

# Uitgangspunten begroting 2021 en meerjarenraming

## Inleiding

Voor de samenstelling van de begroting 2021 inclusief meerjarenramingen tot en met 2024 worden, zoals gebruikelijk, kaders en uitgangspunten opgesteld.

Er wordt beschreven welke uitgangspunten van toepassing zijn bij de bepaling van de diverse te hanteren percentages.

Naast deze algemene uitgangspunten worden ook beleidsmatige uitgangspunten besproken en ook vastgesteld.

## Beleidsmatige uitgangspunten

Binnen de Planning & Control cyclus van een jaar is de voorbereiding van de begroting een belangrijk onderdeel. Bij de begroting komt het beleid dat de gemeente wil voeren bij elkaar en wordt de relatie gelegd met de financiële ruimte die beschikbaar is. Meestal is de financiële ruimte een belemmerende factor en moeten er keuzes gemaakt worden.

Voor het maken van deze keuzes zijn tot nu toe geen kaders met de raad afgesproken. In de praktijk is dan een positief begrotingssaldo het uitgangspunt, maar op deze manier vindt er geen sturing plaats op bijvoorbeeld een structureel sluitende begroting.

Om hierin meer richting te geven zijn hieronder uitgangspunten benoemd die op het gebied van gezond financieel beleid meer kaders bieden die in de afweging van de raad betrokken kunnen worden. Omdat deze uitgangspunten voor elke Planning & Control cyclus gelden zijn bewust geen jaartallen genoemd.

We streven naar:

1. Een sluitende meerjarenbegroting waarin alle jaren sluitend zijn;
2. Waarbij in ieder geval de laatste drie jaren een structureel evenwicht vertonen;
3. Geen nieuwe taakstellingen zijn opgenomen;
4. Nieuwe structurele lasten worden gedekt met structurele baten of vermindering van al bestaande structurele lasten (nieuw voor oud);
5. Incidentele lasten die noodzakelijk/wenselijk en/of onvermijdelijk zijn worden incidenteel gedekt.

Ad 1/2. In de praktijk betekent dit dat bijvoorbeeld de jaarschijf 2021 van de begroting 2021-2024 cijfermatig sluitend moet zijn (positief of nul saldo) maar dat ook voor de jaren 2022 tot en met 2024 sprake is van een structureel sluitende begroting. Dat houdt dus in dat alle structurele lasten kunnen worden gedekt door structurele baten.

Ad 3. Uitvoering van dit uitgangspunt betekent dat in de begroting bezuinigingstaakstellingen hard worden afgeboekt op de daarop betrekking hebbende posten in de begroting. Er komen geen stelposten meer in afwachting van de verdere invulling van de opdracht tot lastenvermindering.

Ad 4. Hiermee worden duidelijke afspraken vastgelegd hoe "Nieuw voor Oud" bij de begrotingssamenstelling moet worden ingevuld.

Bij nieuwe activiteiten of nieuw beleid moet eerst zorgvuldig beoordeeld worden of er binnen de bestaande budgetten ruimte is of te maken is door andere activiteiten /beleid niet meer uit te voeren. Als er sprake is van nieuwe baten kunnen deze ook in deze beoordeling betrokken worden. Pas als het resultaat van deze beoordeling is dat dit niet mogelijk is, kan een prioriteit worden ingediend. Als er met betrekking tot nieuw beleid sprake is van uitruil met reeds bestaand beleid moet dit aan de raad worden voorgelegd (budgetrecht ligt bij raad).

Ad 5. De incidentele dekking wordt vooral ingevuld door de aanwending van de algemene reserve.

Besluitvorming hierover is voorbehouden aan de raad en kan via de vaststelling van de diverse Planning & Control documenten zoals de begroting of via afzonderlijke raadsbesluiten.

## Sociaal domein budgettaire verwerken vanaf begroting 2021

### Werkwijze tot nu toe

Sinds de decentralisaties in 2015 van jeugd, wmo en participatie hebben we in de gemeente Weert afwijkingen t.o.v. de door het rijk beschikbaar gestelde middelen verrekend met de reserve sociaal domein (m.u.v. participatie Wsw). Met name in de eerste jaren waren de onzekerheden over de ontwikkeling van de uitgaven en inkomsten op deze gebieden groot. Daardoor is de verrekening met de reserve waardevol gebleken, de exploitatie (en daarmee het saldo) werd op deze manier niet met (onverwachte) pieken en dalen belast.

