## Technische uitgangspunten kadernota 2026

**Doel:** Vooraf vastleggen met welke technische uitgangspunten in de kadernota en de begroting 2026 wordt gewerkt. Zo maken we helder waarop de financiële uitkomsten van deze documenten gebaseerd zijn.

Inleiding

De afgelopen jaren werd het bepalen van de uitgangspunten voor de kadernota (en de begroting) omgeven door onzekerheden en onvoorspelbare ontwikkelingen. Daar waren verschillende oorzaken voor, zoals de coronacrisis, de gevolgen van de oorlog in Oekraïne voor prijsontwikkelingen, het kabinetsbeleid met betrekking tot de normeringssystematiek van gemeenten en het financiële ravijn vanaf 2026.

Bij het opstellen van deze notitie voor de uitgangspunten 2026 is nog steeds sprake van veel onzekerheden. De wereldorde verkeert in roerige tijden waarin ontwikkelingen elkaar snel opvolgen met onzekere gevolgen. De betekenis daarvan voor de financiële situatie van Krimpen aan den IJssel laat zich moeilijk voorspellen, maar niets wijst op positieve effecten.

We beperken ons in deze uitgangspunten daarom tot hetgeen iets dichter bij huis aan de hand is en waar we evenmin echt invloed op hebben. Dan gaat het vooral om de ontwikkeling van de algemene uitkering en de bekostiging van gemeenten in het algemeen. De korting op het gemeentefonds (het “ravijn”) is daarbij de grootste zorg. Bovendien leidt de nieuwe normeringssystematiek op basis van de ontwikkeling van het BBP tot nadelige afwijkingen door fouten in de berekening van de overgang en structureel te lage loon- en prijsindexering. De tekorten op de jeugdzorg duren ook voort, waarbij de opvolging van het rapport van de deskundigencommissie Jeugdhulp (commissie Van Ark) mogelijk enige verlichting gaat bieden. Daar wordt medio april duidelijkheid over verwacht.

Vanwege de onzekerheden over de financiering van gemeenten en de voorlopig negatieve meerjarenreeksen die dat betekent loopt in Krimpen aan den IJssel het ombuigingstraject dat ons in staat moet stellen om het hoofd (financieel) boven water te houden en resterende tekorten zelf op te lossen.

Al enkele jaren is duidelijk dat in 2026 de gemeenten ineens fors minder Rijksmiddelen beschikbaar krijgen (het zogenaamde “ravijn”). Dat gat kan niet in een keer structureel en blijvend worden gedicht als we dat helemaal zelf moeten doen. In de begroting 2025 is aangegeven dat we toewerken naar herstel van structureel evenwicht in 2029. Daarmee wijkt het uitgangspunt voor het evenwicht in de komende meerjarenbegroting af van eerdere jaren, waarin juist werd ingezet op een sluitend begrotingsjaar. Als er in de loop van de begrotingsvoorbereiding ruimte ontstaat om alsnog in 2026 structureel evenwicht te realiseren heeft dat op financiële gronden de voorkeur.

Ondanks, of wellicht juist vanwege, alle onzekerheden en het ombuigingstraject is het toch van belang om (technische) uitgangspunten vast te stellen voor het opstellen van kadernota en begroting. Door deze te onderbouwen met feiten en cijfers ontstaat een vertrekpunt van wat er nodig is bij ongewijzigd beleid en zonder rekening te houden met ontwikkelingen die nog niet zeker zijn. Mogelijk is het nodig om bij het opstellen van de begroting (of eerder) verschillende uitgangspunten bij te stellen. De onzekerheden kunnen ook aanleiding zijn om een aantal scenario’s uit te werken, zodat vroegtijdig verkend kan worden welke gevolgen verschillende wendingen hebben.

Deze uitgangspunten moeten, ook in relatie tot de meerjarige tekorten, nadrukkelijk worden gezien als technische uitgangspunten. Op dit moment worden daarom geen wijzigingen voorgesteld die inspelen op de naderende tekorten. Ook in het vervolg van de discussie daarover is het advies om zeer terughoudend te zijn met het sleutelen aan onderbouwde technische uitgangspunten. Deze zijn namelijk de best beschikbare inschatting van ontwikkelingen waarop wij geen invloed hebben.

