



Kadernota 2019

Voorwoord

Een kadernota heeft, anders dan een begroting, meerjarig in financiële zin (nog) niet sluitend te zijn. Wel dient er uiteraard een reëel inhoudelijk en financieel perspectief en kader te worden vastgesteld op basis waarvan wij u in het najaar een sluitende begroting kunnen presenteren. De afgelopen periode hebben wij u de omgevingsanalyse gepresenteerd in een tweetal bijeenkomsten. Wij nodigen u uit om, tegen de achtergrond van de inhoud van deze kadernota en de eerder gepresenteerde omgevingsanalyse, uw wensen en bedenkingen kenbaar te maken.

Inhoudsopgave

Voorwoord.....	1
Inhoudsopgave	2
1 Samenvatting en duiding coalitieakkoord	3
2 Kaders, scenario's en advies	7
3 Budgettaire context.....	11

Samenvatting en duiding coalitieakkoord

Met het vaststellen van een nieuw coalitieakkoord voor de komende vier jaar verlegt de organisatie zijn koers. 'Samen Venlo Veranderen' legt een ambitie vast om, meer dan in het recente verleden het geval was, dichterbij inwoners te gaan staan en hen actiever te betrekken bij de beleids- en planvorming. Dat wil zeggen dat we niet met op voorhand dichtgetimmerde plannen willen komen, maar volop ruimte willen geven aan maatschappelijke initiatieven en ideeën. Besturen begint bij ons met luisteren en doorvragen. Niet om moeilijke beslissingen uit de weg te gaan, maar wel om betere en beter gedragen besluiten te kunnen nemen.

Het is ook een akkoord dat het accent verlegt van het (groot-)stedelijke centrum naar het niveau van wijken, buurten en straten. In die zin is -geografisch gezien- de buurt, de directe woon- en leefomgeving van onze inwoners, het nieuwe stadscentrum. De focus van onze aandacht. Wij leggen daarbij de nadruk op (het stimuleren van) eigen initiatieven van inwoners en voldoende betaalbare woonruimte in *alle* kernen. Wij kiezen voor vitale lokale gemeenschappen op wijk-, buurt- en straatniveau. Veiligheid en toezicht maken daarin wat ons betreft onlosmakelijk deel van uit.

In sociaal opzicht kiezen wij voor de inwoners die, om wat voor reden dan ook, nog niet volwaardig kunnen meedoen binnen onze gemeenschap. Extra accent daarbij willen wij leggen op de bestrijding van armoede. Hetzij door het actief begeleiden naar betaald werk, hetzij door een integrale aanpak gericht op het voorkomen en de aanpak van schulden. Met name kinderen in armoede en laaggeletterden hebben daarbij onze bijzondere aandacht. Maatwerk, differentiatie naar individuen en groepen, maar ook stadsdelen is daarmee ons devies.

Een andere accentverschuiving is de onderkenning dat, naast de groeiende hoger onderwijsinstellingen in Venlo, het middelbaar beroepsonderwijs een onmisbaar element vormt van de in onze stad en regio aanwezige kennisinfrastructuur. Niet alleen is belangrijk deel van onze inwoners MBO-geschoold, ook ons regionale bedrijfsleven schreeuwt om goed opgeleide MBO-geschoolde vakmensen. Een nog betere aansluiting tussen vraag en aanbod is geboden.

Zo zien wij ook de noodzaak om de basis van onze regionale economie verder te verbreden en daarmee toekomstbestendiger te maken. In de recent verschenen toekomstverkenning van de regionale Rabobank werd dit punt al gemaakt. Venlo is meer dan de logistieke hub waarop wij (overigens terecht) trots kunnen zijn. Venlo kent als stad en regio, naast onze positie als winkel- en verblijfsstad eveneens een

buitengewoon vitale en krachtige agrifoodsector en maakindustrie. Een expliciete verbreding naar deze sectoren binnen ons acquisitiebeleid is noodzakelijk. Ook om in de toekomst een te eenzijdige economische afhankelijkheid te voorkomen.

Het weer in financieel evenwicht brengen van de uitgaven voor jeugdzorg, participatie en maatschappelijke ondersteuning blijft de komende collegeperiode een niet te onderschatten, gevoelige en complexe opgave. Intensieve monitoring en bijsturing waar nodig en mogelijk blijft geboden. Naast de financiële effecten van de gekozen maatregelen houden wij een scherp oog voor mogelijk maatschappelijk minder gewenste effecten en hebben wij bijstelling van het beleid dan ook zeker niet uitgesloten. Na ruim een jaar van onderzoek, discussie en besluitvorming blijft bijsturing op dit omvangrijke en complexe domein een ingewikkelde en uitdagende opgave die zowel van de organisatie als van het bestuur zowel doorzettingsvermogen als moed zal (blijven) vragen.

De organisatie heeft een aantal bewogen jaren achter de rug. De ingezette verandering van de organisatie en de cultuurverandering zetten wij met kracht voort. Dat wil zeggen een doorontwikkeling naar programmatisch werken, gekoppeld aan een doorontwikkeling van de huidige twaalf sectorale programma's naar, op basis van de gesignaleerde opgaven, een beperkter aantal integrale programma's. In de komende maanden willen wij de inhoud hiervan, inclusief doelen, effecten, prestatie-indicatoren en middelen samen met u vorm geven. Gelet op deze aanpak zal het resultaat hiervan nog niet zichtbaar (kunnen) zijn in de programmabegroting 2019-2022, maar willen wij u deze -in de vorm van een eerste begrotingswijziging- in december voorleggen. Dat betekent namelijk dat wij heel 2019 op raadsniveau al met de nieuwe programma's en de nieuwe wijze van werken van start kunnen gaan. De jaarrekening 2019 zal dan ook al geheel op de nieuwe programma's geschoeid (kunnen) zijn.

