

Raadsvoorstel

onderwerp	Kadernota 2026 – 2029 en Financieel gezonde toekomst
zaaknummer	Z/25/492719
documentnummer	INT/25/1256791
portefeuillehouder	Arthur Boone
portefeuille	Financiën

1. Samenvatting

In dit raadsvoorstel wordt u gevraagd om in te stemmen met de kadernota voor de jaren 2026-2029. Onderdeel van de kadernota zijn voorgestelde maatregelen die moeten leiden tot een financieel gezonde toekomst. Die maatregelen zijn nodig omdat de komende jaren een structureel tekort in de meerjarenbegroting wordt verwacht als gevolg van het ravijnjaar, waarbij de Rijksoverheid minder geld beschikbaar stelt voor het gemeentefonds. We onderscheiden daarin financieel-technische maatregelen, beleidsmaatregelen en inkomstenverhogende maatregelen. We vragen u in dit voorstel separaat een besluit te nemen over de deze maatregelen.

Met de voorstellen die nu voor liggen kan dit leiden tot een positief begrotingssaldo in 2029, waarvoor uw raad bij de besluitvorming over de meerjarenbegroting 2025-2028 opdracht heeft gegeven. Daarnaast zijn de verwachte begrotingssaldi van 2026 en 2027 ook positief. Dit is het gevolg van de bij de voorjaarsnota door het Rijk alsnog beschikbaar gestelde compensatie, aangevuld met een eenmalige inzet van de algemene reserve in 2026. De hiermee ontstane ruimte in de begroting van 2027 en 2029 kan worden gebruikt voor het dekken van ambities en opgaven en eventuele tegenvallers.

Hieronder vindt u een samenvattende tabel van de verschillende onderdelen uit dit voorstel en de verwachte financiële effecten daarvan.

Overzicht van effecten (bedragen x € 1.000)	Begroting 2026	Begroting 2027	Begroting 2028	Begroting 2029
Kadernota 2026-2029	-7.901	-6.180	-6.456	-5.519
Financieel gezonde toekomst	3.135	4.740	6.105	6.895
Extra rijksmiddelen	3.500	3.500	300	300
Incidentele begrotingsposten	-292	69	0	0
Structurele saldo na verwerking voorjaarsnota en maatregelen financieel gezonde toekomst	-1.558	2.129	-51	1.676
Inzet algemene reserve	1.558	0	0	0
Indexatie	PM	PM	PM	PM
Ambities	PM	PM	PM	PM
Structurele begrotingssaldo	0	2.129	-51	1.676

2. Raadsvoorstel

De raad wordt voorgesteld om:

1. In te stemmen met:

- a. de financieel technische maatregelen uit het traject financieel gezonde toekomst;
 - b. de beleidsmatige voorstellen uit het traject financieel gezonde toekomst;
 - c. de inkomstenverhogende maatregelen uit het traject financieel gezonde toekomst.
2. In te stemmen met de inzet van de algemene reserve van € 1,6 miljoen ter dekking van de lasten 2026, met de mogelijkheid tot maximaal een bedrag van € 2,5 miljoen;
 3. De kadernota 2026-2029 vast te stellen en daarmee de begroting 2026 en 2029 structureel en sluitend aan te bieden.

3. Waarom naar de raad

Op grond van artikel 189 van de Gemeentewet heeft de raad het budgetrecht. Daarnaast is in onze financiële verordening opgenomen dat het college de raad jaarlijks een kadernota aanbiedt. Met de kadernota en de daaraan gekoppelde voorgestelde maatregelen financieel gezonde toekomst brengen we het beleid en de daaruit voortvloeiende financiële effecten in beeld. Hiermee schetsen we de kaders voor de meerjarenbegroting 2026-2029.

4. Doelstelling en beoogd resultaat

Financiële doorkijk

Op basis van de aanpassingen van de 1^e voortgangsrapportage 2025 en financiële bijstellingen in deze kadernota zijn de verwachte begrotingssaldi voor de komende jaren geactualiseerd. We zien daarbij een stijging van het structurele begrotingstekort. Dat wordt vooral veroorzaakt door autonome, dus niet beïnvloedbare, ontwikkelingen. De autonome ontwikkelingen kennen geen keuzevrijheid voor de gemeente. Deze zijn bepaald door vastgesteld en wettelijk beleid. Bij het onderdeel financieel meerjarenbeeld in de kadernota vindt u het totale overzicht van alle voorgestelde mutaties en de toelichting.

