



Gemeente Aalsmeer

RAADSVOORSTEL

Raadsvoorstel nr

Datum B&W-besluit 28 september 2021

Voor de vergadering van raad d.d.
11 november 2021

Portefeuillehouder Burgemeester

Afdeling Financiën

Behandelend ambtenaar (voor technische vragen)
E. Koster

erik.koster@aalsmeer.nl

Behandelen in de raadscommissie
op 14 oktober 2021

Onderwerp

Programmabegroting 2022

Gevraagd besluit

1. De programmabegroting 2022 vast te stellen;
2. De voorgestelde investeringen conform paragraaf 4.2 vast te stellen en de hiervoor benodigde kredieten beschikbaar te stellen;
3. Kennis te nemen van de meerjarenraming 2023-2025.

WAT WILLEN WE BEREIKEN EN WAT GAAN WE DAARVOOR DOEN

Wat willen we bereiken (effectindicatoren)

De gemeenteraad een programmabegroting aanbieden, waarin de bestuurlijke en financiële kaders voor het komende begrotingsjaar zijn opgenomen.

Wat gaan we daarvoor doen (prestatie-indicatoren)

Na vaststelling van de programmabegroting vormt deze de opdrachtformulering naar de AA organisatie die als gevolg van de afgesloten centrum regeling AA de opdracht heeft de dienstverlening aan het bestuur van Aalsmeer te verzorgen.

ACHTERGROND EN OVERWEGINGEN

Programma (speerpunt)

De programmabegroting heeft betrekking op alle programma's.

Aanleiding

De gemeentewet schrijft voor dat gemeenten een begroting en meerjarenraming (4 jaar) maken. Artikel 186 van de Gemeentewet bepaalt dat de begroting, de begrotingswijziging en de meerjarenraming voldoen aan of krachtens maatregel van bestuur gegeven regels. Deze programmabegroting voldoet aan de voorschriften volgens het Besluit Begroting Verantwoording provincies en gemeenten (BBV). Na besluitvorming door de raad dient de programmabegroting als gevolg van Artikel 191 van de gemeentewet vóór 15 november in het kader van het provinciaal toezicht aangeleverd te worden aan Gedeputeerde Staten.

Argumenten

Het belangrijkste uitgangspunt van het college is de financiën duurzaam op orde houden voor de inwoners van Aalsmeer. Tegelijkertijd heeft Aalsmeer grote ambities. In de afgelopen jaren zijn landelijk de financiën van gemeenten onder grote druk komen te staan, voor Aalsmeer is dit niet anders. Met de motie RAP heeft de gemeenteraad stevige richtingen gegeven aan het college om te komen tot een structureel sluitende meerjaren begroting. Op basis van de uitkomsten van de motie RAP zijn de integrale keuzes voor deze begroting gemaakt, ze kunnen dan ook niet los van elkaar gezien worden. Dit totaal beeld resulteert

in een evenwichtige begroting 2022 waarin het gelukt is om de financiën van Aalsmeer toekomst bestendig te maken en daarnaast de hoge ambities vast te houden.

Om de financiën duurzaam op orde te houden willen we voldoen aan de Aalsmeernorm. Dit betekent dat de begroting meerjarig structureel sluitend is en dat daarnaast de algemene reserve minimaal de grootste risico's dekt. De voorliggende begroting voldoet aan de Aalsmeernorm.

De begroting 2022 en de meerjarenraming 2023 – 2025 is de uitkomst van het proces dat vorig jaar gestart is bij de kadernota 2021. In de kadernota 2021 zijn de financiële uitdagingen waar Aalsmeer voor staat gepresenteerd. Bij de kadernota 2022 zijn deze financiële uitdagingen geactualiseerd, wat resulteert in 2025 in € 3,6 miljoen negatief. Bij de kadernota 2021 heeft de gemeenteraad de motie Richtinggevend ActiePakket-raad (RAP) unaniem aangenomen. Hierin heeft de raad het college zoekrichtingen meegegeven voor kostenbesparingen en het vergroten van de opbrengsten. De motie RAP is de richtingwijzer geweest om te komen tot een structureel sluitende begroting 2022 en meerjarenraming 2023 – 2025.

Meerjarenbeeld 2022-2025

Het meerjarenbeeld dat in de Begroting 2022 wordt gepresenteerd, is als volgt:

Begrotingsjaar	2022	2023	2024	2025
Structureel	1.620	1.432	399	611
Incidenteel	-1.061	-840	171	-268
Begrotingssaldo	559	592	570	343

(bedragen x 1.000, minus is een nadeel)

De begroting is meerjarig sluitend. Tevens is het structurele saldo meerjarig sluitend door de oplossingsrichtingen die vanuit de motie RAP naar voren zijn gekomen.

