De strategische gemeente

Uitgangspunten betreffende financiële keuzes

Inhoud

1. Context 3
1.1 Aanleiding 3
1.2 Drie scenario's: welke keuzes zijn er te maken? 3
2. De strategische gemeente nader uitgewerkt 6
2.1 Het concept 6
2.2 In praktijk 7
3. Kanttekeningen 9

1. Context

1.1 Aanleiding

Al jaren wordt landelijk gesproken over het “ravijnjaar 2026”. Dit heeft met name te maken met een uitname uit het gemeentefonds waarmee (grote) begrotingstekorten voor gemeenten vanaf 2026 worden voorzien. Dit financiële ravijn voor gemeenten is onderwerp van veel discussie tussen rijk en gemeenten. Om niet te vroeg onnodige en onomkeerbare bezuinigingen door te voeren zijn veel gemeenten tot dusver terughoudend geweest in het nemen van maatregelen ten aanzien van het “ravijnjaar 2026”. Tegelijkertijd komt dit ravijn steeds dichterbij en is het moment aangebroken dat het onverantwoord wordt hier niet op te anticiperen. Op dit moment – juli 2024 – zijn twee zaken duidelijk:

1. In de meicirculaire is de opschalingskorting geschrapt. Dit is een belangrijke stap, maar er is nog steeds een aanzienlijk gat te overbruggen, ofwel “resterend ravijn”.
2. Er zijn geen signalen dat de huidige regering voornemens is het volledige ravijn te dichten.

Ofwel: ondanks dat er nog steeds sprake is van grote onduidelijkheid is de algemene stemming dat gemeenten rekening dienen te houden met structureel minder inkomsten uit het gemeentefonds vanaf 2026. Als de gemeente Twenterand hier niet tijdig op anticipeert betekent dit dat de gemeente vanaf begrotingsjaar 2026 onder preventief toezicht van de provincie komt en investeringen waar geen wettelijke verplichting aan ten grondslag ligt uitgesteld moet worden. Deze notitie is geschreven om uitgangspunten te formuleren op welke wijze bezuinigingen gevonden kunnen worden.

De keuzes zullen effect hebben en pijnlijk zijn:

- Keuzemogelijkheden kunnen grote maatschappelijke effecten hebben.
- Inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties kunnen grote consequenties ervaren.
- Keuzemogelijkheden kunnen een waterbedeffect hebben
- Invulling van een keuzemogelijkheid kunnen leiden tot wachtlijsten of extra vraag doordat voorzieningen worden gesloten.
- Voorgestelde keuzemogelijkheden kunnen emoties en onrust oproepen bij inwoners en organisaties die het grootst effect van een specifieke keuze zullen ervaren.

1.2 Drie scenario’s: welke keuzes zijn er te maken?

In het verleden zijn verschillende manieren van bezuinigen geprobeerd: de “kaasschaafmethode”, pogingen tot kerntakendiscussies, stelposten en zoekrichtingen. De provincie vraagt om concretisering en vindt zoekrichtingen geen valide dekking. Met de opgave die nu voorligt, zullen keuzes hoe dan ook pijn gaan doen. De bezuinigingen zullen voelbaar worden voor iedereen en niet slechts in de marge plaatsvinden. Daarom is nagedacht over scenario’s met verschillende uitgangspunten die voor de bezuinigingen gehanteerd kunnen worden:

Scenario 1: Begrotingsadvies VNG

Vanuit een brede verontwaardiging van Nederlandse gemeenten over de ophanden zijnde tekorten heeft de VNG in 2023 voor het eerst in haar bestaan een begrotingsadvies uitgebracht. Gezien het probleem nog niet is opgelost heeft de VNG ook op 1 maart jl. een begrotingsadvies voor de meerjarenbegroting 2025-2028 uitgebracht. Dit advies komt er in het kort op neer om nog geen bezuinigingen (ofwel “ombuigingen”) in gang te zetten, maar hier wel op voorbereid te zijn door:

