

Raadsvoorstel

Datum vergadering	: 5 november 2020
Registratienummer	: 87260
Voorstelnummer	: 2020/124
Portefeuillehouder	: Govert van Bezooijen
Bijlage(n)	: Bijlage 1 – Programmabegroting 2021, incl. meerjarenperspectief Bijlage 2 – Groslijst bezuinigingen, incl. leeswijzer en wensen nieuw beleid Bijlage 3 – Lange termijn verkenningen Bijlage 4 – Rapport Moventem (inwonerspanel) Bijlage 5 – Toelichting format ombuigingsvoorstellen (7 juli) Bijlage 6 – Spelregels amendementen
Onderwerp	: Begroting 2021-2024, inclusief bezuinigingsvoorstellen

Onderwerp

Begroting 2021-2024, inclusief bezuinigingsvoorstellen

Beslispunten

1. Onderdeel 1 t/m 23 uit de voorgelegde structurele bezuinigingsmogelijkheden en onderdeel 48 t/m 51 uit de voorgelegde incidentele bezuinigingsmogelijkheden, zoals verwoord in bijlage 2, op te nemen in de begroting 2021-2024, ter dekking van het structurele begrotingstekort volgens het meerjarenperspectief uit de Tweede Bestuursrapportage 2020;
2. Het college opdracht te geven de lijst 'langetermijnverkenningen,' te onderzoeken;
3. Het eventuele restant begrotingstekort aan te vullen met het ophogen van de OZB;
4. De programmabegroting 2021, met inachtneming van de gemaakte keuzes bij beslispunt 1 en 3, vast te stellen;
5. De meerjarenraming 2022-2024, met inachtneming van de gemaakte keuzes bij beslispunt 1 en 3 voor wat betreft de begrotingscijfers voor kennisgeving aan te nemen.

Inleiding

Uitgangspunt 1 – Ter behandeling van dit voorstel uit te gaan van het meest actuele meerjarenperspectief na de Tweede Bestuursrapportage;

Met dit voorstel legt het college de meerjarenbegroting 2021-2024 aan uw raad voor (bijlage 1). De cijfers uit deze begroting zijn voor een deel niet actueel, omdat de door u op 27 oktober 2020 vastgestelde Tweede Bestuursrapportage nog niet in de begroting in bijlage 1 is verwerkt. Dit is vanwege de korte doorlooptijd tussen Tweede Bestuursrapportage en begroting praktisch erg ingewikkeld. Om toch een actueel beeld te schetsen, presenteren wij u in onderstaande tabel de cijfers op hoofdlijnen. Daarbij is de voorliggende begroting uit bijlage 1 de startsituatie, laten wij daarna zien wat het effect is van de Tweede Bestuursrapportage ('totaal mutaties') om tenslotte het structurele bedrag te laten zien wat nodig is om in 2024 de begroting meerjarig sluitend te krijgen (onderste regel).

Tabel 1 – Actuele meerjarenperspectief

Begrotingsjaar	bedragen x 1.000 euro				
	2021	2022	2023	2024	I/S
Saldo Primitieve begroting 2021-2024	1.700	-1.233	-1.897	-2.522	-
Saldo (voor mutaties Tweede Bestuursrapportage 2020)	1.700	-1.233	-1.897	-2.522	
Financieel effect overige mee- en tegenvallers	-1.164	-1.097	-1.786	-1.724	I/S
Totaal mutaties	-1.164	-1.097	-1.786	-1.724	
Saldo/beschikbare ruimte	536	-2.330	-3.683	-4.246	

Uitgangspunt 2 – Een niet-sluitende begroting is geen optie.

