.

In de Kadernota 2024 is een beleidsinhoudelijke vertaling gemaakt van de coalitieagenda. Deze ambities worden beschouwd vanuit de geschetste financiële kaders. Hiermee wordt meerjarig inzichtelijk wat ons financieel perspectief is.

1.2 Wij voldoen daarmee aan de Financiële verordening gemeente Doetinchem 2017.

Op grond van artikel 212 van de Gemeentewet zijn in de financiële verordening de lokale uitgangspunten voor ons financiële beleid door uw raad vastgesteld. Hierin is opgenomen dat het college zo nodig uw raad een voorstel aanbiedt voor het beleid en de financiële kaders van de begroting voor het volgende begrotingsjaar en de meerjarenraming. Met het vaststellen van de Kadernota 2024 door uw raad, wordt voldaan aan de gestelde eisen in de financiële verordening.

1.3 Het financieel resultaat 2022 en de resultaten uit de Eerste bestuurlijke monitor 2023 zijn in de Kadernota 2024 verwerkt.

De jaarstukken 2022 en de Eerste bestuurlijke monitor 2023 worden, net als deze Kadernota 2024, op 6 juli 2023 aan uw raad ter besluitvorming voorgelegd. Vooruitlopend op de vaststelling van de jaarstukken 2022 en de Eerste bestuurlijke monitor 2023 zijn de resultaten van deze p&c-documenten al verwerkt in het geschetste financiële perspectief van de Kadernota 2024.

1.4 In de Kadernota 2024 zijn aanmeldingen opgenomen waarover de raad besluit.

In de Kadernota 2024 worden per programma de financiële ontwikkelingen geschetst relevant voor de begroting 2024-2027. Enerzijds zijn dit autonome en noodzakelijke ontwikkelingen, anderzijds wensen die een verdere invulling geven aan het coalitieakkoord. In de Eerste bestuurlijke monitor constateren we ontwikkelingen die ook financiële consequenties hebben voor de begroting 2024. Deze komen dan ook in deze kadernota naar voren. De incidentele effecten voor het jaar 2023 worden in de Eerste bestuurlijke monitor 2023 toegelicht.

2.1 De Kadernota 2024 heeft een structureel sluitende jaarschijf 2024.

In de gemeentebegroting hanteren we de volgende twee financiële uitgangspunten:

1. Een structureel sluitende begroting en een gezond meerjarenperspectief

Structureel sluitend wil zeggen dat we ervoor zorgen dat langjarige uitgaven ook worden gedekt door langjarige inkomsten. Dit sluit aan op de criteria die de provincie hanteert in het financieel toezicht.

2. Voldoende weerstandsvermogen

Het weerstandsvermogen geeft de verhouding weer tussen onze weerstandscapaciteit (algemene reserve en de stelpost onvoorziene uitgaven) en de financiële risico's. Die verhouding drukken we uit in de ratio van ons weerstandsvermogen. Met ingang van 2022 gaan we uit van een ratio tussen de 1,0 en 1,5. Daarmee beschikken we over voldoende buffer om risico's op te vangen, zodat ze geen bedreiging vormen voor onze financiële positie.

Met de voor de Kadernota gemaakte financiële keuzes zorgen we ervoor dat de begroting 2024 structureel en reëel in evenwicht is zoals bedoeld in artikel 189, lid 2 Gemeentewet.

De weerstandsratio is geen wettelijke of provinciale toezichtsnorm, maar wordt door ons gehanteerd als indicatie van het vermogen om (incidentele) tegenvallers op te vangen.

Financiën

Het uitgangspunt voor het financieel meerjarenperspectief van de Kadernota 2024 is de geamendeerde begroting 2023. In de periode na het vaststellen van de (geamendeerde) begroting 2023 heeft zich een aantal ontwikkelingen voorgedaan die zijn verwerkt in het meerjarenperspectief. Dat betreffen de resultaten van de circulaire van het Rijk over het Gemeentefonds tot en met december 2022. Daarnaast zijn vooruitlopend op de vaststelling van de jaarstukken 2022 en de Eerste bestuurlijke monitor 2023 de resultaten van deze p&c-documenten verwerkt in het geschetste financiële perspectief van de Kadernota 2024. Tot slot zijn de in hoofdstuk 2 van de Kadernota 2024 beschreven aanmeldingen vanaf 2024 van invloed op het financieel meerjarenperspectief.