- Maximaal verhogen van de OZB
- Bezuinigingen op autonome taken
- Bezuinigingen op medebewindstaken

Het belangrijkste argument om op medebewindstaken te bezuinigen is dat het gaat om een niet-taakgebonden korting die door het rijk wordt doorgevoerd. Op de autonome taken wordt verhoudingsgewijs minder uitgegeven (totaal ca. 13 miljard) dan aan taken in medebewind (totaal ca. 23 miljard). Gemeenten hebben in de afgelopen jaren al veel op autonome taken bespaard om de groei van de uitgaven in het sociaal domein op te vangen. Het VNG-advies is daarom om ook/ vooral op taken die voor het rijk worden uitgevoerd te besparen en de vijf meest significante ombuigingsmaatregelen en consequenties te beschrijven.

Hoewel de VNG dit uiteraard zelf niet in haar advies benoemd, kan dit advies gezien worden als een strategisch advies ten gunste van de onderhandelingspositie van gemeenten. Als alle gemeenten met name op medebewindstaken bezuinigen zal het rijk hier ook zelf veel last van ondervinden en komen haar eigen ambities op het spel te staan. Vanuit een landelijk en onderhandelingsperspectief is dit logisch, maar deze werkwijze werkt alleen als een ruime meerderheid van Nederlandse gemeenten dit advies volgen. Is dit niet het geval en blijft een deel van het financiële ravijn bestaan, dan treft de gemeente vooral hard haar eigen inwoners en oplossingsmogelijkheden voor urgente opgaven.

Bezuinigingen zullen dan leiden tot het oplopen van wachtlijsten in het sociaal domein, het verlagen van investeringen in de woon-, energie-, klimaat- en mobiliteitsopgaven en het maximaliseren van de OZB. Die stijging is daarnaast moeilijk uitlegbaar, want inwoners krijgen er immers geen extra voorzieningen voor terug.

Na een informele rondgang bij andere gemeenten blijkt dat slechts een enkele gemeente overweegt het VNG begrotingsadvies op te volgen. Daarmee acht het college het onverstandig het begrotingsadvies van de VNG over te nemen.

Scenario 2: De basisgemeente

In dit scenario ligt de focus op de basis. Wettelijke taken en onderwerpen die de Twenterandse samenleving (ernstig) kunnen ontwrichten worden in de bezuinigingen ontzien. Uitgaven c.q. investeringen die hier buiten vallen dienen zich op concrete wijze terug te verdienen. Dit is vooral een pragmatische perspectief om de gemeente draaiende te kunnen houden waarbij Twenterand Duurzaam Financieel Gezond inzicht kan geven betreffende besparingsmogelijkheden.

Met dit scenario worden bezuinigingen gevonden in bijvoorbeeld het schrappen van centrumvisies, het fors korten van subsidies aan instellingen, minder samenwerkingsvormen en het schrappen van ambities zoals inclusieve speeltuinen, kleine projecten zoals Hettrix, Groene Loper, etc.

Gezien dit scenario dichtbij Twenterand Duurzaam Financieel Gezond staat is hier reeds ervaring mee opgedaan. Dit scenario geeft weinig mogelijkheden om te besturen voor de lange(re) termijn. In principe is er geen ruimte voor investeringen die (nog) niet noodzakelijk zijn, maar voor de langere termijn wel als verstandig worden geacht. Goedkoop wordt dan duurkoop. Er kan – en waarschijnlijk terecht - een gevoel ontstaan dat het beleid er enkel op is gericht om op de winkel te passen.

Dit scenario kan nuttig zijn ter overbrugging van een bepaalde periode, maar voor de langere termijn lijkt dit scenario Twenterand geen bestaansrecht als zelfstandige gemeente te geven. Gezien het begrotingstekort naar alle waarschijnlijkheid structureel van aard zal zijn heeft het college zich geen voorstander getoond van dit scenario.