Deze voorgenomen herprogrammering van onze begroting maakt het ook mogelijk om, conform het coalitieakkoord, naast 'concrete' en effectievere bijsturingsmaatregelen in de programma's 'concrete' doelen of speerpunten te benoemen. Dit impliceert dat de noodzaak tot maatregelen binnen een programma niet -per se- ten koste hoeft te gaan van de effectiviteit van het beleid. Helder geformuleerde doelen bieden volop mogelijkheden om binnen programma's scherpe afwegingen te maken.

Het gaat economisch goed in Venlo. Dat wil echter nog niet zeggen dat het in financieel-economische zin goed gaat met onze organisatie. De problematiek in het sociaal domein heeft forse gaten geslagen in ons eigen- en daarmee in ons weerstandsvermogen. Met vermogensverlies in de afgelopen twee jaar en een nog begroot verlies dit jaar en in de twee komende jaren is de spreekwoordelijke bodem

van onze algemene reserve in zicht gekomen. Het financieel gezond worden is voor onze organisatie van essentieel belang. Hier ligt onze belangrijkste uitdaging, onze bestuurlijke focus.

Dat betekent wat ons betreft ook dat we afscheid nemen van een aantal niet te realiseren taakstellingen uit de afgelopen collegeperiode en dit in financiële zin te verwerken in de Programmabegroting 2019-2022.

In het coalitieakkoord zijn hierover een aantal richtinggevende uitspraken opgenomen die we in deze kadernota nogmaals nadrukkelijk willen onderstrepen. Een belangrijke indicator voor ons is het behouden van het repressief toezicht, de weerstandsratio die binnen deze bestuursperiode weer op 1,0 dient uit te komen en een planmatige verbeteropgave voor wat betreft de solvabiliteitsratio.

Dat betekent onder andere dat *alle* budgettaire meevallers worden ingezet ter versterking van dit (weerstands-)vermogen en dat we geen algemeen geformuleerde bezuinigingstaakstellingen in onze begroting meer opnemen. We zullen om het geschetste financieel meerjarenperspectief ook daadwerkelijk te realiseren ook daadwerkelijk alles moeten uitvoeren wat we met elkaar hebben afgesproken. Veel steviger dan in het verleden, zullen we dus moeten toezien op een tijdige en complete uitvoering van de met u afgesproken zaken en tijdig anticiperen indien dit om wat voor reden dan ook niet dreigt te lukken. De marges zijn smal, dit vraagt voortdurende aandacht. Niet vasthouden aan deze koers, dat wil zeggen het niet effectueren van de voorgenomen maatregelen of het maken van bestuurlijke keuzes, leidt naar onze overtuiging onvermijdelijk naar wijzing van het provinciaal toezicht.

Inhoudelijk zien wij mogelijkheden om, tegen de achtergrond van de conjunctuur, in 2019 -bovenop de ambities uit het aanvalsplan Venlo Werkt- versterkt in te zetten op toeleiding naar werk. Weliswaar is er een duidelijke kanteling zichtbaar in de ontwikkeling van ons bijstandsbestand, deze ontwikkeling blijft echter nog stevig achter bij de daling van de werkloosheid. Hierbij kan onder andere gedacht worden aan een stringenter toepassen van het gemeentelijk beleid en daarmee de toegang tot en het verblijf binnen de gemeentelijke bijstand in combinatie met aanvullende maatregelen. Betaald werk moet in Venlo in financieel opzicht altijd lonen boven de afhankelijkheid van een bijstandsuitkering.

Natuurlijk doen wij -meer dan in het recente verleden- ook op werkgever een appèl om hieraan *hun* bijdrage te leveren. Het aan werk helpen is immers een gezamenlijke maatschappelijke opgave. Op dit moment wordt er samen met de Provincie Limburg gezocht naar mogelijkheden om dit gezamenlijk, zoals bij de aanpak rondom VDL in Born en Beej Benders, op te pakken.

Wat betreft de beheersing van de personeelskosten gaan wij, zoals is afgesproken in het coalitieakkoord, op zoek naar mogelijkheden om de externe inhuur -waar mogelijk- verder terug te dringen. Daarnaast zijn wij buitengewoon terughoudend bij de invulling van vacatures, waarbij we een juiste balans zoeken tussen de noodzaak tot herbezetting en middelen. Zo willen wij zeer kritisch kijken naar de vrijvallende middelen als gevolg van de uitvoering van het generatiepact binnen onze organisatie. Dit uiteraard mede afgezet tegen de inhoudelijke opgaven en gemaakte keuzes.

Ook willen wij de komende maanden, in aanloop naar de begroting, benutten om de gemeentebegroting te scannen op mogelijkheden om bovenwettelijke uitgaven verder terug te dringen. Een van de mogelijkheden die wij hebben aangegeven in het coalitieakkoord is een nadere beschouwing van de financiering van sport en van het verenigingsleven. Verder willen wij onderzoeken in hoeverre een versneld afstoten van niet-strategisch vastgoed en de herijking of heroverweging (van de doelen) van onze bestemmingsreserves in budgettaire zin (incidentele) oplossingen kunnen bieden. Een dergelijke maatregel levert naast een eenmalige opbrengst ook een structurele verlaging van onderhoudskosten op.