Er zijn gemeenten in Nederland die een niet-sluitende (meerjaren)begroting presenteren. Dit doen zij als signaal richting het Rijk om aan te geven dat de financiële situatie van Nederlandse gemeenten penibel is. West Betuwe heeft begrip voor dat standpunt en draagt die zorg ook uit. Door deel te nemen aan de lobby's van de VNG en de P10 probeert ook West Betuwe bij te dragen aan een beter meerjarenperspectief voor de gemeentelijke financiën in Nederland. Tegelijkertijd kiest het college er bewust niet voor om de meerjarenbegroting niet-sluitend te presenteren. Zij beschouwt dit in strijd met de uitgangspunten van verantwoord besturen en wil een nieuw college voor de periode 2022-2026 niet met een gat in de (meerjaren)begroting laten starten. Daar komt bij dat ook de provincie niet akkoord zal gaan met een niet-sluitende begroting, wat gevolgen heeft voor de mate van toezicht vanuit de provincie.

Uitgangspunt 3 – De spelregels voor het amenderen van de groslijst zoals verwoord in bijlage 6 te hanteren;

De in bijlage 6 genoemde spelregels zijn cruciaal voor het bereiken van een sluitende meerjarenbegroting. De belangrijkste 'spelregel' is dat een amendement altijd wordt voorzien van een sluitend dekkingsvoorstel. Op die manier is een wijziging in de voorliggende bezuinigingsvoorstellen altijd neutraal of positief t.a.v. de benodigde structurele middelen voor een sluitende meerjarenbegroting.

Opgave

U ziet in de hierboven gepresenteerde tabel dat er structureel een bedrag van zo'n 4,25 miljoen euro nodig is om de begroting meerjarig sluitend te krijgen. Deze grote opgave wordt op hoofdlijn veroorzaakt door een tweetal factoren:

1. De aangekondigde herziening van het gemeentefonds, welke nadelig uitpakt voor plattelandsgemeenten;
2. De stijgende kosten in het Sociaal Domein, waarover u op 27 oktober hebt gesproken en besloten via het beleidsplan Sociaal Domein.

N.B. Bij de bepaling van het benodigde bedrag om de begrotingstekorten af te dekken, hebben wij geen rekening gehouden met de geconstateerde risico's. De risico's voor 2021 kunnen worden opgevangen in het weerstandsvermogen. De risico's vanaf 2022 zullen, wanneer deze actueel worden, binnen de begrotingsruimte moeten worden opgevangen.

Om die structurele 4,25 miljoen te vinden is het project 'West Betuwe financieel in evenwicht' gestart, waarbij u via een Raadswerkgroep in de voorbereiding bent betrokken. Parallel hieraan ging de ambtelijke organisatie op zoek naar mogelijke bezuinigingen, besparingen, verdienmodellen en andere opties om die structurele 4,25 miljoen euro te vinden. Voor het gemak en de leesbaarheid gebruiken we in dit raadsvoorstel in het vervolg de term 'bezuinigingen'.

De opgehaalde bezuinigingen zijn op een groslijst terechtgekomen en vervolgens getoetst aan het door uw raad op 7 juli vastgestelde afwegingskader. (Voor de volledigheid hebben we die nogmaals bijgevoegd bij dit raadsvoorstel. Dit is bijlage 5.) Ook zijn de mogelijke risico's en gevolgen in beeld gebracht, alsmede veel feitelijke informatie. Deze groslijst is te vinden in bijlage 2 – groslijst bezuinigingen. Deze groslijst wordt voorafgegaan door een leeswijzer, waarin een nadere, generieke uitleg bij de lijst wordt gegeven en een verantwoording wordt gepresenteerd over de gemaakte keuzes bij de toepassing van het afwegingskader.

In de groslijst hebben we onderscheid gemaakt tussen structurele bezuinigingen en incidentele bezuinigingen. De structurele bezuinigingen zijn nodig om het structurele tekort van 4,25 miljoen in 2024 te dichten. De incidentele bezuinigingen zijn nodig om

1. de tekorten in de jaren 2022 en 2023 op te vangen;

In de groslijst is toegewerkt naar het sluitend krijgen van 2024. Daar is de rode lijn getrokken (zie de leeswijzer in de groslijst). Met die maatregelen zouden de jaren 2022 en 2023 niet sluiten. Daar is in totaal nog € 1,3 miljoen euro voor nodig. Dit kan gedekt worden door incidentele besparingen in die jaren te effectueren.