### Ontwikkelingen

De middelen voor participatie, jeugd en nieuwe taken Wmo werden tot en met 2018 via een afzonderlijke integratie-uitkering door het rijk beschikbaar gesteld. Vanaf 2019 zijn grote delen hiervan overgeheveld naar de algemene uitkering. Hierdoor is niet meer 1:1 te herleiden welke middelen beschikbaar zijn. In Weert wordt daarom m.i.v. 2019 o.b.v. clusters en maatstaven een beschikbaar bedrag berekend. Het is echter nadrukkelijk niet de opzet van het gemeentefonds dat individuele gemeenten berekeningen o.b.v. maatstaven binnen het gemeentefonds maken en daar bepaalde conclusies m.b.t. budgetten aan verbinden. Het is juist de bedoeling dat een gemeente, rekening houdend met wettelijke verplichtingen, zelf bepaalt waaraan ze haar geld uitgeeft. Steeds meer gemeenten kiezen voor het loslaten van de budgettaire neutraliteit op (onderdelen van) het sociaal domein. Dit blijkt uit het 3D-onderzoek begrotingen gemeenten 2019 van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK).

### Vervolg

In het kader van een structureel financieel gezonde gemeente zullen de lasten en baten m.b.t. het sociaal domein integraal onderdeel moeten gaan uitmaken van de begroting van de gemeente Weert. Er vindt op deze manier een integrale afweging van de inzet van gemeentelijke middelen plaats. De omvang van de reserve sociaal domein laat het daarnaast niet toe om langdurig (per saldo) verwachte tekorten op te vangen.

### Voorstel

Met ingang van de begroting 2021 de budgettaire neutraliteit m.b.t. jeugd, nieuwe taken Wmo en participatie (m.u.v. participatie Wsw) algemeen loslaten. De reserve sociaal domein blijft bestaan voor transformatie en innovatie en mogelijk ook voor de gevolgen van de Coronacrisis op instellingen binnen het sociaal domein. Bij de actualisatie van de nota reserves en voorzieningen, die gelijktijdig met de begroting 2021 wordt aangeboden, zullen wij een voorstel doen over doel en reikwijdte van die reserve.

## Dynamisch begroten

Met ingang van de begroting 2018 wordt voor de opstelling van de Planning & Control documenten de zogenaamde "dynamische methode" gebruikt.

Bij de dynamische methode worden alle op enig moment bekend zijnde ontwikkelingen verwerkt in de Planning & Control documenten. Daarmee wordt steeds de laatste (actuele) stand van zaken gepresenteerd.

Uitgangspunt voor de dynamische begroting is de vastgestelde primaire begroting 2020, het daaropvolgende meerjarenperspectief 2020-2023 (november 2019) en de vastgestelde begrotingswijzigingen 2020 tot en met maart 2020.

Er wordt voor het in beeld brengen van de ontwikkelingen specifiek gekeken naar een aantal posten :

1. Algemene uitkering.
2. Personeelslasten.
3. Vervangingsinvesteringen, prioriteiten en stelpost kapitaallasten.
4. OZB, overige belastingen en huren en pachten.
5. Prijsmutatie.

#### Ad 1. Algemene uitkering:

De algemene uitkering uit het Gemeentefonds is binnen de uitgangspositie gebaseerd op de meest recente circulaire. De berekening daarvan is statisch. Bij de dynamische begroting wordt cumulatief geanticipeerd op de structurele doorwerking in de meerjarenbegroting van de algemene uitkering op basis van de autonome ontwikkeling van o.a. inwoneraantal en aantal woningen.

De voor 2021 aangekondigde herziening van het gemeentefonds is met een jaar uitgesteld tot 1 januari 2022.

Vanaf maart 2019 is onderzoek gedaan naar de verdeling van het gemeentefonds. Op basis van het onderzoek zouden verdeelformules ontwikkeld worden die zo goed mogelijk aansluiten bij de noodzakelijke kosten van gemeenten op de verschillende onderdelen van het takenpakket.

