



Kadernota 2019

Gemeente Hilversum

Inhoudsopgave

Bestuurlijke inleiding	3
Financieel perspectief	13
<i>Beginstand financieel beeld</i>	13
<i>Financieel perspectief 2020 – 2023</i>	13
<i>Beschikbare stelposten</i>	15
<i>Totaalbeeld Kadernota</i>	15
Financiële positie	16
<i>Kengetallen</i>	16
<i>Risico's en onzekerheden</i>	20
Uitgangspunten begroting 2020	23
<i>Uitgangspunten</i>	23
<i>Spelregels</i>	23

Bestuurlijke inleiding

In ons coalitieakkoord 'Aan de Slag' hebben wij over de volle breedte plannen gemaakt voor de bestuursperiode 2018-2022: economie en werk, duurzaamheid, wonen, leefbaarheid, cultuur, sport, veiligheid, bereikbaarheid, de zorg voor Hilversummers en ruimtelijke kwaliteit. De beschikbare ruimte, die dankzij ons prudente financiële beleid beschikbaar was, hebben wij voor die plannen ingezet.

Investeren in Hilversum is mogelijk omdat de financiële positie van de gemeente goed is. Het is zaak dat zo te houden. De kadernota is daarvoor een belangrijk instrument: een pijlpaal voor de begroting 2020. Hij gaat over de hoofdpunten van beleid en financiële kaders voor 2020, met een doorkijk naar de volgende jaren. De precieze gevolgen komen in de begroting, die in november door de gemeenteraad wordt vastgesteld.

Deze kadernota gaat als eerste over de context waarbinnen we onze plannen vormgeven. Die context verandert snel, wat leidt tot meer dynamiek, meer opgaven en meer complexiteit. We merken de impact volop. Deze kadernota geeft handvatten om daar op een goede manier mee om te gaan.

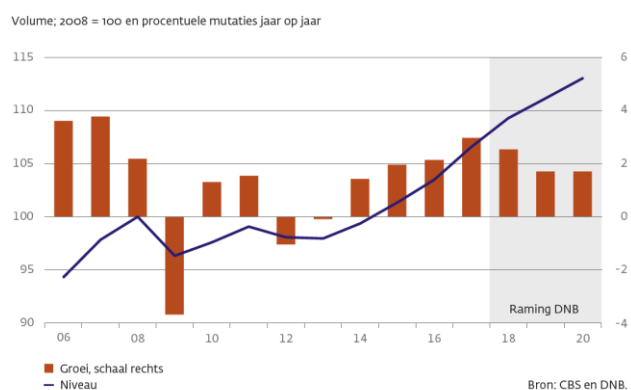
Een belangrijk principe dat we bij deze kadernota hebben gebruikt, is 'plan én geld'. We bedoelen daarmee dat we ambities, plannen, uitvoeringsgeld en organisatie steeds in samenhang bekijken en aan de gemeenteraad voorleggen. Waar dat nu helder is, hebben we plannen in de kadernota opgenomen. Richting de begroting verwachten we nog een aantal voorstellen te doen en zijn o.a. de gevolgen van de meicirculaire bekend. Deze kadernota is daarmee een voorlopige pijlpaal richting de begroting en ons antwoord op de hogere dynamiek en complexiteit.

Wij kijken uit naar het politieke debat met de gemeenteraad over de concrete plannen uit deze kadernota en de wijze waarop wij omgaan met de veranderende context.

Context

We maken deze kadernota en later de begroting voor 2020 in een tijd van hoogconjunctuur. De figuur illustreert de verwachting dat die hoogconjunctuur ook in 2020 zal aanhouden. Een hoogconjunctuur betekent dat het economisch goed gaat, de dynamiek hoog is en veel partijen in de stad kunnen en willen ontwikkelen en investeren. Er doen zich kansen voor die er in een laagconjunctuur niet zijn.

Denk aan de kans op werk, kansen voor gebiedsontwikkelingen en investeringsmogelijkheden van partners. Dat komt mede doordat de rente laag is en het aantrekken van geld relatief goedkoop. Tegelijk zijn de prijzen hoog, bijvoorbeeld voor het vinden van goed gekwalificeerd personeel om onze ambities mee te helpen vormgeven, voor het uitvoeren van werken in de openbare ruimte en voor ICT oplossingen.



Opgaven: transities

In deze dynamiek is het belangrijk dat we goed kijken wat nodig is en alle kansen objectief op hun merites beoordelen. We doen dat in een bijzonder tijdgewricht. We zien het aantal opgaven en vooral de complexiteit van de opgaven (op zich en de samenhang ertussen) toenemen. Niet eerder waren er zoveel 'transities'¹ aan de orde als nu: op het terrein van energie (naar emissieloos), slimme mobiliteit, gezondheidszorg (van bureaucratisch naar mensgericht), economie (circulair), de slimme/digitale stad en binnenstedelijk ruimtegebruik. De transities worden aangejaagd door allerlei innovaties in techniek, informatie en verdienmodellen. Veranderkundigen verwachten dat deze transities wel 25 tot 50 jaar kunnen duren en stellen dat we op een kantelpunt staan. Niet eerder in de geschiedenis waren er zoveel transities tegelijkertijd aan de orde en niet eerder probeerden we zo ver vooruit te kijken.

De transities volgen geen duidelijk of bekend patroon: er liggen geen blauwdrukken of 'plannen' voor succes. Wel merken we dat samenwerking en co-creatie met inwoners en partijen in de stad steeds belangrijker wordt. Bij deze samenwerking werkt elke partner vanuit een eigen verantwoordelijkheid, cultuur en financieel kader en zien we grote onderlinge afhankelijkheden. We illustreren dit met twee voorbeelden.

Het eerste voorbeeld is de transformatie in de zorg, de grootste financiële brok in onze begroting. We weten dat als we de zorg niet op een andere manier georganiseerd ('getransformeerd') krijgen, in 2040 de zorgkosten verdubbeld en daarmee onbetaalbaar zijn. De zorg is in 2015 gedecentraliseerd vanuit de gedachte dat gemeenten dichter bij inwoners staan en daardoor betere zorg tegen lagere kosten kunnen organiseren. Bijvoorbeeld bij de jeugdzorg is het gevolg dat door inspanningen van de gemeente en partners meer jongeren in beeld zijn en de hulp beter toegankelijk is, dus dat er meer instroom is en meer kosten. Een vergelijkbaar effect gaat uit van het abonnementstarief van de WMO of de integrale 'keukentafelgesprekken'. Gemeenten vragen nu aan het Rijk meer geld, maar hebben daarnaast beter te sturen op de beschikbare budgetten in de gemeentebegroting. De zoektocht is om met zorgpartners, verwijzers en regiegemeenten een nieuw evenwicht te vinden: beter kijken naar wat nodig is, vormen van lichtere zorg en vermindering van administratieve lasten. Dit is de basis voor de transformatieagenda zorg/welzijn. Bij zulke opgaven zijn werkwijzen als proberen, evalueren en opschalen nodig. Dat laat onverlet dat we willen kunnen sturen op wat we zelf kunnen beïnvloeden, op basis van steeds ruimer beschikbare cijfers.

Een tweede voorbeeld met eenzelfde dynamiek zien we bij de energietransitie, waarvan we nu al weten dat de opgave en ambities de beschikbare (Rijks-)middelen ver zullen overtreffen. Het is in deze bestuursperiode zoeken naar nieuwe samenwerkingen, instrumentarium en strategieën om de energietransitie te kunnen financieren. We lopen daarbij aan tegen bestaande regelgeving – bijvoorbeeld het niet toestaan van gebouw-gebonden financiering – die de mogelijkheden en ideeën beperkt. De gemeente heeft het niet alleen voor het zeggen. Stappen maken betekent in deze periode veel en soms taai werken aan het organiseren van samenwerking met andere overheden, industrie en inwoners.

¹ Transities: processen van fundamentele en onomkeerbare veranderingen in cultuur, structuur en werkwijzen op systeemniveau.

