



Bijlage 1. Gedetailleerde uitwerking van de uitgangspunten



Tot en met de programmabegroting 2025 werd de indexeringsystematiek gehanteerd op basis van de volgende grondslagen:

Lonen en sociale lasten op basis van CEP index 'loonvoet sector overheid'.

Sociaal domein op basis van Overheidsbijdrage in de Arbeidskostenontwikkeling (OVA)

Goederen en diensten op basis van CEP index 'prijs materiële overheidsconsumptie' (IMOC)

Aansluiting bij indexeringsystematiek van het Rijk

Bij de indexatie van lonen, sociale lasten en het sociaal domein werd uitsluitend het lopende jaar gecorrigeerd; bij goederen en diensten werden tevens de twee voorgaande jaren meegenomen. Vanaf 2024 heeft het Rijk de systematiek voor de indexering van de algemene uitkering uit het gemeentefonds aangepast. De prijscompensatie vindt sindsdien plaats op basis van de 'Prijs bruto binnenlands product (bbp)'. Deze keuze is gemaakt om te komen tot een eenvoudiger, uniformer en beter voorspelbaar systeem voor de bekostiging van medeoverheden.

Om aan te sluiten bij deze landelijke ontwikkeling en om een consistent financieel kader te hanteren, stellen wij voor om vanaf het begrotingsjaar 2026 onze indexeringsystematiek gelijk te stellen aan die van het gemeentefonds. Dit betekent dat we vanaf dat moment de lasten jaarlijks standaard indexeren met hetzelfde bbp-percentages dat het Rijk hanteert voor de algemene uitkering.

Daar waar knelpunten ontstaan doordat de indexatie op basis van het bbp significant lager uitvalt dan de feitelijke kostenontwikkeling, vindt incidenteel bijstelling plaats bij de voorjaars- of najaarsnota. Structurele effecten worden meegenomen bij de Kadernota. Eventuele voordelen die voortkomen uit de gehanteerde indexatie vloeien terug naar de algemene middelen.

Steeds meer gemeenten (waaronder Veenendaal, Zwolle en Amersfoort) hebben inmiddels gekozen voor aansluiting bij de indexatie vanuit het gemeentefonds. Met deze stap sluiten we aan bij de landelijke bekostigingssystematiek, voorkomen we structurele afwijkingen en verbeteren we de vergelijkbaarheid en beheersbaarheid van onze financiële ramingen. De precieze uitwerking wordt opgenomen in de begroting 2026.

Indexering baten:

Gemeentefonds:

Het gemeentefonds wordt geïndexeerd met de index 'Prijs bruto binnenlands product'. Bij de meicirculaire 2025 wordt deze bepaald op basis van de raming in het CEP. Bij de septembercirculaire wordt deze herijkt op basis van de miljoenennota.

OZB:

De tarieven voor de OZB worden geïndexeerd op basis van de index 'Prijs bruto binnenlands product'.

Huren: Huurtarieven gemeentelijk vastgoed aanpassen conform de prijsontwikkeling van goederen en diensten

Indexering lasten:

Voor de indexatie van de lasten sluiten we aan bij de indexatie van het gemeentefonds. Voor bepaalde categorieën kan het nodig zijn hier een uitzondering op te maken. Dit betreft de volgende categorieën:

Sociaal domein:

Binnen het sociaal domein geldt dat contractueel vastligt dat we indexeren op basis van de OVA.

Lonen en sociale lasten:

De stijging van de lonen en sociale lasten wordt bepaald op basis van de laatst vastgestelde CAO. Daarin zijn zowel primaire als secundaire arbeidsvoorwaarden opgenomen.

In de begroting worden de gevolgen voor de loonsom berekend en doorgevoerd.

In deze kadernota nemen we wel €290.000 mee om het opleidingsbudget aan te laten sluiten bij de landelijk geadviseerde 2% van de loonsom.

Uitgangspunt:

De totale indexering van de lasten mag de indexering van het gemeentefonds en de OZB niet overstijgen.

In de programmabegroting 2026 volgt een nadere uitwerking.

Eigen belastinggebied:

- huurtarieven gemeentelijk vastgoed aanpassen conform bovenstaande prijsontwikkeling gemeentefonds (3,6%);
- tarieven algemene heffingen hanteren zoals deze zijn vastgesteld bij de laatst vastgestelde begroting, aangepast met een gemiddelde van de index voor de prijsontwikkeling van het gemeentefonds (3,6%)
- rekening houden met de voor de planperiode verwachte autonome volumeontwikkelingen ten aanzien van de kerngegevens;
- rekening houden met 100% kostendekking ten aanzien van reinigings-/afvalstoffenheffing en rioolheffing (voor beide netto na kwijtschelding).