Financiële risico's en kansen

Natuurlijk blijven er financiële risico's en kansen aanwezig. Onderstaand hebben we de grootste financiële risico's en kansen weergegeven:

- De herverdeling van het gemeentefonds voor Aalsmeer inclusief verevening belastingcapaciteit. De geschatte impact is € 0,5 miljoen tot € 1,5 miljoen negatief.
- Los van de incidentele extra bijdrage jeugdzorg van het rijk voor 2022, zijn de structurele extra bijdrage vanaf 2023 en verder voor de jeugdzorg nog niet bekend. De geschatte impact hiervan is dat Aalsmeer € 0,5 miljoen tot € 1 miljoen aan extra rijksbijdrage ontvangt voor de jeugdzorg.
- De opbouw van een eigen kernorganisatie en de daarmee samenhangende nieuwe samenwerkingsafspraken met Amstelveen. Op dit moment is de financiële impact hiervan niet adequaat te bepalen, daarom kwantificeert dit als een pm post.
- Het beperkt indexeren van de begroting 2022 brengt risico's met zich mee. Evenals afgelopen jaar is ervoor gekozen de begroting niet te indexeren. Gezien de verwachte prijsstijgingen o.a. in de bouw is het een risico dat de budgetten ontoereikend zijn. De geschatte financiële impact is € 0,6 miljoen tot € 1 miljoen negatief.

In algemene zin is kortweg voor (vrijwel) alle gemeenten de ontwikkeling van de financiële verhouding met het Rijk een dominant risico. Dit is een optelsom van:

- De reeds bestaande druk op de financiële positie van gemeenten door de meerjarig oplopende opschalingskorting en tekorten op het sociaal domein, bijvoorbeeld de kostenontwikkeling jeugd, de invoering van het abonnementstarief Wmo en de bezuinigingen op de Participatiewet;
- De bekostiging van de bijstandsverstrekking/de ontwikkeling van BUIG-budget en bijstandsvolume;

- De door de omvangrijke steunpakketten vanwege de coronacrisis drastisch toegenomen staatsschuld. Hiermee wordt tijdelijk afgeweken van alle begrotingsnormen. Hierna zullen wel maatregelen (moeten) volgen om de Rijksfinanciën weer op orde te krijgen;
- De bekostiging van het klimaatakkoord, c.q. de duurzaamheidsopgave en de bekostiging van de invoering en uitvoering van de Omgevingswet en de Wet Kwaliteitsborging in de Bouw.

Evenwicht tussen ambities en betaalbaarheid

In de afgelopen jaren is aanzienlijk geïnvesteerd in Aalsmeer. Om deze ambities te financieren is de algemene reserve aangesproken. Met de verkoop van de Eneco aandelen is de algemene reserve weer op de Aalsmeernorm van 29 miljoen gebracht. De financiering van de ambities uit de algemene reserve is geen structurele oplossing. De andere grote inkomstenbron van de gemeente is het gemeentefonds en biedt evenmin hierin uitkomst. Immers het Rijk gaat bij de berekening van de gemeentefondsuitkering ervan uit dat de gemeentefondsuitkering en de eigen inkomsten van gemeenten niet los van elkaar kunnen worden beschouwd. Voor gemeenten betekent dit dat het Rijk rekent met een verwachte OZB opbrengst. Het is aan de gemeente zelf om te kiezen om een hoger of lager voorzieningenniveau te realiseren door het verhogen respectievelijk verlagen van hun eigen OZB inkomsten. In de afgelopen jaren is ervoor gekozen om de mogelijkheden voor verwerving van eigen inkomsten voor de gemeente beperkt aan te spreken. Aalsmeer heeft hierdoor een aanzienlijke onbenutte OZB-capaciteit waardoor Aalsmeer een grote druk heeft op de begroting. Met de verwachte herverdeling van het gemeentefonds wordt door het Rijk nog meer nadruk gelegd op mogelijkheid die gemeenten hebben voor het genereren van eigen inkomsten. De huidige begroting is een evenwichtig pakket aan financiële maatregelen welke gebaseerd is op de motie RAP. De maatregelen aan de kostenkant, zoals faseringen en besparingen op inkopen zijn in balans met de maatregelen aan de opbrengstenkant zoals het stapsgewijs rechte trekken van de OZB-niet woningen en het invoeren van een vermakelijkheidsretributie. Daarnaast wordt een nieuwe investeringssystematiek voorgesteld zodat ook in de toekomst majeure investeringen in Aalsmeer betaalbaar blijven.