Exploitatie (bedragen x € 1.000)	Begroting 2026	Begroting 2027	Begroting 2028	Begroting 2029
Primitieve begroting 2025-2028	-6.464	-5.445	-6.029	-5.063
1e Voortgangsrapportage 2025	-401	-82	189	356
Stand tot de kadernota	-6.865	-5.527	-5.840	-4.706
1. Autonome ontwikkelingen	-615	-535	-494	-682
2. Actualisatie bestaand beleid	-421	-118	-122	-130
Totaal mutaties kadernota	-1.036	-653	-616	-812
Stand kadernota	-7.901	-6.180	-6.456	-5.519
5. Financieel gezonde toekomst	3.135	4.740	6.105	6.895
Totaal financieel gezonde toekomst	3.135	4.740	6.105	6.895
Saldo kadernota en financieel gezonde toekomst	-4.766	-1.440	-351	1.376
Waarvan incidenteel	-292	69	0	0
Structureel begrotingssaldo	-5.058	-1.371	-351	1.376

Financieel gezonde toekomst

De raad heeft bij de besluitvorming over de meerjarenbegroting 2025-2028 besloten om het jaar 2029 aan te wijzen om reëel en structureel sluitend te zijn. In de daaraan voorafgaande jaren zou daar stapsgewijs



naar toe gewerkt worden. Ter voorbereiding op de kadernota 2026 -2029 zijn daarom maatregelen opgesteld die - binnen door de raad gestelde kaders - moeten leiden tot een mogelijke besparing om te komen tot een reëel en structureel sluitende begroting in 2029. In april 2025 bent u geïnformeerd over de ontwikkeling van de gemeentelijke financiën en hebben we het gesprek gevoerd over de mogelijke maatregelen. In de tussenliggende periode zijn deze uitgewerkt naar reële maatregelen die we kunnen onderscheiden in drie categorieën.

- Als eerste de financieel-technische maatregelen. Dit zijn voorstellen die door het toepassen van een andere manier van begroten, afschrijven of financieren leiden tot structurele besparingen. Hier liggen wel bedrijfsvoeringskeuzes aan ten grondslag, maar hebben over het algemeen een beperkt maatschappelijk effect.
- Als tweede hebben we gekeken naar maatregelen met een beleidsinhoudelijk effect. De grootste opgave daarvan is -overeenkomstig de wens van de raad- gedaan door maatregelen in het sociaal domein. Het betreft hier een combinatie van:
 - Besparingen die relatief eenvoudig kunnen worden gerealiseerd;
 - Maatregelen die effect hebben op het voorzieningenniveau en
 - De transformatie-effecten van de beweging naar meer preventie wat leidt tot lagere zorgkosten.
- Daarnaast wordt een integraal en afgewogen pakket van inkomstenverhogende maatregelen voorgesteld dat gebaseerd is op de combinatie van benchmark en de toenemende druk op de openbare ruimte.

Aanvullend op deze voorgestelde maatregelen wordt nog verder onderzocht hoe verbonden partijen en andere grote subsidiepartijen kunnen bijdragen aan onze opgave.

Voorjaarsnota 2025 van het Rijk

Bij de voorjaarsnota 2025 werd bekend dat gemeenten alsnog beperkt worden gecompenseerd. In 2026 en 2027 ontvangen wij naar schatting € 3,5 miljoen als extra compensatie in de algemene uitkering. In 2028 en 2029 ontvangen wij aanzienlijk minder, namelijk naar schatting € 0,3 miljoen. De precieze gevolgen van de voorjaarsnota worden verwerkt in de meicirculaire.

Voorjaarsnota (bedragen x € 1.000)	Begroting 2026	Begroting 2027	Begroting 2028	Begroting 2029
Inschatting voorlopige compensatie	3.500	3.500	300	300

Door de tijdelijke compensatie van Rijk en de inzet van de Algemene Reserve is een structureel sluitende begroting in 2026 al mogelijk

In het traject naar de kadernota toe heeft de raad gekozen voor een sluitende begroting in 2029. De reden daarvoor was dat er zeer ingrijpende maatregelen genomen zouden moeten worden om de begroting in 2026 al sluitend te kunnen maken. Door de recent bekend geworden compensatie uit de voorjaarsnota ontstaat de mogelijkheid dat het begrotingsjaar 2026 alsnog sluitend gemaakt wordt. Dat is mogelijk door een inzet van de Algemene Reserve voor een bedrag van € 1,6 miljoen.

