GEMEENTE
Stadskanaal

Raadsvergadering : 6 februari 2023

Voorstelnr. : Z-22-109537/D/22/268083

Onderwerp : **Raadsvoorstel Kadernota Financieel Perspectief 2023-2033**

Stadskanaal, 2 december 2022

Beslispunten
De Kadernota Financieel Perspectief 2023-2033 vast te stellen. Dit houdt in dat u:
1. akkoord gaat met het verwerken van de effecten van de Septembercirculaire 2022 in de begroting 2023
2. akkoord gaat met het ramen van een stelpost van € 800.000,00 in de begroting 2023 voor het opvangen van niet voorziene loon- en prijsontwikkelingen
3. akkoord gaat met het verwerken van de financiële effecten van de in hoofdstuk 2 (tabel onder 2.1) genoemde beleidsverplichtingen, beleidswensen en verruimingsmaatregelen.
4. de benodigde investeringskredieten voor bestaand beleid en beleidsverplichtingen beschikbaar stelt
5. instemt met de beleidswensen en verruimingsmaatregelen voor de periode na 2024 en deze jaarlijks via de perspectiefnota beoordeelt voor verwerking in de daaropvolgende begroting
6. instemt met de beleidsverplichtingen vanaf 2027 en deze via de perspectiefnota beoordeelt voor verwerking in de daaropvolgende begroting
7. de komende jaren terughoudend omgaat met positieve rekeningsaldi, om van deze saldi € 1 miljoen per jaar toe te voegen aan de reserve Verkoopopbrengst aandelen Essent en het restant aan de algemene reserve.

Aan de raad

Inleiding
Voor u ligt de Kadernota Financieel Perspectief 2023-2033. In deze nota is een beeld geschetst van de verwachte financiële situatie voor de gemeente Stadskanaal in de komende jaren en is een aantal keuzes voorgelegd om te sturen op een duurzaam begrotingsevenwicht.

Waarom een nota Financieel Perspectief 2023-2033?
De financiële situatie in de gemeente Stadskanaal is al jaren een zorg. Sinds 2010 is voor ongeveer € 11 miljoen aan bezuinigingsmaatregelen genomen en uitgevoerd. De financiële problemen leken opgelost tot in 2015 de gemeenten taken in het sociaal domein overnamen van het Rijk. Taken op het gebied van bijvoorbeeld zorg aan ouderen, zorg aan mensen met een beperking en zorg aan jeugd. Het geld dat het kabinet daarvoor aan de gemeente gaf, bleek niet voldoende te zijn.

Bij het opstellen van de begroting voor 2021 bleek dat de inkomsten te weinig waren om de kosten te kunnen betalen, er was dus een begrotingstekort. Bij het opstellen van de begroting wordt altijd een financiële doorkijk gemaakt naar de drie jaren die volgen op de begroting (de meerjarenraming) in dit geval dus voor de jaren 2022, 2023 en 2024. Het bleek dat ook voor deze jaren een begrotingstekort werd verwacht. Daarmee was er sprake van een zorgelijk financieel perspectief voor de gemeente.
Het college heeft als reactie daarop een nota met maatregelen aan de raad aangeboden. Het doel van de maatregelen was om opnieuw te bezuinigen om zo toch een sluitende begroting en meerjarenraming te kunnen opstellen.

“Tot hier en niet verder”. Dit standpunt van de gezamenlijke raadsleden tijdens de vergadering van de raadscommissie van oktober 2020 was aanleiding om geen maatregelen te nemen maar om een niet sluitende begroting 2021 en meerjarenraming 2022-2024 bij de provincie Groningen neer te leggen.

De provincie houdt namelijk toezicht op de financiën van de gemeente en geeft ieder jaar een oordeel over de begroting en meerjarenraming.

Wanneer sprake is van overschotten in de begroting wordt de gemeente onder *repressief* toezicht gesteld. Dit is toezicht *achter*af, de gemeente krijgt dan toestemming om de bedragen die in de begroting zijn opgenomen te mogen besteden. In het geval van Stadskanaal was er louter sprake van begrotingstekorten. De provincie heeft daarom de gemeente onder *preventief* toezicht gesteld. Dit is toezicht *voor*af, de provincie kijkt dan mee welke uitgaven de gemeente doet en of deze wel echt nodig zijn. Ook heeft de provincie opdracht gegeven om een herstelplan op te stellen. In dit plan moet de gemeente aangegeven hoe en met welke maatregelen de gemeente op korte maar ook lange termijn weer financieel gezond wordt. Dus, hoe het begrotingsevenwicht duurzaam wordt hersteld.