Verder behoort (voor het derde jaar op rij) ook het niet doorvoeren van de compensatie voor lonen en prijzen tot de mogelijkheden. Daartoe zou voor 2020 opnieuw eenmalig kunnen worden besloten. Wij realiseren ons dat dit een 'kaasschaafachtige' voorstel is. En hoewel deze maatregel niet tot in lengte van dagen ingezet kan worden is dit echter een maatregel die over het algemeen het minst ingrijpend is voor de beleidsterreinen en organisaties die het aangaan. Deze maatregel levert, indien we het sociaal domein buiten beschouwing laten, structureel circa €0,9 miljoen op waarin ook gemeentelijke organisatie in verhouding meedeelt.

Verbetering van de financiële positie i.c. het weerstandsvermogen vindt niet alleen plaats door het aanvullen van vermogen maar ook het mitigeren van risico's. Tegen deze achtergrond zijn wij voornemens om de (majeure) projecten en activiteiten nader te analyseren en te bezien op welke wijze de risico's gemitigeerd kunnen worden bijvoorbeeld in samenspraak met mogelijke (private) partners en met de Provincie Limburg.

Tot slot geven wij u in overweging om, mochten voorgaande maatregelen onvoldoende effect sorteren, het OZB-tarief voor niet-woningen bescheiden te verhogen, gekoppeld aan een verdere versterking van ons weerstandsvermogen. Een dergelijke maatregel is voor ons echter het sluitstuk van de bestuurlijke afweging, nooit het begin.

In de kadernota 2018 heeft u, na een verkenningendebat, gekozen voor het zogenaamde basisscenario. Dat was een scenario met een -in geografische zin- prioriteit bij onze kernen en wijken. U sprak onder andere over beperkte woningbouw voor jongeren en achterstallig onderhoud buiten het stadscentrum. Nadrukkelijk was er ook aandacht voor het opnieuw naar de arbeidsmarkt toe leiden van inwoners die van een uitkering afhankelijk zijn. Het plan Venlo Werkt was hiervan in bestuurlijke zin het raadsbreed gedragen resultaat.

Ook gaf u aan dat we de komende jaren zouden moeten investeren in achterstallig onderhoud aan onze ambtelijke organisatie. Venlo zou pas op de plaats moeten maken en afmaken waar aan was begonnen. Meer energie in het verder op orde brengen van de basis (organisatie en vermogenspositie). We zouden buitengewoon terughoudend moeten zijn met eventuele nieuwe wensen en ambities. 'Het dak repareren' en aansterken was het devies. In de vastgestelde programmabegroting heeft u hieraan ook in financiële zin handen en voeten gegeven.

Het recent gesloten en door u -ter kennisname- vastgestelde coalitieakkoord 'Samen Venlo Veranderen' ademt eenzelfde bestuurlijke inkleuring uit, met inachtneming van de in dit akkoord en de samenvatting van deze kadernota aangegeven accenten en keuzes.

Een kadernota behoeft, anders dan een begroting, meerjarig in financiële zin (nog) niet sluitend te zijn. Wel dient er uiteraard een reëel inhoudelijk en financieel perspectief en kader te worden vastgesteld op basis waarvan wij u in het najaar een sluitende begroting kunnen presenteren. Wij nodigen u uit om, tegen de achtergrond van de inhoud van deze kadernota, uw wensen en bedenkingen kenbaar te maken.

Inhoudelijke kaders

Zoals eerder aangegeven heeft deze kadernota, gelet op het recent gesloten coalitieakkoord een 'beleidsarm' karakter. Dat betekent dat we, behoudens de aangegeven inhoudelijke ontwikkelingen zoals die zijn aangegeven in de samenvatting, in deze kadernota (nog) geen majeure beleidsintensiveringen voorzien. Naar onze overtuiging leidt dit tot de volgende beleidsinhoudelijke kaders die wij willen hanteren bij de voorbereiding van de begroting 2019-2022.

1. Samenlevingsagenda

Een sterk accent op betrokkenheid, initiatief en (gedeeld) eigenaarschap van en met onze inwoners

2. Solidariteit met de kwetsbaarste inwoners

Indachtig de afspraken die wij hierover in het coalitieakkoord hebben gemaakt een sterk accent op betaald werk en actieve bestrijding van armoede, laaggeletterdheid en uitsluiting

3. De wijk, het middelpunt van Venlo

Nadrukkelijke aandacht voor versterking van leefbaarheid van wijken en buurten, in brede zin

4. Samen, nadrukkelijk met onze maatschappelijke partners

Onze agenda delen met belangrijke partners zoals onze corporaties, de provincie Limburg, maatschappelijke instellingen en het bedrijfsleven

5. Afmaken waar we aan begonnen zijn

In fysieke projecten, de organisatie of in het sociaal domein, met een kritische blik op kosten en risico's

6. Soberheid

Kritisch ten aanzien van bovenwettelijke activiteiten, mogelijkheden op besparingen in de bedrijfsvoering en/of reductie en temporisering van (nog niet gerealiseerde) bestuurlijke ambities

Financieel kader

7. Financieel gezond(er)

Een meerjarige realistisch sluitende begroting, een duurzaam financieel beleid en verbetering van de financiële ratio's, waaronder de weerstandsratio > 1,0, binnen een periode van maximaal 4 jaar en het opstellen van een stappenplan ter verbetering van de solvabiliteitsratio.