Middelen

Aan de kant van de middelen zijn de omvang van onze begroting en organisatie per definitie beperkt, of 'schaars'. De afhankelijkheid van Rijksmiddelen is – bij alle gemeenten, dus ook in Hilversum – groot. Ook daar zien we nu veel beweging en nemen we – bijvoorbeeld via de VNG en G40 – stevig positie: er is meer geld nodig voor het goed uitvoeren van de decentralisaties in het sociaal domein en voor de energietransitie. Maar ook de verdeling van de middelen over gemeenten verandert. In 2021 worden bijvoorbeeld de verdeelmodellen van de gehele algemene uitkering en daarmee dus ook van het sociaal domein herzien. Dat betekent waarschijnlijk een grote herziening, waarvan de effecten nu nog niet goed zijn in te schatten. Meerjarige voorspellingen in het sociaal domein moeten we volgend jaar misschien fors bijstellen. Op dit moment zien we om ons heen dat veel G40- gemeenten nu al moeten bezuinigen vanwege kostenstijgingen in het sociaal domein. Dat is in Hilversum gelukkig niet aan de orde en dat willen we graag zo houden. Niettemin is en blijft de kostenontwikkeling in het sociaal domein van grote invloed op de begroting.

Managen van onzekerheden

De dynamiek aan de (ene) kant van de opgaven en de (andere) kant van de middelen leidt tot druk. Die druk merken we nu volop. Het klassieke instrumentarium van de afgelopen decennia om te kunnen sturen (denk: een beleidsplan met een uitvoeringsparagraaf), neemt in effectiviteit af. Om goed handen en voeten te kunnen geven aan de transities zullen onze begroting, onze plannen en het meten van effecten flexibeler moeten worden. Waar we soms dromen van stabiliteit, voorspelbaarheid, een strakke planning, een beperkte set duidelijke indicatoren en 'rust', zullen we moeten wennen aan het omgaan met onvoorspelbaarheid, het zich voordoen van risico's, veranderingen en uitschieters in een steeds hoger tempo, kortcyclischer. Hoe we dat met elkaar (raad, college en organisatie) en met partners en inwoners op een goede manier doen, is deze bestuursperiode een grote ontdekkingstocht. Ook hiervoor ligt geen 'blauwdruk' of 'plan' klaar. Voor de Hilversumse euro in de begroting betekent het in ieder geval dat deze in toenemende mate moet bijdragen aan meerdere doelen en dat er steeds meer portefeuille- en begrotingsprogramma-overstijgend wordt samengewerkt.



Deze beschouwing geeft wat ons betreft aanleiding voor verdere gesprekken en inspiratie, bijvoorbeeld met de Rekeningencommissie over wat financiële sturing bij transities betekent voor ons plannings- en verantwoordingsinstrumentarium. Mogelijk vraagt deze tijd om een nieuwe lange termijn ontwikkelvisie voor Hilversum, die we in het kader van de Omgevingswet sowieso moeten maken.

Betekenis van de context voor de kadernota

We hebben ons bij het voorbereiden van deze Kadernota geconcentreerd op 2020 en op wat nodig is voor de transities. We hanteren het adagium 'geld én plan' (onder elk plan ligt geld en omgekeerd) en de principes van scherp begroten. Dat betekent dat we zoveel mogelijk reëel begroten: we nemen op wat we denken dat nodig is. Dat zijn soms 'de best mogelijke schattingen' die richting de begroting nog kunnen

wijzigen. Het zo financieel scherp aan de wind varen maakt op begrotingsbasis meer mogelijk. Het betekent ook dat:

- We de onzekerheden – bijvoorbeeld in het sociaal domein, maar eigenlijk geldt dit voor alle transities – vertalen in de risicoparagraaf en ons bewust moeten zijn dat (a) de risico's werkelijkheid kunnen worden en (b) niet alle risico's door de gemeente door 'sturing' zijn uit te sluiten.
- We niet (op voorhand) extra reserves vanuit het weerstandsvermogen instellen, als dat niet hoeft, of ter dekking van nieuwe ambities.
- Voor nieuwe plannen het adagium 'nieuw voor oud' geldt.
- Bij een dreigend begrotingstekort als eerste het ambitieniveau wordt bijgesteld, of taken worden gereduceerd. Reductie in personeel gaat - indien aan de orde - hand in hand met taakreductie. De oplossing wordt in ieder geval niet gezocht in het doorvoeren van lastenverzwaringen voor inwoners en organisaties.

Richting de begroting

De hoofdonderwerpen voor deze kadernota zijn:

1. De transformatie-agenda's en intensiveringen in het sociaal domein ([schuldhulpverlening](#), [minimabeleid](#), [WMO/welzijn en uitstroom/aan het werk](#)).
2. De [projectenportfolio](#) die bijdraagt aan doelstellingen voor wonen en werken en bijdraagt aan de energietransitie en economische ontwikkeling.
3. De doorontwikkeling van de [gemeentelijke organisatie](#) om onze ambities te kunnen realiseren.

Voor deze onderwerpen zijn plannen uitgewerkt en de consequenties (impact op de organisatie, middelen) in beeld gebracht.

We presenteren nu een kadernota met overschot in 2020 en waarvan het totale financiële beeld structureel sluitend is. Voor de transities op onze doelstellingen in [economie](#) en [energie/duurzaamheid](#) hebben we geconstateerd dat voor de bestaande plannen vooralsnog voldoende middelen beschikbaar zijn. Wij starten met het opstellen van een nieuwe [mobiliteitsvisie in 2019](#). In 2020 kan de gemeenteraad daarover besluiten.

Verder kondigen we aan dat we bij de begroting 2020 rekening willen houden met de financiële impact van een aantal andere belangrijke onderwerpen. Omdat hiervoor nog voorstellen voor de raad in voorbereiding zijn, hebben we ze nu niet in het financiële beeld van de kadernota opgenomen. Van elk van de voorstellen gaat waarschijnlijk een financieel effect uit: zowel uitvoeringsmiddelen als impact op de organisatie. Het gaat om de volgende onderwerpen:

- [Ondermijning](#). Waar de politie, OM en gemeenten zich afgelopen decennia – met succes – hoofdzakelijk gericht hebben op het voorkomen en bestrijden van zichtbare misdaad, zoals woninginbraken, overvallen en geweld, is de laatste jaren de roep om een intensieve inzet op de aanpak van ondermijnende criminaliteit steeds groter geworden. Dergelijke criminaliteit vormt een bedreiging voor onze samenleving. Bij deze vorm van criminaliteit is er sprake van verwevenheid tussen de onderwereld en de bovenwereld: criminelen maken gebruik van legale

structuren voor de uitvoering van hun activiteiten en zo faciliteert de overheid ongewild criminaliteit. Vormen van ondermijnende criminaliteit zijn: hennepteelt, drugshandel, mensenhandel, witwassen en vastgoedfraude. Allemaal delicten die ernstige consequenties hebben voor onze samenleving: aantasting van de maatschappelijke integriteit, verstoring van de veiligheid en het veiligheidsgevoel van inwoners en verstoring van de lokale economie. Vanaf 2016 is het onderwerp actief opgepakt, met als specifieke thema's witwassen, drugs en criminele spilfiguren. Een evaluatie en een nieuw plan van aanpak komen in het najaar van 2019 naar de gemeenteraad.

- **Transformatieagenda jeugd.** Oorspronkelijk was het de bedoeling één transformatieagenda WMO/Jeugd te maken. In de collegebrief van 9 mei 2019 over het regionaal transformatieplan jeugd hebben wij aangegeven het onderdeel jeugd in september 2019 in de raad te brengen. Dan hebben we beter zicht op de meicirculaire, de effecten van de VNG lobby voor meer Rijksgeld en de conclusies van het rekenkameronderzoek Jeugd. Hierdoor is sprake van een beter onderbouwde lokale transformatieagenda.
- **Onderwijshuisvesting.** Het integraal onderwijshuisvestingsplan staat op de prioriteitenagenda van de raad voor december 2019 gepland. Daar komen we met een vooruitblik voor 2020.
- **Grond- en vastgoedbeleid en het Meerjaren onderhoudsprogramma vastgoed.** In december verwachten wij deze voorstellen te doen. Het zijn strategische voorstellen met vraagstukken als 'wat vinden we strategische gronden en vastgoed en wat houden we vast?' en 'welk onderhoudsniveau passen we toe'. Deze voorstellen zijn onder andere nodig omdat bij ongewijzigd beleid volgens vigerende financiële regelgeving mogelijk 0,5 miljoen structureel in de reserve moet worden bijgestort. Verder zien we de verkoop van vastgoed als een deel van de voeding voor een reserve stedelijke ontwikkeling (zie verderop). Vanwege de impact zullen we bij de begroting zullen we – vooruitlopend op de nota – een indicatie van het financiële effect opnemen. Voor de leges geldt als uitgangspunt dat deze kostendekkend zijn.