Indexering

Na de onverwacht hevige inflatiecijfers van (met name) 2022 zijn we vrij snel teruggekeerd op een normaal en gezond inflatieniveau. Voor de komende jaren geeft het Centraal Economisch Plan 2025 (CEP) dan ook verwachtingen aan die geen aanleiding geven tot extra maatregelen of zorgen.

Tegelijkertijd weten we nu uit ervaring dat dit beeld heel snel kan veranderen, waarbij met name energieprijzen onmiddellijk reageren.

Op basis van de cijfers uit het CEP2025 wordt voorgesteld de begroting 2026 als volgt te indexeren:



Ter vergelijking zijn de indexen van 2025 opgenomen.

In specifieke gevallen waar andere bindende afspraken zijn gemaakt volgen we deze afspraken. Dit kan bijvoorbeeld gaan om indexering van contracten op basis van de consumentenprijsindex, zorgkosten (OVA-index) of de NEA-index die voor het vervoer wordt gehanteerd.

De Europese Centrale Bank (ECB) heeft als beleid dat zij de inflatie op 2% wil houden. In de meerjarige prognoses van de belangrijkste indexen voor (overheids)consumptie is dat beeld terug te zien, hoewel nog een iets hogere prijsontwikkeling wordt verwacht. Uiteraard is veel afhankelijk van het verloop en de duur van de oorlog in Oekraïne en andere geopolitieke ontwikkelingen.

Op basis van de ontwikkeling van de prijs bruto binnenlands product (pBBP), de consumentenprijsindex (cpi) en de prijs materiele overheidsconsumptie (imoc) in het CEP2025 wordt voorgesteld om met een inflatiecorrectie van 2,5% te rekenen voor alle begrotingsjaren. De genoemde meerjarige reeksen zijn weer stabieler dan de afgelopen jaren. De percentages worden ook toegepast op de baten.

Conform de werkwijze van de afgelopen jaren wordt voor enkele uitgavencategorieën afgeweken van het algemene indexcijfer:

* **Budgetten voor bijdragen aan gemeenschappelijke regelingen** volgen voor het begrotingsjaar 2026 de vastgestelde begroting van de betreffende GR en het algemene percentage in de jaren daarna. Zolang de begroting nog niet is vastgesteld wordt het door de deelnemende gemeenten toegestane percentage gehanteerd. Voor de regio Rotterdam-Rijnmond is dat 5,2%, inclusief correcties over 2023-2025. Voor de gemeenschappelijke regelingen die deels in een andere regio vallen volgen wij het indexpercentage dat vanuit die regio (Hollands Midden of Haaglanden) wordt opgelegd. De GR IJsselgemeenten volgt de indexering van de gemeente Capelle aan den IJssel. Bij het opstellen van deze uitgangspunten lopen er met diverse gemeenschappelijke regelingen gesprekken over tussentijdse bijstelling van budgetten als gevolg van loon- en prijsstijgingen. De uitkomst daarvan wordt meegenomen bij het bepalen van nieuwe ramingen. Hiernaast is sprake van een brede oproep van gemeenten aan gemeenschappelijke regelingen om bij te dragen aan het oplossen van tekorten van gemeenten. Dit staat nadrukkelijk los van de onderbouwde indexering.
* **Salarissen:** De lopende cao voor gemeenteambtenaren loopt tot 1 april 2025. Er is momenteel nog geen duidelijkheid over nieuwe afspraken. In de huidige meerjarenraming is voor alle jaren rekening gehouden met 4%. In het CEP2025 zijn de verwachtingen voor de loonvoet als volgt:
	+ 2025: 6,0%
	+ 2026: 2,0%
	+ 2027: 5,1%
	+ 2028: 4,2%
	+ 2029: 4,5%

Voorgesteld wordt om voor 2026-2029 rekening te houden met een loonontwikkeling van 4%. Daarmee wordt de lagere index van 2025 (4% versus 6% in het CEP) in 2026 gecompenseerd (4% versus 2%). Deze index wordt toegepast op zowel de salarislasten van eigen personeel als ook op inhuurbudgetten.