De nieuwe verdeling van de middelen zou een verschuiving naar grotere gemeenten betekenen. Ook zouden sommige gemeenten te maken krijgen met forse herverdeeffecten.

De gemeente Weert is met meer dan 50.000 inwoners een middelgrote gemeente. Op basis van dit inwoneraantal wordt verwacht dat de herverdeeffecten verzacht worden. Voorsnog wordt voor de algemene uitkering uitgegaan van bestaand beleid en wordt in de begroting 2021-2024 meerjarig uitgegaan van de mei circulaire 2020.

#### Ad 2. Personeelslasten:

De personeelslasten worden binnen het meerjarenperspectief geraamd op basis van de geldende CAO afspraken. Uit ervaringscijfers van de afgelopen jaren blijkt dat, ingeval er nog geen CAO afspraken gelden, een trendmatige stijging van 3% per jaar realistisch is. Op basis van dit gegeven wordt in de meerjarenbegroting rekening gehouden met deze trend in de personeelslasten. Voor 2021 is de geschatte ontwikkeling loonvoet sector overheid al bekend. Voor 2021 wordt rekening gehouden met deze schatting. Voor de jaren ná 2021 hanteren we 3%.

#### Ad 3. Vervangingsinvesteringen, prioriteiten en stelpost kapitaallasten:

Jaarlijks worden de kapitaallasten, die verband houden met de vervangingsinvesteringen en prioriteiten, in het jaar geplaatst waarin de investering gepland is. In de praktijk komen de jaarlasten echter niet in hetzelfde jaar op, maar normaal gesproken pas één jaar later.

In de bestaande begroting is hiervoor de stelpost kapitaallasten aan de inkomstenkant opgenomen. Dit met de gedachte dat niet alle voorgenomen investeringen en prioriteiten ook daadwerkelijk in dat jaar kunnen worden uitgevoerd.

Met de verdere ontwikkeling van de kadernota zal de komende jaren ingezet moeten worden op het opstellen van een meerjarig investeringsplan, waarbij de ramingen realistisch in de tijd zijn weggezet en de stelpost kapitaallasten achterwege kan blijven.

#### Ad 4. OZB, overige belastingen en huren en pachten:

De raming van de OZB opbrengsten, overige belastingen en huren en pachten worden in het meerjarenperspectief aangepast met inflatiecorrectie en areaaluitbreiding.

#### Ad 5. Prijsmutatie:

Naast een toename van de personeelskosten nemen de kosten van goederen en diensten in de tijd ook toe (inflatie). In de huidige begroting 2020-2023 is hier ook rekening mee gehouden, namelijk door het opnemen van de post autonome ontwikkelingen. Deze lijn wordt ook voor de jaarschijf 2024 doorgetrokken.

## Opzet ramingen begroting 2021 en meerjarenramingen

### *Salarismutatie*

De salariskosten leggen een flink beslag op het budget van de gemeentelijke begroting. Het is daarom zaak om deze kosten zo nauwkeurig mogelijk te ramen. Bij de berekening van de salariskosten is het mogelijk een opslag op te nemen voor toekomstige salarisontwikkelingen.

De huidige Cao Gemeenten loopt tot 1 januari 2021.

De salarisuitdraai van februari 2020 is de basis voor de berekening van de salarissen 2021. In de genoemde salarisuitdraai zijn loonstijgingen in 2020 niet verwerkt. In juli en oktober 2020 worden de salarissen conform de CAO afspraken verhoogd met 1%. Met deze verhoging moet bij de berekeningen voor 2021 rekening gehouden worden.

De loonstijging voor 2021 wordt gelijk gesteld aan de meest recente raming van de ontwikkeling van de loonvoet van de sector overheid voor 2020. Deze bedraagt volgens het CPB 3,1%.

De salariskosten van 2022 en verder worden op gelijk niveau gehouden als de salariskosten van 2021. Wel worden er voor de jaren 2022 t/m 2024 stelposten opgenomen voor de trendmatige salarisstijging van 3% per jaar. Hierbij wordt rekening gehouden met een compensatie via de algemene uitkering van 75%.