Bij de begroting worden ook de effecten van de meicirculaire van het Rijk en de analyse van de afrekening uit de regio over 2018 voor het sociaal domein (analyse naar structurele effecten) betrokken. Voor heldere verwachtingen: dit kunnen substantiële effecten zijn, die kunnen betekenen dat we de plannen en meerjarenreeks in deze kadernota moeten bijstellen.

Hoofdonderwerpen: projecten, sociaal domein en organisatieontwikkeling

Projecten

In de hoogconjunctuur merken we dat in de stad meer initiatieven voor ruimtelijke ontwikkelingen ontstaan en is ons eigen 'portfolio' met ruimtelijke projecten (gebieds- en locatieontwikkelingen) ambitieus. Dat is goed voor Hilversum. We merken in de afgelopen maanden dat door de veelheid aan ontwikkelingen er veel druk ontstaat op de organisatie en daarmee de doorlooptijden van de projecten en de reactiesnelheid van de gemeente op initiatieven van buiten in het gedrang komen.

Ter voorbereiding op de kadernota hebben we daarom in de afgelopen maanden de projectportfolio opnieuw tegen het licht gehouden. Zo'n 40 projecten zijn al in uitvoering en daarmee onvermijdbaar of onuitstelbaar vanwege aangegane verplichtingen. Ze dragen bij aan onze doelstellingen: een groter en diverser woningaanbod, de verdien capaciteit in Hilversum (economie) en kansen voor de energietransitie.

Verder dragen ze bij aan het creëren van nieuwe werkgelegenheid in de media, gezondheidszorg, bouw en breder, wat hard nodig is om onze doelen in het sociaal domein te behalen. Acht projecten bevinden zich in de 'voorfase', waarin nog veel keuzes te maken zijn.

In deze kadernota stellen we voor:

- Bij nieuwe initiatieven nadrukkelijker een kosten/batenafweging te maken. Na een korte verkenning besluit het college over het wel of niet verder uitwerken van een business case en een passende ontwikkelaanpak.
- De in 2019 gevormde 'reserve stationsgebied' wordt omgezet naar een 'reserve stedelijke ontwikkeling'. Hieruit kunnen incidentele onttrekkingen gedaan worden ten gunste van projecten in de stad. Ook is er de mogelijkheid om incidentele opbrengsten, bijvoorbeeld meeropbrengsten uit vastgoed verkopen of anterieure overeenkomsten, aan deze reserve toe te voegen.
- De capaciteit van de organisatie in lijn te brengen met de projectenportfolio (wenselijk, onvermijdbaar, onuitstelbaar). Voor 2020 en 2021 wordt daarom € 750.000,- opgenomen voor extra projectleiders, stedenbouwkundigen, planologen, verkeerskundigen en overige adviescapaciteit. Dit wordt waar nodig ingevuld met vaste formatie en daar waar doelmatig met flexibele inzet. Daar waar er extra middelen nodig zijn om de flexibele inzet van capaciteit te bekostigen, moet er een onttrekking begroot worden uit de reserve stedelijke ontwikkeling.
- Nadrukkelijker te gaan werken met kostenverhaal, in de vorm van anterieure overeenkomsten. Dat betekent in onze relatie met ontwikkelende partijen een extra verzakelijkingsslag: over de kosten die de gemeente moet maken, worden op een vroeg moment afspraken gemaakt. Zonder afspraken gaat de gemeente niet 'lopen' of kosten maken. We nemen voor alle projecten in de voorfase € 300.000,- inkomsten uit anterieure overeenkomsten op in de begroting 2020, ter dekking van de extra capaciteit. Voor lopende projecten in de planvorming of uitvoeringsfase bekijken we of nog overeenkomsten af te sluiten zijn. Omdat dit onzeker is, nemen we hier een PM post voor op in de begroting. Verder kijken we kritisch naar de hoogte van/kostentoerekening aan de leges.

Sociaal domein

Het sociaal domein is volop in beweging en krijgt landelijk veel aandacht. In de afgelopen maanden hebben we de kadernota en de nieuwe agenda's voor Zorg/WMO, schuldhulpverlening, minimabeleid en uitstroom/aan het werk parallel ontwikkeld. Landelijk heerst de overtuiging dat als we in het sociaal domein vast blijven houden aan de traditionele vormen van dienstverlening, de kosten onbeheersbaar worden door vergrijzing en andere autonome factoren en de inwoner niet de beste hulp krijgt die hij verdient. De beste hulp is tijdige hulp, dichtbij in de wijk en op maat, waarmee we een verschuiving op gang brengen van zware zorg naar lichtere ondersteuning. De basis hiervoor ligt in de wetgeving die we sinds 2015 in het sociaal domein hebben. Lokaal werken alle gemeenten in Nederland aan een verbetering van hun dienstverlening in het sociaal domein. De 'gouden formule' is nog niet gevonden. We zijn volop aan het experimenteren en leren met partners, en bouwen voort op bereikte resultaten. We kijken ook naar de ervaringen van gemeenten die op ons voorlopen. De uitkomsten van dit proces delen we periodiek met de raad en stellen onze aanpak zo nodig bij. De vier nota's over werk, minima, schuldhulpverlening en Wmo-welzijn bevat de beweging naar de wijk en naar tijdige (preventie) en

daardoor lichtere zorg. De beleidsmatige basis voor deze stukken is de Kadernota Sociaal Domein 2017-2022. De daarin benoemde kernwaarden zijn leidend voor alle stukken. Uiteraard is ook het coalitieakkoord meegenomen.

De hoogste prioriteit heeft werk. Alle maatregelen die we hebben bedacht moeten daaraan bijdragen, of het nu gaat over armoedebestrijding, schuldhulpverlening of zorg en welzijn. Werk is de sleutel tot zelfstandigheid en maatschappelijke deelname. Zonder werk dreigt isolatie, armoede, eenzaamheid of verslechtering van de gezondheid. Als werken geen optie is, stimuleren we andere vormen van meedoen, zoals vrijwilligerswerk, samen in de eigen omgeving leuke dingen doen (de kaartclub, sporten etc.), elkaar ontmoeten en leren kennen. Met dit soort activiteiten stimuleren we onderlinge betrokkenheid en het vergroot het gevoel van eigenwaarde en de veerkracht van mensen. Deze uitgangspunten zijn uitgewerkt op de 4 deelterreinen. Korthedshalve verwijzen wij hier naar de betreffende nota's.

De kostenontwikkeling in het sociaal domein laat zien dat het uitgangspunt dat de decentralisaties in het sociaal domein binnen rijksmiddelen uitgevoerd moeten worden, niet langer houdbaar is. Voor de kosten in het sociaal domein begroten we reëel en bij de afzonderlijke voorstellen bepalen we welke middelen t.o.v. de ambities nodig zijn. Plan én geld.

We hebben gezien dat de verschuiving van specialistische zorg (Wmo) naar collectieve ondersteuning vooralsnog niet leidt tot grote (in te boeken) besparingen. Wél helpen we meer mensen met hetzelfde geld. Cijfers maken aannemelijk dat over het afgelopen jaar het aantal aanvragen 3% minder hard is gestegen, doordat een zelfde percentage is doorgeleid naar indicatie-loze lichtere zorg. Dit heeft een dempend effect op de recent bekend geworden overschrijding van het Wmo-budget gehad. We hopen dat deze trend doorzet en dat we zo de kosten van onze ondersteuning betaalbaar kunnen houden.

