

Aan de Gemeenteraad

Uw brief van	Uw kenmerk	Ons kenmerk 20UIT10202	Datum 26 mei 2020	Verzonden d.d.
Onderwerp: Kaderbrief 2021		Behandeld door L. Senné	Telefoonnummer 14 0481	Bijlage(n) -

Geachte leden van de raad,

Half maart 2020 wordt duidelijk dat de uitbraak van het COVID-19 virus (hier verder aangeduid met de woorden 'corona-crisis') grote impact zal hebben op de Nederlandse maatschappij. Scholen worden gesloten, restaurants moeten dicht, kenniswerkers moeten thuiswerken, bijna al onze ambtenaren werken thuis, kantoorpanden sluiten en evenementen worden afgelast. Er ontstaat een nieuwe realiteit voor veel organisaties en ook wordt de persoonlijke levenssfeer van mensen anders. De Nederlandse overheid pakt in een snel tempo nieuwe taken op. Extra inkomensregelingen worden geïntroduceerd, diverse bedrijven kunnen (staats)steun aanvragen. Zowel de Rijksoverheid als gemeenten krijgen er taken bij die een aanzienlijke financiële impact hebben. En ook de wijze van werken tussen gemeenteraden en colleges is door de corona-crisis noodzakelijkerwijs veranderd.

Op dit moment ligt er een toekomstbeeld dat nog onstabiel en onzeker is en op grond waarvan we u nu helaas geen exact beeld kunnen schetsen van het financiële meerjarenperspectief. Zodoende hebben we het proces voor de kadernota af moeten breken. Daarvoor in de plaats geven we met deze kaderbrief een beeld van het financiële perspectief voor de komende vier jaar aangevuld met een eerste schets van de risico's die we verwachten als gevolg van de corona uitbraak. Als gevolg van deze beslissing wordt het politieke gesprek over de financiële kaders en prioriteiten voor 2021 en verder over de zomermaanden getild. In deze brief nemen wij u mee in dit proces.

Algemeen

In de loop van 2019 werd duidelijk dat onze financiële positie, zowel incidenteel als structureel, steeds meer onder druk kwam te staan. Nieuwe ambitieuze beleidskeuzes legden, samen met de stijgende kosten van het sociaal domein, een steeds groter beslag op de ruimte in de begroting. Dit werd voor u zichtbaar in de begroting 2020 die u vaststelde met een structureel overschot, dat voor het eerst weer onder de afgesproken norm van € 1 miljoen lag en met een onttrekking van € 9 miljoen aan de algemene reserve voor de dekking van de hogere lasten van het sociaal domein. Vervolgens bleek aan het eind van 2019 dat de kosten van het sociaal domein nog verder zouden stijgen. In de laatste tussenrapportage van 2019 bent u daarover al geïnformeerd. Mede door deze stijging sluiten we het jaar 2019 af met een negatief resultaat. De structurele effecten, € 4,4 miljoen in 2020 oplopend naar € 7,5 miljoen in 2024, zijn in de 1e bestuurlijke rapportage van 2020 inzichtelijk gemaakt. Dit betekent dus dat er al sprake zou zijn van financieel uitdagende tijden zonder de impact van het corona-virus hierin mee te nemen. Wat de impact van corona op dit perspectief zal zijn, is onzeker en hangt af van veel factoren, die wij verderop in deze brief zullen schetsen.

Financieel perspectief van het bestaande beleid (zonder corona)

De doorrekening van het bestaande beleid en de autonome ontwikkelingen leiden tot forse structurele tekorten. Deze verwachting is gebaseerd op de raadsbesluiten tot en met maart 2020 met daaraan toegevoegd een reële stijging van de lonen (3%) en prijzen (1,7%) en de structurele doorwerking van de mutaties uit de 1e bestuurlijke rapportage 2020¹. Op basis daarvan wordt het tekort in 2021 € 5,9 miljoen en loopt dit op naar € 8,6 miljoen in 2024.

Het is duidelijk dat het huidige meerjarige perspectief dwingt tot ingrijpende keuzes voor de jaren 2021 en verder. Het college wil met u de uitdaging aangaan om op een verantwoorde en zorgvuldige wijze tot bijstelling van het beleid te komen, waardoor we in Overbetuwe een meerjarig gezond financieel perspectief krijgen. In eerste instantie ligt de focus daarbij op de begroting van 2021.