### *Prijsmutatie*

Bij het opstellen van de begroting wordt bij budgetten, die daarvoor in aanmerking komen, rekening gehouden met de jaarlijkse prijsmutatie.

Volgens de meest recente ramingen van het CPB van december 2019 (inflatie, geharmoniseerde consumentenprijsindex) is de gemiddelde prijsmutatie in 2020 naar verwachting 1,4%.

Voor ontwikkelingen na 2020 publiceert het CPB nog geen ramingen. Daarom stellen wij voor om de prijsmutatie ook voor 2021 op 1,4% te stellen.

Op grond van bovenstaande geldt de volgende prijsmutatie voor de samenstelling van de begroting 2021:

- 2020 ten opzichte van 2019: 1,4%
- 2021 ten opzichte van 2020: 1,4%

### *Autonome ontwikkelingen*

De begroting 2021 wordt in een nieuw systeem geheel opnieuw opgebouwd, waarbij nadrukkelijk beoordeeld wordt wat nodig is om alle taken uit te voeren. Tevens wordt dan bekeken of de eventuele vrijkomende middelen ingezet kunnen worden voor nieuw beleid.

De beleidsaccenten voor de begroting 2021 worden vastgesteld op basis van het programma 2018-2022 "Weert koerst op verbinding".

Bij de hiervoor genoemde opbouw van de budgetten kunnen correcties op de ramingen plaatsvinden op basis van de eerder omschreven verwachte salaris- en prijsmutaties en autonome ontwikkelingen.

Autonome ontwikkelingen kunnen onder meer zijn:

- wijzigingen in de inkomsten of uitgaven op grond van eerder genomen besluiten of van bovenaf (Rijk) opgelegde maatregelen;
- wijzigingen in het aantal uitkeringsgerechtigden;
- uitbreiding van wegen, plantsoenen, riolering, et cetera;
- wijzigingen van het ledenaantal van gesubsidieerde verenigingen.

De belangrijkste autonome ontwikkeling is de wijziging in het aantal inwoners en aantal woningen.

De wijziging in het aantal inwoners en het aantal woonruimten voor de jaren 2021 tot en met 2024 wordt als volgt geraamd:

- Het voorlopig aantal inwoners per 1 januari 2020 bedraagt 50.107. Dit zijn 265 inwoners meer dan op 1 januari 2019. Dit is het gevolg van een positief binnenlands migratiesaldo van 15, een positief buitenlands migratiesaldo van 327 en een negatief geboorteoverschot van 77. Voorzichtigheidshalve wordt verder uitgegaan van een stabiele bevolkingsomvang.
- Het aantal woningen volgens CBS bedraagt per 1 januari 2020 22.948 verspreid over de wijken en kernen. Dit is een netto toename van 179 woningen ten opzichte van 1 januari 2019.

De verwachte toename per jaar is als volgt:

Jaar	Toename aantal woningen
2020	250
2021	200
2022	150
2023	100
2024	100

#### *Tarievenbeleid*

De tarieven van accommodaties waarop het beleid jaarlijks kan worden aangepast betreft de sport- en welzijnsaccommodaties en de belastingtarieven.

Maatschappelijke organisaties, zoals sport- en culturele (koren, muziekgezelschappen, scouting e.d.) verenigingen kunnen tegen een laag tarief gebruik maken van gemeentelijke accommodaties.

Voor 2021 kunnen deze tarieven met maximaal het CPI (consumentenprijsindex)-percentage van 2019 verhoogd worden. Het CPI 2019 is: 2,63%.

Deze tariefsverhoging geldt ook voor de volgende belastingtarieven:

- Hondenbelasting
- Toeristenbelasting
- Precariobelasting.

De tarieven voor de OZB-belastingen worden berekend aan de hand van de WOZ-waarden (inclusief areaal-uitbreiding) en de door de raad gewenste meer- of minderopbrengst van de OZB.

Het tarief van de rioolheffing blijft op basis van het meerjaren-investeringsprogramma Water & Riolering 2020-2026 voorlopig gehandhaafd op € 215,- per heffingseenheid.