Een ander belangrijk aandachtspunt is de BUIG. In het coalitieakkoord hebben wij hierover een financiële ambitie geformuleerd. Bij het opstellen van het plan Aan het werk hebben wij geconstateerd dat deze financiële ambitie niet realistisch is. Wij stellen daarom de taakstelling uit het coalitieakkoord van een miljoen naar € 550.000,- bij. Voorts schatten we o.b.v. de voorlopige verdeling van de BUIG gelden over 2019 dat over 2019 de BUIG naar beneden wordt bijgesteld. Dat wordt in september duidelijk. Daarom voegen we voor 2019 en 2020 op dit moment een miljoen toe aan de risicoparagraaf. Het niet halen van het beoogde tempo van uitstroom heeft direct een stevig financieel effect. We zullen de voortgang van het plan Aan het Werk daarom nauwgezet monitoren.

De nieuwe aanpak vraagt van de gemeente een investering die is gericht op het in stand houden of initiëren van zelfstandigheid en het uitbouwen van preventie. In het algemeen geldt dat meer inzetten op schuldhulpverlening en minimabeleid *op termijn scheelt in de* inzet voor BUIG, Wmo en Jeugdhulp. De investering is substantieel (zie overzicht).

Sociaal domein	2020	2021	2022	2023
25% extra uitstroom - 'Aan het werk'		450.000	450.000	450.000
Bedrijfsvoering '25% extra uitstroom - 'Aan het werk'	120.000	20.000	20.000	20.000
Minimabeleid	510.000	270.000	50.000	-100.000
Bedrijfsvoering Minimabeleid	330.000	230.000	230.000	230.000
Schuldhelpverlening	630.000	530.000	430.000	430.000
Bedrijfsvoering Schuldhelpverlening	140.000	40.000	40.000	40.000
Transformatieagenda, WMO en Welzijn	580.000	580.000	400.000	400.000
Capaciteit Sociaal Plein	600.000	600.000	600.000	600.000
Totaal	2.910.000	2.720.000	2.220.000	2.070.000

Bij onze ambities past het op niveau houden van de capaciteit van het sociaal plein en de beleidsmatige kant van het sociaal domein. Dat wordt in de kadernota geregeld. In het afgelopen jaar is hard gewerkt aan een betere cijfermatige basis, om beter te kunnen voorspellen en te sturen op de zorg die nodig is (prijs, aantallen, kwaliteit). Dat ontwikkelen we verder door, vooral om meer grip te krijgen op de kaartenbak en uitstroom en de inzet van het juiste instrumentarium. Dat is een kritische succesfactor.

Bij het opstellen van de begroting 2020 zullen wij de effecten van de meicirculaire betrekken, alsmede de structurele effecten van de afrekening uit de regio over 2018. Deze effecten zijn vóór de kadernota niet inzichtelijk. Verder betrekken wij bij de begroting het transformatieplan Jeugd. Dat transformatieplan hebben wij uitgesteld tot september, zodat we beter gebruik kunnen maken van de info in de meicirculaire, de cijfers Jeugd over 2018 en het rekenkameronderzoek Jeugd. Voor Jeugd verwachten wij extra geld in de meicirculaire. Dit kunnen we mogelijk inzetten voor het structureel maken van een (deel van) het extra jongerenwerk. Hetzelfde geldt voor het (regionale) versnellingsplan beschermd wonen, mogelijk te dekken uit extra GGZ geld uit meicirculaire.

Organisatie

De transities zijn de basis voor de verdere ontwikkeling van de gemeentelijke organisatie. De opgave is 'tweebenig'. Enerzijds het acteren en ontwikkelen in de transities, ambities en voldoen aan hogere eisen van de inwoners en partners aan kwaliteit en snelheid van dienstverlening. Anderzijds voldoen aan meer eisen aan 'compliance': het bewust nakomen van strengere normen en meer complexe wet- en regelgeving. De visie op de organisatie is dat beide benen sterker worden: verbonden en goed geregeld.

De organisatie van de gemeente Hilversum wil en moet zichzelf blijven verbeteren en ontwikkelen en haar werkwijzen tegen het licht houden. Dit in een realiteit waarin door de organisatie al jaren lang aan politieke ambities wordt gewerkt, op een basis die nog niet op orde is. Er moet nog flink worden gewerkt aan het fundament: processen, systemen, werkwijzen en cultuur. Een belangrijke positieve kant is dat inwoners en bedrijven over onze reguliere dienstverlening behoorlijk tevreden zijn, dat zegt iets over de betrokkenheid en verantwoordelijkheid van onze medewerkers. Achter de schermen gaat er echter veel tijd verloren aan het ontsluiten van informatie, het vernieuwen en digitaliseren van processen en het door-ontwikkelen van het reguliere werk. In het bestuurlijk-ambtelijk samenspel vraagt dat om investering en focus op:

- (Maatschappelijke) opgaves centraal stellen in de werkverdeling en aansturing van de organisatie. Naast eigenaarschap ook sturing op integraliteit: plannen, uitvoering/resultaten en geld. *Risicomanagement* wordt een belangrijk gespreksonderwerp tussen bestuur en organisatie.
- Een goede start van nieuw werk, op basis van een kosten-batenanalyse.
- Een effectieve samenhang tussen organisatievisie, regelingen en mandaatbesluit.

Bij deze opgave past geen organisatiereductie. Die was wel in de meerjarenbegroting ingeboekt. Indachtig 'geld én plan' hebben wij de afspraak gemaakt geen taakstellingen zonder plan meer op te nemen en de 'oude' taakstellingen voor personeel en inkoop uit de vorige bestuursperiode te compenseren met de bestaande stelposten loon/prijsindexatie. Wel houden wij vast aan de taakstelling die in ons coalitieakkoord is opgenomen, in afwachting van een nieuw benchmarkonderzoek naar de omvang van de organisatie. Dit onderzoek (vergelijking met gelijksoortige gemeenten qua ambities en omvang) vindt in het najaar van 2019 plaats.

Daarnaast investeren wij in deze kadernota aanvullend in:

- Digitalisering
- Dienstverlening aan inwoners en organisatie

Digitalisering heeft vooral betrekking op het toenemende belang van data. Dat is grotendeels een autonome ontwikkeling (innovaties en regelgeving zoals de AVG), maar is ook van belang om zelf beter te kunnen sturen. Wereldwijd, landelijk en in Hilversum wordt meer data verzameld, vastgelegd en deels via open data weer beschikbaar gesteld. Data worden ook door steeds meer gemeenten, provincies en partijen in de stad vastgelegd, waarbij veel vaker de vraag ontstaat van wie de data eigenlijk zijn en welke afspraken nodig zijn om iets met data te doen: over definities, borging, privacy en standaarden. De overheid heeft verschillende rollen, van de hoeder van privacy tot gebruiker voor betere voorspellingen. De richting die de organisatie op gaat is een organisatie die transformeert van procesgericht naar data-gestuurd, die de basis op orde heeft en daardoor flexibel is om in te spelen op wat de samenleving vraagt. Landelijke standaarden zijn daarbij belangrijk: dat wordt bijvoorbeeld manifest in het Digitaal Stelsel voor de nieuwe Omgevingswet. Dit is een meerjarig traject waarin gemeenten nu voorzichtig aan het experimenteren zijn. In alle beweging is het steeds de kunst om onderscheid te maken tussen wat een *hype* is en wat daadwerkelijk bijdraagt aan maatschappelijke opgaven. Voor gemeente Hilversum betekent dit dat we de trend en mogelijke toepassingen actief volgen, door ook deel te nemen aan landelijke overleggen en netwerken.

Techniek, applicaties en data er zijn om de bestuurlijke opgave en de belangrijkste werkprocessen mogelijk te maken. Die opgave staat centraal en ICT beweegt zich daarom heen. In Hilversum is de laag van de technologie op orde. Wel zijn verbeteringen nodig in het beheer. In 2020 en 2021 verlopen veel contracten, waaronder de grootste kernapplicaties waar de gemeentelijke organisatie op draait, en hebben we een golf aan aanbestedingen te organiseren.

In sturing, beheer en voor ambities op het gebied van datagericht werken (denk bijvoorbeeld: sturing sociaal domein) moeten we ten opzichte van de snelheid die om ons heen wordt gemaakt een been bijtrekken en een professionaliseringsslag maken. Dat doet de organisatie vanuit een nieuw op te stellen informatievisie en geactualiseerde privacy- en architectuurplannen. Door het inrichten van een centraal

inkoopregister en contract- en leveranciersmanagement, kunnen we de vervangingen in de toekomst beter plannen en mogelijk besparen op licenties. Verder werken we aan een gegevensmagazijn, om goede sturings- en verantwoordingsinformatie sneller en betrouwbaarder te kunnen genereren.