* **Zorgkosten**

In 2021 is besloten de vergoedingen voor zorgaanbieders voortaan aan te passen o.b.v. de zogenaamde OVA (Overheidsbijdrage in de Arbeidskostenontwikkeling). Dit cijfer wordt gebaseerd op het CEP 2024 en gepubliceerd door de NZa (Nederlandse Zorgautoriteit). Ook de VNG heeft gemeenten opgeroepen voortaan dit percentage te gebruiken voor de indexering van zorgkosten. Wij passen dit percentage toe op basis van t-1. Dat wil zeggen dat voor indexering van de budgetten 2026 het afgegeven percentage voor 2025 leidend is. Dit (voorlopige) percentage bedraagt 6,06%. Dit is een gewogen gemiddelde van de index voor lonen en materiële kosten, waarbij een correctie van 0,97% is toegevoegd vanwege nacalculatie over 2024.



De percentages voor 2026 en verder zijn nog niet bekend. Daarom hanteren wij tot die tijd nog de index die ook voor salarissen geldt en vervangen die door de OVA zodra deze wordt gepubliceerd.

De indexering wordt op individuele posten verwerkt, zodat de begroting volledig in lopende prijzen is opgesteld.

Kerngegevens

Voor diverse berekeningen in de kadernota worden de prognoses van aantallen woningen en inwoners gebruikt. Op basis van de nu bekende ontwikkelingen en verwachte woningbouw in de komende jaren, worden de volgende gegevens gehanteerd:





De prognose van het aantal woningen is gebaseerd op de plannen die in het MPG 2025 zijn opgenomen.

De verwachte woningaantallen zijn gebruikt als input voor de prognose van het aantal inwoners. Daarbij is op basis van de verschillende woningtypen ingeschat wat de invloed is op de aantallen inwoners in verschillende leeftijdscategorieën, rekening houdend met een geleidelijke daling van het aantal bewoners per woning.

Algemene uitkering

Het kabinet stelt ieder jaar de voorjaarsnota op met daarin de nieuwe plannen voor het komende jaar en de beoogde dekking. De effecten daarvan op de algemene uitkering en andere uitkeringen uit het gemeentefonds worden duidelijk in de meicirculaire die normaal gesproken eind mei verschijnt. Deze informatie is de basis voor de inkomsten uit het gemeentefonds in onze kadernota. Dit voorjaar heeft het kabinet ongekend grote uitdagingen bij het opstellen van de voorjaarsnota. Onderdeel van de stapel financiële zorgendossiers zijn de gemeentefinanciën. De meicirculaire is daarmee een publicatie waar we met grote nieuwsgierigheid naar uitkijken, maar de kans is reëel dat de circulaire pas later verschijnt. Een ander scenario is dat het kabinet in de voorjaarsnota nog een aantal dossiers voor zich uitschuift en de circulaire daardoor een minder duidelijk beeld geeft. In de loopt van het kadernotaproces zullen we inspelen op de ontwikkelingen die zich voordoen en richten we het proces en de berekeningen daarom flexibel in.

Bij het opstellen van de begroting hanteren we de cijfers uit de septembercirculaire, die gebaseerd is op de miljoenennota. Dat legt grote tijdsdruk op de afronding van de begroting, maar hier is toch voor gekozen omdat deze circulaire vaak informatie bevat die van wezenlijk belang is voor de begroting(suitkomsten).

Begrotingsruimte vs. Onvoorzien

In de financiële verordening 2023 (raad 20 april 2023) is opnieuw vastgelegd dat de post onvoorzien in de begroting € 0 bedraagt. Bij de presentatie van de begrotingsruimte wordt aandacht besteed aan de structurele begrotingsruimte, die aangeeft of de begroting structureel in evenwicht is.

Incidenteel/structureel

Om de structurele begrotingsruimte te kunnen bepalen wordt onderscheid gemaakt tussen incidentele en structurele begrotingsposten. De toezichthouder heeft in een verduidelijkende notitie in 2021 meer handvatten gegeven. Daarbij geldt als vertrekpunt: “alle ramingen zijn structureel, tenzij …..” In de basis wordt hierbij naar het karakter van de begrotingspost gekeken en niet naar de betreffende uitgave/inkomst. Betreft het een structurele gemeentelijke taak en/of structureel beleid, dan is de post in z’n geheel structureel. Wanneer eenmalige of tijdelijke elementen duidelijk te identificeren zijn, bijvoorbeeld op basis van een begrotingswijziging of ander besluit, worden deze als incidenteel gezien.

In de Financiële verordening 2023 is dit voor Krimpen aan den IJssel verder uitgewerkt. Voor incidentele posten geldt een ondergrens van € 20.000.

