raadsvoorstel

Agendapunt 2023, nr. X-01
Zaaknummer 2190036
Te behandelen door S. Metaal-ten Dolle

Onderwerp: Programmabegroting 2024-2027

Aan de raad,

Inleiding
Hierbij leggen we de concept-programmabegroting 2024-2027 aan u voor.

Aanloop
De start was met de Kadernota 2024. Daarin schetsten wij onze ambities, maar ook de onzekerheid over de ontwikkeling van onze financiën in de vier komende jaren en de jaren daarna. We gingen er toen nog vanuit dat we de jaarschijf 2024 konden sluiten met beperkte maatregelen en dat pas vanaf 2026 ombuigingen nodig zouden zijn.

Hoe anders ziet onze financiële positie er enkele maanden later uit. Onze grootste inkomstenbron - de algemene uitkering uit het gemeentefonds - valt terug ná 2025. Gemeenten hopen op herstel, maar het demissionaire kabinet doet daar geen uitspraken over. Maar ook voor 2024 is de tegemoetkoming in de algemene uitkering al onvoldoende om stijgende lonen en prijzen te compenseren.
Verder legt de bijstelling van contracten, die wij samen met regio gemeenten hebben afgesloten met zorgaanbieders voor het leveren van zorg in het kader van Wmo en Jeugdwet, een flinke claim op onze begroting. De prijzen in de contracten zijn per 1 juli 2023 bijgesteld. Gemiddeld bedraagt de stijging voor onze gemeente 24%.
Per 1 januari 2024 worden de prijzen opnieuw bijgesteld. Wij gaan uit van met 10%. Bij jeugdzorg zien we ook een toename van complexe hulpvragen. Dat leidt eveneens tot oplopende kosten.
En we hebben in eerste instantie investeringsplannen financieel vertaald in de conceptbegroting. Het gaat dan om de 1e fase van het Integraal Huisvestingsprogramma Onderwijs (€ 16 miljoen), investering in cultuurkwartier/ WoooW (€ 15 miljoen), zwembad Jaspers (€ 6 miljoen) en ons gemeentekantoor (€ 1,5 miljoen). Met stijgende rentetarieven worden de investeringslasten groter. Als de investeringen eenmaal gedaan zijn, hebben we hierop geen invloed meer en wordt de beïnvloedbare ruimte in onze begroting verder beperkt.

Na verwerken van bovenstaande onderdelen, liet ons financieel meerjarenperspectief een tekort zien van bijna € 5 miljoen in 2024 dat opliep naar ruim € 11 miljoen in 2027.
Dat vereiste stevige keuzes.

Begrotingsvoorstel
In de concept-Programmabegroting 2024-2027 leest u in het hoofdstuk *De financiële positie van de gemeente Winterswijk in meerjarenperspectief* ons voorstel waarmee we recht denken te doen aan ons financiële beleid, aandacht hebben voor de risico's die we daar schetsen en het begrotingsadvies dat de VNG heeft uitgebracht. Het voorstel ziet er samengevat als volgt uit:

1. We presenteren voor 2024 en 2025 een sluitende begroting. Daarvoor is een pakket aan maatregelen nodig die op korte termijn zijn door te voeren.
2. We maken een pas op de plaats waar het de grote projecten aangaat en gaan nu geen onomkeerbare financiële verplichtingen aan.
3. Als het gaat om de jaren 2026 en verder nemen we ook geen onomkeerbare beslissingen waar het gaat om bezuinigingen of algemene lastenverhogingen.
4. We werken de komende maanden drie lijnen uit om de begroting meerjarig te beheersen.

Dit voorstel leidt ertoe dat onze begroting voor de jaren 2026 en 2027 tekorten laat zien. De meerjarenbegroting die we dit jaar indienen bij de provincie ondersteunt het beeld dat ook VNG schetst dat gemeenten meer geld nodig hebben van het Rijk om hun rol als eerste overheid goed te kunnen invullen.