Op ICT gebied krijgen we vaak vragen van andere gemeenten voor samenwerking. We beoordelen elk verzoek op zijn merites: financieel, inhoudelijk en mogelijkheden voor het reduceren van kwetsbaarheid.

De digitale agenda, bedrijfsvoering en dienstverlening gaan in toenemende mate hand in hand. Wij hebben bij de kadernota afgewogen of wij nu investeren in de 'basis op orde', of extra investeren. Een extra investering betekent bijvoorbeeld versnelling in het aanbieden van e-diensten, stappen zetten in de trend van van 'self-service' online dienstverlening en een betere gebruikersbeleving van de website. Wij hebben – alles overziend – voor het 'basis op orde' scenario gekozen. Het streefbeeld blijft een totaal van instrumenten voor een goede integratie van digitale dienstverlening en (geautomatiseerde) werkprocessen. In 2019 zijn we gestart met het implementeren van serviceformules: een wijze van denken en rolbewustzijn rondom dienstverlening om de inwoners en organisaties in Hilversum zo juist mogelijk te helpen. Deze werkwijze wordt aanbevolen door de VNG, ook voor de omgevingswet. Zo haken verschillende transities (digitaal, ruimte, sociaal domein) op elkaar in en wordt de Hilversumse euro efficiënt besteed. Dit blijven we op het huidige tempo doen.

Verhuizing binnen Hilversum
met DigiD

DIRECT REGELEN >

Financieel perspectief

Beginstand financieel beeld

Vertrekpunt voor deze kadernota is de vastgestelde begroting en de reeds bekend gemaakte ontwikkelingen voor de jaren 2020 – 2023.

Omschrijving	2020	2021	2022	2023
Oorspronkelijke begroting 2020 - 2023	-249.883	-629.465	-506.465	-1.203.465
Septembecirculaire	452.000	690.000	543.000	0
Tarieven parkeergarages	-454.000	-456.000	-459.000	-462.000
Actualisatie Grondexploitaties	-2.431.987	-1.708.949	0	0
Gebiedsagenda 1221	100.000	-100.000	-100.000	0
75 jaar bevrijd	200.000	0	0	0
Zienswijze Veiligheidsregio Gooi en Vechtstreek	373.000	374.000	368.000	360.000
Zienswijze OFGV	139.010	151.762	144.452	165.976
Buitenreclame	60.000	90.000	90.000	90.000
Stand voor kadernota	-1.811.860	-1.588.652	79.987	-1.049.489

Financieel perspectief 2020 – 2023

Omschrijving	2020	2021	2022	2023
1. Projectportfolio	750.000	750.000	500.000	500.000
2. Anterieure overeenkomsten	-300.000	-300.000	-300.000	-300.000
3. Sociaal domein	2.910.000	2.720.000	2.220.000	2.070.000
4. Terugdraaien taakstelling gemeentelijke organisatie	0	600.000	600.000	600.000
5. Terugdraaien taakstellingen inkoop	300.000	300.000	300.000	300.000
6. Agenda Digitalisering	375.000	769.000	872.000	693.000
8. Programma Dienstverlening	450.000	100.000	0	0
Plannen kadernota	4.485.000	4.939.000	4.192.000	3.863.000

De hoofdonderwerpen voor deze kadernota zijn financieel verwerkt in bovenstaand overzicht. Zoals in de bestuurlijke inleiding aangegeven zijn voor ieder van deze onderwerpen plannen uitgewerkt en vertaald naar financiële consequenties.

- Voor projecten worden de vaste capaciteit van de organisatie in lijn gebracht met de projectportfolio (1) en daarnaast zal er meer nadruk komen te liggen op het werken met anterieure overeenkomsten (2). Deze anterieure overeenkomsten hebben betrekking op projecten die zich in de voorfase bevinden en deze lijn zal in de toekomst voorgezet worden bij het opstarten van nieuwe projecten.

- Voor het sociaal domein zijn de transformatie-agenda's en intensiveringen uitgewerkt in vier plannen, schuldhulpverlening, minimabeleid, WMO/welzijn en uitstroom/aan het werk. Het totaal van deze plannen vraagt een investering (3) die gericht is op preventie en zelfstandigheid.
- Het is van belang dat de organisatie op sterkte blijft (4 & 5). Door het wegnemen van bestaande taakstellingen en bij de plannen de benodigde capaciteit te betrekken (1, 3, 6, 7 en 8) kan de organisatie zich verder ontwikkelen en werken aan een basis die op orde is.
- Om bestuurlijke opgaves en belangrijke werkprocessen mogelijk te maken zijn techniek, applicaties en data van groot belang. Hierin moet Hilversum zich blijven ontwikkelen en daar waar nodig een inhaalslag (6) maken om ambities te realiseren. Dit vraagt extra capaciteit, maar kan op termijn ook geld opleveren door een groot aantal te organiseren aanbestedingen.
- Om inwoners en organisaties in Hilversum zo juist mogelijk te helpen en de verschillende transitie te versterken is dienstverlening essentieel. Het ontwikkelen en implementeren van onder andere "self-service" online dienstverlening vraagt een tijdelijke intensivering in capaciteit (8).

Omschrijving	2020	2021	2022	2023
9. CAO verhoging lonen	1.500.000	1.500.000	1.500.000	1.500.000
10. Indexatie SBS/Tomin	540.000	540.000	540.000	540.000
11. Toplagen naar Investeringsprogramma	-550.000	-528.000	-506.000	-184.000
12. Internationaal onderwijs	0	0	24.000	166.000
13. Vrijval Internationaal onderwijs coalitieakkoord	0	-250.000	-250.000	0
14. Algemene uitkering berekening 0-scenario	-300.000	-300.000	-300.000	-300.000
15. Vrijval ARHI coalitieakkoord	-150.000	-200.000		
16. Evaluatie financieel beleid stelpost nieuwe kansen	-500.000	-500.000	-500.000	-500.000
18. Areaaluitbreiding OZB	-60.000	-120.000	-180.000	-240.000
19. Extra opbrengsten vastgoed	-250.000	-250.000	0	0
17. Jeugd / WMO	pm	pm	pm	pm
Overige onderwerpen	230.000	-108.000	328.000	982.000

Naast de hoofdonderwerpen worden ook enkele ontwikkelingen opgenomen die zeker effect hebben op de begroting 2020 en daarom hier ook al aan bod komen.

- De huidige cao liep tot 1 januari 2019. De onderhandelingen lopen, maar er is nog geen akkoord. De verwachting is dat er naast de reeds opgenomen verhoging van 3% voor 2019 ook voor 2020 een verhoging van 3% moet worden opgenomen (9).
- In het meerjaren-onderhoudscontract met SBS/Tomin is vastgelegd dat de aannemer recht heeft op de CROW indexering. Bij het opstellen van eerdere begrotingen was nog niet bekend voor welk bedrag SBS zou inschrijven. Concreet betekent dit dat er daardoor ook geen indexering is doorgevoerd, waardoor de begroting 2019 gelijk is aan de begroting 2017 (10).
- De budgetten voor het vervangen van toplagen op wegen zijn nu in de exploitatie opgenomen (11). Er wordt voorgesteld deze te verplaatsen naar het investeringsprogramma. Hiermee worden onvoorspelbare pieken uit de exploitatie gehaald en beter beheersbaar gemaakt.