2. de transitiekosten voor de structurele bezuinigingen te bekostigen

In de groslijst staat per voorstel opgenomen of er sprake is van transitiekosten: kosten die gemaakt moeten worden alvorens een structurele besparing te realiseren. Met de huidige voorstellen boven de rode lijn blijven die beperkt tot € 25.000 voor de invoering van de hondenbelasting.

3. incidenteel nieuw beleid te bekostigen

In de groslijst zijn ook incidentele wensen nieuw beleid opgenomen. Wanneer u die wilt effectueren, zult u daarvoor dekking moeten zoeken in de lijst met incidentele bezuinigingsmogelijkheden in de groslijst;

Het is niet wenselijk om voor deze incidentele kosten de Algemene Reserve aan te spreken. U heeft via de Nota Reserves en Voorzieningen (raadsvergadering d.d. 26 mei) besloten dat de Algemene Reserve minimaal 3x de omvang van de gewogen risico's moet bedragen. Op basis van de thans bekende risico's is dat minimaal € 8 miljoen, oplopend naar € 10 miljoen in 2024.

In onderstaande tabel ziet u de huidige stand van de vrij beschikbare middelen in de algemene reserve. In 2024 is de Algemene Reserve € 895.000 te laag, volgens het criterium uit de Nota Reserves en Voorzieningen.

Tabel 2 – Verlooperspectief Algemene Reserve

Verloopoverzicht Algemene Reserve	2021	2022	2023	2024
Stand per 1 januari	29.599.300	10.042.700	9.382.700	9.382.700
Geplande onttrekking AR 2022		-660.000		
Harmonisatievoorstellen Wegen en Groen	-19.556.600			
Totaal	10.042.700	9.382.700	9.382.700	9.382.700
Stand per 31 december	10.042.700	9.382.700	9.382.700	9.382.700
Minimale Algemene Reserve gewogen risico's	8.000.000	8.000.000	8.664.000	10.278.000
Vrij besteedbare algemene reserve	2.042.700	1.382.700	718.700	-895.300

Wensen nieuw beleid

Naast de benodigde structurele middelen om de begroting meerjarig sluitend te krijgen, heeft uw raad in de loop van 2020 diverse besluiten genomen met structurele financiële gevolgen. Voor zover die voldoen aan de 3 O's (Onvoorzien, Onontkoombaar, Onuitstelbaar) zijn deze al verwerkt in het meerjarige begrotingssaldo. Voor zover die daar niet aan voldoen, zijn ze terug te vinden in bijlage 2 als onderdeel van de Groslijst. Mocht uw raad deze wensen nieuw beleid óók willen laten verwerken in de begroting zijn er aanvullende bezuinigingen nodig bovenop de 4,25 miljoen euro die zonder dat nieuwe beleid al nodig is. Om dit door te voeren zonder de sluitende meerjarenbegroting in gevaar te brengen, zijn er 'spelregels' opgesteld (bijlage 6).

Samenvatting

Alle informatie in dit voorstel en in de bijlagen is gericht op twee principes:

1. Een sluitende meerjarenbegroting te realiseren zonder de Algemene Reserve verder uit te putten;
2. Uw raad zoveel mogelijk keuze te bieden via een integrale afweging;

Gezien de forse opgave waar West Betuwe voor staat, heeft ons college het wijs geacht om, mede gezien het budgetrecht van uw raad en de kaderstellende rol die uw raad bezit, een zo neutraal mogelijk voorstel aan u voor te leggen, en u daarmee u alle ruimte voor beraadslaging en keuzevrijheid te bieden. Daarom hebben wij de groslijst gesorteerd op basis van het afwegingskader dat u zelf heeft vastgesteld, zonder hierin een eigen prioritering aan te brengen of keuzes te maken. Hiermee hoopt ons college dat u, gevoed door uw eigen afwegingskader, optimale keuzevrijheid heeft om naar eigen inzicht een sluitende meerjarenbegroting te bereiken.