Er is nog steeds een aantal onzekerheden

- Gemeenten worden voor prijsontwikkelingen door het Rijk gecompenseerd. In de meicirculaire ontvangen wij informatie over het definitieve percentage daarvan. Naar verwachting is deze bepaald op 4%. De inflatie en daarmee prijsverhogingen waar wij mee worden geconfronteerd is in veel gevallen hoger dan dit percentage. We verwachten dat de indexatie van zorgcontracten hoger ligt dan het percentage van 4% zoals dat nu in de uitgangspunten van de kadernota is opgenomen. In de fysieke leefomgeving liggen de kosten bij de nieuwe aanbestedingen ongeveer 15% hoger dan waar de huidige begroting op is gebaseerd. In de periode tussen de kadernota en de begroting wordt onderzocht aan welke inflatietoekenning wij zijn gebonden. Mocht de ontvangen compensatie niet toereikend zijn, dan zullen aanvullende maatregelen bij de begroting worden voorgesteld.
- Overeenkomstig de uitgangspunten is er in de kadernota geen nieuw beleid opgenomen. Maar er zijn wel een aantal ambities -al dan niet gebaseerd op wettelijke verplichtingen- die in de nabije toekomst nog vragen om aanvullende financiële investeringen. Wij zullen de keuzes hiervoor op een later tijdstip nog expliciet aan u voorstellen. Daarom zijn deze ambities op dit moment nog niet verwerkt in de doorrekeningen. Het gaat onder meer om:
 - Mogelijk maken van de revitalisering van Sportpark Hengelder.
 - Opnemen van de benodigde investeringen ten behoeve van de realisatie van het Integraal HuisvestingsPlan (IHP) in de meerjarenbegroting.
 - De benodigde investeringen voor de transitie van de toegang sociaal domein incl. benodigde investeringen in de sociale basis.
 - De aanleg van warmtenetten in het kader van de energietransitie.
 - De verdere ontwikkeling van Enghuizen en de daaraan gelieerde parkeergarage.

5. Argumenten en alternatieven

Argumenten

1.1 De voorstellen voor de Financieel gezonde toekomst zijn breed afgewogen, onderbouwd en uitvoerbaar.

Met het oog op het ravijnjaar hebben wij een samenhangend en afgewogen pakket van maatregelen onderzocht die kunnen leiden tot een structureel sluitende begroting vanaf 2026. Voor een belangrijk deel zijn de maatregelen een vertaling van het eerder met u besproken benchmarkonderzoek van BMC en de analyse van de controller. In de bijlage vindt u het overzicht van de verschillende maatregelen met daarbij de achterliggende overwegingen. We hebben de maatregelen opgedeeld in drie categorieën.

- De eerste betreffen financieel technische voorstellen. Dit zijn voorstellen die voortvloeien uit nader onderzoek van budgetten, voornamelijk gebaseerd op de realisatie 2024.
- In de tweede categorie staan voorstellen opgenomen die een beleidswijziging tot gevolg hebben. In een reguliere kadernota zouden deze worden opgenomen onder actualisatie bestaand of nieuw beleid.
- De derde bestaan uit inkomstenverhogende maatregelen, verdeeld over verschillende categorieën. We hebben daarbij getoetst aan de benchmark met ons omringende gemeenten, vooral ook op het totaal van de effecten hiervan op inwoners.

Bij ieder voorstel is formulier opgenomen met een nadere toelichting op het voorstel. Daarbij hebben we expliciet opgenomen welk maatschappelijk effect de betreffende maatregel heeft. Tevens is aangegeven welke maatregelen wel zijn onderzocht maar waarvan het college adviseert om deze niet uit te voeren.



1.2 De voorstellen voor de Financieel gezonde toekomst passen binnen de kaders die de raad heeft meegegeven.

De raad heeft aangegeven dat de besparingen vooral gerealiseerd moeten worden binnen het sociaal domein. Het grootste deel van de beleidsinhoudelijke maatregelen betreft dan ook dit thema. Besparingen op onderdelen met een hoge mate van beleidsvrijheid zijn niet opgenomen. De manier waarop verbonden partijen een bijdrage kunnen leveren aan de besparingen wordt op dit moment nog verder onderzocht. Daarnaast is aanvullend ook kritisch gekeken naar de kosten voor de eigen organisatie, waarvan we van mening zijn dat deze ook een bijdrage dient te leveren. De voorgestelde besparingen en opbrengsten leiden uiteindelijk tot een bedrag van € 3,1 miljoen in 2026 oplopend naar € 6,9 miljoen in 2029, wat iets meer is dan de € 6 miljoen waar de raad opdracht voor heeft gegeven.