De noodzaak tot bijstelling wordt nog urgenter omdat de financiële effecten van corona en van de geplande nieuwe beleidsvoorstellen nog niet zijn meegenomen in de deze berekening. Hierna gaan we kort in op een drietal thema's die het meerjarenperspectief mogelijk ook nog kunnen beïnvloeden.

Sociaal Domein

Bij de uitvoering van het sociaal domein maken we verdere stappen om inwoners met een ondersteuningsvraag zo goed mogelijk hulp te blijven bieden. In 2020 en volgende jaren gaan we verder inzetten op voortzetten van de transformatie in het sociaal domein door:

- De inwonerskracht binnen de kernen verder te stimuleren. Zo komen we tot het verschuiven van het eigenaarschap van het ontwikkelen van de omgeving van de gemeente naar de inwoners.
- Het voorliggend veld nog sterker te maken en zo te zorgen voor een goede ondersteuning aan inwoners waardoor er minder inzet nodig is op dure individuele voorzieningen.
- Het palet aan betrokken hulpverleners beperkt te houden bij de inzet van voorzieningen voor de ondersteuning voor onze inwoners en de regiefunctie van zorgaanbieders te stimuleren.
- Een intensivering van de samenwerking met huisartsen en anderen die zorg mogen inzetten. Zo ontstaat de mogelijkheid om samen met hen de inzet van meer algemene voorzieningen te stimuleren.

Dit wordt verwezenlijkt in de sociale teams Overbetuwe in samenhang met de ontwikkeling van Overbetuwe Samen. Op deze manier willen we de stijging van de kosten van ingezette voorzieningen ombuigen. In de begroting 2020, dus ook in het hierboven geschetste meerjarenperspectief, is een besparing opgenomen van € 500.000 in 2021, € 1.000.000 in 2022 en € 1.500.000 in 2023. Op welke wijze deze besparing bereikt kan worden, duiden we in de uitvoeringsnota Overbetuwe Samen die voor de zomer 2020 beschikbaar is.

Minister de Jonge van Volksgezondheid kondigde begin dit jaar aan dat hij voornemens is om de complexe vormen van jeugdzorg regionaal te organiseren. De uitwerking van deze plannen is nog onduidelijk maar zal effect hebben op onze aanpak.

Beheer openbare ruimte

Het huidige beheer van de openbare ruimte vraagt om extra middelen. Enerzijds vanwege areaaluitbreiding doordat er diverse projecten gereed zijn waarbij ons areaal aan openbare ruimte is uitgebreid, anderzijds om het huidige beheer op een voldoende kwaliteitsniveau te houden. De beheerplannen hiervoor zijn in ontwikkeling wat maakt dat er nog geen nauwkeurige raming kan worden gemaakt. We schatten in dat het zal gaan om een bedrag tussen de € 200.000 en €450.000. Tevens is het Integraal Kwaliteitsplan (IKP) voor de openbare ruimte in ontwikkeling.

¹ De structurele effecten uit de 1e bestuurlijke rapportage 2020 zijn: de verdere stijging van de kosten voor Jeugd en WMO, een toename van het aantal ritten voor het doelgroepenvervoer, maatschappelijk werk en een hogere gemeentelijke bijdrage aan Veilig Thuis.

Daarin wordt het toekomstige beleid en het gewenste kwaliteitsniveau voor de openbare ruimte voor de komende jaren vastgelegd. De gevolgen van het nieuwe beleid kunnen pas bij de vaststelling van het IKP inzichtelijk worden gemaakt. Daar zal bij de begroting 2021 nog onvoldoende inzicht in zijn en wordt daarom niet eerder dan bij de Kadernota 2022 betrokken.

Omgevingswet

In 2020/2021 doorlopen we samen met de gemeenteraad een zoektocht hoe om te gaan met de veranderende regelgeving, en specifiek hierin het invullen van de bestuurlijke afwegingsruimte. Afhankelijk van de keuzes die de gemeenteraad gaat maken, zullen minder aanvragen vergunningsplichtig worden, zal er anders of minder worden gehandhaafd, en zullen werkprocessen anders gaan verlopen. De mogelijk personele consequenties (meer of minder fte op bepaalde functies nodig) en mogelijk lagere legesinkomsten hebben structurele gevolgen voor de begroting 2022 en verder. Daarnaast is het waarschijnlijk dat de kosten van de ODRA met ingang van 2022 licht zullen stijgen vanwege de Omgevingswet.

