

Besluit van het college van B&W gemeente Aalten

Zaakkenmerk/Onderwerp	Z/21/088285/Voorlopige kaders begroting 2022
Afdeling	Bedrijfsvoering/team Informatiebeheer
Zaakkenmerk/Documentkenmerk	Z/21/088285/D-316442
Vertrouwelijkheid	Openbaar
Portefeuillehouder	T. Kok
Uitvoeringsprog. Raad	
Besloten in de vergadering van	B&W vergadering d.d. 06 apr 2021

Toelichting voorstel

Samenvatting	<p>Wethouder T. Kok</p> <p>Volgens de vaste jaarlijks terugkerende procedure biedt het college uiterlijk in mei de raad de kaders aan voor de begroting van het volgende jaar.</p> <p>In deze kaders besteden we aandacht aan een aantal financiële issues die op de gemeente afkomen. Om in het verlengde daarvan afspraken te maken voor de begroting 2022-2025. Zoals de afgelopen jaren gebruikelijk gaat dit om voorlopige kaders. Met alle onzekerheid rondom voornamelijk de herijking van het gemeentefonds, dat zijn weerslag vanaf 2023 gaat hebben, wordt voorgesteld te focussen op het reëel sluitend maken van de begroting voor specifiek het jaar 2022. Natuurlijk wordt er ook een meerjarenbegroting opgesteld, maar met de onzekerheid hieromtrent blijft de waarde hiervan beperkt.</p>
---------------------	---

Voorgestelde beslispunten	1. Instemmen met de voorlopige kaders 2022 en de hierin genoemde uitgangspunten.
----------------------------------	--

Besluit	Akkoord.
----------------	----------

Inleiding	<p>In de door de raad vastgestelde Financiële verordening (Gemeentewet artikel 212) is opgenomen, dat het college uiterlijk 31 mei de raad de kaders voor de komende programmabegroting 2022-2025 voorlegt. Om de komende maanden deze begroting op te kunnen stellen is het van belang een aantal uitgangspunten te formuleren. Zeker is dat de herijking van het complete gemeentefonds (dus zowel het klassieke deel als het sociaal domein) zoals het er nu uitziet op zijn vroegst tot gevolgen leidt met ingang van 2023. Besluitvorming hierover is doorgeschoven naar het nieuwe kabinet. In de volgende paragraaf wordt de financiële situatie toegelicht.</p>
------------------	---

**Argumente
n**

Financiële uitgangssituatie:

De jaarrekening, die momenteel door de accountants van Baker Tilly wordt gecontroleerd, stevent op dit

moment over 2020 af op een overschot van €446.000. Dit saldo is mede zo positief omdat er in de najaarsnota 2020 een budget is vrijgevalen van ruim 1,1 miljoen euro, dat is overgeheveld naar de komende jaren. In die komende jaren belasten deze opgeschoven budgetten de begrotingssaldi. Met 1 miljoen euro betreft dit hoofdzakelijk het jaar 2021. Er wordt nog bezien in hoeverre we net als andere gemeenten of zoals bijvoorbeeld de Veiligheidsregio Noord Oost Gelderland dit voortaan via een tijdelijke overhevelingsreserve laten lopen. Voordeel is dat overheveling van budget van het ene naar het volgende jaar met die werkwijze geen invloed meer heeft op het resultaat.

Qua reservepositie is in de loop van 2020 de hoogte van de algemene reserve gedaald van 14,6 miljoen euro naar 12,8 miljoen. Hierin is het positieve resultaat over 2020 nog niet meegenomen, omdat daar nog geen besluitvorming over is vastgesteld. Na aftrek van de door de raad vastgestelde onttrekkingen voor 2021 komt de stand uit op 11,4 miljoen euro.