Voor het opstellen van een herstelplan heeft in 2021 bureau Berenschot een financieel onderzoek verricht naar de begroting en de mogelijke maatregelen. De belangrijkste conclusie en het advies van bureau Berenschot was dat de financiële situatie van de gemeente Stadskanaal “broos is” en ‘ingrijpen’ nodig.

De opdracht om een herstelplan op te stellen heeft uiteindelijk geresulteerd in deze Kadernota Financieel perspectief 2023-2033. In de nota is in beeld gebracht:
1. wat de huidige en de te verwachte financiële situatie is;
2. hoe de gemeente er voor wil zorgen dat de financiële reserves voldoende zijn;
3. welke taken/beleidsontwikkelingen er de komende jaren nog meer op de gemeente afkomen;
4. welke maatregelen/ombuigingen nodig zijn om deze beleidsontwikkelingen te kunnen betalen.

De conclusie uit de nota is dat de gemeente de komende jaren er financieel beter voorstaat maar alleen kan voldoen aan alle verplichtingen en wensen die in de nota zijn opgenomen als er keuzes worden gemaakt: óf wensen worden geschrapt en/óf ombuigingsmaatregelen worden getroffen.

Beoogd effect
Met de Kadernota Financieel perspectief 2023-2033 een kader stellen voor het opstellen van de jaarlijks perspectiefnota.

Argumenten

Huidige en verwachte financiële situatie
Op 7 november heeft uw gemeenteraad de begroting 2023 vastgesteld met daarin de meerjarenraming 2024-2026. En tijdens de raadsvergadering van 21 november 2023 is besloten om in 2023 € 500.000,00 beschikbaar te stellen voor het instellen van een noodfonds armoede. Dit is de eerste wijziging op de begroting 2023. De financiële situatie ziet er daarna als volgt uit:

Prognose begrotingssaldi	2023	2024	2025	2026
huidige begrotingssaldi	3.099.000	5.456.000	7.250.000	-53.000
Raad 22 november Noodfonds armoede	-500.000	0	0	0
Saldo na 1e begrotingswijziging	2.599.000	5.456.000	7.250.000	-53.000

De financiële situatie is in het afgelopen jaar dus flink verbeterd, alleen in 2026 is er nog sprake van een begrotingstekort. Het positieve beeld komt niet omdat de gemeente maatregelen heeft getroffen maar door de financiële verhouding met het Rijk, er is namelijk meer geld aan het Gemeentefonds toegevoegd. De gemeente ontvangt vanuit dit fonds geld om haar taken uit te voeren. Ongeveer 72% van alle gemeentelijke uitgaven worden afgedekt door de uitkeringen uit het Gemeentefonds. Voor 2023 is € 130 miljoen aan uitgaven geraamd. Deze worden onder andere betaald met € 93 miljoen aan uitkeringen uit het Gemeentefonds.

Hoeveel geld een gemeente krijgt vanuit het Gemeentefonds wordt jaarlijks bekend gemaakt door het ministerie van Binnenlandse Zaken in circulaires. De belangrijkste zijn jaarlijks de meicirculaire en de septembercirculaire. Informatie in de meicirculaire wordt in de septembercirculaire geactualiseerd.

De gemeentefondsuitkeringen in de begroting 2023 en meerjarenraming 2024-2026 zijn gebaseerd op informatie in de Meicirculaire 2022. Inmiddels is ook de Septembercirculaire 2022 ontvangen.

Onze gemeente ontvangt vanaf 2023 € 800.000,00 meer voor loon- en prijscompensatie. In de begroting 2023 is tot dusver rekening gehouden met een loonstijging van 3% en een prijsontwikkeling van 2,5%. In de komende voorjaarsnota wordt een inschatting gemaakt van een geactualiseerd verwacht effect van de loon- en prijsontwikkeling op het begrotingssaldo 2023. Wij stellen voor in de begroting 2023 aan de uitgavenkant een stelpost van € 800.000,00 op te nemen om het verwachte nadelig effect van de loon- en prijsstijgingen op te vangen.

Het meest opvallende in de septembercirculaire is dat het kabinet in 2026 eenmalig extra geld aan gemeenten geeft via het Gemeentefonds. Het gaat om incidenteel € 924 miljoen. Voor onze gemeente betekent dit een hogere uitkering van € 1.968.000,00. Overige ontwikkelingen uit de septembercirculaire leveren een hogere uitkering op van € 576.000,00 in 2026. In 2026 ontvangen we dus € 2.544.000,00 (€ 1.968.000,00 + € 576.000,00) meer aan uitkeringen uit het Gemeentefonds en verandert het begrotingstekort van € 53.000,00 in een begrotingsoverschot van € 2.491.000,00. Een nieuwe financiële situatie dus. Wij vragen u akkoord te gaan met het verwerken van de financiële effecten van de Septembercirculaire 2023 in de begroting 2023.