2.1 De inzet van de Algemene Reserve is onder voorwaarden toegestaan

De algemene reserve van de gemeente Zevenaar heeft begin 2026 naar verwachting een omvang van ongeveer € 35 miljoen. Het is sinds kort toegestaan om de Algemene Reserve éénmalig voorafgaand aan het begrotingsjaar op te nemen in de begroting, in plaats van achteraf om het ontstane tekort te dekken. De risico's in de jaarstukken 2024 bedragen ongeveer € 9 miljoen. Daarmee is de solvabiliteit voldoende om in 2026 maximaal € 2,5 miljoen in te mogen zetten. Op basis van de berekeningen die er nu liggen, verwachten we een bedrag van € 1,6 miljoen in te moeten zetten om de begroting in 2026 sluitend te kunnen maken. We vragen om maximaal € 2,5 miljoen in te mogen zetten, zodat eventuele tegenvallers naar aanleiding van de meicirculaire op het gebied van inflatiecorrectie en compensatiebijdrage daarmee opgevangen kunnen worden en de begroting ook dan sluitend gemaakt kan worden.

3.1 Het sluitend maken van de begroting in 2026 biedt ruimte voor de jaren daarna

De raad heeft als kader aangegeven dat de begroting in 2029 sluitend moet zijn, omdat de maatregelen daarvoor te snel en te ingrijpend zouden moeten worden toegepast. De jaren 2026, 2027 en 2028 zouden worden gebruikt om 2029 sluitend te maken.

Door de combinatie van het toepassen van de maatregelen van Financiële Gezonde Toekomst, de compensatie van het Rijk en de inzet van de Algemene Reserve is het mogelijk om 2026 een sluitende begroting te presenteren. Door al in 2026 een sluitende begroting te presenteren, voldoen we tijdig en volledig aan het wettelijke kader van de BBV, waarmee we het toezicht door de provincie beperken tot repressief toezicht. Dit versterkt onze financiële betrouwbaarheid en bestuurlijke positie en biedt meer ruimte om in latere jaren flexibel te kunnen inspelen op tegenvallers, ambities of beleidsontwikkelingen.

3.2 De raad is hiertoe bevoegd

Met deze kadernota worden de beleidsinhoudelijke en financieel-technische kaders en uitgangspunten vastgesteld. Hiermee kan voor de komende jaren een basis worden gelegd voor het opstellen van een meerjarenbegroting die op een verantwoorde manier leidt tot een financieel gezonde toekomst.

6. Hoe gaan we dat bereiken en is evaluatie nodig?

De uitgangspunten uit de vastgestelde kadernota worden uitgewerkt in de meerjarenbegroting 2026-2029. Monitoring vindt plaats aan de hand van de gebruikelijke P&C-instrumenten.

7. Klimaat en duurzaamheid

Niet specifiek van toepassing.

8. Communicatie

De kadernota 2026-2029 wordt digitaal ter beschikking gesteld via de portal/website <https://zevenaar.pcportal.nl/>. Onze tool voor de planning & control documenten is webbased. Dit heeft als nadeel dat in de PDF-versie teksten bij herhaling voor kunnen komen. De portefeuillehouder heeft na aanbidding van deze stukken aan de raad persgesprekken georganiseerd.

9. Kosten, baten en dekking

Na besluitvorming over de kadernota worden de effecten verwerkt in de meerjarenbegroting 2026 -2029 die in november 2025 aan u ter besluitvorming zal worden voorgelegd. Daarbij zullen de effecten van de meicirculaire worden verwerkt. In de meicirculaire zijn de effecten van de Voorjaarsnota 2025 van het Rijk opgenomen. Wij informeren u hierover in juni met een Raadsinformatiebrief.

Bijlagen

De volgende bijlagen horen bij dit voorstel:

Volgorde	Documentnummer	Naam
1.	INT/25/1256879	Kadernota 2026-2029
2.	INT/25/1257689	Bijlage bij de kadernota 2026-2029: maatregelen financieel gezonde toekomst

Burgemeester en wethouders van Zevenaar

De secretaris
Danielle Jansen

De burgemeester
Lucien van Riswijk



Raadsbesluit

onderwerp	Raadsvoorstel
zaaknummer	Z/25/492719
documentnummer	INT/25/1256791

De raad van de gemeente Zevenaar;

overwegende dat ;

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van Zevenaar:

Gelet op artikel 189 van de Gemeentewet

besluit:

1. In te stemmen met:
 - a. de financieel technische maatregelen uit het traject financieel gezonde toekomst;
 - b. de beleidsmatige voorstellen uit het traject financieel gezonde toekomst;
 - c. de inkomstenverhogende maatregelen uit het traject financieel gezonde toekomst;
2. In te stemmen met de inzet van de algemene reserve van €1,6 miljoen ter dekking van de lasten in 2026 met de mogelijkheid tot maximaal een bedrag van €2,5 miljoen;
3. De kadernota 2026-2029 vast te stellen en daarmee de begroting 2026 en 2029 structureel en sluitend aan te bieden.

Aldus besloten in de openbare vergadering van de raad van de gemeente Zevenaar, gehouden op 2 juli 2025 .

De griffier
Lennart Sluis

De burgemeester
Lucien van Riswijk