Gelet op de actuele financiële positie van onze organisatie gaan wij hier iets dieper op in. De financiële positie van de gemeente Venlo is namelijk zorgelijk en complex. Het resultaat budgettair kader sociaal domein bedraagt in de jaarrekening 2017 € 24,9 miljoen negatief waarmee het resultaat in financiële zin € 5,3 miljoen nadeliger was dan verwacht bij de FinRap en de algemene grondreserve is in de jaarrekening 2017 licht positiever dan verwacht (ruim € 3 miljoen). Zonder bijsturing laat de Voortgangsrapportage 2018 een structureel negatief effect zien van ruim € 1,7 miljoen in 2019.

De zorgelijke en complexe financiële situatie is bevestigd door de provinciale toezichthouder, de accountant en de auditcommissie van de gemeenteraad. Er is voor het jaar 2018 sprake van een positief besluit voor wat betreft het door de provincie te hanteren toezichtsregime. Gezien de huidige toestand van de financiële positie is dit geen vanzelfsprekendheid. De provincie heeft haar zorgen ook uitgesproken in een brief aan de gemeenteraad van Venlo.

De aanpak van de zorgelijke financiële positie, de verbetering en concretisering hiervan is deze coalitieperiode een speerpunt. Een speerpunt waarbij vorm en inhoud wordt gegeven aan maatregelen om te komen tot een duurzaam gezonde financiële huishouding.

In de huidige door de gemeenteraad vastgestelde financiële verordening is een aantal financiële spelregels opgenomen. Gezien de zorgelijke en complexe financiële positie stellen wij voor de geformuleerde 'spelregels' (die ook gelden voor alle raadsvoorstellen) aan te scherpen, aan te vullen en te voorzien van concrete maatregelen en dit te verankeren in het financieel beleids- en beheersinstrumentarium. Bij de verdere concrete uitwerking, formulering en aanpassing van het financieel beleids- en beheersinstrumentarium stellen wij voor de volgende onderstaande richtinggevende uitspraken te hanteren en uit te werken (niet uitputtend):

- De te verscherpen en aanvullende spelregels dienen de toets van het provinciaal toezicht te doorstaan;
- Alle (structurele en incidentele) meevallers aan zowel de lasten- als de batenkant worden ingezet, zodat voldaan wordt aan de doelstelling om binnen 4 jaar te komen tot een ratio weerstandsvermogen van minimaal 1,0;
- Stapsgewijs werken aan de verbetering van de solvabiliteitsratio;
- Binnen het huidig financieel beleidsinstrumentarium het (weerstand) vermogen versterken en borgen. Als concretiserende maatregel zullen wij de begroting komen met een voorstel waarbij de bespaarde rente wordt toegevoegd aan het vermogen in plaats van het inzetten ten gunste van de exploitatie;
- Criteria nader opstellen die duiden hoe "nieuw" beleid financieel wordt opgesteld. Dit in de gedachte dat nieuw beleid oud beleid vervangt zodat het geld voor het oude beleid vrijvalt;
- Er wordt gewerkt met concrete maatregelen en niet met taakstellingen. Aanvullend beleid kan pas worden ingezet bij daadwerkelijke realisering van de ombuigingsmaatregel;
- Verwerving van derde geldstromen is onderdeel van de financiële strategie waarbij middelen van derde geldstromen eerst worden ingezet, voor zover mogelijk, voor projecten en activiteiten die al in de begroting voorzien zijn. De vrijvallende middelen worden toegevoegd aan de algemene middelen. Alleen wanneer dit niet mogelijk blijkt te zijn kunnen middelen zoals derde geldstromen pas ingezet worden ter bekostiging van nieuwe ambities;
- Tijdig anticiperen op (niet voorziene) financiële implicaties door het tijdig en concreet bijsturen i.c. door het treffen van (beleidsinhoudelijke) maatregelen. Tegenvallers worden in principe binnen het eigen programma opgelost;
- In de P&C-instrumenten wordt inzicht gegeven in de ontwikkelingen van de reserves, het (weerstand)vermogen, investeringskredieten, majeure projecten

en de afname van de tekorten c.q. de opgaven. In het financieel beleid worden criteria ontwikkeld op basis waarvan een deel ingezet kan worden voor nieuw of intensivering van beleid;

- Bij de kadernota jaarlijks evalueren van de geformuleerde doelstellingen en hun financieel effect en toepassing van de geformuleerde spelregels om te komen tot een verbeterde financiële positie;
- Verbeteren risicomanagement en beheers-instrumentarium.

In de komende periode willen wij de richtinggevende uitspraken samen met u vorm geven in een verdere concrete uitwerking, formulering en aanpassing van het financieel beleids- en beheerinstrumentarium. De aanpak en uitwerking zal nog niet (geheel) gereed (kunnen) zijn voor de programmabegroting 2019 – 2022. Eerder genoemde richtinggevende uitspraken zullen wel als kader gehanteerd worden bij de opstelling van de begroting 2019 – 2022 en daarnaast zullen wij wel al geconcretiseerde voorstellen doen voor zover mogelijk.

Tot slot

Deze kaders zijn door u te hanteren als een *compact 'normenkader'*, spelregels welke wij (zullen) hanteren bij het entameren van nieuw beleid en het doen van begrotingsvoorstellen. Op basis hiervan kunt u het collegebeleid toetsen en eventueel zelf (initiatief-) voorstellen aandragen.