Onderstaand het verloop van de algemene reserve in 2020 en 2021:

Stand per 1 januari 2020 (bedragen x € 1.000)		14.616
Rekeningtekort 2019		-1.302
Mutaties 2020		
P1	Volkshuisvestingstaken	-4
P1	Structuurversterking kernen	-7
P1	Niet Actief Bewaakte Overgangen (NABO's)	-206
P1	Regiodeal	-34
P1	Afwaardering Pand Wilhelminastraat 7/7A, Dinxperlo	-296
Div	Betaalde Leader bijdrage	-84
P1	Toevoeging saldo reserve dorpsuitleg	263
P1	Liquidatieuitkering Recreatieschap Achterhoek Liemers	36
P1	Bijdrage aankoop Slingepas	-63
P2	Naoverfonds	-28
P2	Boogie Woogie frictiekosten	-58
		-481
Totaal onttrekking 2020		-1.783
Stand per 31 december 2020		12.833
Mutaties uit de najaarsnota 2020		
P1	SGW: restant budget volkshuisvestingstaken naar 2021	-9
P2	Regiodeal	-442
P1	Structuurversterking kernen	-293
P1	Structuurversterking kernen naar 2021	-149
P1	Visie Centrumplan Dinxperlo	-300
P2	Leaderbudget	-163
P2	Naoverfonds	-95
		-1.451
Verwachte stand per 31 december 2021		11.382

Ook de ratio weerstandsvermogen, die aangeeft in hoeverre de beschikbare weerstandscapaciteit (optelling van de algemene en stille reserves, onvoorzien en de onbenutte belastingcapaciteit) zich verhoudt tot benodigde weerstandscapaciteit (de opgetelde risico's) is ietwat gedaald ten opzichte van vorig jaar. De uitkomst van deze ratio bedraagt eind 2020 1,12. Dit was eind 2019 een waarde van 1,15. Volgens de normering van de provincie levert dit de kwalificatie 'voldoende'. Mochten we onder de 1,0 dalen dan zakt Aalten naar de kwalificatie 'matig'.

Onzekerheden

In de zomer van 2020 is het Transformatieplan Sociaal Domein vastgesteld. Een ambitieus en breed plan binnen het terrein van jeugdzorg en Wmo dat een andere rolverdeling nastreeft tussen inwoners, maatschappelijke instanties en de overheid. Maar ook een opgave is om de gewenste zorg binnen de gestelde financiële kaders te leveren. In totaal is een financiële doelstelling opgenomen die vanaf 2022 oploopt naar een vermindering van de kosten van 2,7 miljoen euro. Uit de hierna getoonde cijfers uit het recentste dashboard blijkt dat de betaalde kosten voor zorg weliswaar niet meer zo hard opgelopen ten opzichte van het vorige jaar als in 2019, maar dat in 2020 de opgetelde betaalde zorgkosten toch 7% hoger uitkwamen dan in 2019. Bij de stijging van de kosten gaat het overigens vaak om externe invloeden. Bij de Wmo huishoudelijke hulp werkt de aanzuigende werking van het abonnementstarief dat per 1 januari 2020

zijn weerslag kreeg door in de cijfers. Over deze maatregel is discussie. Af te wachten blijft het in hoeverre de nieuw gekozen Haagse politiek deze systematiek, met een vastgestelde bijdrage van maximaal 19 euro per maand, overeind laat. Bij de jeugdzorg vertonen de moeilijk te beïnvloeden en met complexe problematiek samenhangende kosten voor verblijf en crisis de grootste stijging.

Uitgaven zorg 2018, 2019, 2020 in natura en pgb's						
WMO		2018		2019		2020
Hulp bij Huishouden HbH	€	1.789.301	€	2.329.647	€	2.667.872
HBH PGB	€	724.872	€	712.832	€	639.000
Begeleiding (BG) Individueel	€	1.408.983	€	1.634.570	€	1.862.744
BG Groep	€	944.455	€	968.234	€	664.293
BG PGB	€	179.000	€	242.000	€	279.000
Rolstoelvoorziening	€	164.888	€	249.867	€	212.119
Vervoervoorziening	€	238.517	€	364.993	€	183.314
Woonvoorziening	€	195.114	€	259.017	€	346.015
Compensatie Covid-19 HH					€	12.690
Compensatie Covid-19 BG					€	234.220
Totaal uitgaven	€	5.645.130	€	6.761.160	€	7.101.267
Jeugdhulp		2018		2019		2020
1 Jeugdhulp Individueel	€	1.688.381	€	1.987.057	€	2.021.489
2 Jeugdhulp Groep	€	663.761	€	593.796	€	487.980
3 Wonen en logeren	€	17.205	€	43.117	€	32.272
4 Verblijf en crisis	€	1.394.601	€	2.035.658	€	2.454.564
5 Basis JGGZ	€	66.294	€	70.173	€	51.645
6 Specialistische JGGZ*	€	675.737	€	750.447	€	789.272
7 Dyslexie	€	229.139	€	172.905	€	153.681
8 Kindergeneeskunde	€	13.138	€	23.826	€	33.278
Bescherming/Reclassering	€	309.765	€	437.850	€	405.020
Landelijk geleverde zorg	€	45.210	€	81.932	€	149.035
PGB	€	249.405	€	268.930	€	268.930
Compensatie Covid-19 JW					€	204.063
Totaal uitgaven	€	5.352.636	€	6.465.690	€	7.051.229
*Jeugd Geestelijke Gezondheids Zorg						
WMO + Jeugd	€	10.997.766	€	13.226.850	€	14.152.496
stijging tov vorig jaar in %				20%		7%