Sinds november 2023 bestaat de mogelijkheid om, onder voorwaarden, het surplus van de algemene reserves in te zetten als structureel dekkingsmiddel. Dit kan alleen worden gezien als een tijdelijke maatregel om tekortjaren te overbruggen. Inzet van dit structurele dekkingsmiddel wordt daarom jaarlijks opnieuw overwogen, in principe alleen voor het begrotingsjaar en niet voor de meerjarenraming.

Rentepercentage leningen

Na het aantrekken van een lening begin 2023 kon een groot deel van deze liquiditeiten nog worden uitgezet in afwachting van besteding. Door deze lening vroegtijdig af te sluiten werd geanticipeerd op de oplopende rente.

Voor nieuw aan te trekken leningen wordt in de ramingen vooralsnog uitgegaan van 3% rente en een looptijd van 25 jaar. Op basis van een actuele liquiditeitenprognose en renteverwachting wordt bepaald wanneer leningen worden aangetrokken en met welke looptijd.Hierbij zal, voor zover de renteontwikkeling daar aanleiding toegeeft, het rentepercentage in de ramingen worden aangepast.

Rekenrente

De rekenrente of omslagpercentage is het percentage dat wordt gebruikt om de rentelasten te verdelen over de programma’s, aan de hand van de boekwaarde van de activa per programma. Deze rente maakt onderdeel uit van de kapitaallasten (samen met de afschrijvingen).

De berekende renteomslag voor de begroting 2025 bedroeg 0,83%. Afgerond wordt 1,0% toegerekend. In de jaarrekening 2024 wordt de omslag op basis van nacalculatie vastgesteld op 0,25%. Vanwege de investeringsopgave en de daaraan gekoppelde financieringsbehoefte is een verdere daling niet te verwachten. Voor de kadernota 2026 wordt opnieuw uitgegaan van 1,00%, in de verwachting dat de renteomslag weer oploopt. Bij het opstellen van de begroting wordt een nieuwe berekening van de renteomslag voor 2026 gemaakt, die kan leiden tot aanpassing van dit percentage. Dat heeft geen directe gevolgen voor de begrotingsuitkomsten, maar betreft uitsluitend de wijze waarop rentelasten worden verdeeld.

Financiële kengetallen

Er zijn geen normen vastgesteld voor de financiële kengetallen. In voorbereiding op de kadernota wordt dus geen rekening gehouden met effecten van ramingen op bijvoorbeeld schuldquote, belastingcapaciteit of solvabiliteit. In de kadernota wordt wel aandacht besteed aan deze kengetallen, waarbij we deze afzetten tegen de zogenoemde signaleringswaarden. In het verlengde van de ombuigingsdiscussie en met het oog op de investeringsambities wordt de komende tijd onderzocht of we kunnen komen tot een meerjarig kader waarvan de financiële kengetallen onderdeel uitmaken.

Basis is ongewijzigd beleid

Bij het opstellen van de cijfers voor de kadernota 2026 wordt uitgegaan van ongewijzigd beleid zoals dat tot en met de raadsvergadering van 24 april 2025 is vastgesteld. Alle wijzigingen daarop met financiële gevolgen worden zichtbaar gemaakt en inhoudelijk onderbouwd. Daarbij worden autonome ontwikkelingen als onvermijdelijk gezien en verwerkt in het meerjarenbeeld op basis van bestaand beleid.

Nieuw beleid

Intensivering van bestaand beleid en nieuw beleid worden in de kadernota apart opgenomen om tot een integrale afweging te kunnen komen. Hieronder vallen ook de uitvoering van nieuwe/gewijzigde wetgeving en de uitvoering van beleid waartoe inhoudelijk wel besloten is, maar waarvoor eerder nog geen financiële middelen zijn geregeld.

Met het oog op de financiële tekorten en uitdagingen wordt in de uitvraag voor nieuw beleid nadrukkelijk meegenomen dat hiervoor vrijwel geen ruimte is en dat nieuw beleid anders dan noodzakelijk vanwege wettelijke verplichtingen of in combinatie met dekking (oud voor nieuw) in principe niet inpasbaar is.

Tegelijkertijd is het verstandig om bij het voorbereiden van de kadernota alle onderwerpen in beeld te brengen waarvoor de komende jaren nieuw of extra geld nodig is. Hiermee wordt beoogd om bij de kadernota tot een integrale afweging te komen en te voorkomen dat op willekeurige momenten vragen om extra geld met impact op de lopende begroting aan de raad moeten worden voorgelegd.

