Raadsvoorstel

Zaaknummer: 1877058
Steller: P.C.G.P. Laan
Datum commissie: 8 juni 2021
Datum raadsvergadering: 29 juni 2021

Team: PC
Teammanager: Ramona Zandbergen
Portefeuillehouder: M. van der Ven
E-mail: p.laan@hoorn.nl

Onderwerp
Kadernota 2021 - werkversie

Agendering
Ter besluitvorming

Bijlagen

1	Kadernota 2021 - werkversie
2	Begrotingswijziging
3	
4	
5	

De raad besluit

1. De Kadernota 2021 vast te stellen, waarvan de kernpunten zijn:
   a. de autonome ontwikkelingen worden in de Begroting verwerkt;
   b. met de financiële claim van de ruimtevragers in de Kadernota 2021 wordt in de Begroting rekening gehouden, waarbij de volgende ruimtevragers worden verwerkt in de Begroting om er direct mee te kunnen starten:
      I. realisatie consultatiebureau Bangert en Oosterpolder en
      II. Sportpark De Kromme Elleboog - parkkosten;
   c. de meicirculaire gemeentefonds 2021 is verwerkt;
   d. het principe 'we doen het voor het geld dat we er voor krijgen' wordt voor het sociaal domein losgelaten;
   e. compensatie Jeugdzorg: een voorzichtige inschatting in de Begroting opnemen vanaf 2023;
   f. er wordt gerapporteerd over corona en er wordt voorgesteld de Egalisatiereserve Stimuleringsmaatregelen Coronacrisis te gebruiken als dekking voor bepaalde uitgaven. Ook wordt voorgesteld akkoord te gaan met het gebruiken van het 'Hoornse' geld;
   g. de uitgangspunten voor het maken van de Begroting 2022 worden vastgelegd.
2. Het college opdracht te geven mogelijke bezuinigingsrichtingen voor te bereiden voor de volgende bestuursperiode, gericht op het structureel dekkend maken van de jaren 2023 en verder;
3. De bij de Kadernota 2021 horende begrotingswijziging vast te stellen.

Samenvatting
De Kadernota is met leden van de gemeenteraad voorbereid. Tweemaal is er over het financiële beeld gesproken in een aparte raadscommissie. De conclusies uit de beide besprekingen zijn meegenomen in de Kadernota die nu voorligt.

Financieel is het steeds lastiger om een reëel sluitende meerjarenbegroting te maken. De autonome kosten lopen door, maar daarvoor wordt de gemeente niet gecompenseerd. Voor medebewindstaken die de gemeente van het rijk opgedragen krijgt, krijgt de gemeente onvoldoende geld. Daarnaast blijft de gemeente ambitieus en moet er geïnvesteerd worden. Daarvoor wordt ruimte gemaakt.

Met incidentele maatregelen kan 2021 sluitend worden gemaakt. Het jaar 2022 heeft nu een positief begrotingssaldo. De jaren 2023 en verder laten echter een nadeel zien. Voorgesteld wordt het college opdracht te geven om met voorstellen te komen om uitgaven te verminderen, ambities later te doen als dat mogelijk is of inkomsten te vergroten. Deze voorstellen worden aan het volgende gemeentebestuur gegeven, zodat die de keuzes kunnen maken.

Het wordt bij het sociaal domein steeds moeilijker om vast te houden aan de uitspraak 'we doen het voor het geld dat we krijgen'. De kosten stijgen, terwijl de gemeente daar niet altijd invloed op heeft. Onder andere door een stijging van het aantal hulpbehoevenden. Bovendien wordt het steeds moeilijker om het budget voor het sociaal domein in het gemeentefonds te berekenen. Reden om voor te stellen de genoemde uitspraak voor het sociaal domein te laten vervallen.

Daarnaast is duidelijk dat het rijk financieel bijspringt voor het sociaal domein. Voor 2022 is de compensatie al bekend gemaakt voor alle gemeenten samen: 1,3 miljard euro. Voor de jaren erna wordt in deze Kadernota een schatting gemaakt van de mogelijke bedragen die Hoorn ontvangt. Met alle onzekerheden die daarbij horen. Ondanks het meerekenen van die geschatte compensatie blijft het duidelijk dat er alsnog maatregelen getroffen moeten worden om een reëel sluitende begroting te krijgen.