Maatregelenpakket voor een sluitende begroting 2024-2025
In deze begroting is een pakket met diverse bezuinigingsmaatregelen verwerkt om te komen tot een sluitende begroting 2024 en 2025.
Afwegingen die we gemaakt hebben bij het samenstellen van de maatregelen:

- Wettelijke taken moet overeind blijven, maar kunnen we afschalen in ambitieniveau?
- Ons bestaande voorzieningenniveau willen we in stand houden.
- Een minimale sociale basis moet gehandhaafd blijven.
- Plannen en ambities die we hadden maar nog niet gestart zijn, starten we vooralsnog niet.
- We koesteren onze vliegwielen: Woningbouw in onze gemeente en onze jeugd. Voor toekomstbestendigheid van onze gemeente zijn deze noodzakelijk.
- Algemene lastenverhoging (OZB) alleen als dat onvermijdelijk is en bedoeld voor investeringen in het op peil houden van ons voorzieningenniveau.

De maatregelen variëren van het niet indexeren van subsidies voor 2024, stoppen met opgavegericht werken en een standaard indicatie voor hulp bij huishouden tot het verlagen van kredieten voor wegen en het bermbeheer naar een lager niveau brengen. In het financiële hoofdstuk van de begroting staat een overzicht met alle maatregelen. En in ieder beleidsveld leest u onder *Effect bezuinigingen* een toelichting.

Programma ruimtelijke projecten
We constateren dat alle gewenste projecten in het fysieke domein tezamen optellen tot meer dan een volledige jaarbegroting als je van de maximale varianten uitgaat. Ook met de optelsom van optimale varianten zoals die tot nu toe in afzonderlijke projectafwegingen werden gemaakt, gaat het om heel veel geld. Al deze investeringen in drie tot vier jaar doen is in ieder geval onmogelijk. Ook bij gunstiger begrotingsomstandigheden. Uitsmeren, en dus een deel vertragen is onontkoombaar. Maar nu komt daar bij dat we vanaf 2026 met de huidige kennis van beschikbare gelden dus geen mogelijkheden hebben om te blijven investeren. Voor deze prioritering en temporisering hebben we nu nog geen advies. Simpelweg omdat er te veel onzekerheden voor de lange termijn (over 2026 en verder, en al helemaal over 2028 en verder) zijn.
Daarom stellen we de komende maanden een integraal en realistisch investeringsprogramma op voor de ruimtelijke projecten. En we ontwikkelen een werkwijze voor de aanpak van ruimtelijke investeringen waarin we strategische argumenten meer dan tot nu toe gebruiken om te bepalen wat we wanneer gaan doen. En omgekeerd gaan we meer rekening houden met de timing van marktpartijen. Dat houdt onder andere in dat we voorzienbare schommelingen in de conjunctuur en de inkomsten uit het gemeentefonds mee laten bepalen wanneer we voorstellen voor investeringen aan de raad voorleggen en wat we dan precies vragen. Tevens beoordelen we of en in hoeverre inzetten van een deel van onze algemene reserve kan helpen.
Investeringen verspreiden we dus over meerdere jaren vanwege hun financiële impact maar ook vanwege beschikbare (ambtelijke) capaciteit. Het gaat om:

- Integraal Huisvestingsplan Basisonderwijs (IHP)
- Theater De Storm
- Zwembad Jaspers
- Cultuurkwartier/ WoooW en huisvesting cultuurpartners

Zorg voor de toekomst
De kosten in het sociaal domein zijn de afgelopen jaren snel opgelopen. Om ook in de toekomst zorg en ondersteuning van onze inwoners te kunnen blijven leveren, is beheersing van deze kostenstijging noodzakelijk. We gaan daarom een aantal maatregelen treffen die inzetten op het zoveel mogelijk normaliseren van problemen, het vergroten van de zelfredzaamheid van onze inwoners en het versterken van onze opdrachtgevende rol richting onze aanbieders en samenwerkingsverbanden.