Het college zet volop in op de ingeslagen weg van het Transformatieplan, maar we verwachten ook iets van de onderhandelingen door de VNG met het Rijk naar aanleiding van het in december 2020 uitgebrachte AEF rapport kosten jeugdzorg. Dit rapport geeft aan dat op basis van cijfers uit 2019, gemeenten in totaliteit ongeveer 1,7 miljard euro per jaar tekort komen op de kosten van de uitvoering van de jeugdwet. Voor veel gemeenten, zeker voor Aalten, was dit rapport een bevestiging van de gedachte dat het Rijk onvoldoende middelen ter beschikking gesteld had om de taken naar behoren uit te voeren. Maar vooralsnog hebben onderhandelingen door de VNG over de tekortschietende financiering door het Rijk niets gebracht. Daarom is recent door de VNG arbitrage ingeroepen. Een onafhankelijke commissie zal een uitspraak gaan doen over de financieringsproblematiek. De uitkomst, die in mei 2021 verwacht wordt, is bindend voor gemeenten en in principe voor het Rijk. Met een mits: een nieuw kabinet kan een andere koers kiezen voor jeugdzorg, wat gevolgen kan hebben dat ook het pakket aan maatregelen en daardoor ook de middelen die daarbij horen wijzigen. En daar hoort ook instemming van de kamer bij. Verwacht wordt dat een nieuw kabinet de problematiek integraal gaat beschouwen, dus zowel vanuit financieel perspectief als vanuit mogelijke aanpassingen in het stelsel. Linksom of rechtsom, verwacht wordt dat de middelen beter in lijn komen te liggen met de opgaven.

Tot nu toe werden in 2019 door het kabinet voor de jaren 2019 tot en met 2021 voor jeugdzorg aanvullend 1 miljard beschikbaar gesteld. Voor 2019 ging dit om 400 miljoen, in 2020 en 2021 ontvingen gemeenten jaarlijks 300 miljoen euro. Via de septembercirculaire 2020 werd voor 2022 als pleister nog eens 300 miljoen beschikbaar gesteld. Deze laatste post gaat ingeval Aalten om ongeveer € 350.000 en dat bedrag was al structureel meegenomen in de meerjarenramingen. Dit vooruitlopend op de daadwerkelijke invulling zoals eerder beschreven.

Beschermd Wonen

Op gebied van Beschermd Wonen worden de taken sinds 2015 voor onze regio door Doetinchem uitgevoerd. Met ingang van 2022 wordt deze taak gedecentraliseerd naar alle gemeenten. Hiervoor is een overgangperiode van 10 jaar gepland. Deze doordecentralisatie heeft ook financiële gevolgen, die vanaf 2023 inhouden dat vanaf dat jaar niet alle budget naar Doetinchem wordt uitgekeerd, maar via een ingroeimodel van eveneens 10 jaar objectief over alle regiogemeenten verdeeld wordt. Aan de uitwerking en regionale afspraken vanaf 2022 wordt momenteel regionaal gewerkt. Ook de financiële gevolgen zijn nog niet goed in beeld. Om een beeld te geven, het totale regionale budget Beschermd Wonen bedraagt voor 2022 ruim 28 miljoen euro.