1. Inleiding: reden van het voorstel

Aanleiding
In de Kadernota 2021 worden de financiële kaders en uitgangspunten voor het komende jaar (2022) vastgelegd.

Belang
Door het vastleggen van de financiële kaders en uitgangspunten kan de Begroting 2022 gemaakt worden. Die Begroting moet voor 15 november 2021 naar de provincie worden gestuurd.

Centrale vraag
Welke kaders en uitgangspunten wil de gemeenteraad vastleggen?

2. Beoogd maatschappelijk resultaat
Het vaststellen van een Kadernota heeft geen beoogd maatschappelijk resultaat.

3. Bijdrage aan de duurzaamheidsambitie
De gemeente streeft naar een duurzaam, reëel en structureel sluitende (meerjaren) Begroting.

4. Kaders
Gemeentewet
De gemeentewet stelt regels voor de financiën van de gemeente. Specifieke artikelen zijn onder andere:

- Artikel 186 regelt hoe de gemeente de begroting, de begrotingswijzigingen, de meerjarenraming, de jaarrekening en het jaarverslag inricht.
- Artikel 189 legt op dat de begroting reëel en structureel in evenwicht is. Als dat niet het geval is, moet de gemeenteraad aannemelijk maken dat het structureel en reëel evenwicht in de eerstvolgende jaren tot stand wordt gebracht.
- Artikel 203 regelt dat gedeputeerde staten de begroting en begrotingswijzigingen goedkeurt.
- Artikel 208 regelt dat als de begroting niet is goedgekeurd, gedeputeerde staten moet toestemmen om als gemeentebestuur besluiten met financiële gevolgen te kunnen nemen.

Wet houdbare overheidsfinanciën
Deze wet regelt dat de decentrale overheden 'een gelijkwaardige inspanning leveren' als het rijk om een trendmatig begrotingsbeleid te voeren. Daarbij moet rekening worden gehouden met de middellange termijndoelstelling voor het structureel EMU-saldo van de lidstaat Nederland.

Kaders voor gezond financieel beleid
De gemeenteraad heeft bij de Begroting 2020 de kaders voor gezond financieel beleid vastgelegd. Een van de kaders is 'we doen het voor het geld dat we ervoor krijgen. Dat geldt voor de medebewindstaken. Medebewindstaken doen we voor (maximaal) het geld dat we er voor krijgen. Er worden geen verplichtingen door ons aangegaan als er geen extra middelen zijn van het Rijk of wij zelf geen ruimte hebben kunnen vinden binnen de bestaande begroting.
Dit geldt voor het sociaal domein.

5. Argumenten

In de Kadernota wordt de begroting voor het lopende jaar 2021 aangepast. Daarnaast worden ook de kosten verwerkt die doorlopen naar latere jaren. De financiële uitkomst van het jaar 2022 is de basis (het kader) voor de Begroting 2022, die de gemeenteraad in november 2021 vaststelt.
In de Kadernota wordt een aantal onderwerpen verwerkt.

De autonome ontwikkelingen worden in de Begroting verwerkt
De budgetten voor 2021 en verder moeten in enkele gevallen aangepast worden. Autonoom betekent dat de gemeente geen invloed heeft op de hogere uitgaven of inkomsten. Een voorbeeld daarvan zijn de kosten voor de cao en pensioenpremies.
De autonome veranderingen staan in de volgende tabel. In de Kadernota zelf worden ze toegelicht.