Het Rijk heeft het extra geld eenmalig beschikbaar gesteld in 2026, dus niet voor 2027. Toch heeft het Rijk in overleg met de provincie (als toezichthouder) aangegeven dat de gemeente er vanuit mag gaan dat de hogere uitkering uit het gemeentefonds structureel is. Dat betekent dat het begrotingssaldo in 2026 ook richtinggevend is voor 2027 en volgende jaren.

Wijzigingen op de begroting 2023

De begroting die op 7 november is opgesteld is beleidsarm. Dat betekent dat er geen budget beschikbaar is gesteld voor beleidsontwikkelingen. Beleidsontwikkelingen zijn onderverdeeld in beleidsverplichtingen en beleidswensen. Beleidsverplichtingen moeten zonder meer worden uitgevoerd, voor het uitvoeren van beleidswensen kan een keuze worden gemaakt (wel óf niet uitvoeren).

Wanneer rekening wordt gehouden met het verwerken van de Septembercirculaire 2023, het uitvoeren van alle beleidsverplichtingen, beleidswensen met financiële consequenties vanaf 2023 én het realiseren van verruimingsmaatregelen met financiële consequenties vanaf 2023, is de prognose van begrotingssaldi:

Prognose begrotingssaldi	2023	2024	2025	2026
Begroting 2023 na 1e wijziging	2.599.000	5.456.000	7.250.000	-53.000
Uitwerking septembercirculaire (par 2.2)	-356.000	-212.000	-49.000	2.544.000
Saldi na verwerken septembercirculaire	2.243.000	5.244.000	7.201.000	2.491.000
Beleidsverplichtingen 2023 (par 2.3.1)	-607.000	-439.000	-439.000	-439.000
Beleidsverplichtingen 2024-2026 (par 2.3.2)		-596.000	-832.000	-1.286.000
Saldi met uitvoering verplichtingen	1.636.000	4.209.000	5.930.000	766.000
Beleidswensen (par 2.3.2)	-702.000	-274.000	-199.000	-199.000
Verruimingsmaatregelen 2023	165.000	294.000	294.000	294.000
Saldi begrotings 2023	1.099.000	4.229.000	6.025.000	861.000

De onderste regel van deze tabel laat positieve saldi zien. Uw raad heeft de keuze om niet akkoord te gaan met één of meerdere beleidswensen. De lasten worden in dat geval lager en de positieve saldi worden groter. Wanneer uw raad niet akkoord gaat met één of meerdere verruimingsmaatregelen worden de positieve saldi lager.

In paragraaf 2.4 zijn beleidsverplichtingen voor de periode 2027-2033 en een beleidswens 2024-2026 genoemd. De financiële consequenties hiervan zijn niet verwerkt in bovenstaande tabel. In de komende perspectiefnota's worden deze wensen en verplichtingen beoordeeld voor verwerking in de daaropvolgende begroting. In de volgende tabel zijn beeldvormend de consequenties verwerkt:

Prognose begrotingssaldi	2024	2025	2026	2027-2033
Saldi begroting 2023	4.229.000	6.025.000	861.000	811.000
Beleidswensen 2024-2026 (par 4.2.2)	0	0	-1.000.000	-1.000.000
Beleidswensen 2027-2033 (par 4.2.3)				-1.184.000
Saldi na uitvoeren wensen	4.229.000	6.025.000	-139.000	-1.373.000

De laatste regel in deze tabel laat zien dat wanneer naast alle beleidsverplichtingen ook de beleidswens worden uitgevoerd, in de periode 2027-2033 een structureel begrotingstekort ontstaat van bijna € 1,4 miljoen. Dit betekent het maken van noodzakelijke keuzes: óf beleidswensen worden niet of gedeeltelijk uitgevoerd en/óf er worden maatregelen getroffen om de financiële ruimte te vergroten. Mogelijke maatregelen zijn opgenomen in hoofdstuk 5 van de nota. In de volgen de tabel is het effect van de maatregelen verwerkt. De prognose is dat de voorgestelde verruimingsmaatregelen onvoldoende zijn, er is op termijn sprake van een begrotingstekort van € 257.000,00.