Algemene uitkering

Binnenkort verschijnt de meicirculaire. Het effect van deze circulaire op de algemene uitkering moet nog verwerkt worden in de gepresenteerde tekorten.

Corona en een schets van de effecten van deze crisis

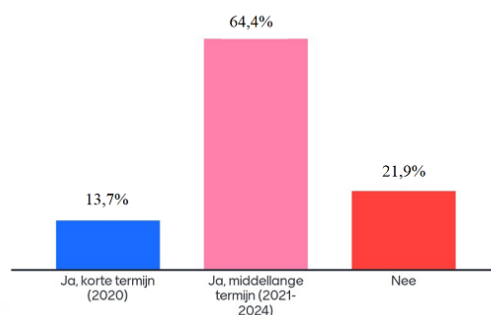
Achtergrond

Terwijl in China de eerste coronabesmetting rond de jaarwisseling van 2019 op 2020 wordt gerapporteerd, wordt in Nederland op 27 februari 2020 de eerste besmetting vastgesteld. Half maart maakt de regering bekend grote maatregelen te moeten nemen: scholen en horecazaken worden gesloten, en mensen wordt gevraagd zoveel mogelijk thuis te werken. Al snel wordt duidelijk dat de uitbraak van het virus grote maatschappelijke en financiële gevolgen zal hebben, ook voor de publieke sector. Specifiek voor Overbetuwe zijn de implicaties onder meer dat extra taken ter hand moeten worden genomen. Ook geeft de uitbraak de nodige issues rond de organisatie van de bedrijfsvoering. Bestaande taken krijgen in diverse gevallen een intensievere invulling.

Een algemeen beeld

Om na te gaan hoe groot gemeenten zelf de financiële impact inschatten, hebben diverse media (waaronder Binnenlands Bestuur, de Volkskrant en NRC) een vooronderzoek gedaan onder respondenten (veelal werkzaam in een financiële functie bij een gemeente) en die geven in 14 procent aan al op korte termijn problemen te verwachten (zie de figuur hiernaast). Twee derde stelt dat dit het geval zal zijn op de middellange termijn (2021-2024). Daarnaast is er een groep van iets meer dan een op de vijf respondenten die aangeeft voorsnog geen financiële problemen te voorzien.

De gemeente Overbetuwe rekent zich tot de middelste categorie en verwacht gevolgen op de middellange termijn. En al kent deze verkenning een prematuur karakter en gaat het derhalve om een eerste verkenning op landelijk niveau, het geeft wel een eerste indicatie dat we als Overbetuwe niet afwijken van de rest van het land.



Sociaal domein en corona-invloeden

Mede door de verschillende decentralisaties van de afgelopen jaren is de omvang van de gemeentelijke activiteiten op het vlak van het sociaal domein sterk toegenomen. Gemeenten waren al lange tijd verantwoordelijk voor diverse regelingen inzake inkomensondersteuning en re-integratie naar werk, maar daar zijn sinds januari 2015 diverse activiteiten bijgekomen, waaronder op het vlak van de jeugdzorg en de Wmo.

De financiële risico's die een gemeente loopt op het vlak van het sociaal domein hebben er met name mee te maken dat gemeenten voor een aanzienlijk deel eigen risicodragers zijn. Gemeenten krijgen weliswaar een vergoeding van het Rijk voor de activiteiten op dit terrein, maar dat gebeurt via vaste, geobjectiveerde maatstaven. Als de omvang van gemeentelijke uitgaven hoger is dan de vergoeding, dan dienen ze daarvoor zelf dekking te vinden.

Wij zien op het vlak van het sociaal domein ten minste drie risicogebieden:

1 - Ten eerste is het te verwachten dat er door de coronacrisis meer bedrijven en personen in financiële problemen zullen komen en een groter beslag wordt gedaan op inkomensregelingen. Dit zal niet alleen financiële gevolgen hebben voor de omvang van de bedragen die worden uitgekeerd in de vorm van inkomensregelingen, maar geeft ook extra druk op schuldhulpverlening.

2 - Ten tweede is op het vlak van de jeugdhulp een intensivering te verwachten, zowel wat betreft het aantal als de zwaarte van zorgaanvragen. De oorzaken hiervan zijn velerlei. Zo kan tijdens de crisis niet alle zorg geboden worden die nodig is, terwijl de vergoedingen voor die zorg wel doorlopen. Ook is er kans op verergering van problematiek, als gevolg van spanningen die kunnen optreden in de huidige situatie van thuisblijven en verminderde sociale contacten.