3

Budgettaire context

In dit hoofdstuk wordt de budgettaire context beschreven, waarbinnen de begrotingsvoorbereiding 2019-2022 zal plaatsvinden. Allereerst zal het financieel meerjarenperspectief worden toegelicht. Vervolgens zullen de belangrijkste budgettaire aandachtspunten en ontwikkelingen aan de orde komen die van invloed kunnen zijn op de begroting 2019-2022.

Financieel meerjarenperspectief

De Programmabegroting 2018 – 2021 (inclusief de 1e begrotingswijziging) vormt het uitgangspunt voor het financieel meerjarenperspectief. Het financieel kader uit de Programmabegroting 2018-2021 is aangevuld met:

- Raadsbesluiten die genomen zijn na vaststelling van de Programmabegroting 2018 – 2021;
- Verwachte inflatie loon- en prijsstijgingen, inclusief compensatie gemeentefonds en OZB;
- Ontwikkelingen, gemeentefonds en Interbestuurlijk Programma;
- De jaarschijf 2022;
- De meerjarige prognose die voortkomt uit de VoRap 2018.

Dit resulteert in de volgende tabel:

		(bedragen x € 1.000)			
Budgettair kader		2019	2020	2021	2022
A	Financieel perspectief begroting				
1	Financieel perspectief na 1e begrotingswijziging	114	1.330	1.473	1.473
2	Toevoeging weerstandsvermogen	-114	-1.330	-1.473	-1.473
3	Resultaat RV GRP	128	111	87	87
4	Autonome ontwikkelingen 2021-2022				90
A	Totaal financieel perspectief begroting	128	111	87	177
B	Meerjarige prognose VoRap 2018				
	Verwachte voordelen prognose VoRap 2018	274	274	274	274
	Verwachte nadelen prognose VoRap 2018	-1.941	-1.864	-1.516	-1.516
B	Totaal meerjarige prognose VoRap 2018	-1.667	-1.590	-1.242	-1.242
C	Ontwikkelingen kadernota				
1	Loonkostenontwikkeling	-2.096	-2.098	-2.091	-2.091
2	Prijsinflatie	50	50	49	44
3	Loon- en prijscompensatie gemeentefonds	2.786	2.786	2.786	2.786
4	Overige ontwikkelingen, gemeentefonds en Interbestuurlijk Programma	PM	PM	PM	PM
5	Toevoeging structurele voordelen aan weerstandsvermogen	-552	-530	-502	-497
C	Totaal ontwikkelingen kadernota	188	208	242	243
D	Financieel perspectief na kadernota	-1.351	-1.272	-914	-823

Toelichting financieel meerjarenperspectief

Zoals te zien is in bovenstaande de tabel, voorzien wij voorafgaand aan de begrotingsvoorbereiding, zonder bijsturing, een nadelig saldo op het financieel meerjarenperspectief. Een kadernota behoeft, anders dan een begroting, meerjarig in financiële zin (nog) niet sluitend te zijn. Wel dient er uiteraard een reëel inhoudelijk en financieel perspectief en kader te worden vastgesteld op basis waarvan wij u in het najaar een sluitende begroting kunnen presenteren.

De financiële positie is en blijft zorgelijk en complex.

De meerjarige begrotingssaldi worden alleen gerealiseerd als we de structurele (bijsturings- / bezuinigings-) maatregelen die in de vastgestelde begroting zijn opgenomen ook daadwerkelijk realiseren. Het tijdig realiseren van deze maatregelen en het anticiperen hierop is een absolute must. In de begroting zijn grote inhoudelijke en financiële uitdagingen opgenomen voor wat betreft het sociaal domein (€ 20 miljoen structureel) en moet een aantal concernbrede taakstellingen en bestuursopdrachten nog ingevuld en gerealiseerd worden.

Het voeren van een stringent begrotingsbeleid en strakke budgetdiscipline is randvoorwaardelijk om binnen de financiële kaders te blijven. Daarnaast is het belangrijk dat de 'aanslag' op het vermogen weer substantieel wordt aangevuld. Dit door formulering van maatregelen die leiden tot aanvullende begrotingsoverschotten die toegevoegd worden aan het (eigen)vermogen, met andere woorden 'sparen'. Belangrijk is ook dat nadrukkelijk uitvoering gegeven blijft worden aan het op 20 december 2017 genomen raadsbesluit (Raadsbesluit 2017-80): alle éénmalige en structurele (voordelen) overschotten worden bestemd ter versterking van enerzijds het weerstandsvermogen (minimaal $\geq 1,0$) en anderzijds ter versterking van de solvabiliteitsratio (streefwaarde $\geq 20\%$).

Het is belangrijk bovengenoemde aspecten te bezien in relatie tot de budgettaire context en deze achtergrond te betrekken in het inhoudelijke debat.

Hierna gaan wij nader in op de diverse onderdelen zoals deze zijn gepresenteerd in het budgettair kader:

A. Begroting vóór Kadernota

A1+2. Stand vastgestelde begroting 2018 en versterking weerstandsvermogen

De programmabegroting 2019 – 2022 laat een begrotingsoverschot zien, oplopend tot € 1,5 miljoen structureel. Uw raad heeft besloten de overschotten in te zetten ter versterking van het weerstandsvermogen. De noodzaak tot het treffen van reserveringen voor het weerstandsvermogen is hoog en blijft naar verwachting de komende jaren ook hoog. Daarnaast moeten deze bedragen ook daadwerkelijk gerealiseerd worden om het beoogde effect te bereiken.