Prognose begrotingssaldi	2024	2025	2026	2027-2033
Saldi na uitvoeren wensen	4.229.000	6.025.000	-139.000	-1.373.000
Verruimingsmaatregelen 2024-2026	472.000	731.000	1.116.000	1.116.000
Saldi na uitvoeren wensen	4.701.000	6.756.000	977.000	-257.000

Investeringen

In de beleidsarme begroting 2023 zijn geen nieuwe investeringen opgenomen. De noodzakelijke investeringen voor de periode 2023-2026 op basis van bestaand beleid en beleidsverplichtingen zijn nu in deze kadernota genoemd. Dit betreft investeringen waarvoor voor de lasten dekking aanwezig is, ze hebben dus geen effect op het financiële meerjarenperspectief. Voor de investeringen in het begrotingsjaar 2023 vragen wij u de benodigde kredieten beschikbaar te stellen

Voldoende reserves

Zoals ieder bedrijf en particulier huishouden loopt ook de gemeente risico's. Voor een deel zijn risico's en de financiële omvang daarvan bekend (gekwalificeerd) maar er zijn ook risico's (niet-gekwalificeerd) waarvan de financiële omvang niet bekend is. Naast dat er geld is om gekwalificeerde risico's op te kunnen vangen, is het ook belangrijk dat er geld is om tegenvallers (zoals bijvoorbeeld een nadelig jaarrekeningsaldo) te kunnen opvangen. De gemeente komt door een nadelig resultaat in een jaarrekening dan niet direct in de financiële problemen. De gemeente moet daarvoor geld aan de kant zetten om ook deze niet-gekwalificeerde risico's te kunnen opvangen. Dit geld wordt in algemene reserves gestopt. Onze gemeente heeft twee algemene reserves, de *Algemene reserve* en de *reserve Verkoop aandelen Essent*. Deze reserves vormen een buffer om risico's op te vangen.

Algemene reserve

Voor de gekwalificeerde risico's vormt de Algemene reserve een buffer. De Algemene reserve mag niet lager zijn (de minimale omvang) dan het totaal van deze risico's vermenigvuldigd met een voorgeschreven factor (1,15). Op dit moment is de Algemene reserve € 8 miljoen, de omvang van de gekwalificeerde risico's is € 7 miljoen. Dit bedrag vermenigvuldigd met de factor van 1,15 is € 8 miljoen. Zodra het totaal aan risico's wijzigt, wijzigt ook de ondergrens van de Algemene reserve.
De Algemene reserve heeft daarmee een ondergrens dat voldoende is om de gekwalificeerde risico's te dekken.

Reserve Verkoop aandelen Essent
In de afgelopen jaren is noodgedwongen de (algemene) reserve *Verkoop aandelen Essent* als buffer ingezet om nadelen (de niet-gekwalificeerde risico) op te vangen. Dit omdat de ondergrens van € 8 miljoen in de Algemene reserve is bereikt. Oorspronkelijk zat er € 14 miljoen in de reserve en de verwachting is dat de omvang eind 2022 nog € 10 miljoen is. Naast een bufferfunctie heeft deze reserve anders dan de Algemene reserve ook een financieringsfunctie. Dit een ingewikkelde technische functie. In het kort komt het op er neer dat wanneer de reserve lager wordt, de gemeente voor de begroting (rente)baten mist. De reserve is lager dan de oorspronkelijk € 14 miljoen en de gemeente mist dus baten. Door de reserve de komende jaren weer op het oorspronkelijke niveau van € 14 miljoen te brengen worden ook de baten weer hersteld. Het college stelt daarom voor de komende jaren jaarlijks € 1 miljoen van verwachte rekeningoverschotten aan de reserve toe te voegen tot er weer € 14 miljoen in zit.

Om voor de toekomst de (rente)baten veilig te stellen moet € 14 miljoen in de reserve Verkoop aandelen Essent blijven. Om niet-gekwalificeerde (en dus niet te kwantificeren risico's) te kunnen opvangen is daarom een aanvullende buffer nodig. Wij vragen u daarom om na de toevoeging van € 1 miljoen aan de reserve Verkoop aandelen Essent, het restant van de in de komende jaren verwachte rekeningoverschotten toe te voegen aan de Algemene reserve.

De Algemene reserve bestaat daarmee uit twee delen:
-onder de minimale omvang (€ 8 miljoen) is het bedoeld om gekwalificeerde risico's af te dekken,
-boven de minimale omvang is bedoeld als buffer voor nieuwe risico's. Deze risico's kunnen ieder moment en op ieder beleidsterrein ontstaan en zijn niet kwantificeerbaar.
Er is geen landelijke norm of richtlijn voor de maximale omvang van de Algemene reserve. Ieder jaar gaat het college inventariseren wat er in de daaropvolgende tien jaar op de gemeente afkomt, de omvang van de Algemene reserve beoordelen en als het nodig is maatregelen voorstellen.