Scenario 3: De strategische gemeente

In dit scenario ligt de focus op strategische vraagstukken, of meer specifiek: wat is er nu en voor de langere termijn nodig voor een economisch sterk Twenterand met een sociaal kloppend hart? In dit scenario worden keuzes gemaakt op basis van een visie die bestuurlijk reeds geborgd is. We zien dit al terug bij de woningbouw opgave, de ontwikkeling van de economische visie, de omgevingsvisie en de Integrale Beleidsnota (IBN) van het sociaal domein. Hieruit komen specifieke richtingen naar voren om beleid op af te stemmen: maximale woningbouwambitie, invloed op bevolkingssamenstelling en het bevorderen van de zelfredzaamheid. Zaken die van minder strategische waarde zijn en niet in dit uitgewerkte kader passen zijn dan onderwerp van bezuiniging.

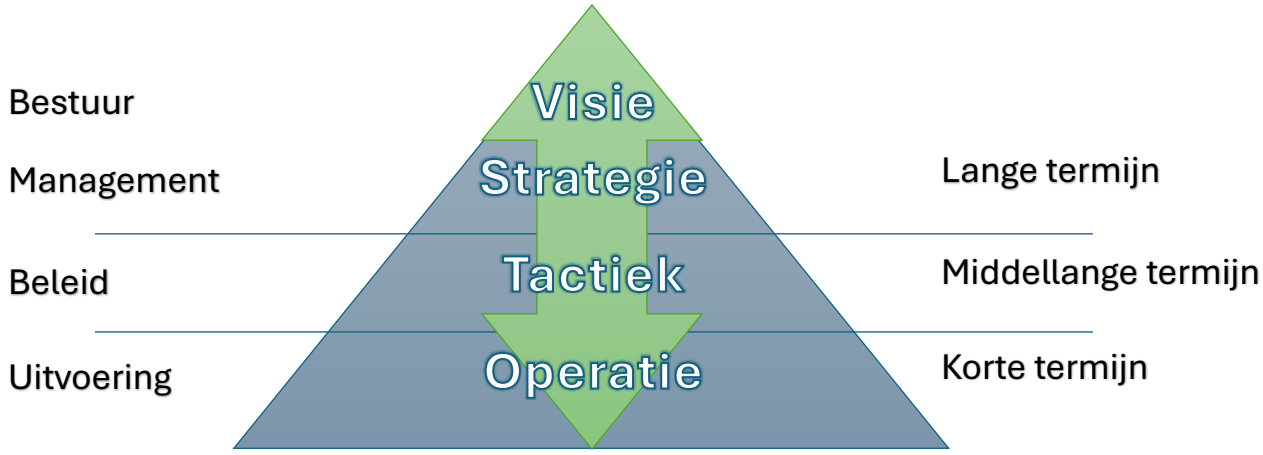
Hierbij kan gedacht worden aan het groenvoorzieningenniveau, het verkopen (of eventueel ontwikkelen) van gemeentelijk vastgoed, het dienstverleningsniveau en het kritisch kijken naar welke voorzieningen bijdragen aan de strategische doelen. Voorzieningen die hier niet of onvoldoende bij aansluiten worden gesloten of gecentraliseerd. Er wordt bewuster gekeken naar welke kwaliteit bij welk onderwerp nodig is. Soms betekent dat het hoogst noodzakelijke voldoende is, op andere terreinen wordt om extra investeringen gevraagd.

Met dit scenario vinden er zowel bezuinigingen als investeringen plaats. Keuzes kunnen per dorpskern verschillen en vraagt daarom om goede communicatie. Dat vraagt om een heldere visie met concrete doorvertaling naar beleid en activiteiten. Het college heeft de voorkeur uitgesproken het scenario van de strategische gemeente verder uit te werken.