- Vanuit het coalitieakkoord zijn er ambities op het uitbreiden van het internationaal onderwijs. De kapitaallasten voor de daarvoor geplande investering (12) worden hierbij opgenomen. De vanuit de kadernota 2018 beschikbare budgetten (13) kunnen daardoor vrij vallen.
- Bij het opstellen van deze kadernota zijn er nog geen cijfers bekend over de effecten van de meicirculaire voor onze gemeente. Wel hebben we een doorrekening (15) van de decembercirculaire gemaakt waarin nu bekende areaaluitbreidingen en overige kengetallen opgenomen zijn.
- Bij het coalitieakkoord zijn middelen opgenomen (15) voor de komende Arhi procedure. Nu deze procedure door de provincie is stopgezet kunnen deze gereserveerde middelen vrij vallen.
- In lijn met het de regel geen geld zonder plan is het kansenbudget verlaagd naar € 100.000,- (16)
- Bij het coalitieakkoord zijn afspraken gemaakt over het vergroten van de woningvoorraad in de komende jaren. Als gevolg van deze groei is er een areaaluitbreiding (18) op de OZB opbrengsten.
- Aangenomen kan worden dat er in het huidige economische klimaat extra opbrengsten (19) behaald worden op de verkoop van niet strategisch vastgoed.
- De structurele effecten van de afrekening uit de regio en meicirculaire Jeugd en Wmo (20) zullen bij de begroting betrokken worden. Deze effecten zijn op dit moment nog niet inzichtelijke en daarmee is geen betrouwbare inschatting te maken.

Beschikbare stelposten

Omschrijving	2020	2021	2022	2023
20. Inzet stelpost autonome ontwikkelingen	-403.140	-742.348	-1.500.000	-1.500.000
22. Stelpost loon- en prijsindexatie	-2.600.000	-2.600.000	-2.600.000	-2.600.000
Inzet stelposten	-3.003.140	-3.342.348	-4.100.000	-4.100.000

Vanuit prudent financieel beleid zijn er in de begroting stelposten opgenomen. Dit om autonome ontwikkelingen te kunnen opvangen, maar ook de indexatie van lonen en prijzen. Deze stelposten worden (deels) gebruikt als dekking voor deze kadernota.

Totaalbeeld Kadernota

Omschrijving	2020	2021	2022	2023
Stand voor kadernota	-1.811.860	-1.588.652	79.987	-1.049.489
Plannen kadernota	4.485.000	4.939.000	4.192.000	3.863.000
Overige onderwerpen	230.000	-108.000	328.000	982.000
Inzet stelposten	-3.003.140	-3.342.348	-4.100.000	-4.100.000
Stand kadernota	-100.000	-100.000	499.987	-304.489
<i>Restant stelpost autonome ontwikkelingen t.b.v. begroting</i>	<i>-1.096.860</i>	<i>-757.652</i>	<i>0</i>	<i>0</i>

Aangezien er nog een aantal zaken onbekend zijn (meicirculaire, structureel effect WMO/Jeugd, nieuw BUIG-budget) houden we een deel van de stelpost autonome ontwikkelingen in stand om deze in te zetten bij de uitwerking van de Kadernota naar de Begroting 2020.

Financiële positie

Kengetallen

In het streven naar meer transparantie, verbetering van het inzicht in de financiële positie en voor de vergelijking met andere gemeenten worden zowel in de begroting als jaarrekening een set van financiële kengetallen opgenomen. Kengetallen zijn getallen die de verhouding uitdrukken tussen bepaalde onderdelen van de begroting of balans. De kengetallen zijn het uitgangspunt voor de beoordeling van de financiële positie van de gemeente Hilversum. Bij de vaststelling van de financiële verordening in 2018 zijn deze kengetallen door de raad nog niet voorzien van streefwaarden.

De kengetallen maken inzichtelijk over hoeveel (financiële) ruimte de gemeente beschikt om structurele en incidentele lasten te kunnen dekken of opvangen. Ze geven zodoende inzicht in de financiële weerbaar- en wendbaarheid. De kengetallen zullen in samenhang gezien worden, omdat ze alleen gezamenlijk en in hun onderlinge verhouding een beeld geven van de financiële positie.

De financiële positie is geen doel op zich en moet altijd gezien worden in het licht van de totale maatschappelijke opgave van de stad. Het te bereiken maatschappelijke rendement en de bijdrage aan de inhoudelijke beleidsdoelstellingen zijn hierbij van evident belang. De financiële positie is ondersteunend aan het afwegingsproces en moet het bestuur helpen verantwoorde keuzes te kunnen maken voor de (middel)lange termijn.

Bij het beoordelen van de financiële positie van de gemeente is het van belang om naar het totaal en samenhang van kengetallen te kijken en minder naar individuele kengetallen.

Normering kengetallen

De gezamenlijke toezichthouders (de 12 provincies en het ministerie van BZK) hebben geconstateerd dat het financiële beeld dat uit de kengetallen naar voren komt, belangrijk is voor het inzicht in de financiële positie van de gemeenten. Er is door de toezichthouders besloten om voor het verkrijgen van een goed beeld, aan te sluiten bij de 'signaleringswaarden' die afkomstig zijn van de stresstest voor 100.000+ gemeenten. In de tabel hieronder is te zien welke waarden bij welke categorie (A, B of C) behoren.

Over het algemeen kan worden gesteld, dat categorie A het minst risicovol is en categorie C het meest. Categorie B is neutraal en daarmee is kwalificatie voldoende van toepassing.

Specificering kengetal naar categorie		Categorie A	Categorie B	Categorie C
1. Netto schuldquote	a. zonder correctie doorgeleende gelden	< 90 %	90 - 130 %	> 130 %
	b. met correctie doorgeleende gelden	< 90 %	90 - 130 %	> 130 %
2. Solvabiliteitsratio		> 50 %	20 - 50 %	< 20 %
3. Grondexploitatie		< 20 %	20 - 35 %	> 35 %
4. Structurele exploitatieruimte		> 0 %	0	< 0 %
5. Belastingcapaciteit		< 95 %	95 - 105 %	> 105 %

Aan de hand van bovenstaande 'waardering' op basis van het landelijke normenkader is het relevant om naar een Hilversums normenkader toe te werken met de voor Hilversum wenselijke waarden. Dit hebben wij zo ook als ambitie in ons coalitieakkoord beschreven. Ter verduidelijking worden de kengetallen vanuit de (concept)jaarrekening 2018 gebruikt om te kijken hoe de gemeente er nu voorstaat en wat dit betekent.

Verloop kengetallen	JS2017	B2018	JS2018	B2019	Beoordeling
1. Netto schuldquote	78 %	74 %	75 %	78 %	goed
2. Netto schuldquote gecorr. Voor verstr. Leningen	78 %	74 %	76 %	78 %	goed
3. Solvabiliteitsratio	29 %	26 %	28 %	25 %	matig
4. Grondexploitatie	5 %	-1 %	3 %	1 %	goed
5. Structurele exploitatieruimte	0,3 %	1,7 %	-0,8 %	0,7 %	goed
6. Belastingcapaciteit	101 %	101 %	104 %	103 %	goed

Netto schuldquote

De hoogte van de schuld is een politieke keuze, maar de schuld mag niet zo hoog oplopen dat de houdbaarheid van de gemeentefinanciën in gevaar komt. De netto schuldquote geeft inzicht in de ontwikkeling van het niveau van de schuldenlast van de gemeente ten opzichte van de eigen middelen (schuld / baten begroting). Het geeft een indicatie in welke mate de rentelasten op de exploitatie drukken. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen de quote inclusief en exclusief doorgeleende gelden. Dit maakt inzichtelijk wat het aandeel is van de verstrekte leningen in de exploitatie. Gekozen wordt om de gecorrigeerde (dus exclusief doorgeleende gelden) netto schuldquote te normeren. De verwachting is dat de doorgeleende gelden worden terugbetaald en de gemeente hier weinig risico loopt. Over het algemeen kan gesteld worden dat hoe lager het percentage hoe beter. De normering m.b.t. begroting 2018 is in dit beeld voldoende te noemen.

Het streven is om als norm minimaal de categorie 90-130% aan te houden (categorie B). De stand volgens de jaarrekening 2018 is 78%. Dit betekent dat de schuldenlast met een behoorlijke bandbreedte mag stijgen voordat categorie C van toepassing is.

Kengetal	JS2016	JS2017	JS2018	B2019	B2020	B2021	B2022	B2023
Netto schuldquote	70 %	78 %	75 %	78 %	77 %	83 %	83 %	83 %

(solvabiliteit) Financiële verplichting

De solvabiliteitsratio drukt het eigen vermogen uit als een percentage van het totale vermogen. Het geeft daarmee vooral bij ondernemingen inzicht in de mate waarin een organisatie in staat is aan haar financiële verplichtingen te voldoen. Anders dan bij ondernemingen zegt de solvabiliteitsratio bij gemeente veel minder iets over de kredietwaardigheid (rating gemeenten is AAA). Een gemeente heeft andere financiële middelen zoals onbenutte inkomstenbronnen, bezuinigingsmogelijkheden en garantstellingen die minstens zo belangrijk zijn.