Naast de Algemene reserves heeft de gemeente bestemmingsreserves. Het geld in deze reserves is bestemd voor het uitvoeren van vooraf door de gemeenteraad bepaalde taken (zoals het vervangen van sportvelden, maatregelen in het kader van stedelijke vernieuwing en egaliseren van de afvalstoffenheffing). Voorkomen moet worden dat geld uit deze reserves worden ingezet voor het afdekken van risico's. Dat zou immers direct consequenties hebben voor het uitvoeren van die taken.

<u>Toekomstige taken en beleidsontwikkelingen</u>
Voor een gezond financieel perspectief is het belangrijk te weten welke taken en beleidsontwikkelingen de komende jaren op de gemeente afkomen en welke financiële gevolgen die hebben. Het is dan mogelijk om tijdig maatregelen te treffen om te voorkomen dat er in de toekomst begrotingstekorten ontstaan.

De financiële gevolgen van de nu bekende beleidsontwikkelingen zijn voor de komende tien jaar in beeld gebracht. Deze zijn opgenomen in paragraaf 2.3 voor zover het om taken gaat die met ingang van 2023 worden uitgevoerd. Wij vragen u de financiële effecten van deze taken nu te verwerken in de Begroting 2023.
In paragraaf 4.2 gaat het om taken die vanaf 2024 worden uitgevoerd. Wij vragen in te stemmen met deze taken en deze jaarlijks in de perspectief nota te beoordelen voor verwerking in de daaropvolgende begroting.

De lijst met beleidsontwikkeling is een momentopname. De ontwikkelingen in Nederland staan niet stil. De dynamiek van de samenleving heeft ook in de toekomst gevolgen voor de begroting van de gemeente. De lijst wordt daarom jaarlijks geactualiseerd in de perspectiefnota.

<u>Maatregelen om alles te kunnen betalen</u>
Op grond van de prognose is het te verwachten dat in de komende tien jaar weer begrotingstekorten ontstaan. In dat geval moet de gemeente maatregelen nemen.

Voor het begrotingstoezicht moet er sprake zijn van een begroting die reëel en structureel in evenwicht is. Reëel betekent dat alle lasten en baten die in de begroting zijn opgenomen, goed onderbouwd zijn.

Structureel wil zeggen dat een begroting niet met het eenmalig schrappen van uitgaven óf eenmalig toevoegen van een bate in evenwicht is gebracht. Genomen maatregelen moeten dus een meerjarig financieel effect hebben.

Is de begroting niet reëel en structureel in evenwicht, dan dreigt opnieuw preventief begrotingstoezicht. Er moeten dan maatregelen worden genomen waarmee financiële ruimte in de begroting ontstaat.

In de afgelopen jaren zijn verschillenden mogelijke financiële verruimingsmaatregelen benoemd en onderzocht. In de nota staat een lijst met maatregelen met een totale verruiming van € 1,4 miljoen gefaseerd over de periode 2023-2026. De impact verschilt per maatregel: er zijn maatregelen die weinig directe gevolgen hebben voor de burgers van onze gemeente. Deze maatregelen kunnen “relatief gemakkelijk” en met ingang van 2023 worden ingevoerd. Andere maatregelen raken (een deel van) de samenleving direct en vragen om een zorgvuldige afweging en invoering op termijn.
Wij vragen akkoord te gaan met de verruimingsmaatregelen met financieel effect voor 2023 en de Begroting 2023 aan te passen met de verruimingsmaatregelen. Met betrekking tot de maatregelen die effect hebben vanaf 2026 vragen wij u in te stemmen met deze maatregelen en jaarlijks in de perspectiefnota te beoordelen op verwerking in de daaropvolgende begroting.

In het kader van goed bestuur ligt het voor de hand om jaarlijks kritisch te zijn én blijven op inkomsten en uitgaven, en daar waar mogelijk verbetering van de financiële positie na te streven.

Aanpak/uitvoering/voortgang
De Kadernota Financieel Perspectief 2023-2033 wordt op 12 december informatief behandeld tijdens de raadscommissie. Vervolgens heeft u tot 6 januari de mogelijkheid om schriftelijke technische vragen in te dienen bij de griffie. De vragen worden door ons beantwoord op 18 januari.
De inhoudelijke behandeling vindt plaats tijdens de raadsvergadering van 30 januari, besluitvorming tijdens de raadsvergadering van 6 februari.

Burgemeester en wethouders

de heer G.J. van der Zanden
secretaris

de heer K. Sloots
burgemeester

GM/