Woonplaatsbeginsel

Na twee jaar uitstel wordt op 1 januari 2022 voor de jeugdhulp de Wet wijziging woonplaatsbeginsel van kracht. Hierin wordt geregeld welke gemeente financieel verantwoordelijk is voor de jeugdhulp. Tot en met 2021 is dit de gemeente waar de ouder met gezag woont. Vanaf 1 januari 2022 is voor ambulante jeugdhulp de gemeente waar de jeugdige volgens de BRP staat ingeschreven verantwoordelijk. De wetwijziging is vooral van invloed op jeugdhulp met verblijf. De gemeente waar de jeugdige onmiddellijk voorafgaand aan zijn (eerste) verblijf zijn woonadres in de BRP had, is verantwoordelijk. De gemeente waar de jeugdige vandaan komt, blijft dus (financieel) verantwoordelijk voor de jeugdige. Door deze wetwijziging gaat de financiële verantwoordelijkheid voor een groot aantal jeugdzorgtrajecten veranderen. De invoering van het nieuwe woonplaatsbeginsel is budgetneutraal voor het hele stelsel maar kan tot effecten bij individuele gemeenten leiden. Nog niet inzichtelijk is wat dit budgettaire voor Aalten gaat betekenen.

Corona effecten

Dit blijft natuurlijk een verhaal apart. Wat worden de lange termijn gevolgen? Komen er meer bijstandsgerechtigden? In hoeverre komen de kosten van jeugdzorg verder onder druk als gevolg van de lockdown? Enzovoort. Gaan de kosten van schuldhulpverlening toenemen? Op het moment dat het college de komende maanden voldoende signalen heeft dat er financiële effecten optreden, nemen we dat mee in de begroting 2022. Verder gaat het college zoveel mogelijk door op de ingezette lijn van maatwerk voor individuele problematiek. In 2020 bleken de door het rijk beschikbaar gestelde middelen nog toereikend om waar noodzakelijk maatregelen te treffen. Per saldo komt in 2021 het restant uit 2020 van € 187.000 weer ter beschikking gesteld aan het doel waarvoor het verkregen is: het zo goed mogelijk opvangen van de gevolgen van Corona. Verder wordt zo goed mogelijk in beeld gehouden waar er budgettaire risico's dreigen, op welke en worden deze gedeeld met de gemeenteraad.

Herijking gemeentefonds

Ook liep en loopt er nog een groot onderzoek naar een aangepaste verdeling van de algemene uitkering over de gemeenten. Dit omdat er sinds de laatste grootschalige herziening van de financiële verhoudingen tussen Rijk en gemeenten, die in 1997 plaatsvond, er veel veranderd is. Zo werken gemeenten meer samen en werd bijvoorbeeld het takenpakket in het sociaal domein fors uitgebreid.

Vooraf voor de duidelijkheid: het gaat hier dus om een nieuwe opzet van de onderlinge verdeling tussen gemeenten van de beschikbare 46 miljard euro. De herverdeling behelst beide pijlers van de uitkering. Het klassieke gedeelte beslaat zo'n 30 miljard euro, voor het sociaal domein gaat het om ongeveer 16 miljard euro. De totale 'koek' blijft dus in dit herijkingstraject gelijk, maar de verdeling, die op vele parameters is gebaseerd, wordt volledig opnieuw bekeken. En dat kan grote gevolgen hebben voor de individuele gemeenten.

Begin vorig jaar ten tijde van de eerste presentaties ontstond het beeld dat er geld van plattelandsgemeenten naar de grote steden zou gaan. Ook zaten er toen in de voorgestelde verdeling teveel onverklaarbare uitschieters. Nieuw en aanvullend onderzoek werd verordonneerd en de invoering werd van 2021 naar 2022 opgeschoven. Maar zoals niet ongebruikelijk bleek er in de loop van 2020 meer tijd nodig omdat de eerste becijferingen pas begin 2021 bekend zouden worden. Deze hernieuwde cijfers vertonen gelukkig niet langer het beeld dat er geld van klein naar groot gaat. In de eerste berekeningen zou Aalten er enkele tonnen op vooruit gaan, maar er zijn nog zoveel onzekerheden en de cijfers zijn ook nog eens op 2017 gebaseerd, dat eerst maar eens moet blijken of er echt een voordeel uitkomt. Prettig is wel dat het beeld gedraaid is en dat het er vooralsnog naar uit ziet dat deze operatie geen extra deuk in de begroting slaat. Onzekerheden zijn er nog genoeg. Zo gaan drie van de G4 (grote vier gemeenten) er behoorlijk op achteruit. Verder wordt nog naar een oplossing gezocht voor de Groningse en Friese gemeenten, die relatief hard getroffen lijken te worden door de nieuwe verdeling.