A3. Raadsbesluit GRP

Op 20 december 2017 heeft uw raad het raadsvoorstel Financiële actualisatie gemeentelijk rioleringsplan 2017-2026 vastgesteld (RV 2017-75). De financiële gevolgen van dit voorstel leiden tot een voordelig begrotingsresultaat van ongeveer € 0,1 miljoen structureel.

A4 Autonome ontwikkelingen 2022 t.o.v. 2021

In de kadernota komt voor het eerst de jaarschijf 2022 formeel in beeld. Dit leidt tot een autonome aanpassing van het perspectief op grond van eerder door uw raad genomen besluiten (op basis van bestaand beleid). In de kadernota werkt dit voordelig door tot een bedrag van € 90.000. Dit wordt voornamelijk veroorzaakt door onderstaande ontwikkelingen:

Mutaties jaarschijf 2022 t.o.v. 2021:

	<i>Bedragen x € 1.000</i>
	<i>+ = voordelig, -/- = nadelig</i>
Gemeentefonds	-553
Investering Openbare Ruimte Kazernekwartier	445
Budgettair kader sociaal domein	194
Ondertunneling Vierpaardjes	-169
Toerisme langs de Maas	125
overige wijzigingen < 100k	48
	90

B. Meerjarige prognose VoRap 2018

In de VoRap 2018 is een prognose van het verwachte resultaat 2018 opgenomen. Deze prognose is ook meerjarig in beeld gebracht. Voor het volledige beeld van het budgettaire meerjarenperspectief nemen wij deze uitkomst ook mee in deze Kadernota.

De prognose laat een nadelig saldo zien van € 1,7 miljoen in 2019, aflopend naar € 1,2 miljoen in 2022. De prognose bestaat zowel uit voor- als nadelen. Zoals hiervoor aangegeven, heeft uw raad besloten alle éénmalige en structurele (voordelen) overschotten in te zetten ter versterking van het weerstandsvermogen. Dat betekent dat wij in de begrotingsvoorbereiding de voordelen die we verwachten ter hoogte van € 0,3 miljoen, toe zullen voegen aan het weerstandsvermogen (zie ook de toelichting hierna op regel C5 in de tabel van het budgettaire kader).

Ter voorbereiding op het begrotingsproces hebben wij de organisatie opdracht gegeven bijsturingsmaatregelen te formuleren op de verwachte tekorten, om een sluitend meerjarenperspectief te kunnen presenteren in de Programmabegroting 2019-2022, met tevens mogelijkheid tot versterken van het weerstandsvermogen en de solvabiliteit. Dit tegen de achtergrond van het financieel kader zoals verwoord in het hoofdstuk 'kaders, scenario's en advies'.

C. Ontwikkelingen Kadernota

C1+2+3 Inflatie loon- en prijsstijgingen, inclusief compensatie gemeentefonds en OZB

De inflatiepercentages die gehanteerd worden voor het opstellen van de begroting 2019-2022 zijn gebaseerd op de ramingen van het Centraal Plan Bureau zoals gepubliceerd op 6 maart 2018:

- Prijsindex, prijs overheidsconsumptie netto materieel (IMOC): 1,4 %
- Loonindex: prijs overheidsconsumptie beloning werknemers: 3 %
- Index belastingen (eigen berekening): gewogen gemiddelde van de prijsindex (40%) en de loonindex (60%): 2,4%

Bij vaststelling van de 1e Wijziging Programmabegroting 2018-2021 heeft uw raad besloten geen inflatie toe te passen op de materiële budgetten, uitgezonderd het sociaal domein, om zodoende alle activiteiten gelijkelijk te laten delen in het opvangen van het concernbrede budgettaire tekort. Hiervoor is een taakstelling opgenomen van € 900.000. Na invulling van de taakstelling resteert, op basis van bovengenoemde prijsindex van € 1,4%, op de materiële budgetten nog een restant van € 150.000 in 2019, aflopend naar € 136.000 in 2022. Voorgesteld wordt deze overschotten toe te voegen aan de algemene reserve (zie ook de toelichting hierna op regel C5).

De stijging van lonen en prijzen wordt in deze Kadernota volledig gecompenseerd door de loon/prijscompensatie in het gemeentefonds en de hogere belastingopbrengsten. Per saldo resteert jaarlijks een bedrag van € 0,6 miljoen.

De inflatie op budgetten van de gedecentraliseerde taken in het sociaal domein is niet meegenomen in deze Kadernota. Deze wordt gelijkgesteld aan de inflatie die via de integratie-uitkering Sociaal domein beschikbaar wordt gesteld.

Voor leges en heffingen geldt het uitgangspunt van 100% kostendekkendheid.

C4 Overige ontwikkelingen, gemeentefonds en Interbestuurlijk Programma

De uitkeringen uit het gemeentefonds zijn de grootste inkomstenbronnen van de gemeente Venlo. Periodiek worden wij geïnformeerd over de ontwikkelingen van deze uitkeringen. Dit vindt plaats bij het verschijnen van de circulaire gemeentefonds van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De meicirculaire is uitgangspunt voor de (programma)begroting, de septembercirculaire is uitgangspunt voor de kadernota en de decembercirculaire maakt onderdeel uit van de jaarstukken.