Gedetailleerde uitwerking van de uitgangspunten

Voorgesteld wordt bij de P&C-instrumenten voor de planperiode 2026-2029 uit te gaan van de volgende uitgangspunten en richtlijnen:

De basis voor het ramen van het aanvaarde beleid voor de planperiode 2025-2028 is de in de raadsvergadering van 13 november 2024 vastgestelde programmabegroting 2025. Voor het bepalen van de budgetten aanvaard beleid rekening houden met de volgende (procentuele) ontwikkelingen:

I. Algemeen

- Een structureel en reëel sluitende meerjarenbegroting, dat wil zeggen dat tenminste de structurele lasten worden gedekt door structurele baten;
- Bij de op te nemen ontwikkelingen wordt rekening gehouden met de meest recente raming van het Centraal Planbureau (CPB). Voor dit moment betekent dit concreet het Centraal Economisch Plan (CEP) 2025 van februari 2025.
- De meerjarenbegroting wordt opgesteld op basis van constante lonen en prijzen naar het verwachte prijspeil van 2026;
- Bij het samenstellen van de ramingen voor aanvaard beleid is slechts plaats voor autonome volumeontwikkelingen, conform de kerngegevens in paragraaf V. De hieruit voortkomende budgetten, zoals in de beheersbegroting van het lopende dienstjaar opgenomen, zijn bindend. Verwachte grote mutaties hierop (voor de goede orde: dit kunnen zowel mee- als tegenvallers betreffen) dienen daarom dus tijdens het proces van opstelling van het P&C-document, inclusief motivatie, aangeleverd te worden conform de procedure die geldt voor "nieuw/aanvullend beleid". Alle overige (volume)ontwikkelingen worden per definitie als "aanvullend beleid" aangemerkt en dienen als zodanig, conform de procedure die hiervoor geldt, tijdens het proces van opstelling van het P&C-document aangeleverd te worden.

II. Uitgangspunten voor de lasten aanvaard beleid

Voor de indexatie van de lasten sluiten we aan bij de indexatie van het gemeentefonds. Voor bepaalde categorieën kan het nodig zijn hier een uitzondering op te maken. Dit betreft de volgende categorieën:

Sociaal domein:

Binnen het sociaal domein geldt dat contractueel vastligt dat we indexeren op basis van de OVA.

Lonen en sociale lasten:

De stijging van de lonen en sociale lasten wordt bepaald op basis van de laatst vastgestelde CAO. Daarin zijn zowel primaire als secundaire arbeidsvoorwaarden opgenomen.

In de begroting worden de gevolgen voor de loonsom berekend en doorgevoerd.

In deze kadernota nemen we wel €290.000 mee om het opleidingsbudget aan te laten sluiten bij de landelijk geadviseerde 2% van de loonsom.

Uitgangspunt:

De totale indexering van de lasten mag de indexering van het gemeentefonds en de OZB niet overstijgen.

In de programmabegroting 2026 volgt een nadere uitwerking.

III. Uitgangspunten voor de baten aanvaard beleid

1. Rijksuitkeringen

Vanaf 2024 vindt de indexatie van het gemeentefonds plaats op basis van de index 'prijsontwikkeling bruto binnenlands product'. Tevens vindt een correctie plaats op basis van deze indexatie van het lopende begrotingsjaar. Voor 2026 komt de indexatie op 3,6%.

2. Belasting- en tarievenbeleid

Het uiteindelijke belasting- en tarievenbeleid betreft zowel een politiek beïnvloedbare als politiek gevoelige materie. De uiteindelijke kaders hiervoor kunnen ter gelegenheid van de bespreking van de kadernota (= kaders aangeven voor het opstellen van de begroting) door de raad gegeven worden. Dit mede afgestemd op de dan geconstateerde financiële positie op hoofdlijnen, het beoogde beleid voor de komende planperiode en het bijbehorende dekkingsplan. Voor het opstellen van de kadernota 2026 alsmede voor de begroting 2026 aanvaard beleid voor de komende planperiode stellen we voor de indexatie te hanteren conform het gemeentefonds (3,6%). Verder wordt rekening gehouden met autonome volumeontwikkelingen zoals aangegeven in de kerngegevens opgenomen in paragraaf V. De ramingen met betrekking tot reinigingsheffing en rioolheffing (voor beide netto na kwijtschelding) worden gebaseerd op 100% lastendekking.

Bij de uiteindelijk definitief door de gemeenteraad vast te stellen tarieven c.q. het dekkingsplan, opgenomen in de programmabegroting, kan uiteraard van het aanvaard beleid worden afgeweken en kan aandacht besteed worden aan:

- a. de mate waarin er reden is voor een eventueel afwijkende aanpassing van belastingtarieven;
- b. de mate van kostendekking voor begraafplaatsrechten, marktgelden en de diverse leges;
- c. de mate waarin tariefstijgingen voor de overige gebruikers van gemeentelijke eigendommen (bijv. sport- en welzijnsaccommodaties, volkstuinen, openbaar groen, woningen) acceptabel zijn.