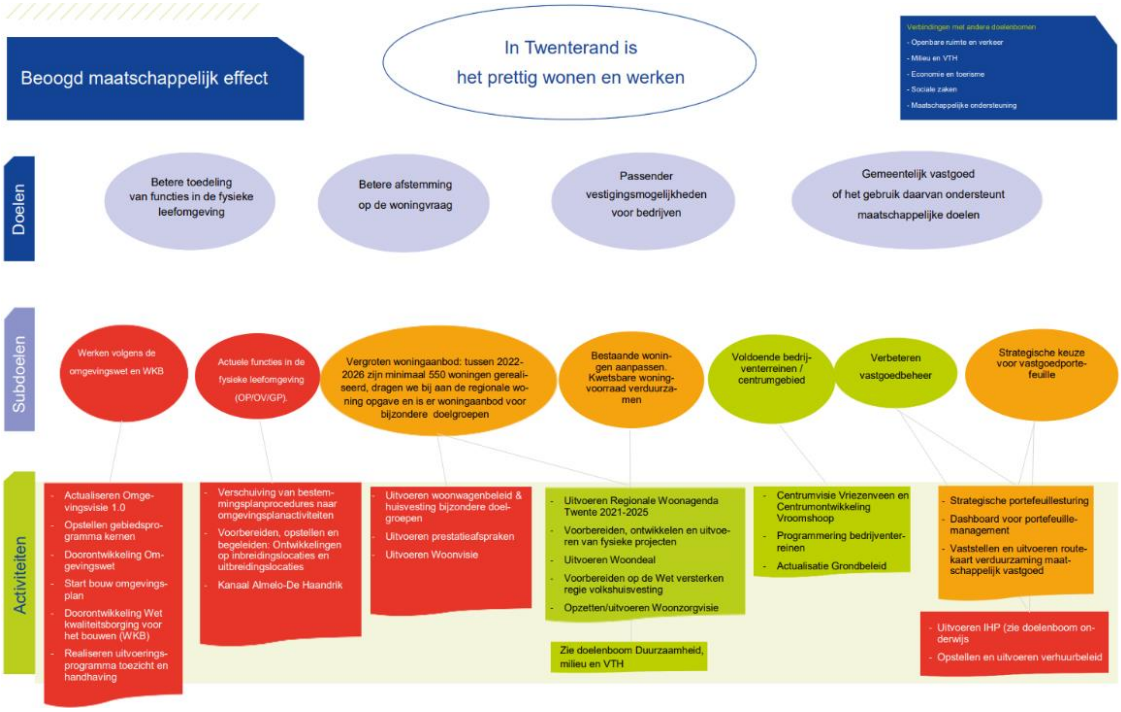
2. De strategische gemeente nader uitgewerkt

2.1 Het concept

Om te voorkomen dat de strategische gemeente een abstract en vooral theoretisch begrip wordt is de concrete toepasbaarheid van dit scenario essentieel. Elke ambtenaar moet kunnen uitleggen aan welk hogere doel zijn of haar werkzaamheden bijdragen. Natuurlijk passend bij waar degene mee bezig is. Iemand die vooral uitvoerend bezig is moet weten aan welk tactisch succes gewerkt wordt, iemand die zich met strategische processen bezig houdt zoekt vanzelfsprekend ook de verbinding met het tactische veld. Schematisch:



Deze werkwijze past geheel bij de organisatieontwikkeling die is ingezet. Teamleiders hebben teamplannen opgesteld waarin de beschikbare capaciteit van hun team is gekoppeld aan de strategische en tactische doelen van de gemeente zoals is vormgegeven met de doelenbomen. Het aanpassen en doorontwikkelen van deze doelenbomen is een belangrijke doelstelling voor de organisatieontwikkeling in 2024. Bovenstaand figuur is daarmee geen nieuw figuur, maar kan in feite al op de reeds aanwezige doelenbomen worden gelegd, zie onderstaand willekeurig voorbeeld.