Besluitgeschiedenis

In de loop van 2020 heeft het college drie (uitgebreide) informatienota's verzonden aan uw raad om u proactief te informeren op de te lopen harmonisatiestrategie en het project West Betuwe financieel in evenwicht:

1. Raadsinformatienota harmonisatiestrategie

Te vinden op de lijst met ingekomen stukken van de raadsvergadering van 3 maart 2020

2. Raadsinformatienota West Betuwe financieel in evenwicht

Te vinden op de lijst met ingekomen stukken van de raadsvergadering van 26 mei 2020

3. Raadsinformatienota Voorbereiding Begrotingsbehandeling 5 november

Te vinden op de lijst met ingekomen stukken van de raadsvergadering van 27 oktober

Binnen de lopende P&C-cycli heeft u in 2020 al de volgende stukken vastgesteld:

1. De Perspectiefnota 2021, inclusief afwegingskader

Behandeld in de raadsvergadering van 7 juli 2020

2. De Tweede Bestuursrapportage

Behandeld in de raadsvergadering van 27 oktober 2020

Beoogd effect

1. Een meerjarig sluitende begroting 2021-2024, en repressief toezicht door de provincie. Dit houdt in dat er vooraf geen goedkeuring is vereist om tot uitvoering te gaan van de begroting, inclusief nieuw beleid.
2. Een leefbare gemeente waarbij de lasten zoveel mogelijk beperkt zijn.

Argumenten

1.1 Het nieuwe beleid is een opsomming van alle geuite wensen door uw raad;

In het afgelopen half jaar is door uw raad een grote hoeveelheid besluiten genomen waar structurele en incidentele kosten mee zijn gemoeid. Voor zover die voldeden aan de 3 O's (Onvoorzien, Onontkoombaar en Onuitstelbaar) zijn deze reeds verwerkt in de begroting. Zie daarvoor bladzijde 13 van de begroting. Voorbeelden hiervan zijn de investeringen in Wegen en gevolgen van het beleidsplan Sociaal Domein (zie argument 1.4). Besluiten die niet voldoen aan de 3 O's staan op de lijst met wensen nieuw beleid.

1.2 Uw raad heeft de mogelijkheid om nieuw beleid door te voeren na dekking;

Indien uw raad nieuw beleid 'definitief' in de begroting verwerkt wil hebben, kunt u dit aangeven via amendementen. Ook hiervoor gelden de hierboven reeds genoemde spelregels: dit dient **altijd** voorzien te zijn van een dekkingsvoorstel. Immers, doorvoeren van nieuw beleid vraagt om extra ingrepen / bezuinigingen om de meerjarenbegroting sluitend te krijgen. Indien er geen amendementen worden aangenomen voor het doorvoeren van nieuw beleid komt dit nieuwe beleid **niet** in uitvoering in 2021 en verder.

1.3 Incidenteel geld is mogelijk nodig om de algemene reserve aan te vullen;

Wellicht dat de gedachte opkomt: incidentele wensen voor nieuwe beleid kunnen wel zonder dekking worden doorgevoerd, want we hebben een grote algemene reserve. Dit beeld verdient enige correctie. Weliswaar heeft de algemene reserve recentelijk een boost gekregen door de eenmalige inkomsten van de verkoop van de Eneco-aandelen, daartegenover staan incidentele uitgaven voor de (t)Huisvesting, het beheerplan Wegen, het beheerplan Groen en het beleidsplan Sociaal Domein. Daarnaast heeft uw raad op 26 mei de Nota Reserves en Voorzieningen vastgesteld waarin staat vastgelegd hoe hoog de algemene reserve minimaal moet zijn (3x de omvang van de gewogen risico's).

In tabel 2 hierboven staat aangegeven dat er weliswaar nu nog geld beschikbaar is in de algemene reserve, maar ook dat die in 2024 niet meer toereikend is en onder het gewenste niveau zakt. Mogelijke benodigde investeringen om structurele bezuinigingen uit de groslijst te bereiken zijn hierin nog niet verwerkt, evenmin als uw mogelijke wensen rondom nieuw beleid zoals die staan verwoord in bijlage 2. Mogelijk dat de algemene reserve met die incidentele uitgaven wél onder de minimale 8 miljoen zakt.