De opgave is om te formuleren wat we blijven we doen, kortom: Wat is onze minimale sociale basis die we willen vervullen. Zorgplicht en een dekkend zorglandschap zijn daarbij uitgangspunten naast financiële haalbaarheid. De keuzes die we daarin gaan maken baseren we op een evaluatie van het sociaal domein. Deze evaluatie moet vervolgens leiden tot een nieuwe visie op het sociaal domein. Deze visie gaat richting geven op onderstaande punten:

- De toegang tot zorg;
- Inrichting van welzijnstaken;
- Integrale samenwerking met en binnen voorliggende voorzieningen;
- Kansen om efficiënter te werken;
- Opdrachtgeverschap aan onze gemeenschappelijke regelingen, waaronder Fijnder.

Bij de visie komt een uitvoeringsplan met een financiële vertaling in lagere kosten. Deze kan vervolgens in onze begroting 2025-2028 verwerkt worden.

Masterplan organisatie gemeente Winterswijk 2024-2027
In ons streven om de kwaliteit van onze bedrijfsvoering te verbeteren en middelen effectiever te beheren, stellen we een masterplan op dat gericht is op het transformeren van bedrijfsvoeringsactiviteiten. Dit plan rust op drie pijlers: kostenreductie, efficiëntieverbetering en het waarborgen van ondersteunende financiële informatie en ondersteuning.

1. Kostenreductie: Verstandig omgaan met middelen
    - Omvang van de formatie bevriezen
      De ambtelijke formatie is de afgelopen jaren gegroeid. Hierdoor kon de organisatie zich verder professionaliseren en konden nieuwe taken opgepakt worden. Het is een optie om de formatie te 'bevriezen' op het aantal van de begroting 2023. Een vertrekkende medewerker wordt dan niet automatisch vervangen, maar er moet dan bij elke vacature kritisch gekeken worden waar die het hardste nodig is. Deze maatregelen kunnen alleen genomen worden als bestuur en MT accepteren dat werk minder grondig, minder goed en/of minder snel gedaan wordt.
    - Minder onderzoek en inhuur
      In de aanloop tot besluitvorming worden regelmatig onderzoeken gedaan. We zien ook herhaling van onderzoeken. Daarnaast moeten we onderkennen dat we veel capaciteit inhuren om het werk gedaan te krijgen. Dit zorgt voor een flinke kostenpost op de begroting (circa € 4,5 miljoen in 2022). Door strakker op inhuur en op het doen van extern onderzoek te sturen, bijv. door een 'Nee, tenzij' regel te formuleren kunnen we de drempel om in te huren en om extern onderzoek te doen verhogen. Het gaat hierbij niet om werving van mensen die in de proeftijd op de payroll staan.
2. Efficiëntieverbetering: Optimalisatie van processen
   Door processen te stroomlijnen en te moderniseren kunnen we onze dienstverlening verbeteren en meer kwaliteit leveren. Middelen die we daarbij inzetten zijn digitalisering en automatisering, strategische inkopen en datagedreven besluitvorming.
3. Waarborgen van ondersteunende financiële informatie en ondersteuning
    - Financiële rapportage: We verbeteren onze rapportageprocessen om heldere en gedetailleerde financiële informatie te verschaffen aan de organisatie. Dat stelt medewerkers en hun management beter in staat om te sturen op resultaat.
    - Begrotingsdiscipline: Door strikte begrotingsdiscipline kunnen we onze financiën beter beheren en zorgen we ervoor dat we het beschikbare budget inzetten voor de beoogde resultaten.
    - Borgen van rollen en verantwoordelijkheden: Rolonduidelijkheid en -vermenging leiden tot verlies van slagvaardigheid. We leggen (nog beter) vast wie waarover gaat en houden elkaar daaraan.