Het financieel meerjarenperspectief van de Kadernota 2024 is weergegeven in onderstaande tabel.

Ontwikkelingen Doetinchem (bedragen x € 1.000)	2023	2024	2025	2026	2027
Resultaat geamendeerde begroting 2022 t.g.v./t.l.v. alg. reserve	712	663	956	-434	-434
Resultaat jaarrekening 2022 t.g.v. algemene reserve na bestemmingsvoorstellen	9.702				
Totaal resultaat jaarrekening 2022	9.702				
Septembercirculaire 2022 Gemeentefonds	450	-382	-623	2.317	-685
Decembercirculaire 2022 Gemeentefonds	98	0	-2	-1	-1
Totaal gemeentefonds	548	-382	-625	2.316	-686
Uitgangspositie voor 1e bestuurlijke monitor 2023 en Kadernota 2024	10.962	281	331	1.882	-1.120
Aanmeldingen uit 1e Bestuurlijke monitor 2023	1.723				
Aanmeldingen programma's Kadernota / Begroting 2024		369	809	-469	-1.551
Totaal ontwikkelingen na 1e Bestuurlijke monitor 2023 en Kadernota 2024	1.723	369	809	-469	-1.551
Resultaat 1e Bestuurlijke monitor 2023 en Kadernota 2024 tgv/tlv algemene reserve	12.685	650	1.140	1.413	-2.671

Het resultaat op de jaarrekening wordt toegelicht in de Jaarstukken 2022.

De ontwikkelingen in de Septembercirculaire en Decembercirculaire 2022 (zie ook de raadsmededeling [2022-73](#) en [2023-18](#)) hebben in de jaren 2024 en 2025 een dempend effect op het in de begroting 2023 gepresenteerde beeld. Jaarschijf 2026 springt er positief uit doordat in de septembercirculaire eenmalig, vooruitlopend op de nieuwe financieringsystematiek, landelijk 1 miljard euro voor gemeenten ter beschikking is gesteld ter verzachting van het ravijn. Omdat bij de meircirculaire pas definitief bekend wordt of deze middelen structureel worden, kunnen we deze op dit moment voor 2027 nog niet inramen.

Voor een toelichting op aan- en afmeldingen in jaarschijf 2023 verwijzen wij u naar de Eerste bestuurlijke monitor 2023. De aan- en afmeldingen voor de Kadernota worden in de paragrafen 2.1 tot en met 2.4 van de Kadernota 2024 per programma toegelicht

In onderstaande tabel wordt het totaal van aan- en afmeldingen per programma weergegeven.

Nieuwe ontwikkelingen Kadernota 2024	2024	2025	2026	2027
Bedragen x € 1.000,-				
Doetinchem 2036	-219	-261	-452	-584
Sociale en veerkrachtige samenleving	-975	-364	-989	-239
Aantrekkelijke, gezonde en duurzame leefomgeving	-203	-193	-193	-193
Organisatie en Financien	1.765	1.627	1.165	-535
Totaal	369	809	-469	-1.551

Het financiële perspectief voor de Kadernota 2024 is in de jaren 2024 tot en met 2026 inclusief de aan- en afmeldingen sluitend. Jaarschijf 2027 is dit niet, mede omdat we de voor 2026 beschikbaar gestelde landelijk 1 miljard euro voor gemeenten nog niet voor 2027 hebben kunnen inramen.

Kanttekeningen

1.1 Waardoor kan de begroting 2024 afwijken van deze Kadernota 2024?

De Kadernota komt tot stand op een moment dat nog veel informatie over het komende begrotingsjaar onbekend is. De belangrijkste factor vormt de ontwikkeling van de algemene uitkering uit het gemeentefonds. In de meicirculaire wordt hierover door het Rijk informatie verstrekt. Naar verwachting kan in de eerste weken van juni 2023 hiervan een financiële vertaling voor Doetinchem worden gemaakt. Over de uitkomsten van deze circulaires zullen wij u zo spoedig mogelijk via een afzonderlijke raadsmededeling informeren. De financiële effecten van de meicirculaire 2023 worden meegenomen in de Begroting 2024.