3 - Een derde risicogebied betreft de nieuwe Tozo-regeling, de Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers. Dit is een regeling voor zelfstandig ondernemers (waaronder zzp'ers) die in financiële problemen komen tijdens de coronacrisis. Het gaat om een aanvullende uitkering voor levensonderhoud en/of een lening die aangevraagd kan worden om liquiditeitsproblemen op te lossen. Gemeenten voeren deze regeling uit en ontvangen van het rijk een bevoorschotting. Pas na 1 of 2 jaar, en op basis van verantwoording, vindt de afrekening plaats. Als de bevoorschotting lager uitvalt dan de werkelijk kosten financieren we het verschil voor. De rentekosten worden niet vergoed. Ook krijgen we wellicht niet alle uitvoeringskosten gecompenseerd, zoals de kosten van bezwaar en beroep.

Daarnaast bestaat het risico dat zorgpartijen verplicht doorbetaald moeten worden zonder adequate vergoedingen van het Rijk achteraf. Tevens speelt de problematiek dat als de pandemie voorbij is, wij als Overbetuwe vermoedelijk geconfronteerd zullen worden met extra kosten omdat wachtlijsten weggewerkt moeten worden en rechtmatigheidscontroles worden uitgebreid. De pandemie kan ook leiden tot het faillissement van (zorg)instellingen.

Bestuur en ondersteuning en corona-invloeden

Binnen deze noemer worden de kosten van het bestuur (gemeenteraad, college van B&W) verantwoord, maar ook de kosten van burgerzaken en de overheadkosten. Wij zien hier aan de kostenkant onder meer de beschikbaarheid van medewerkers, de werkdruk en het handhaven van de anderhalve meter-samenleving als mogelijke gevolgen van de uitbraak van het coronavirus. Ook zullen we extra uitgaven moeten doen om de continuïteit van onze activiteiten in de periode van thuiswerken te waarborgen en om de gemeentelijke huisvesting geschikt te maken voor de anderhalve meter-samenleving. Hierbij gaat het niet alleen om huisvesting die voor de eigen bedrijfsvoering gebruikt wordt, maar tevens om gemeentelijke huisvesting die door andere partijen, zoals scholen, wordt gebruikt.

Volksgezondheid en milieu en corona-invloeden

Onder dit hoofdtakveld valt onder meer de inzameling van afval en de zorg voor het rioolstelsel. Het zoveel mogelijk thuis blijven vanaf half maart blijkt te leiden tot een groter dan normaal aanbod van huishoudelijk afval. Onder deze noemer rekenen we ook de activiteiten van de VGGM, crisisbeheersing, ambulance- en ziekenvervoer en de gezondheidsdienst. Als een gevolg van meer ziekte- en overlijdenssituaties zal de druk op deze taken naar alle waarschijnlijkheid verder toenemen.

Sport, cultuur en recreatie en corona-invloeden

Overbetuwe heeft een belangrijke rol ter stimulering en ondersteuning van het aanbod op het vlak van sport, cultuur en recreatie. Hierbij is het toekennen van subsidies een instrument dat vaak wordt gehanteerd. Door het in eerste instantie sluiten van veel gelegenheden en de geleidelijke openingsstelling, worden instellingen met grote financiële uitdagingen geconfronteerd. Inkomsten blijven immers uit, terwijl de kosten wel doorlopen. Eind maart troffen we al een aantal tijdelijke maatregelen om organisaties te ondersteunen. Daar waar we zelf eigenaar zijn van accommodaties zullen de gevolgen naar verwachting nog groter zijn.

Inkomsten en corona-invloeden

Nederlandse gemeenten verkrijgen hun inkomsten uit drie verschillende bronnen:

- uitkeringen van het Rijk;
- eigen belastingen en heffingen en;
- overige eigen inkomsten.