Tabel 1 autonome veranderingen begroting (bedragen x 1.000 euro, - = nadeel)

onderwerpen	2021	2022	2023	2024	2025
autonome aanmeldingen	-259	-91	-241	-264	-366
autonome aanmeldingen - salarissen en bedrijfsvoering	-1.746	-1.659	-1.861	-1.578	-1.754
indexaties aangemeld	-156	-273	-301	-328	-356
corona: extra uitgaven of gederfde inkomsten	0	0	0	0	0
budgettair neutrale veranderingen	0	0	0	0	0
totaal	**-2.161**	**-2.023**	**-2.403**	**-2.170**	**-2.476**

Met de financiële claim van de ruimtevragers in de Kadernota 2021 wordt in de Begroting rekening gehouden
In de Begroting 2021 is een lijst met ruimtevragers (onderwerpen waar de gemeente mee aan de slag moet of wil) opgenomen.
De financiële gevolgen van de ruimtevragers worden meegenomen in de berekening van het begrotingssaldo. Het budget voor de ruimtevragers wordt nog niet in de Begroting geraamd. Daarom moet er nog een raadsvoorstel gemaakt worden om dit geld te gebruiken.
De lijst is geactualiseerd. Het beslag op het begrotingssaldo loopt op van 396.000 euro in 2021 tot 1,260 miljoen euro in 2025.

De meicirculaire gemeentefonds 2021 is verwerkt
In een aparte brief wordt de gemeenteraad uitgebreid ingelicht over de financiële gevolgen van de meicirculaire. In de Kadernota wordt de raming van de algemene uitkering aangepast naar de stand van de meicirculaire.

In de circulaire wordt, vaak eenmalig, geld beschikbaar gesteld voor bepaalde onderwerpen waar de gemeente mee aan de slag moet. Hoorn krijgt dus extra geld, maar daar staan ook extra uitgaven tegenover.

De gevolgen van de meicirculaire voor het begrotingssaldo staan in de volgende tabel.

Tabel 2 Financiële gevolgen meicirculaire (bedragen x 1.000 euro, - = nadeel)

onderwerp	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**	**2025**
stand septembercirculaire 2020	142.212	143.847	143.097	144.465	146.077
stand meicirculaire 2021	151.447	147.276	144.861	145.232	146.268
verschil	**9.234**	**3.430**	**1.764**	**767**	**191**
claims/uitgaven er tegenover	-2.917	-247	-246	-258	-270
corona	-2.691				
gevolg voor begrotingssaldo	**3.625**	**3.183**	**1.518**	**509**	**-79**

Het principe 'we doen het voor het geld dat we er voor krijgen' wordt voor het sociaal domein losgelaten
De kosten stijgen in het sociaal domein. Niet alleen omdat de zorg duurder wordt, maar ook doordat het volume van de hulp stijgt. Hoewel het rijk erkent dat er te weinig geld voor het sociaal domein beschikbaar is, zijn er nog geen structurele afspraken om het rijk meer te laten betalen.

Tot nu toe heeft het rijk alleen incidentele maatregelen getroffen. Terwijl overduidelijk is dat de gemeenten tekort geld krijgen voor die overgedragen taak. De arbitragecommissie heeft een uitspraak gedaan over de tekorten vanaf het jaar 2022. Zij mocht geen uitspraak doen over de tekorten tot en met 2021. Hoe het rijk met de uitspraak van de arbitragecommissie omgaat, wordt pas later duidelijk.

Daarnaast is duidelijk dat de gemeenten steeds minder invloed hebben op de kostenontwikkeling. Buiten de eerder genoemde oorzaken is het abonnementstarief Wmo. Het vaste tarief voor de eigen bijdrage aan Wmo-voorzieningen. Hierdoor maken meer mensen gebruik van die Wmo-voorzieningen, terwijl de gemeenten het vaste tarief in rekening moeten brengen. Dat tarief wordt vastgesteld door het rijk en is aanzienlijk lager dan de gemiddelde eigen bijdrage die gemeenten eerder konden heffen.

Het wordt ook steeds lastiger om uit het gemeentefonds de inkomsten voor het sociaal domein te berekenen. De verwachting is dat bij de herijking van het gemeentefonds het helemaal niet meer mogelijk is dat te doen. Dan wordt het ondoenlijk om de uitgaven te confronteren met de inkomsten.