Momenteel ligt de adviesaanvraag voor de herverdeling bij de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB). Deze gaf op 22 maart jl. aan dat zij meer tijd nodig heeft en dat het ROB advies in april, één maand later

dan verwacht, wordt afgegeven. Aansluitend op dat advies van de ROB worden BZK en de VNG dit voorjaar nog geconsulteerd. Verwacht wordt dat er dan ook een update van de cijfers beschikbaar is, gebaseerd op 2019 in plaats van 2017. Aannemelijk is dat er nog (fors) gelobbyd wordt en uiteindelijk zal het nieuwe kabinet een besluit nemen over de invoering. Die is door alle omstandigheden wederom een jaar opgeschoven en nu voorzien met ingang van 2023.

De meicirculaire in 2022 moet dan uitsluitsel geven over de financiële gevolgen.

Opschalingskorting

Ander onduidelijk punt blijft de tot en met 2025 doorlopende korting van de algemene uitkering vanwege de zogenaamde opschalingskorting. Vanwege corona heeft het kabinet besloten de kortingen voor 2020 (landelijk 70 miljoen) en 2021 (landelijk 90 miljoen) incidenteel te schrappen, wat opgeteld voor beide jaren € 218.000 in de Aaltense geldkist bracht. Aangezien de kortingen oplopen en jaarschijf 2025 nog niet in de huidige meerjarenraming zit (die loopt over 4 jaar, dus tot en met 2024), kost ongewijzigde doorgang Aalten nog eens ruwweg 2 ton in 2025. Vanwege de discussie en onduidelijkheid over deze post is die nog niet in het eerstvolgende schema verwerkt.

Omgevingswet

Ook rondom de Omgevingswet is er onduidelijkheid. Over de definitieve invoerdatum, maar ook over de precieze kaders volgt naar verwachting half april meer duidelijkheid. Voorlopig staat hier 1 januari 2022 als ingangsdatum gepland. Zodra hierover meer duidelijkheid is gaan we hiermee aan de slag waarbij ons uitgangspunt budgettair neutrale invoering blijft.

Visie op de begroting 2022 – 2025

Al met al veel onzekerheid vanaf het jaar 2023. Na de gemeenteraadsverkiezingen, die op 16 maart 2022 gehouden worden, mogen de nieuwe raad en college hiermee aan de slag. Daarom stelt het huidige college voor zich met name te richten op het intensieve pakket aan lopende projecten en terughoudend te zijn met nieuw beleid. Het financiële vizier van de begroting 2022-2025 wordt gericht op het realistisch sluitend maken van het jaar 2022. Dezelfde tactiek die er bij het opstellen van de begroting 2021 is gevolgd, omdat toen nog werd verwacht dat 2022 het jaar van de duidelijkheid zou worden. Dat perspectief heeft zich nu een jaar verschoven.

Samen met het MT heeft het college inmiddels een eerste concept van een ombuigingsplan dat oploopt naar ongeveer € 400.000. Dit bedrag is vooral opgebouwd uit besparingen die doorgevoerd kunnen worden binnen de bedrijfsvoering.

Verder wordt er momenteel samen met het MT gezocht naar mogelijkheden om de toegenomen werkdruk het hoofd te bieden. Aan de hand van de uitgevoerde formatiescan heeft het MT de knelpunten geïdentificeerd en wordt gezocht naar oplossingen hiervoor.