Bouwstenen toekomstbestendige begroting

Om te komen tot een toekomstbestendige begroting zijn een viertal bouwstenen gehanteerd. Per bouwsteen is de relatie met de motie RAP weergegeven.

Kwaliteit gestuurd faseren in de buitenruimte en investeren in de bereikbaarheid

Op basis van de motie RAP wordt de meerjarenprojectenplanning (MPP) voor de buitenruimte herzien. De (vastgestelde en voorgenomen) plannen in de buitenruimte zijn bij de kadernota verantwoordelijk voor € 3,2 mln aan extra lasten te weten, de Nota wegen voor € 2 mln, de Nota civiele kunstwerken 2022-2025 voor € 0,57 mln en areaaluitbreidingen voor € 0,6 mln. In de afgelopen jaren zijn er grote investeringen gedaan in de buitenruimte. Voor de aankomende jaren is er binnen het budget dekking van het groot onderhoud realiseerbaar. De dekking van investeringen kan worden gevonden in het temporiseren hiervan. Met deze herziening is er tot 2024 voldoende budget in de reserve buitenruimte aanwezig om het MPP uit te voeren. Op basis van de motie RAP worden de beheerplannen opgesteld. Door deze beheerplannen kan de uitvoering in de buitenruimte kwaliteit gestuurd worden gefaseerd. Dit betekent dat op basis van het vastgestelde kwaliteitsniveau bijgestuurd kan worden op welk moment het onderhoud wordt uitgevoerd. Hierdoor wordt een structureel voordeel gerealiseerd van € 2 miljoen per jaar. Voor 2024 en verder investeert Aalsmeer structureel € 1,2 miljoen in haar buitenruimte en bereikbaarheid.

Besparing op inkopen

In de motie RAP is als mogelijke besparingsrichting inkoop/aanbesteding aangegeven. Deze besparingsrichting heeft voor de begroting 2022 een structurele besparing van €

646.000 opgeleverd. Dit is gerealiseerd door alleen de budgetten voor personeel en maatschappelijke instellingen te indexeren. Voor de overige budgetten is gekozen om deze niet te indexeren. Dit brengt een aanvaardbaar risico met zich mee. Periodiek wordt dit risico gemonitord en mocht het risico zich voordoen dan wordt de gemeenteraad hierover geïnformeerd bij de bestuursrapportage.

Tekorten binnen het sociaal domein structureel oplossen binnen het sociaal domein

Binnen het sociaal domein kennen we een aantal opneemregelingen zoals uitkeringen in het kader van de Participatiewet, de Wmo- en jeugdzorg. Vanuit de wetgeving hebben gemeenten hierin beperkte besparingsmogelijkheden. In de motie RAP is als uitgangspunt benoemd dat tekorten binnen het sociaal domein opgelost dienen te worden binnen het sociaal domein. Dit uitgangspunt is als bouwsteen voor deze begroting gehanteerd. De structurele tekorten binnen het sociaal domein worden structureel opgevangen binnen het sociaal domein. Om dit uitgangspunt te hanteren wordt bij de tweede bestuursrapportage 2021 door het college voorgesteld om een egaliseringsreserve sociaal domein in te stellen, zodat het sociaal domein eventuele meevallers en tegenvallers kan opvangen binnen haar eigen begroting. Daarnaast zijn de structurele claims van het sociaal domein nadrukkelijk doorgelicht op het structurele karakter van de stijging van de lasten. Op basis van de uitkomsten zijn deze claims vooralsnog als incidenteel aangemerkt.