Op basis van het landelijke normenkader zou het huidige eigen vermogen (uitgedrukt in de solvabiliteitsratio) in de categorie neutraal vallen. Een eigen vermogen van ongeveer € 150 miljoen is noodzakelijk om in categorie A te kunnen vallen. Categorie A is naar ons oordeel niet alleen niet reëel, maar absoluut ook niet wenselijk. Op dit moment bedraagt het eigen vermogen ongeveer € 80 miljoen. Mede hierdoor wordt voorgesteld om de solvabiliteitsratio te bekijken in combinatie met de ratio weerstandsvermogen.

Het streven is om categorie B als minimale norm te stellen voor beide ratio's afzonderlijk maar vooral ook te kijken naar de combinatie.

Als voorbeeld: als de solvabiliteitsratio onvoldoende is en de ratio weerstandsvermogen is matig, dan zal de normering van het kengetal financiële verplichtingen onvoldoende zijn. Als de solvabiliteitsratio onvoldoende is en de ratio weerstandsvermogen ruim voldoende, dan zal de normering van het kengetal financiële verplichtingen toch voldoende kunnen zijn.

Kengetal	JS2016	JS2017	JS2018	B2019	B2020	B2021	B2022	B2023
Solvabiliteitsratio	30 %	29 %	28 %	25 %	26 %	26 %	26 %	25 %

Weerstandvermogen bedragen x € miljoen	Jaarverslag 2018	Jaarverslag 2017	Jaarverslag 2016
Beschikbare capaciteit (A)	100,6	97,7	92,2
Benodigde capaciteit (B)	2,8	2,7	3,2
Ratio weerstandsvermogen	26,1	36,8	28,8
Weerstandvermogen (A-B)	97,8	95	63,4

Categorie	Weerstandvermogen	Beoordeling
A	> 2	Uitstekend
B	$1,4 < x < 2,0$	Ruim voldoende
C	$1,0 < x < 1,4$	Voldoende
D	$0,8 < x < 1,0$	Matig
E	$0,6 < x < 0,8$	Onvoldoende
F	$< 0,6$	Ruim onvoldoende

Grondexploitatie

Een norm bepalen voor het kengetal grondexploitatie is lastig. De boekwaarde van gronden in bezit zegt namelijk nog niets over de realisatie tussen de vraag en aanbod van woningbouw dan wel m² bedrijventerrein. Maatwerk is hiervoor van toepassing, dat wil onder andere zeggen: hoeveel woningen of m²-bedrijventerrein zijn gepland, het type en op welke plek.

Om voorgenoemde redenen is er nu geen norm te verbinden aan het kengetal grondexploitatie. De paragraaf grondbeleid en de jaarlijkse herzieningen van de grondexploitaties zijn daarvoor betere instrumenten.

Structurele exploitatieruimte

Met dit kengetal wordt aangegeven of de gemeente over voldoende structurele baten beschikt om haar structurele lasten te dekken. Hoe hoger dit percentage hoe beter.

Het streven is om als norm minimaal de categorie >0% aan te houden (categorie A).

Het structureel evenwicht wordt berekend door de totale lasten en baten te verminderen met de incidentele lasten en baten. Het saldo dat over blijft dient positief te zijn; de structurele baten zijn dan groter dan de structurele lasten (- = positief). Het kengetal voor de structurele exploitatieruimte vergelijkt het verschil tussen de structurele lasten en baten met de totale baten exclusief reservemutaties, en komt hiermee in de kadernota op 0,7%.

Op basis van de in deze kadernota opgenomen wijzigingen presenteren we een financiële beeld dat structureel sluitend is. Daarmee wordt voldaan aan de voorwaarden voor dit kengetal.

Omschrijving	2020	2021	2023	2024
Totaal incidentele lasten en baten Kadernota	163	1.916	3.138	500
Totaal begrotingssaldo Kadernota	-100	-100	499	-304
Totaal structureel evenwicht Kadernota	-263	-2.016	-2.639	-804

Kengetal belastingcapaciteit

In het coalitieakkoord heeft het college aangegeven de woonlasten niet meer te laten stijgen dan de inflatiecorrectie en in lijn te houden rond het landelijk gemiddelde. Op dit moment bedraagt het kengetal o.b.v. de jaarrekening 2018 104%. Dit cijfer geeft inzicht in hoe de belastingdruk in de gemeente zich verhoudt ten opzichte van het landelijk gemiddelde. Een belastingcapaciteit van 100% betekent dat de woonlasten op het landelijk gemiddelde liggen. Onder de woonlasten worden verstaan de OZB en de rioolheffing en afvalstoffenheffing voor een woning met gemiddelde WOZ-waarde in die gemeente. Een percentage boven de 100% betekent dat de woonlasten per huishouden hoger zijn dan het landelijk gemiddelde. Als dit percentage laag ligt, betekent het dat de gemeente meer inkomsten uit belastingen zou kunnen verwerven. Of dit wel of niet gebeurt is een beleidskeuze.

Het streven is om minimaal als norm de categorie 95-105% aan te houden (categorie B). Op basis van de jaarrekening 2018 is de belastingcapaciteit 104%. Dit betekent dat de gemiddelde woonlasten niet veel meer per huishouden kunnen stijgen voordat categorie C van toepassing is.

Risico's en onzekerheden

Als college vinden we het belangrijk dat we inzicht hebben in de risico's en kansen die er zijn. Niet alleen als het gaat om risico's die een financieel effect kunnen hebben maar juist ook om de risico's die door hun impact op het behalen van doelstellingen of de impact op het imago van onze organisatie bestuurlijk van belang zijn.

Algemene uitkering

Op het moment van opstellen van deze kadernota is de meicirculaire 2019 nog niet uitgebracht. Deze circulaire geeft belangrijke informatie over de te verwachten ontwikkeling van de algemene uitkering. In de thans voorliggende kadernota is onder de autonome ontwikkelingen wel een scenario-inschatting gemaakt van eventuele effecten van de meicirculaire. De daadwerkelijke informatie wordt in ieder geval betrokken bij het opstellen van de begroting 2020. Naar verwachting kan eind juni een eerste prognose worden afgegeven.

Op basis van de septembercirculaire 2018 werd duidelijk dat de algemene uitkering die de gemeente ontvangt vanuit het gemeentefonds lager uit zal vallen. Enerzijds doordat de Rijksuitgaven lager uitvielen (gemeenten gaan mee de trap af) en anderzijds doordat de ruimte onder het plafond van het BTW compensatiefonds lager uitviel in vergelijking met wat er in de meicirculaire 2018 nog werd ingeschat. De programmabegroting 2020 – 2023 zal opgesteld worden op basis van de informatie uit de meicirculaire 2019 (die traditiegetrouw eind mei/ begin juni verschijnt).

De ontwikkeling van de algemene uitkering kan forse schommelingen laten zien, die zowel positief als negatief kunnen uitpakken. De ontwikkeling van de economie en de ontwikkeling van de rijksuitgaven zijn hierbij belangrijke variabelen. Ook de declaraties van gemeenten bij het BTW compensatiefonds zijn van belang, aangezien dit bepaalt in hoeverre er ruimte resteert 'onder het plafond'. Gemeenten ontvangen deze middelen via de algemene uitkering, op basis van berekeningen die jaarlijks worden geactualiseerd in de septembercirculaire. In hoeverre er ruimte bestaat onder het plafond is lastig in te schatten. De provinciaal toezichthouder heeft inmiddels bevestigd dat het vakberaad financieel toezicht samen met het ministerie van BZK in de meicirculaire 2019 een richtlijn zal opstellen over hoe om te gaan met de ruimte onder het plafond. De kans bestaat dat de daadwerkelijk beschikbare ruimte onder het plafond lager uit zal vallen (wat een nadelige uitwerking zou hebben voor gemeenten). Tegelijkertijd zijn er signalen dat het Rijk alsnog meer middelen beschikbaar zal stellen onder de noemer 'Jeugdhulp' (wat juist weer een voordelige uitwerking zou hebben).