Investeringsprogramma

Het investeringsprogramma bevat alle voorgenomen investeringen op basis van meerjarenplannen (buitenruimte en vastgoed), nieuw beleid en eerder vastgestelde beleidsplannen (bijvoorbeeld IHP). In voorbereiding op de kadernota 2026 wordt een nieuwe integrale investeringsagenda opgesteld. Daarmee wordt de basis onder het investeringsprogramma voor de eerstkomende jaren geactualiseerd.

Bij investeringen waar sprake is van afschrijving start deze in het eerste jaar na ingebruikname/gereedkomen.

Gesloten systeem openbare ruimte maatschappelijk nut

Voor uitgaven en investeringen met maatschappelijk nut in de openbare ruimte is jaarlijks een vast bedrag beschikbaar. Door de stelselwijziging in 2017 is in de komende jaren nog sprake van een exploitatieoverschot dat sinds 2021 wordt gestort in de bestemmingsreserve afschrijvingen maatschappelijk nut. Nieuwe uitgaven (anders dan 1-op-1 vervanging) vallen in principe niet onder deze afspraak, maar worden afgeschreven ten laste van de exploitatie.

Lokale heffingen

De tarieven van lokale heffingen stijgen in beginsel met de index zoals in de tabel opgenomen (2,5% in 2026). Voor een aantal heffingen wordt daarna het tarief zodanig aangepast dat de afgesproken kostendekking wordt behaald. Voor de afvalstoffenheffing en de rioolheffing is dat 100% dekkend.

De dekkingsgraad van de lijkbezorgingsrechten loopt jaarlijks met 5% op richting volledige kostendekking. Dit betekent in 2026 een verhoging naar 95%.

De havengelden kennen in 2025 een dekkingsgraad van 75% en de marktgelden 80%. Voor beiden is dat de onderkant van de bandbreedte uit de nota lokale heffingen. Er zijn geen afspraken over verdere ontwikkeling van de kostendekking. Daarom wordt vooralsnog ook voor 2026 dezelfde dekkingsgraad gehanteerd.

Financiële uitgangspunten

In de kadernota worden ieder jaar uitgangspunten opgenomen voor het opstellen van de begroting. Vooruitlopend op de uitkomsten van de kadernota zijn de onderstaande punten onderdeel van die leidraad:

* Ongewijzigd beleid is de basis;
* Algemene uitkering volgt de septembercirculaire 2025;
* Bijdragen aan gemeenschappelijke regeling volgen voor 2026 de vastgestelde begroting van de betreffende regeling;
* Basis voor investeringen (in openbare ruimte, vastgoed en onderwijshuisvesting) zijn vastgestelde meerjarenplannen;
* Alle opgenomen plannen/voorstellen zijn doorgerekend (m.a.w. geen PM-posten);
* Gesloten systeem voor groot onderhoud en vervanging bestaande areaal openbare ruimte;
* Gesloten systeem voor ruimtelijke projecten (MPG);
* Structureel evenwicht uiterlijk in 2029, tenzij de begroting 2026 sluitend kan worden gemaakt op basis van structurele en reële ramingen;
* Inzet van het surplus in de algemene reserves als structurele dekking wordt, indien nodig, alleen ingezet in het begrotingsjaar en niet meerjarig;
* Streven naar structureel evenwicht in alle jaren, wordt met het oog op het Ravijn tijdelijk losgelaten;
* Kostendekkende tarieven voor afval en riool meerjarig op 100% handhaven;
* Op basis van eigen inzicht (voorzichtig) ramen; niet ‘toerekenen’ naar (oplopende) algemene uitkering;
* Onzekerheden zoveel mogelijk neutraliseren en cumulatief ‘rijk’ of ‘arm’ rekenen voorkomen;
* Nieuw geld van het Rijk en door het Rijk opgelegde bezuinigingen worden budgettair neutraal verwerkt.

In voorbereiding op de kadernota vindt een voorjaarsretraite van college, directie en concerncontroller plaats op 26 en 27 mei 2025. Tijdens die dagen komt aan de orde of bijstelling van de uitgangspunten nodig en/of wenselijk is.

17 april 2025

Team Financieel Beleid en Advies

Martin Vermaat

concerncontroller