Inkomsten

In de afgelopen jaren zijn in Aalsmeer majeure investeringen gedaan in de buitenruimte en bereikbaarheid. De stevige achterstanden in het groot onderhoud buitenruimte en bereikbaarheid zijn hiermee verkleind. In de afgelopen jaren is in het OZB-tarief zeer beperkt rekening gehouden met de indexering van de kosten van het voorzieningen niveau van Aalsmeer. De OZB-tarieven van Aalsmeer zijn dan ook beperkt geïndexeerd, terwijl de kosten voor de bereikbaarheid aanzienlijk stegen. Het wegwerken van de achterstanden onderhoud en het daarnaast structureel blijven investeren in de buitenruimte en bereikbaarheid vraagt ook om de achterstanden in de gemeentelijke belastingopbrengsten in te lopen. Eén van de onderzoeksrichting van de motie RAP is het verkleinen van de achterstanden in de belastingopbrengsten van Aalsmeer met als belangrijk principe dat de gebruiker ook betaalt. Op basis van extern onderzoek komen een tweetal mogelijkheden naar voren om de inkomsten te vergroten. Enerzijds het invoeren van een gemakkelijksretributie voor dagtoeristen en anderzijds het stapsgewijs indexeren van het tarief van de OZB-niet woningen op basis van de werkelijke kosten. Structureel wordt hiermee de achterstand in de gemeentelijke belastingenopbrengsten met € 1,6 miljoen ingelopen maar blijft de belastingdruk nog steeds laag en onder het landelijk gemiddelde. Het huidige tarief van 0,22 wordt stapsgewijs geïndexeerd naar 0,28 het landelijk gemiddelde ligt momenteel op 0,31. De COVID-crisis heeft impact gehad op de ondernemers in Aalsmeer. In de afgelopen twee jaar is een aantal grote maatregelen genomen om de ondernemers te ontzien. Zo is er een lokaal noodfonds ingesteld en is de OZB-niet woningen incidenteel verlaagd naar een tarief van € 0. Om de ondernemers in de directe nasleep van de pandemie te ontzien wordt er bewust voor gekozen om de gemakkelijksretributie pas per 2023 in te laten gaan, maar ook om de consequenties van de momenteel nog landelijk geldende COVID maatregelen te dempen. Het inlopen van de achterstand op OZB opbrengsten-niet woningen wordt ook om die reden pas per 2023 stapsgewijs gestart. Van de majeure investeringen die de gemeente de afgelopen jaren heeft gedaan en nog gaat doen in de buitenruimte en bereikbaarheid, hebben ook met name de Aalsmeerse ondernemers voordeel van een betere ontsluiting. Rekening houdend met het feit dat het OZB-tarief voor woningen van inwoners al een langere periode op het landelijk gemiddelde tarief ligt, dragen inwoners dus ook al geruime tijd aanzienlijk bij aan de majeure investeringen in de buitenruimte en bereikbaarheid. De door de raad ingediende motie Aalsmeers belastingplafond woonlasten vraagt hier terecht aandacht voor. Het is dan ook noodzakelijk om de woonlasten niet anders te verhogen dan met indexering en balans aan te brengen in de verdeling van de belastingdruk als

we grote investeringen willen blijven doen. Deze ontwikkeling is noodzakelijk om een dekkingstekort voor de toekomstige investeringen in de buitenruimte te voorkomen.

Betaalbare investeringssystematiek

Momenteel worden er verschillende systemen van investeren en afschrijven toegepast binnen Aalsmeer. Voor investeringen in wegen geldt dat de kosten gelijk lopen met de gebruiksduur van de wegen, voor de buitenruimte geldt dat vooraf incidenteel gespaard wordt voor de investeringen. Bij de begroting 2022 passen we de begroting aan naar één systematiek voor investeren. Namelijk het activeren en afschrijven van de investeringen op basis van de werkelijke gebruikersduur van de investeringen. Op deze wijze wordt structureel in de begroting rekening gehouden met de werkelijke jaarlijkse kosten van de investeringen. Het structureel dekken van structurele uitgaven is onderdeel van de Aalsmeernorm. In deze begroting is rekening gehouden met de aanzienlijke investeringen die in de aankomende jaren op ons afkomen zoals bijvoorbeeld de Centrumvisie.

Uitkomsten motie RAP

Bij de Kadernota 2021 is de motie RAP vastgesteld. Deze motie heeft als richtingwijzer geëindigd voor de meerjarenbegroting 2022. Onderstaand zijn de uitkomsten van de motie RAP per deelonderwerp opgenomen.

Voor een aantal deelonderwerpen geldt dat de verdere uitwerking nog onderhanden is.

Onderzoeksonderwerp	Uitkomst / status	Financieel effect
Nut en noodzaak huidige reserves	Reeds afgerond	€ 1,4 mln incidenteel
Onderhoud openbare ruimte en gebouwen	Op basis van de onderzoeken is naar voren gekomen dat de beheerplannen onvoldoende aansloten bij de kaders vanuit het beleid. Op basis van de motie RAP worden nieuwe beheerplannen opgesteld. Het kwaliteit gestuurd onderhoud op basis van de gestelde kaders staat hierin voorop.	€ 2 mln structurele besparing
Prioritering en effecten projecten en grexten	Op basis van extern onderzoek is gebleken dat de huidige situatie voor Aalsmeer momenteel het gunstigste is. Uit externe onderzoek blijkt ook dat de huidige situatie verdere geoptimaliseerd kan worden. Dit wordt de aankomende periode verder opgepakt.	Beperkt
Kostprijsberekeningen heffingen	Op basis van extern onderzoek is gebleken dat de huidige kostprijsberekeningen volledig zijn. Momenteel lopen nog onderzoeken naar de verdere optimalisatie van de rioolheffing.	Beperkt
Creatieve vormen van subsidiering	Door een externe partij is onderzocht op welke wijze creatiever en flexibel verstrekt kunnen worden. Binnen het sociaal domein wordt gewerkt aan een verdere opvolging hiervan.	Beperkt
Inkoop (exclusief sociaal domein)	Op basis van een spend-analyse is gebleken dat een structurele besparing op het proces van inkopen zeer beperkt is. Daarnaast is gebleken dat het beperkt indexerende van budgetten voor 2022 een	€ 0,6 mln structurele besparing