In het voorliggende beeld is er de jaren 2024 tot en met 2026 is er nog sprake van een sluitende uitgangspositie. Hierin houden we nog geen rekening met de grote gemeentelijke opgaven die naar verwachting nog op ons afkomen. Opgaven die niet alleen veel menskracht vergen, maar ook forse op dit moment nog niet in te schatten uitvoeringsbudgetten. Te denken valt aan de hervormingsagenda jeugd, onderwijshuisvesting, klimaatadaptatie, de warmtetransitie, de omgevingsvisie, duurzaamheid en circulariteit.

Daarnaast zouden we bij de begroting graag nog wat extra keuzes willen maken en ambities intensiveren. Voorbeelden daarvan zijn cameratoezicht in de binnenstad, cultuur, het verduurzamen van sportaccommodaties, het verbeteren van het onderhoud en verduurzamen van gemeentelijke gebouwen en verbeteringen op het gebied van mobiliteit en parkeren. Ten slotte is het op basis van de huidige economische ontwikkelingen moeilijk in te schatten of deze zullen leiden tot forse loon- en prijsontwikkelingen, waarvoor we mogelijk vanuit het Rijk niet volledig voor gecompenseerd zullen worden.

1.2 Zijn er alternatieve keuzes mogelijk voor de aan- en afmeldingen in de kadernota?

De Kadernota 2024 van de gemeente Doetinchem dient als opmaat voor de Begroting 2024. In hoofdstuk 2 van de kadernota worden de financiële ontwikkelingen geschetst, die volgens ons relevant zijn voor de Begroting 2024-2027. Enerzijds zijn dit autonome en noodzakelijke ontwikkelingen, anderzijds ook wensen die een verdere invulling geven aan de coalitieagenda. Met deze kadernota informeren we u niet alleen over de stand van onze financiële positie. We nemen u in de bestuurlijke inleiding ook mee in de trends en ontwikkelingen die we zien in relatie tot de uitvoering van de coalitieagenda "Samen groeien in kwaliteit". Graag gaan we met u in gesprek over de ontwikkelingen die op ons afkomen en horen we uw visie daarop. Deze kunnen we dan betrekken bij het opstellen van de Begroting 2024.

1.2 Kunnen we meer uitgaven doen, door de algemene reserve te benutten?

Parallel aan het proces van totstandkoming van deze kadernota worden de jaarstukken opgesteld, zodat deze ook op 6 juli ter vaststelling uw raad worden voorgelegd. De jaarrekening 2022 laat een behoorlijk voordeel voor de algemene reserve zien. Dit heeft als gevolg dat de incidentele ruimte verder wordt verruimd.

De financiële regelgeving maakt het voor ons en de andere gemeenten in Nederland helaas lastig om deze incidentele middelen uit te geven. Ondanks de voller wordende reserves mogen de gemeenten de meeste uitgaven alleen doen als daar een langjarige inkomstenbron tegenover staat. En deze bron, het gemeentefonds, is juist vanaf 2026 zo onzeker. Voor meerjarig structureel evenwicht moeten de uitgaven dus op termijn naar beneden, terwijl de jaarrekeningen afgelopen jaren steeds een plus laten zien.

Vervolg

De planning voor de Kadernota ziet er als volgt uit:

- Informatieve raad 8 juni 2023
- Beeldvormende raad 15 juni 2023
- Mening- en besluitvormende raad 6 juli 2023

De Kadernota 2024 vormt de basis voor het opstellen van de Begroting 2024 en het meerjarenperspectief 2024-2027. De Begroting 2024 wordt vastgesteld in de raadsvergadering van 7 november 2023.

Bijlage

1. Kadernota 2024

Burgemeester en wethouders van Doetinchem,
De secretaris, De burgemeester,

mr. G.A. Karssenber

mr. M. Boumans MBA MPM