Daar komt bij dat het van belang is om ook in 2022 en 2023 een sluitende begroting te hebben, aangezien tekorten direct ten laste gaan van de algemene reserve. Hierdoor vallen de vrij beschikbare middelen weg. Ook hiervoor zijn dus incidentele bezuinigingen nodig.

1.4 De ombuigingen op het Sociaal Domein dragen voor 2021 en 2022 al bij aan de bezuinigingen;

In de raadsvergadering van 27 oktober jl. heeft u het beleidsplan sociaal domein vastgesteld. Conform uw besluit zijn de benodigde investeringen én de bijbehorende besparingen voor 2021 en 2022 verwerkt in de meerjarenbegroting, als onderdeel van de taakstelling van 1 miljoen. De te behalen voordelen door uitvoering van het plan in het derde en vierde jaar (2023 en 2024) zijn opgenomen als mogelijke besparing in de groslijst bezuinigingen. Aanvullend daarop is ook het maximale scenario van het beleidsplan sociaal domein in de groslijst opgenomen, direct in de regel eronder. De benodigde investeringen voor dat derde en vierde jaar zijn verwerkt in de risicoparagraaf van de begroting. De keuze is aan u om die al dan niet te benutten om een sluitende meerjarenbegroting te realiseren.

1.5 De lijst bevat voorstellen die het inwonerspanel heeft aangeleverd;

Aan het inwonerspanel is gevraagd om bezuinigingsmogelijkheden aan te dragen. Het overgrote deel van de 300(!) ingediende ideeën sloot goed aan bij de bezuinigingen die door de ambtelijke organisatie reeds werden uitgedacht. Het restant is als onrealistisch / onhaalbaar beoordeeld ("gemeente opknippen en verdelen over omliggende gemeenten"). In bijlage 4 vindt u de reactie van het inwonerspanel op verschillende bezuinigingsmogelijkheden. Dit is verwerkt in het afwegingskader van de groslijst.

2.1 Diverse bezuinigingsvoorstellen kunnen na verkenning ook bijdragen aan de opgave;

In de verkenning van de mogelijke besparingen zijn ook voorstellen gedaan die te ingewikkeld zijn om te kwantificeren: een reëel structureel besparingsbedrag noemen is nagenoeg onmogelijk. Hiervoor zijn nadere verkenningen nodig. Een voorbeeld van zo'n verkenning is de besparing op gemeenschappelijke regelingen: wellicht is dit mogelijk, maar daarvoor is West Betuwe wel afhankelijk van andere gemeenten in de gemeenschappelijke regelingen óf er moet ingeboet worden op kwaliteit. Een dergelijk voorstel vraagt, evenals de andere onderwerpen op de lijst, om nadere verkenning.

3.1 De OZB-verhoging is de sluitpost voor een sluitende meerjarenbegroting;

Naast de mogelijkheid om een verhoging van de OZB als dekking te gebruiken voor de amendementen (zie bijlage 6), wordt de OZB-verhoging ook gebruikt als sluitpost voor de meerjarenbegroting. Mocht na de verwerking van alle amendementen (rondom bezuinigingen of rondom nieuw beleid) er toch een tekort resteren op de meerjarenbegroting, wordt in de definitieve begroting een stijging van de OZB doorgevoerd, zo hoog als nodig is om de begroting meerjarig

sluitend te krijgen (dus in 2024). Mochten er in de jaren tot 2024 structurele meevallers zijn, kan bij de begrotingsbehandeling 2024 (in november 2023) deze verhoging eenvoudig ongedaan worden gemaakt.

4.1 en 5.1 De gemeenteraad dient op basis van de Gemeentewet de meerjarenbegroting vast te stellen;
De gemeenteraad autoriseert met het vast stellen van de begroting het college tot het doen van uitgaven. Dit is conform artikelen 189 t/m 192 van de Gemeentewet.