Het tarief voor de afvalstoffenheffing en de reinigingsrechten kan pas worden bepaald nadat alle kosten in beeld zijn gebracht.

Leges zijn in principe kostendekkend. Daarom kunnen de leges verhoogd worden met het percentage van de prijsmutatie. Dat is voor 2021 1,4%. Dit geldt niet voor de leges tarieven die landelijk, door de Rijksoverheid, worden vastgesteld zoals bijvoorbeeld het tarief voor verstrekking van rijbewijzen.

#### *Overige percentages*

#### Omslagpercentage

Sinds de begroting 2018 moet in het kader van het BBV (Besluit Begroting en Verantwoording) de zogenaamde rentenotitie toegepast worden.

Dit houdt in dat voor de doorberekening van de rentekosten naar de diverse programma's geen uitzonderingsrente meer mag worden toegepast. Over alle investeringen moet met hetzelfde rentepercentage (omslagpercentage) gerekend worden.

De omslagrente wordt berekend door de werkelijk aan de taakvelden toe te rekenen rente te delen door de boekwaarde van de vaste activa, die integraal zijn gefinancierd op de peildatum 1 januari van het betreffende begrotingsjaar.

Vooralsnog wordt uitgegaan van een omslagpercentage van 0,5%. Aan de hand van de verwachte boekwaarde van de investeringen op peildatum 1 januari 2021 (activa volgens de meest recente jaarrekening (2019) inclusief alle besluiten tot kredietverstrekking in 2020 tot aan moment afronding begrotingssamenstelling) kan het zijn dat het definitieve percentage nog bijgesteld moet worden.

Het BBV stelt in de rentenotitie dat er alleen sprake kan zijn van een andere rentetoerekening dan het omslagpercentage indien er sprake is van projectfinanciering.

Bij projectfinanciering is er een aanwijsbare koppeling tussen een afgesloten geldlening en een bepaalde investering (project). Bij de overeenkomst van de geldlening moet het project specifiek benoemd zijn. Is dit niet het geval, dan is er geen sprake van projectfinanciering en is automatisch de systematiek van omslagrente van toepassing.

#### Renteverrekening grondexploitatie

Voor de doorberekening van rentekosten aan het grondbedrijf wordt het rentepercentage vastgesteld op basis van het gewogen gemiddelde rentepercentage van de bestaande lening portefeuille van de gemeente naar de verhouding vreemd vermogen/totaalvermogen. Voor 2020 is deze op basis van voorcalculatie geraamd op 1,37%. Dit percentage wordt gehandhaafd voor de begroting 2021.

Op basis van de definitieve gegevens voor bovenstaande berekeningswijze kan het zijn dat het percentage bij de voorbereiding van de begroting nog bijgesteld moet worden.

<b>Overzicht diverse indexeringen voor de opstelling van de meerjarenbegroting 2021-2024</b>					
<b>Uitgaven</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>2023</b>	<b>2024</b>
Salarissen	2,35%	3,1%	3%	3%	3%
Omslagrente	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%
Rente grondexploitatie	1,56%	1,37%	1,37%	1,37%	1,37%
Prijsindex goederen en diensten	2,4%	1,4%	2%	2%	2%
<b>Opbrengsten</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>2023</b>	<b>2024</b>
Huren en pachten (CPI 2019)	1,7%	2,63%	2%	2%	2%
Afvalstoffenheffing/Reinigingsrechten	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.
Rioolheffing	0%	0%	0%	0%	0%
Leges	2,4%	1,4%	2%	2%	2%
Begrafenisrechten	2,4%	1,4%	2%	2%	2%
Marktgelden	2,4%	1,4%	2%	2%	2%
Hondenbelasting	2,4%	2,63%	2%	2%	2%
Precariobelasting	2,4%	2,63%	2%	2%	2%
Ligplaatsgelden haven	2,4%	1,4%	2%	2%	2%
OZB-opbrengsten woningen	2,4%	1,4%	2%	2%	2%
OZB-opbrengsten niet-woningen	2,4%	1,4%	2%	2%	2%
Toeristenbelasting	2,4%	2,63%	2%	2%	2%