In de conceptbegroting 2024-2027 is een taakstellende bezuiniging ingeboekt die ingevuld moet worden door het masterplan. De personeels- en bedrijfsvoeringsbudgetten zijn verlaagd met € 300.000 in 2024 oplopend naar € 1.000.000 in 2027.

Voorstel

1. De Programmabegroting 2024-2027 vast te stellen en daarmee:
    a. de baten, de lasten, toevoegingen en onttrekkingen aan reserves voor 2024 per programma te autoriseren;
    b. de investeringskredieten voor 2024, zoals opgenomen in bijlage 4 Investeringen, beschikbaar te stellen.
2. De bestemmingsreserve maatschappelijk vastgoed te vormen voor hoogst noodzakelijk onderhoud van:
    a. de basisscholen die betrokken zijn in 1e fase van het IHP,
    b. zwembad Jaspers,
    c. gebouw Boogie Woogie,
    d. theater De Storm,

   daaraan € 2 miljoen toe te voegen uit de algemene reserve en het college mandaat te geven uitgaven te doen ten laste van deze reserve en dit achteraf te verantwoorden.
3. Aan de reserve Personeel en Organisatie € 1 miljoen toe te voegen vanuit de algemene reserve voor uitvoering van het Masterplan organisatie.
4. Het project Oude Scholen Nieuwe Kansen van de Lijst grote projecten te halen.

Relatie met (huidig) beleid

De programmabegroting 2024-2027 bevat bestaand beleid, ambities, voornemens tot nieuw beleid en voorstellen om beleid bij te stellen.

Beoogd(e) effect(en)
Het vertalen van ambities van het gemeentebestuur naar activiteiten in 2023 binnen de daarvoor aangegeven financiële kaders.

Argumenten
Ad 1a. De raad autoriseert de baten en lasten per programma
Dit heeft de raad bepaald in onze Financiële verordening. Ook is het beschikken over reserves een bevoegdheid van de raad. In de begroting leest u per programma de financiële onderbouwing. Daar zijn de baten en lasten per programma opgenomen evenals de toevoegingen en onttrekkingen aan reserves. Hun meerjarig verloop is eveneens weergegeven. Wijzigingen of verschillen lichten we toe.

Ieder programma bevat een aantal beleidsvelden. Per beleidsveld geven we aan wat we willen bereiken en wat we daarvoor gaan doen. Vanwege de voorgestelde bezuinigingen hebben we in ieder beleidsveld beschreven wat het effect van de bezuinigingen is.

Ad *1b. Investeringskredieten*
In bijlage 4 van de begroting is een overzicht van investeringskredieten opgenomen. Bij dit overzicht is een toelichting opgenomen evenals bij de verschillende programma's waar de investeringen terug komen.
Met het vaststellen van de begroting stellen we voor ook de kredieten voor het jaar 2024 beschikbaar te stellen. De kredieten voor de jaren daarna zijn indicatief en bedoeld om een goed beeld van de meerjarige ontwikkeling van onze begroting te geven. Voor jaren na 2024 stelt de raad de kredieten nu nog niet beschikbaar.

Ad *2. De bestemmingsreserve maatschappelijk vastgoed*
Wij stellen met deze begroting voor de grote ruimtelijke projecten door te schuiven en een programma op te stellen. Voor het meest noodzakelijke en acute onderhoud van de basisscholen, theater De Storm, zwembad Jaspers en het pand Boogie Woogie stellen we voor om vanaf 2024 een bestemmingsreserve maatschappelijk vastgoed te creëren van € 2 mln. Zo houden we de voorzieningen de komende jaren in stand.
We brengen van het vastgoed waaraan wij financieel bijdragen en/ of eigenaar van zijn in beeld welk onderhoud de komende jaren noodzakelijk is.

Omdat de bestemmingsreserve bedoeld is om kosten van acuut onderhoud te dekken, moeten wij snel daarover kunnen beschikken als dat aan de orde is. Wij stellen dan ook voor dat het college mandaat van de raad krijgt om uitgaven te doen ten laste van deze reserve. Bij het eerstvolgende P&C-document legt het college verantwoording af over de inzet van de reserve.