	structurele besparing oplevert. Zie ook bouwsteen besparing op inkopen.	
Sociaal domein	Uitgangspunt is dat tekorten binnen het sociaal domein zelf opgevangen worden. Om dit te bereiken gaan we enerzijds de begroting van het sociaal domein middels zero based budgetting opnieuw opbouwen. Zodat een adequaat startpunt bepaald wordt. Anderzijds het vormen van een egaliseriereserve voor het sociaal domein waarin evt. overschotten worden toegevoegd en tekorten uit onttrokken kunnen worden.	Afhankelijk van de verdere uitkomsten van zero based budgetting.
Activiteiten zonder maatschappelijk effect/resultaat	Naar dit onderwerp is een extern onderzoek uitgevoerd welke in samenhang met de creatieve vormen van subsidiering gezien dient te worden.	Beperkt
Gefaseerde besparing gemeentelijke organisatie ("maatwerk")	Uitkomsten hangen samen met de gezamenlijke Bestuurlijke Opdracht met Amstelveen over hercontractering.	Onbekend
(Nieuwe) gemeentelijke belastingen & Heffingen	Op basis van het uitgangspunt 'de gebruiker betaalt' is extern onderzoek uitgevoerd naar het vergroten van het opbrengstenpotentieel en het inlopen van achterstanden ten aanzien van de gemeentelijke belastingen en heffingen. Hieruit is naar voren gekomen dat het invoeren van een vermakelijkheidsretributie kansrijk is en daarnaast dat er een achterstand is in de opbrengsten en de tarieven voor de OZB-niet woningen in Aalsmeer.	€ 0,4 mln structureel extra opbrengst door de invoering van de vermakelijkheidsretributie. € 1,2 mln structureel extra opbrengst door het stapsgewijs indexeren van de OZB Niet-woningen.

De opvolging van de motie RAP is op een aantal onderdelen nog onderhanden. Daarnaast moet in de aankomende periode de structurele borging van de uitkomsten van de motie RAP plaatsvinden. Hierover wordt u geïnformeerd in de aankomende bestuursrapportage.

Financiën

In de meerjarenbegroting is rekening gehouden met een loonindex van 2,5% voor 2022. De prijsindex van 1,6% is slechts toegepast bij de door ons gesubsidieerde instellingen en daar waar contractuele afspraken een prijsindex noodzakelijk maken (verbonden partijen). De overige prijsgevoelige budgetten zijn op de nullijn gehouden.

Communicatie

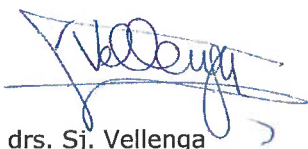
Pers wordt geïnformeerd met o.a. een infographic van de begroting. Publicatie van de programmabegroting vindt plaats via de website Aalsmeer in een magazine structuur.

Procedure

Ingevolge artikel 191 van de Gemeentewet dient de door de Raad vastgestelde begroting vóór 15 november te worden ingezonden aan Gedeputeerde Staten. Voorafgaand aan de Raadsbehandeling heeft de begroting ter inzage gelegen en is hier bekendheid aan gegeven.

Bijlagen: 1. Programmabegroting 2022

de secretaris,



drs. Sj. Vellenga

de burgemeester,



mr. G.E. Oude Kotte

BEHANDELING RAAD

Wijziging/aanvullingen na behandeling raadscommissie

Het voorstel aan de raad is

Aanvaarde amendementen / moties

Ongewijzigd aanvaard

Gewijzigd aanvaard

Verworpen

RAADSBESLUIT

Besluit

1. De programmabegroting 2022 vast te stellen;
2. De voorgestelde investeringen conform paragraaf 4.2 vast te stellen en de hiervoor benodigde kredieten beschikbaar te stellen;
3. Kennis te nemen van de meerjarenraming 2023-2025.

Aldus vastgesteld in de openbare vergadering van 11 november 2021.

De griffier,



O. van Kolck

De voorzitter,



mr. G.E. Oude Kotte