Naar aanleiding van het regeerakkoord zijn er afspraken gemaakt tussen rijk en decentrale overheden en zijn vastgelegd in het concept Interbestuurlijk Programma (IBP). In dit programma hebben het kabinet, gemeenten, provincies en waterschappen afspraken gemaakt over een gezamenlijk investeringsprogramma gericht op negen majeure maatschappelijke vraagstukken en een programma overkoepelende thema's. Dit IBP veronderstelt dat gemeenten, niet alleen inhoudelijk maar ook in financiële zin bijdragen aan de realisatie van de opgenomen doelen, zoals klimaatdoelen, bestrijding van schulden, toekomstbestendig wonen of een vitaal platteland. Daarom is er voorafgaande aan de mei circulaire éénmalig de maartcirculaire verschenen.

Er is nog altijd veel onduidelijkheid voor wat betreft de financiële effecten voortvloeiende uit het IBP zowel in tijd als inhoudelijk als in geld. Op diverse onderdelen wordt nog verwezen naar de mei-, september- en zelfs decembercirculaire 2018. Daarnaast moet het IBP nog voorgelegd worden aan de Algemene ledenvergadering van de VNG in juni a.s. en is daarmee niet definitief.

In deze kadernota wordt een korte doorkijk gegeven van de ontwikkelingen voortvloeiende uit de maartcirculaire, het IBP en uitgaven die, richting de begroting 2019 - 2022, verder uitgewerkt en geconcretiseerd worden als gevolg hiervan. In onderstaande tabel wordt op hoofdlijn een eerste indicatie afgegeven:

Tabel: Hoofdlijn ontwikkeling op basis van Maartcirculaire 2018 - Interbestuurlijk programma

T.o.v. septembercirculaire vastgestelde begroting 2018 - 2021	Bedragen x 1.000				
	2018	2019	2020	2021	2022 Str.
Toename (bruto) nominaal accres	1.849	5.480	9.485	12.611	16.587
Toename 'reëel' accres	1.849	4.147	7.113	9.495	12.571
1 - Aandeel in voorziening knelpunten sociaal domein € 200 miljoen	-592				
2 - Correctie optimistisch beeld economisch perspectief 1%			-1.250	-2.050	-2.850
3 - Loon/prijsontwikkeling Sociaal Domein, incl. WMO 2007			-1.300	-2.600	-3.900
4 - Volume ontwikkelingen Sociaal Domein, incl. WMO 2007			-600	-1.200	-1.800
5 - Tekort bijdrage in abonnementstarief WMO		-800	-800	-900	-900
6 - Reeds ingezet bij eerste begrotingswijziging 2018	-925	-1.038			
7 - Reservering voor ontwikkelingen inclusief uitvoering raadsbesluit	-331	-2.309	-3.163	-2.745	-3.121
8 - Ontwikkelingen buiten perspectief (2023 - 2025) (o.a. opschalingskorting, vierpaardjes)					-3.300
Totaal	0	0	0	0	0

Toename (bruto) nominaal accres

Dit is de groei van de algemene uitkering. Dit is mede het gevolg van afspraken uit het IBP. De koppeling van de algemene uitkering aan alle rijksuitgaven. Tot op heden werden een aantal uitgavenkaders uitgezonderd zoals de zorguitgaven. Dit is gunstig voor gemeenten.

Toename 'reëel' accres

Dit is de groei gecorrigeerd voor de toename van loon- en prijsstijgingen ten opzichte van de septembercirculaire. Op basis van de macro - economische verkenningen neemt de inflatie toe.

1 Aandeel in voorziening knelpunten sociaal domein € 200 miljoen

In het IBP is een zogenaamde 'stroppenpot' opgenomen ter hoogte van €200 miljoen ter bestrijding van majeure tekorten bij nadeelgemeenten als gevolg van de decentralisatie van de jeugdzorg en de Wmo. Gemeenten moeten zelf de helft van dit bedrag -voor Venlo circa € 600.000,-, inleggen zonder zekerheid te hebben of en in hoeverre hoeveel zij hier iets aan compensatie van terug zien.

2 Correctie optimistisch beeld economisch perspectief 1%

De Raad van State heeft in november jl. een tussentijdse beoordeling uitgebracht naar aanleiding van het nieuwe regeerakkoord. De Raad van State constateert o.a. dat bij de opstelling van het regeerakkoord niet gekozen is voor een behoedzaam scenario als uitgangspunt voor het te voeren begrotingsbeleid. Zo is er bijvoorbeeld gekozen voor een economisch groeipercentage van gemiddeld 2% en ligt duidelijk boven de structurele groei en is de marge ten opzichte van de

middellangetermijndoelstelling bescheiden. Niet duidelijk is op welke wijze met tegenvallers wordt omgegaan. In het verleden is gepleit voor het hanteren van een behoedzaam scenario als uitgangspunt voor het te voeren begrotingsbeleid. Mede op basis van dit advies en de conjunctuurklok wordt vooralsnog voorzichtig omgegaan met de ontwikkeling van de accressen en is vanuit het voorzichtigheidsprincipe een correctie aangebracht van 1%.

3 en 4 loon/prijsontwikkeling en volume ontwikkelingen sociaal domein inclusief WMO 2007

In 2019 wordt het sociaal domein (inclusief WMO 2007, met name huishoudelijke hulp) overgeheveld naar de algemene uitkering en lopen deze middelen met ingang van 2020 mee in de accressystematiek. Voor de jaren 2018 en 2019 vindt er nog een aparte compensatie plaats voor loon/prijzen en volume ontwikkelingen en omdat dit doorwerkt aan de lastenzijde is dit voor 2018 en 2019 neutraal in de tabel opgenomen. Met ingang van 2020 dienen de loon/prijs en volumebijstellingen bekostigd te worden uit het accres en worden daarom in mindering gebracht op de ontwikkeling van het accres en is nog niet verwerkt in de circulaire. De inflatie voor het sociaal domein (inclusief huishoudelijke hulp) bedroeg 2% in de meicirculaire 2017 voor uitkeringsjaar 2017, ofwel landelijk $\pm$ € 220 miljoen. In de berekening voor het netto-effect van de accressen voor Venlo is hiermee rekening gehouden.