In onze meerjarenramingen is op basis van de eerder verwachte negatieve herverdeel effecten een nadeel verwerkt, dat in 2022 geraamd werd op 16,50 per inwoner, ofwel € 446.000. Vanaf 2023 werd er gerekend met een nadeel van 33 euro per inwoner ad € 891.000. Voorgesteld wordt met de positievere geluiden rondom de herijking deze stelposten te schrappen. Dit is in onderstaand schema verwerkt. Ook zijn er vooruitlopend op de voorjaarsnota 2021 nu al een paar bekende kleinere kostenposten verwerkt. Tevens stellen we voor de stelpost die opgenomen is om tegenvallende rijksuitgaven mee op te vangen van € 200.000 te laten vervallen. Dit in de verwachting dat in 2022 het rijk de economie juist weer gaat aanjagen, waardoor er van onderuitputting geen sprake is. Nog in te vullen zijn de nu nog niet bekende gevolgen van de meicirculaire 2021, de voorjaarsnota 2021 en andere nog niet bekende issues die een financieel effect op de begroting hebben. Dit levert het volgende overzicht van de stand van zaken:

Stand van zaken begroting 2022

(bedragen x € 1.000)

Omschrijving	2022	2023	2024	2025
Stand na Najaarsnota 2020	935	1.547	1.540	1.540
	tekort	tekort	tekort	tekort
Bijstellingen				
decembercirculaire	14	14	14	14
al bekende kleinere posten VJN	58	58	58	58
Subtotaal	1.007	1.619	1.612	1.612
vervallen stelpost herijking	-445	-891	-891	-891
ombuigingen door college	-400	-400	-400	-400
vervallen stelpost onderuitputting	-200	-200	-200	-200
PM Voorjaarsnota 2021				
PM Overig (nieuw beleid etc).				
PM Meicirculaire 2021				
Zeer voorlopig begrotingssaldo	-38	128	121	121
	overschot	tekort	tekort	tekort

Aanpak begroting 2022

Het college streeft gewoonlijk naar een sluitende begroting over alle jaarschijven. Voor de komende begroting met alle vraagtekens wordt het vizier vooral gericht op een goed onderbouwde en sluitende begroting voor het jaar 2022. De volgende uitgangspunten worden voorgesteld:

1. De algemene uitkering wordt opgenomen op basis van de meicirculaire 2021.
2. Subsidies en bijdragen aan derden worden geïndexeerd op basis van de prijsindex overheidsconsumptie (zie hieronder als voorbeeld uit de meicirculaire 2020) uit de meicirculaire 2021, tenzij er budgetafspraken zijn gemaakt over de indexering.
3. De budgetten die betrekking hebben op externe kosten worden eveneens volgens de onder 2 genoemde index geïndexeerd, tenzij er andere afspraken zijn gemaakt met leveranciers.
4. Met betrekking tot de loongerelateerde budgetten wordt uitgegaan van de in meicirculaire 2021 opgenomen 'loonvoet sector overheid'. Zie ook schema hieronder.
5. Zoals gebruikelijk worden de afvalstoffen- en rioolheffing op een dekkingspercentage van 100% gesteld.
6. De overige leges en rechten worden voorlopig met 2,5% geïndexeerd.
7. Waar nodig en kwantificeerbaar worden covid gerelateerde effecten meegenomen.
8. Terughoudend zijn met nieuw beleid.

Tabel 4.2 Prijsindexen CPB* CEP 2020			
	2020	2021	2022
Prijs bruto binnenlands product (pbbp)	1,8	1,8	1,7
Prijs nationale bestedingen (pnb)	1,9	1,9	1,6
Nationale consumentenprijsindex (cpi)	1,7	1,7	1,6
Loonvoet sector overheid	3,0	3,1	2,4
Prijs overheidsconsumptie, beloning werknemers	2,6	2,8	2,1
Prijs overheidsconsumptie, netto materieel (imoc)	1,8	1,7	1,5

Bron meicirculaire 2020 als voorbeeld.

Kanttekeningen | N.v.t.

Overleg gevoerd met | Afdeling /Team: Persoon: Overlegpunten:

Vervolgstappen en planning | 16 april | Inleverdatum wensen door fracties
 mei | Verdere voorbereiding door MT dekkingsplan
 begin juni | Na bekend worden circulaire bepalen omvang

	dekkingsplan	
	half juni	B&W keuzes begroting 2022
	jul/aug	Opstellen begroting 2022-2025 ambtelijk
	9 sept	B&W stelt conceptbegroting vast
	10 sept	Verzending concept begroting naar raad
	6 okt	Begrotingscafé/inloopavond raad
	19 okt	Oordeelsvormende raad
	25 okt	Raad indienen algemene beschouwingen door
	fracties	
	2 nov 2021	Raadsbehandeling
Participatie	N.v.t.	
Communicatie	N.v.t.	