4.2 en 5.2 Hiermee wordt voorkomen dat West Betuwe onder preventief toezicht van de provincie wordt gesteld;

De gemeente West Betuwe valt onder het repressief toezicht. Dit houdt in dat er vooraf geen goedkeuring vereist is van de Provincie om tot uitvoering over te gaan van de begroting, inclusief nieuw beleid. Voorwaarde is dat de meerjarenraming structureel in evenwicht is. Door in te stemmen met de bezuinigingsvoorstellen (al dan niet geamendeerd) is deze sluitende meerjarenbegroting gegarandeerd.

Kanttekeningen

1.1 Bezuinigingen op personeel zijn niet inbegrepen;

In de groslijst bezuinigingen ontbreken personele bezuinigingen. Vanuit de herindeling ligt er namelijk al een taakstelling op de detailstructuur. In 2020 is een benchmarkonderzoek uitgevoerd naar de personele bezetting van West Betuwe in vergelijking met andere, vergelijkbare gemeenten. De input vanuit die benchmark wordt gebruikt voor het dichtlopen van de taakstelling op de detailstructuur.

4.1 Er zijn gemeenten die hun begroting niet-sluitend vaststellen;

In 2019 hebben enkele gemeenten, bijvoorbeeld Zwijndrecht, een niet-sluitende begroting vastgesteld. Hiermee wilden zij een signaal afgeven richting het Rijk dat het water hen financieel aan de lippen staat. Ons college is van mening dat het belangrijk is om signalen af te geven aan het Rijk over de financiële positie van gemeenten in het algemeen en West Betuwe in het bijzonder. Daartoe heeft zij verschillende acties ondernomen. Zie daarvoor ook de Raadsinformatienota op de lijst met ingekomen stukken in uw vergadering van 27 oktober. Tegelijkertijd is ons college van mening dat het onverantwoord is om een niet-sluitende begroting als signaal te gebruiken. Vanuit het principe van verantwoord bestuur wil ons college zorgvuldig met gemeenschapsgeld omgaan en daarom de meerjarenbegroting sluitend vaststellen.

Financiën

Hier treft u nogmaals de tabel aan welke ook in de inleiding staat vermeld. Het vertrekpunt daarbij is de opgestelde begroting welke aan u voor ligt. In de tabel staan de effecten van de Tweede Bestuursrapportage ook vermeld. In de derde regel staat het benodigde (structurele) bedrag om in 2024 het begrotingssaldo minimaal op 0 te hebben. Dat structurele bedrag is gehanteerd om de 'rode streep' te plaatsen in de lijst met bezuinigingsvoorstellen.

Raadsbesluit

De raad van de gemeente West Betuwe;

gelezen het voorstel van het college van burgemeester en wethouders van 29 september 2020,

besluit:

1. Onderdeel 1 t/m 23 uit de voorgelegde structurele bezuinigingsmogelijkheden en onderdeel 48 t/m 51 uit de voorgelegde incidentele bezuinigingsmogelijkheden, zoals verwoord in bijlage 2, op te nemen in de begroting 2021-2024, ter dekking van het structurele begrotingstekort volgens het meerjarenperspectief uit de Tweede Bestuursrapportage 2020;
2. Het college opdracht geven de lijst 'langetermijnverkenningen,' te onderzoeken;
3. Het eventuele restant begrotingstekort aan te vullen met het ophogen van de OZB;
4. De programmabegroting 2021, met inachtneming van de gemaakte keuzes bij beslispunt 1 en 3, vast te stellen;
5. De meerjarenraming 2022-2024, met inachtneming van de gemaakte keuzes bij beslispunt 1 en 3 voor wat betreft de begrotingscijfers voor kennisgeving aan te nemen.

Aldus besloten in de openbare vergadering
van 5 november 2020, nummer 2020/124,

de griffier,
Hans van der Graaff

de voorzitter,
Servaas Stoop