Geen indexering prijspeil (tranche 2020)

In de afgelopen jaren zijn de materiële budgetten in de gemeentebegroting niet of tot op zeer beperkte schaal geïndexeerd. Dit heeft er toe geleid dat er, indirect via de kaasschaafmethode, over de gehele begroting bezuinigingen zijn doorgevoerd. Bij een stijgend prijspeil moet hetzelfde werk immers worden uitgevoerd met in reële termen gezien minder budget. Met ingang van 2019 zijn de middelen die de gemeente ontvangt voor de uitvoering van de Wmo, een aanzienlijk deel van de Jeugdhulp en re-integratie als onderdeel van de Participatiewet overgeheveld naar de algemene uitkering. Jaarlijkse indexatie van de beschikbare budgetten op deze beleidsterreinen was afhankelijk van bestuurlijke afspraken tussen de VNG en het Rijk. Afhankelijk van de uitkomsten resulteerde dit vervolgens in een separate toevoeging aan de integratie uitkeringen (die vervolgens binnen de gemeentebegroting

beschikbaar werden gemaakt voor de uitvoering). Deze beleidsterreinen lopen met ingang van 2020 mee in de algemene systematiek 'samen de trap op en samen de trap af' die gehanteerd wordt binnen de algemene uitkering. Doordat de rijksuitgaven onder deze systematiek zijn verbreed (inclusief zorg en sociale zekerheid) neemt de omvang van de algemene uitkering toe, wat ingezet kan worden als dekking voor een stijgend prijspeil. Het is aan iedere gemeente afzonderlijk om hier een afweging in te maken. Door het inzetten van de stelposten nominale ontwikkelingen is er ook voor deze beleidsterreinen sprake van een verkapte inkoopstaakstelling.

NB. Dit geldt ook voor gesubsidieerde instellingen welke niet of in zeer beperkte schaal zijn geïndexeerd.

Voorziening groot onderhoud Vastgoed

Zonder geactualiseerd MJOP loopt de gemeente het risico dat de voorziening moet worden opgeheven. De voorziening dient structureel voldoende groot te zijn om aan alle toekomstige groot onderhoudsverplichtingen te voldoen. Hierdoor is over een periode van 10 jaar bezien welke storting noodzakelijk is om toereikend te zijn. Het beleidsplan wordt in 2020 vernieuwd waarbij opnieuw wordt bezien wat de storting in de voorziening dient te zijn. Deze kan hoger of lager uitvallen dan de nu benodigde storting.

Sociaal domein

Verdeelmodellen

Dit jaar en volgend jaar wil het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de verdeling van het gemeentefonds evalueren en herzien. Daarvoor vinden diverse onderzoeken plaats, die eind 2019 klaar moeten zijn. De eerste maanden van 2020 worden gebruikt voor bestuurlijke beslissingen, waaronder het voorleggen aan de Tweede Kamer. Ook de Raad voor het Openbaar Bestuur krijgt dan de gelegenheid te adviseren over de nieuwe voorstellen. De nieuwe verdeling wordt naar verwachting in de meicirculaire 2020 aangekondigd, zodat hij in 2021 kan ingaan. Ook de eventuele overgangsmaatregel maakt naar verwachting onderdeel uit van de meicirculaire 2020. Herziening van de verdeling kan zowel positief als negatief voor de gemeente Hilversum uitpakken. Dit is sterk afhankelijk van de uitkomsten van de diverse onderzoeken.

Jeugdzorg

Al jarenlang stijgt de vraag naar jeugdzorg. De stijging van de vraag is nog steeds het grootste risico op meer kosten. De vraag naar specialistische jeugdhulp groeide de afgelopen jaren fors. Daarnaast kunnen per jaar de rijksmiddelen variëren.

BUIG

Bijstandsuitkeringen worden verstrekt aan inwoners die recht hebben op een inkomen in het kader van de Participatiewet en de IOAW, gedurende de periode waarin zij nog niet in staat zijn om (volledig) in eigen onderhoud te voorzien. Daarnaast zijn er klanten die een loonkostensubsidie ontvangen (de loonkostensubsidie vergoedt het verschil tussen loonwaarde en minimumloon en is bedoeld voor werknemers die vallen onder de doelgroep van de banenafpraak). De gemeente ontvangt een specifieke rijksbijdrage voor de uitvoering van deze wettelijke taken, waarbij het bedrag wordt bepaald op basis van een zogeheten objectief verdeelmodel.

De verwachting is tegelijkertijd dat het ministerie het beschikbare macrobudget naar beneden toe zal bijstellen. In april/mei wordt de voorlopige rijksbijdrage bekend gemaakt en eind september / begin oktober wordt deze bijdrage nogmaals geactualiseerd naar aanleiding van de laatste inzichten. In de programmabegroting 2020 – 2023 zal de begroting worden geactualiseerd op basis van deze informatie.

Uitgangspunten begroting 2020

Op basis van het financieel beleid, coalitieoverleg en bespreking tussenstand in het college, stellen we de volgende **uitgangspunten en 'spelregels'** voor:

Uitgangspunten

Loonindexatie

De huidige cao liep tot 1 januari 2019. De onderhandelingen lopen, maar er is nog geen akkoord. De verwachting is dat er naast de reeds opgenomen verhoging van 3% voor 2019 ook voor 2020 een verhoging van 3% moet worden opgenomen.

Prijsindexatie

Het Centraal Planbureau berekent doorlopend het Nationaal Consumentenprijsindex (cpi). Met deze indexering wordt een inschatting gemaakt van de verwachte prijsstijging van producten en diensten. Het cpi voor 2020 is geraamd op 1,5% (maart 2019). We stellen voor om de budgetten voor 2019 niet automatisch te verhogen met het cpi. Hiermee leggen we de organisatie indirect een inkooptaakstelling op van € 1.000.000.

Subsidie indexatie

In de lijn van het niet verhogen van de budgetten stellen wij voor ook geen indexatie door te voeren voor subsidies die wij verstrekken aan organisaties en instellingen. Dit is een indirecte taakstelling voor organisaties en instellingen.

Tarieven en belastingen

Het uitgangspunt is dat kostendekkende tarieven dit ook voor 100% zijn. Gemeentelijke belastingen worden vanuit het beginsel 'de gebruiker betaalt' geleidelijk kostendekkend gemaakt. Stijging totaal aan woonlasten met maximaal het inflatiepercentage en areaaluitbreiding. Hierbij geldt wel de voorwaarde dat door het Rijk vastgestelde maximumtarieven niet overschreden mogen worden. Conform bestendig beleid stijgen de overige tarieven met het inflatiepercentage van 1,5%. Hierop is uitzondering: de parkeertarieven, die worden niet verhoogd.

Spelregels

Structureel en reëel begroten

De begroting en meerjarenraming zijn *structureel en reëel* in evenwicht. Structurele lasten moeten gedekt worden door structurele baten, waarbij er onder de streep geen sprake mag zijn van een tekort. Incidentele intensiveringen worden gedekt uit incidentele middelen. Indien er geen incidentele dekking is, dan moet er dekking gevonden worden in een onttrekking uit een bestemmingsreserve of de algemene reserve.

De ramingen zijn zo realistisch mogelijk. Zoals gebruikelijk is de gemeente sterk afhankelijk van externe factoren, zoals de uitkomsten van financiële verdeelmodellen, besluitvorming vanuit de rijksoverheid, en de ontwikkeling van de economie. Dat betekent op onderdelen – met name in het sociaal domein met veel autonome ontwikkelingen – een best mogelijke schatting.

Taakstellingen

Ingeboekte bezuinigingen en taakstellingen zijn vooraf voldoende belegd met plannen, indachtig 'geen geld zonder plan'. Waar dat niet het geval is, worden deze taakstellingen bij de kadernota weggenomen.

Bij een dreigend begrotingstekort wordt bezuinigd door het ambitieniveau bij te stellen. Reductie in personeel gaat – indien aan de orde – hand in hand met taakreductie. De oplossing wordt niet gezocht in het doorvoeren van lastenverzwaringen.