IV. Uitgangspunten voor beleidsontwikkelingen

Ten aanzien van de begrotingsuitgangspunten wordt er onderscheid gemaakt tussen aanvaard beleid en aanvullend beleid. Aanvaard beleid is het beleid, inclusief het bijbehorende budget, zoals dit door de raad is vastgesteld en aanvullend beleid bestaat uit alles wat daar aan wordt toegevoegd en afgehaald, inclusief compleet nieuwe ontwikkelingen. Echter, aanvaard beleid kent óók ontwikkelingen en daar ontstaat af en toe enige spraakverwarring. Teneinde deze spraakverwarring te voorkomen en consequent handelen te realiseren wordt onderstaand proces gevolgd.

De door de Raad vastgesteld aanvaard beleid wordt jaarlijks geactualiseerd in verband met autonome ontwikkelingen op het gebied van lonen en prijzen, rentewijzigingen en autonome volumeontwikkelingen in bijv. aantal woningen, inwoners en andere kerngegevens (paragraaf V). Deze ontwikkelingen worden jaarlijks via de notitie begrotingsuitgangspunten vastgesteld. In feite zijn dit (politiek) niet beïnvloedbare ontwikkelingen en het aanpassen van de budgetten met deze ontwikkelingen zorgt ervoor dat het aanvaarde beleid op verschillende terreinen ongestoord door kan gaan. Indien wordt overwogen om op deze (min of meer onvermijdbare) ontwikkelingen te korten, is er in feite een kwaliteitsdiscussie. Want met het oude niet aangepaste budget moeten dan nieuwe (meestal hogere) lonen en prijzen worden betaald. Dit kan niet anders dan ten koste gaan van kwaliteit. De vraag ontstaat dan wat leidend is, het budget of het vastgestelde beleid. Daarom stellen we voor deze discussie niet jaarlijks aan te gaan en de begrotingsuitgangspunten jaarlijks door te voeren in de budgetten aanvaard beleid. Ook de vervangingsinvesteringen gerelateerd aan de eigen bedrijfsvoering behoren tot de ontwikkelingen aanvaard beleid. Ten aanzien van deze onderdelen is het de bedoeling deze niet zomaar in aanvaard beleid op te nemen. Er dient een afweging plaats te vinden. Voorgesteld wordt deze afweging expliciet te laten plaatsvinden door deze bij de besluitvorming duidelijk zichtbaar te maken. In de P&C-documenten op te nemen financiële analyse zullen beide vormen van ontwikkelingen aanvaard beleid expliciet in beeld gebracht worden.

Naast aanvaard beleid onderscheiden we zoals gezegd aanvullend beleid. Hieronder verstaan we:

- Volumeontwikkelingen van aanvaard beleid die weliswaar autonoom (onafhankelijk en zonder politieke invloed) tot stand komen maar meer dan normaal (substantieel) toe- of afnemen;
- Vervangingsinvesteringen niet zijnde vervangingen ten behoeve van de eigen bedrijfsvoering;
- In- en extensiveringen of aanpassingen van aanvaard beleid door (wets)wijziging van dit aanvaarde beleid, door voortschrijdend inzicht, bijstelling doelstellingen en/of andere maatschappelijke effecten;
- Overige ontwikkelingen waarmee inhoudelijk en financieel niet eerder in één van de P&C-producten rekening is gehouden en die al dan niet gebaseerd zijn op politiek bestuurlijke wensen.

Dit aanvullend beleid zal zich elk jaar in meer of mindere mate voordoen en wordt via een inventarisatieproces in de organisatie inzichtelijk gemaakt. Aangezien we ook te maken hebben met beperkte middelen zal er ook altijd sprake zijn van (politieke) afweging en dus worden al deze voorstellen expliciet aan het college voorgelegd alvorens ze via de kadernota in de ontwerpbegroting worden opgenomen.

V. Kerngegevens

Peildatum	Werkelijk 1-1-2025
Aantal inwoners	32.021
• Aantal huishoudens:	14.352
• Aantal periodieke uitkeringsgerechtigden:	
• PW	400
• loaw	15
• loaz	5
Aantal Wsw-geïndiceerden:	200

Aantal leerlingen:	
Basisonderwijs	2.600
Voortgezet onderwijs	3.750
Oppervlakte gemeente ha.:	
Land	2.155
Binnenwater	40
Historische stadskern	8
Aantal woonruimten:	
Woningen	14.952
Recreatiewoningen	55
Aantal aanwezige bedrijfsvestigingen:	3.895
Lengte van wegen in km.:	
30 km wegen	107
50 km wegen	48
gebiedsontsluitingswegen (80 km in beheer bij Provincie)	12,7
120 km wegen (in beheer bij Rijk)	8,2
Vrij liggende fiets- en wandelpaden	45
Spoorlijn	4,2
Oppervlakte industrieterrein in ha.	270
Oppervlakte openbaar groen in ha.	244
Waarvan waterhuishouding	24