De beheersmaatregelen die de gemeente heeft getroffen, leveren niet op wat we er van verwachtten. Ofwel: met de inhoudelijke keuzes die tot nu toe gedaan zijn, halen we het niet om binnen de budgetten te blijven. Dus moet er ruimte komen om op andere domeinen te kunnen zoeken naar budgetruimte, om toch de zorg te kunnen bieden die we als gemeente willen bieden aan hen die dat nodig hebben.

Als het kader losgelaten wordt, moet het totale begrotingstekort door alle programma's, inclusief sociaal domein, naar rato opgelost worden. Bij een verdeling naar rato over de hele begroting wordt de "pijn" verdeeld over alle programma's en wordt de kans op het behalen van de bezuinigingstaakstelling het grootst geacht. Gezien het grote aandeel in de begroting krijgt het sociaal domein nog steeds een flinke taakstelling.

Compensatie Jeugdzorg: een voorzichtige inschatting in de Begroting opnemen vanaf 2023
De te compenseren bedragen door het rijk zijn bekend. De arbitragecommissie is daar duidelijk over. Onbekend is of en wanneer het rijk die bedragen ook daadwerkelijk gaat betalen en hoe die bedragen worden verdeeld over de gemeenten.

Bovendien staan er bij de 'maatregelen' die geld op moeten brengen (zie de tweede regel in de volgende tabel) nog enkele maatregelen op 'p.m.'. Als die p.m. ramingen de komende tijd van bedragen worden voorzien, worden de bedragen lager die de gemeenten ontvangen.

Met de nodige voorzichtigheid kunnen scenario's worden berekend.
Volgens de methode die altijd wordt gebruikt om de verandering in het gemeentefonds in miljoenen te bereken, krijgt de gemeente in 2022 5,6 miljoen euro. Volgens diezelfde methode loopt de bijdrage terug tot ongeveer 4,1 miljoen euro in 2025.

Zoals al eerder geschreven: er is veel onzekerheid. Hoorn is echter al conservatief bij het berekenen van de compensatie van 5,6 miljoen euro. Voor het inzicht voor de bedragen voor de andere jaren zijn enkele scenario's weergegeven in de volgende tabel:

Tabel 3 compensatie Jeugdzorg (bedragen x 1.000 euro, - = nadeel)

onderwerp	**2022**	**2023**	**2024**	**2025**
tekort Jeugdzorg incl. index en accres	1.828.000	1.828.000	1.828.000	1.828.000
opbrengst maatregelen	-214.000	-375.000	-464.000	-571.000
al ingerekend voorschot	-300.000	-300.000	-300.000	-300.000
te compenseren door rijk	**1.314.000**	**1.153.000**	**1.064.000**	**957.000**
'zeker' te ontvangen	5.600			
berekening uitkeringsfactor punten		*5.000*	*4.600*	*4.100*
scenario 50%		**2.500**	**2.300**	**2.050**
scenario 60%		**3.000**	**2.760**	**2.460**

De berekeningen waarop Hoorn recht zou hebben, zijn op een conservatieve manier gedaan. Dat levert zo'n 5 miljoen aflopend tot 4,1 miljoen euro op. Zie de cursieve regel in de tabel.
Door de onzekerheid moet er voorzichtig met zo'n raming omgegaan worden. Door de conservatieve berekening plus een voorzichtige raming lijkt het aanvaardbaar dat rekening wordt gehouden met meer dan de helft. **Dus wordt voorgesteld uit te gaan van het scenario van 60%.**

De VNG overlegt nog met het rijk en IPO om nog deze maand (juni 2021) duidelijkheid te krijgen over het verwerken van de cijfers in meerjarenperspectief. Doel is om samen een pragmatische oplossing te vinden tot aan het moment dat een nieuw regeerakkoord definitief uitsluitsel geeft over het structurele financiële perspectief.