Uitkeringen van het Rijk

Het grootste deel van de uitkeringen van het Rijk worden uitgekeerd via het gemeentefonds. Wat hiermee op termijn zal gebeuren is hoogst onzeker. Op dit moment geldt voor het gemeentefonds de zogeheten 'trap op, trap af'-systematiek. Dat betekent dat de omvang van het fonds in principe de omvang van de Rijksuitgaven volgt. Worden de uitgaven van het Rijk hoger, dan is er meer geld te verdelen onder de gemeenten via het gemeentefonds (en vice versa). Deze systematiek staat nu echter ter discussie. Er wordt besproken om bepaalde kosten buiten deze regeling te plaatsen. Sommigen suggereren zelfs het geheel loslaten van de systematiek. Hiermee gaan grote onzekerheden gepaard. Ook speelt het risico dat het Rijk op termijn zal moeten gaan bezuinigen op haar uitgaven. Dan zal waarschijnlijk ook gekeken worden naar het gemeentefonds. Dit was ook het geval bij de economische crisis die zijn intrede deed in 2008.

Eigen belastingen en heffingen

Onder deze noemer valt een vrij brede groep eigen inkomstenbronnen, waarvan de belangrijkste de onroerendezaakbelasting is. Als gevolg van deze crisis bestaat de kans dat bedrijven waaraan uitstel van betaling is verleend, failliet gaan. Ook kunnen we te maken krijgen met hogere kosten vanwege meer kwijtscheldingen aan zowel inwoners en bedrijven.

Overige eigen inkomsten

Hieronder scharen we de huren en pachten die we ontvangen voor het gebruik van de gemeentelijke accommodaties. Net als voor de belastinginkomsten zijn de kosten van kwijtschelding en faillissementen van huurders risicofactoren.

Welke weg bewandelen we richting een sluitend meerjarenperspectief?

We staan de komende periode overduidelijk voor een aantal grote opgaves. Een essentiële opgave is de terugkeer naar een meerjarig perspectief dat structureel in evenwicht is. De weg hiernaar toe zal zijn omleidingen en obstakels kennen. De omvang van het structurele tekort zal de komende tijd concreter worden, tegelijk zijn we ons ervan bewust dat de ontwikkeling van de corona-risico's aan verandering onderhevig is. We hebben dus te maken met een opgave waarvan de omvang nog zal blijven variëren.

Onze eerste prioriteit is ervoor te zorgen dat u dit najaar een sluitende begroting voor het jaar 2021 vast kunt stellen. Wij zullen u een begroting aanbieden met daarin keuzemogelijkheden die leiden tot een sluitende jaarschijf 2021 (spoor 1). Daarbij zal het meerjarenperspectief geactualiseerd worden. Op basis van dit geactualiseerde perspectief focussen we ons vervolgens, tot het voorjaar 2021, op het structurele herstel van onze financiële positie in de jaren na 2021 (spoor 2). In de Kadernota 2022 bieden we u de bouwstenen op grond waarvan u keuzes kunt maken die leiden tot een gezonde financiële positie.

De omvang van onze tekorten worden de komende maanden, en wellicht jaren, sterk beïnvloed door externe factoren. Dit is een element waarmee we rekening moeten houden bij de oplossingsrichtingen, aangezien het tekort bepalend is voor de omvang en het karakter van beleidskeuzes die we gaan maken. Om ook voorbereid te zijn op een nog slechter financieel perspectief zullen we, als onderdeel van spoor 2, opties voor bijstelling in beeld brengen voor alle taakvelden van de begroting. Hiervoor willen we gebruik maken van het volgende afwegingskader:

Afwegingskader “sluitend meerjarenperspectief korte- en lange termijn” (spoor 1 en 2)
Prioritering in nieuwe lasten
Prioritering in beschikbaar gestelde kredieten (t/m 2020) en geplande investeringen (2021-2023)
Verhoging kostendekking van heffingen en tarieven
Heroverweging van bestaande taken en beleid
Verhogen belasting- en overige inkomsten

Volgens de bestuurlijke planning ontvangt u halverwege september de begroting 2021 van ons. Gelet op de omvang van de financiële uitdaging hechten we er aan om uw raad actief te betrekken in het proces op weg naar de begroting 2021 en de kadernota 2022. We stellen daarom voor om u direct na de zomervakantie in twee extra sessies mee te nemen in de duiding van het financieel perspectief en in de oplossingsrichtingen voor een sluitend meerjarenperspectief. Het proces richting de kadernota 2022 willen we ook interactief vorm gaan geven. U ontvangt hiervoor later dit jaar een voorstel.

Hoogachtend,

burgemeester en wethouders,

mr. M.F.H. Knaapen

R.P. Hoytink-Roubos