Met de uitwerking van de doelenbomen is het mogelijk iedere bestuursopdracht en adviesnota te koppen aan één van de doelenbomen. Dit geeft het bestuur comfort dat het te ontwikkelen beleid en de activiteiten bijdragen aan de politieke doelstellingen. Tegelijkertijd wordt het ambtelijk apparaat sensitiever en scherper door in teamplannen, capaciteitsramingen, bestuursopdrachten en adviesnota's steeds opnieuw aan te geven aan welk doel zij bijdragen. In het kader van financiële keuzes is het van belang dat zowel de raad, het bestuur als de organisatie zich dwingt tot slechts enkele centrale keuzes.

Van belang is dat:

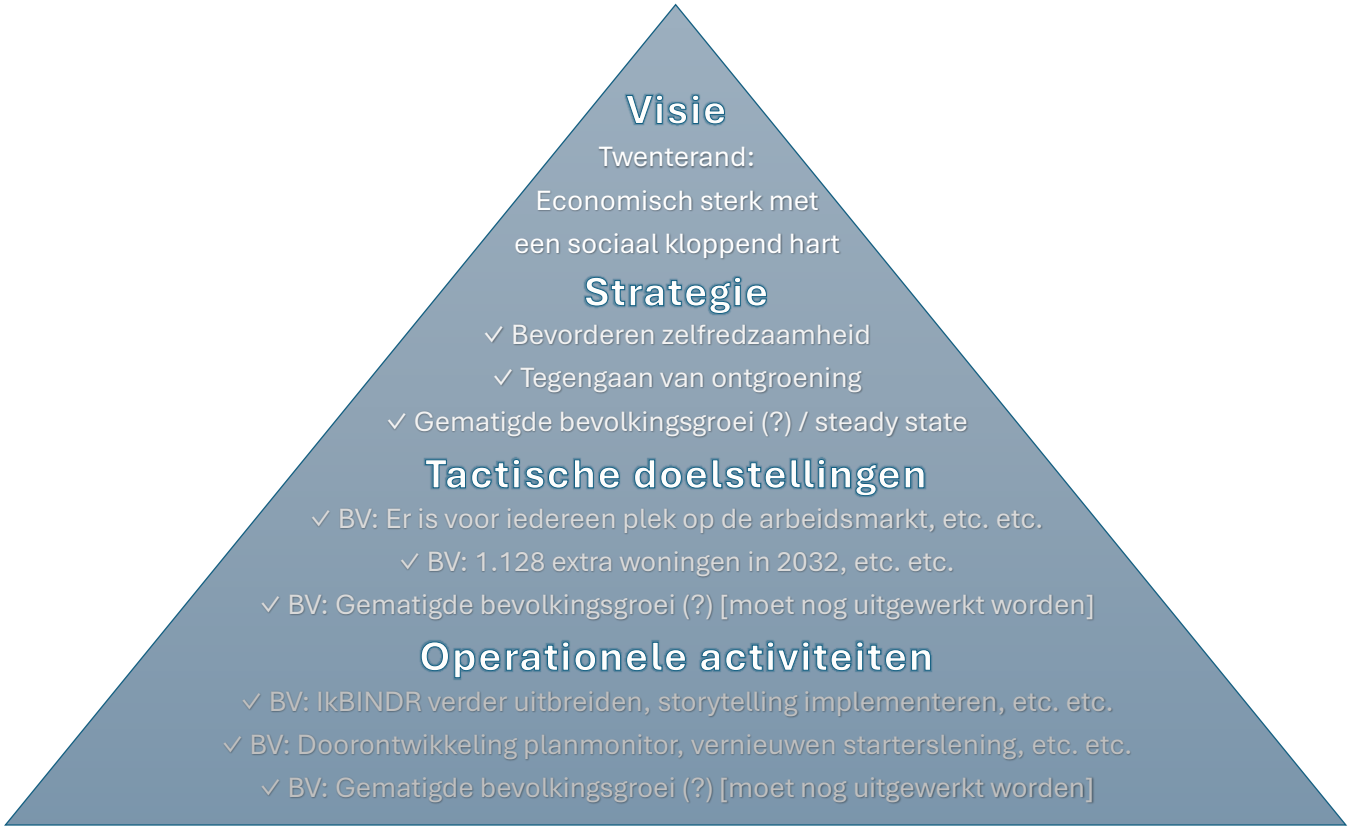
- ✓ alleen die zaken worden opgenomen die direct verband houden met de strategie van de gemeente en/ of een wettelijke verplichting en/of ter voorkoming van serieuze maatschappelijke ontwrichting.
- ✓ een besef dat uitgaven altijd proportioneel - in de juiste verhouding staan - tot de strategische doelstelling en/ of wettelijke verplichting.
- ✓ de onderbouwing dat de opgevoerde last het meest efficiënte middel is om de beoogde doelstelling te bereiken.