5 tekort bijdrage in abonnementstarief WMO

De huidige eigen bijdragesystematiek wordt per 1 januari 2019 vervangen door een abonnementstarief van € 17,50 per vier weken voor een huishouden dat gebruik maakt van een Wmo-voorziening. Om deze vereenvoudiging en verlaging te co-financieren, wordt een bedrag van op landelijk niveau € 134 miljoen in 2019 tot structureel € 145 miljoen vanaf 2022 ter beschikking gesteld. Het gemeentelijk aandeel in de co-financiering wordt ingeschat op € 0,8 miljoen.

6 reeds ingezet bij eerste begrotingswijziging 2018

Bij de behandeling van de 1e begrotingswijziging 2018 heeft uw raad besloten om, gezien de complexiteit van de substantiële opgave, een voorschot te nemen om mogelijk te verwachten revenuen en deze in de begroting op te nemen. Hierbij is een afbouwscenario gehanteerd als voorschot op deze verwachte ontwikkelingen van 50% voor het jaar 2018 (€ 0,9 miljoen) en 25% voor het jaar 2019 (€ 1 miljoen).

7 Reservering voor ontwikkelingen inclusief uitvoering raadsbesluit

De accessen ogen positief. De ontwikkelingen van deze accessen zijn echter nog omgeven met veel onzekerheden. Zo zijn er programmatische afspraken gemaakt zonder middelen over co - financiering enveloppengelden: bijdragen aan de realisatie van opgenomen doelen, zoals klimaatdoelen, bestrijding van schulden, toekomstbestendig wonen of een vitaal platteland.

Daarnaast zijn er deze kabinetsperiode afspraken gemaakt waarvoor geen extra middelen beschikbaar worden gesteld die deze kabinetsperiode door gemeenten gefinancierd zullen moeten worden zoals (niet limitatief):

- Verhoging btw van 6% naar 9%
- Loonschaal huishoudelijke hulp
- Veilig thuis
- bewindvoering
- WSW
- participatie statushouders
- (nog) geen afspraken over verhoging van het macro budget wet bundeling van uitkeringen inkomensvoorzieningen aan gemeenten (BUIG)

Deze kabinetsperiode worden diverse verdeelmodellen herijkt (o.a. integratie uitkering sociaal domein, verdeelmodel BUIG, Beschermd wonen die heiverdeeleffecten tot gevolg zullen hebben (positief danwel negatief).

De accessen zijn omgeven met veel onzekerheden waarbij niet eerder meer zekerheid gegeven kan worden in de mei-, september- of zelfs decembercirculaire. Het is nog onzeker of en zo ja of deze middelen toereikend zijn voor financiering van bovengenoemde zaken. De voordelen zullen eerst 'hard' moeten zijn alvorens een keuze gemaakt kan worden voor wat betreft de inzet van middelen. Daarnaast heeft de gemeenteraad op 20 december 2017 besloten dat alle éénmalige en structurele (voordelen) overschotten worden toegevoegd voor versterking van het (weerstands)vermogen.

8 ontwikkelingen buiten perspectief (2023 - 2025)

Voor inzicht in het structurele effect worden een tweetal ontwikkelingen genoemd van vastgesteld beleid die vallen buiten het meerjarenperspectief. Het gaat hierbij om de opschalingskorting (bezuiniging op het gemeentefonds) van het Rijk. Deze opschalingskorting loopt t/m 2025, buiten het meerjarenperspectief om een structureel nadeel van € 2,3 miljoen. De kosten van de vierpaardjes zijn verwerkt t/m de jaarschijven 2022. vanaf 2023/2024 legt dit nog een beslag op de financiële middelen van € 1 miljoen.

C5 Toevoeging structurele voordelen aan weerstandsvermogen

Zoals hiervoor aangegeven, heeft uw raad besloten alle éénmalige en structurele (voordelen) overschotten in te zetten ter versterking van het weerstandsvermogen. Hiervoor hebben wij een drietal structurele voordelen beschreven. Het betreft:

- Verwachte voordelen prognose VoRap 2018, € 0,3 miljoen structureel
- Voordelig saldo raadsvoorstel GRP, € 0,1 miljoen structureel
- Surplus taakstelling inflatie, € 0,15 miljoen structureel.

Conform raadsbesluit stellen wij u voor deze voordelen toe te voegen aan het weerstandsvermogen, ter versterking van de ratio weerstandscapaciteit en de solvabiliteitsratio.

Algemeen

De budgettaire context is opgesteld aan de hand van de geschetste ontwikkelingen en er is geen rekening gehouden met “gewijzigd” beleid en/of voorstellen, het is immers een Kadernota. Het financieel kader zoals verwoord in het hoofdstuk ‘kaders, scenario’s en advies’ is het kader dat gehanteerd wordt bij de verdere uitwerking. Voor wat betreft aanvullende maatregelen is de volgende richtinggevende uitspraak leidend: *‘Criteria nader opstellen die duiden hoe “nieuw” beleid financieel wordt opgesteld. Dit in de gedachte dat nieuw beleid oud beleid vervangt zodat het geld voor het oude beleid vrijvalt’.*