Ad 3. Aan de reserve Personeel en Organisatie € 1 miljoen toevoegen
Zoals gezegd stellen we een masterplan op om de kwaliteit van onze bedrijfsvoering te verbeteren en middelen effectiever te beheren. Hierbij gaan kosten voor de baten uit. Aan onze dienstverlening worden hoge eisen gesteld. Ons takenpakket wordt omvangrijker en complexer. Digitalisering biedt kansen om efficiënter te werken, maar ook bedreigingen waar het gaat om informatieveiligheid. Onze medewerkers zijn de sleutel naar succes op dit vlak. Op beide onderdelen is sprake van meerjarig achterstallig onderhoud. Een krappe arbeidsmarkt maakt de uitdaging (nog) groter om de juiste stappen te zetten in de ontwikkeling van de organisatie. Investeringen zijn nodig om in de toekomst een robuuste en betrouwbare eerste overheid te blijven. Welke dat concreet zijn weten we nu nog niet. Dat nemen we op in het masterplan. Zodra dit gereed is, leggen we dat aan u voor.

Ad A4. Het project Oude Scholen Nieuwe Kansen van de Lijst grote projecten
Op 28 september behandelt de raad de Regeling grote projecten. Daarin wordt afgesproken dat de raad jaarlijks bij de programmabegroting vaststelt welke projecten in het betreffende begrotingsjaar niet langer worden aangewezen als groot project. Met deze begroting stellen we voor het project Oude Scholen nieuwe kansen van de lijst af te halen. Het project past niet binnen de kaders van deze begroting. Daarom stoppen we hiermee als project. Vrijkomende schoollocaties ontwikkelen we net als andere locaties in onze gemeente.

Financiële aspecten/risico’s

Het financiële meerjarenperspectief van de concept-begroting 2024-2027 ziet er als volgt uit:

x € 1.000				
	2024	**2025**	**2026**	**2027**
Stand 1e prognose 2023	730	2.947	-1.421	-3.119
Wijzigingen Begroting 2024	-545	-968	-904	-80
Begrotingssaldo 2024-2027	185	1.979	-2.325	-3.199
Waarvan incidenteel	-458	-10	0	0
Waarvan structureel	643	1.989	-2.325	-3.199

Juridische aspecten/wet- en regelgeving
De begroting moet voldoen aan de voorschriften van:
- het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV);
- het Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader en de Begrotingscirculaire van provincie Gelderland en
- de Financiële Verordening van de gemeente Winterswijk

Aspecten van duurzaamheid
Ambities, strategische doelen en activiteiten in de opgave duurzaamheid staan vermeld bij dat onderdeel in het hoofdstuk Opgaven in de programmabegroting 2023-2026.

Communicatie/betrokkenenparagraaf
Verschillende maatschappelijke organisaties worden geraakt door de bezuinigingsmaatregelen in deze begroting. Zij worden zo snel mogelijk na collegebesluit op de hoogte gebracht van de voorgenomen maatregelen.
Wat betreft de gevolgen voor de ambtelijke organisatie heeft de algemeen directeur als bestuurder in de zin van de Wet op de Ondernemingsraden advies gevraagd aan de ondernemingsraad.

Vervolgprocedure/evaluatie
Nadat de raad de Programmabegroting 2024-2027 heeft vastgesteld, dienen wij deze in bij provincie Gelderland. Zij informeert u vervolgens over het toezichtsregime dat voor 2024 van toepassing is.
Over de inhoudelijke voortgang van de begroting informeren wij u via de Bestuursrapportage 2023.
Financiële afwijkingen leggen wij aan u voor in financiële prognoses.

Winterswijk, 26 september 2023
Burgemeester en Wethouders van Winterswijk,

De secretaris, de burgemeester,

S.M.H. Weir B.J.J. Bengevoord