2.2 In praktijk

De visie van de huidige coalitie kan worden samengevat in de slogan: Twenterand economisch sterk met een sociaal kloppend hart. Om dit te bereiken is op basis van deze visie bij ieder begrotingsprogramma één nadrukkelijke strategische hoofdpijler beschreven c.q. in ontwikkeling:

1. **Sociaal:** Bevorderen van zelfredzaamheid (IBN)
2. **Ruimte:** 'Steady state' ofwel geen bevolkingskrimp en o.a. het tegengaan van ontgroening (Programmaplan woningbouw)
3. **Economie en vrijetijdsbesteding:** inzet op (termijn) op gematigde bevolkingsgroei om brede welvaart te bewerkstelligen en de 'spiraal van verschraling' tegen te gaan. (Startnotitie economische visie)

Een duidelijke visie en strategie geven – als het goed is – goede, afgebakende kaders voor verdere tactische doelstellingen en operationele activiteiten:



3. Kanttekeningen

A. Van de drie scenario's biedt het scenario "de strategische gemeente" de meeste mogelijkheden om te besturen met het oog op de lange(re) termijn. Met dit scenario vinden er zowel bezuinigingen als investeringen plaats. Echter, om investeringen mogelijk te maken, zal er op andere onderwerpen stevig bezuinigd móeten worden.

   Het risico met dit scenario is dat bij bijna elk onderwerp een redenatie mogelijk is dat het onderwerp past bij de strategische doelstellingen, potentieel maatschappelijk ontwrichtend kan zijn of nodig is vanwege een wettelijke verplichting. Dit kan er toe leiden dat er uiteindelijk te weinig besparingen hebben plaats gevonden en de strategische doelstellingen alsnog in gevaar komen. In de besluitvorming is het daarom van belang een nauwe opvatting te hanteren over:

   - de strategische doelstellingen
   - wanneer iets maatschappelijk ontwrichtend is
   - directe aanwezigheid van een wettelijke verplichting

   Iedere uitzondering schept precedent voor een volgende casus.

B. In dit scenario kunnen keuzes op het eerste gezicht vreemd overkomen, niet passend bij het beoogde resultaat. Het beoogde resultaat van de startnotitie economische visie is bijvoorbeeld het behoud c.q. verbeteren van het voorzieningenniveau ten behoeve van de brede welvaart. Het fundament voor een goed voorzieningenniveau is de bevolkingsomvang en bevolkingssamenstelling. Het in stand houden van voorzieningen is het beoogde resultaat, de strategische doelen gaan over de sleutelvoorwaarden in dit geval de bevolkingsomvang. Daardoor is het mogelijk – voor de korte termijn – op bijvoorbeeld de groenvoorziening te bezuinigen om uiteindelijk voor de langere termijn het voorzieningenniveau te versterken.

C. Financiële ruimte zal ook gezocht worden in het optimaal gebruik maken van technische begrotingsmaatregelen zoals het faseren van de kapitaallasten. Uit een eerdere, globale benchmarking met andere gemeenten en normeringen van de VNG is het niet de verwachting dat er substantiële winst valt te behalen met een efficiëntere inzet van middelen.

D. Het advies is om bij financiële voorstellen te onderbouwen hoe deze passen binnen het scenario van de strategische gemeente. Met name kan hierbij gedacht worden aan de kadernota, begroting en raadsvoorstellen.