Er wordt gerapporteerd over corona en er wordt voorgesteld de Egalisatiereserve Stimuleringsmaatregelen Coronacrisis te gebruiken als dekking voor bepaalde uitgaven. Ook wordt voorgesteld akkoord te gaan met het gebruiken van het 'Hoornse' geld;
In de Kadernota wordt gerapporteerd over de steunmaatregelen die zijn genomen wegens corona. Dat is vastgelegd in het mandaat dat van de gemeenteraad is gekregen.
In de Kadernota worden ook enkele onderwerpen verwerkt waarbij als dekking wordt voorgesteld het Hoornse geld te gebruiken. Het mandaat zegt dat er voor die voorstellen een raadsvoorstel moet worden gemaakt. De voorstellen worden in deze Kadernota verwerkt omdat

- de Kadernota zelf een raadsvoorstel is;
- bij sommige onderwerpen de gemeenteraad geen keuze heeft. Die kosten (of inkomstenderving) zijn autonoom voor de gemeente;
- enkele bedragen onder het bedrag liggen waarvoor normaal gesproken een raadsvoorstel geschreven moet worden;
- aparte raadsvoorstellen in de praktijk betekenen dat pas behandeling plaatsvindt eind september.

Uitgangspunten voor het maken van de Begroting 2022
Ieder jaar worden bij de Kadernota de indexcijfers vastgesteld waarmee diverse onderwerpen worden geïndexeerd. Het gaat om

1. de trendmatige stijging van leges en belastingen,
2. prijscompensatie voor de budgetten in de Begroting 2022 en
3. indexatie van de investeringsplafonds vanaf 2022.

Voor de eerste twee wordt de geharmoniseerde consumenten prijsindex gebruikt. Die is volgens de meest recente publicatie van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) 1,4%. De meest recente publicatie is het Centraal Economisch Plan 2021 van maart 2021. Voorstel is dat percentage te gebruiken voor de trendmatige stijging.

Voor de indexatie van de investeringsplafonds wordt het indexcijfer investeringen (inclusief voorraden) voor 2021 gebruikt. Dat is volgens de meest recente publicatie 6,9%. Voorstel is dat percentage te gebruiken.

Voorbereiding mogelijke maatregelen voor een begroting die reëel en structureel in evenwicht is
Het college opdracht te geven mogelijke bezuinigingsrichtingen voor te bereiden voor de volgende bestuursperiode, gericht op het structureel dekkend maken van de begrotingsjaren 2023 en verder. Daarbij geldt dat zodra er maatregelen zijn die al in 2021 of 2022 ingerekend kunnen worden, daarvan voorstellen worden voorgelegd aan de gemeenteraad om te verwerken. Dat hoeft niet te wachten tot 2023.

Verwerken van de Kadernota in de Begroting via een begrotingswijziging
De in de Kadernota genoemde maatregelen moeten in de Begroting worden verwerkt. Daarom wordt voorgesteld de bij de Kadernota 2021 horende begrotingswijzigingen vast te stellen.

6. Maatschappelijk draagvlak

De financiële situatie van de gemeente is matig. Voor de jaren vanaf 2023 krijgt het nieuwe bestuur een aantal scenario's om te bezuinigen, waaruit gekozen kan worden.

7. Financiële consequenties

De financiële gevolgen staan in de volgende tabel:

Tabel 4 financieel beeld (bedragen x 1.000 euro, - = nadeel)

onderwerp	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**	**2025**
saldo Begroting na Kadernota 2021	-2.605	1.759	-6.718	-7.902	-9.438
dekkingsplan					
inzet diverse reserves (incidenteel)	5.141				
vrijval behoedzaamheidsreserve gemeentefonds	0	0			
restitutie bijdrage VR NHN 2020	276				
compensatie Jeugdzorg (schatting)			3.000	2.760	2.460
storten incidentele vrijval reserves in Algemene reserve om eigen vermogen te versterken	-2.812				
totaal dekkingsplan	***2.605***	***0***	***3.000***	***2.760***	***2.460***
saldo na dekkingsplan	**0**	**1.759**	**-3.718**	**-5.142**	**-6.978**

GEMEENTE HOORN

8. Communicatie

De gevolgen van de Kadernota voor Hoorn worden via een apart persbericht gedeeld.

9. Realisatie

De Kadernota wordt in de gemeenteraad besproken op 29 juni 2021. Daarmee staan de kaders vast om de Begroting 2022 te maken.

Hoorn, 15 juni 2021

het college van burgemeester en wethouders van Hoorn,

de secretaris, de burgemeester