



Kadernota 2015

Voorwoord

Na enkele jaren van ongekend zwaar economisch weer, olopende werkloosheid en afschrijvingen op boekwaardes lijkt het einde van de tunnel langzaam in zicht te komen. In economische zin, dat wel. Sociaal-maatschappelijk gezien en vanuit het perspectief van de overheidsfinanciën is het helaas echter nog niet zo ver. Daarvoor is de werkloosheid nog te hoog, is het herstel nog te broos en werpen drie nieuwe wetten binnen het sociaal domein hun schaduwen vooruit.

Alles wordt anders, een 'Umwertung aller Werte'. Het is het tijdperk van de 'Doe-democratie' en de 'Participatiemaatschappij'. Van een overheid met een bescheidener rol en een positie die aansluit bij de samenleving, in plaats van deze met blauwdrukken vorm te geven. Geen grote ontwerpen voor de fysieke omgeving maar uitnodigend naar initiatiefnemers, uitnodigingsplanologie dus. Een overheid echter ook die zorgt voor een solide vangnet onder deze nieuwe samenleving, mensgericht, gedereguleerd en op de menselijke maat gesneden. Zowel communicatief als regulerend en zorgend voor hen die dat behoeven. Wederkerigheid, het principe van 'voor wat hoort wat' hoort daarbij.

De Kadernota 2015 is beleidsarm, kaderstellend ten aanzien van de financiële kaders en uitgangspunten voor de Programmabegroting 2015-2018, maar naar wij hopen voldoende om met elkaar een goede inhoudelijke bestuurlijke discussie te voeren.

Niet om de discussie, maar om het welzijn en de toekomst van onze inwoners.

Inhoudsopgave

Voorwoord.....	1
Inhoudsopgave.....	3
1. Inleiding.....	5
2. Samenvattend budgettair beeld.....	7
3. Coalitieprogramma 'Verbinden vanuit Vertrouwen en Verantwoordelijkheid'	11
4. Beschrijving budgettaire opgave en risico's	13
4.1. Budgettaire opgave en risico's	13
5. Uitgangspunten begroting 2015.....	15
5.1. Inleiding.....	15
5.2. Uitgangspunten begroting 2015.....	15
6. Ontwikkeling reserves	17
Bijlage 1 Ontwikkelingen Gemeentefonds	19
Bijlage 2 Financieel overzicht coalitieprogramma 'Verbinden vanuit Vertrouwen en Verantwoordelijkheid	21
Bijlage 3 Financiële spelregels en uitgangspunten	23

1. Inleiding

Voor u ligt de Kadernota 2015. Deze Kadernota schetst het budgettaire beeld (de kaders) voor het komende begrotingsjaar 2015 en de daarop volgende jaren. Dit beeld is het financiële vertrekpunt voor de begrotingsvoorbereiding in de komende maanden en is gebaseerd op de relevante autonome en nominale ontwikkelingen die van invloed zijn op de budgettaire kaders van de Programmabegroting 2015-2018. Daarnaast zijn de financiële spelregels en uitgangspunten in deze Kadernota opgenomen.

De Kadernota 2015 is ook een bijzondere Kadernota omdat deze is opgesteld in de periode waarin verkiezingen en vervolgens coalitievorming plaatsvonden. Bij de voorbereiding en uitwerking van de Kadernota is dan ook uitgegaan van het door uw Raad vastgestelde uitgangspunt van een beleidsarme Kadernota 2015 (raadsbesluit 2014-4).

Parallel aan het tot stand komen van de Kadernota heeft de coalitievorming binnen uw Raad plaatsgevonden. Het hieruit voortvloeiende coalitieprogramma 'Verbinden vanuit Vertrouwen en Verantwoordelijkheid' is in financiële zin meegenomen in deze Kadernota en vormt daarmee ook een belangrijk onderdeel van het budgettaire beeld.

Over de in deze Kadernota opgenomen budgettaire kaders én de betekenis hiervan voor het meerjarenperspectief zal met uw Raad worden gediscussieerd in de BOB-cyclus van mei. Tegelijkertijd worden beleidsmatige voorstellen en herprioriteringen ambtelijk geïnventariseerd ter nadere afweging in het proces van het opstellen van de Programmabegroting 2015-2018. Het spreekt voor zich dat deze voorstellen gewogen worden in lijn met het door uw Raad genomen besluit ten aanzien van het coalitieprogramma.

De Kadernota is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 wordt het budgettaire beeld geschetst, zoals dat op basis van de inhoud van de Kadernota 2015 gemaakt kan worden. Hierbij is het actuele budgettaire kader, zoals dat het meest recent met uw Raad is gecommuniceerd, als uitgangspunt genomen. Hierop zijn vervolgens de autonome en nominale ontwikkelingen gemuteerd. Daarnaast zijn ook de financiële consequenties van het coalitieprogramma hierin meegenomen. Het resultaat, in termen van budgettaire ruimte of tekort, wordt op basis hiervan zichtbaar.

In deze Kadernota zijn geen ontwikkelingen onder de noemer 'onvermijdelijk' opgenomen. De knelpunten die hiervoor in aanmerking komen zijn getoetst op de hiervoor gestelde criteria en de conclusie is dat deze knelpunten nog te beïnvloeden zijn en daarmee op dit moment niet voldoende te kwantificeren zijn. Een aantal ervan zal echter met een nader te bepalen omvang ingebracht worden bij de begrotingsafweging. Dit leidt dus naar verwachting tot een negatiever financieel beeld dan nu in deze Kadernota is gepresenteerd.

In hoofdstuk 3 is het coalitieprogramma 'Verbinden vanuit Vertrouwen en Verantwoordelijkheid' op hoofdlijnen toegelicht en zijn de financiële consequenties voor het meerjarenperspectief in beeld gebracht. Vervolgens gaan wij in hoofdstuk 4 in op de budgettaire opgave en risico's.

In hoofdstuk 5 worden de financiële spelregels en uitgangspunten gepresenteerd. Deze zullen - na bespreking met uw Raad – als uitgangspunt worden gehanteerd bij het opstellen van de Programmabegroting 2015-2018. Hiervoor vormen het budgettaire beeld uit deze Kadernota en de nog te inventariseren beleidsprioriteiten, investeringsvoorstellen en beleidsmatige en budgettaire heroverwegingen de input.

Tenslotte is in hoofdstuk 6 een overzicht van de ontwikkelingen ten aanzien van de reserves weergegeven.

2. Samenvattend budgettair beeld

V = Voordelig, N = Nadelig (bedragen x € 1.000)				
Budgettair kader	2015	2016	2017	2018
Baten				
A Stand ontwerpbegroting 2014	357.260	347.027	329.262	329.262
B Amendementen Raad	282	222	197	197 V
C Raadsbesluiten na vaststelling begroting	-75	-75	-75	-75 N
D Autonome ontwikkelingen 2018 tov 2017				-4.344 N
<i>Subtotaal baten begroting 2014</i>	<i>357.467</i>	<i>347.174</i>	<i>329.384</i>	<i>325.040</i>
Nieuwe ontwikkelingen Kadernota 2015:				
E Nominale ontwikkelingen	641	640	643	643 V
F Budgettaire ontwikkelingen	201	-405	-145	-148 V
<i>Subtotaal nieuwe ontwikkelingen baten</i>	<i>843</i>	<i>236</i>	<i>498</i>	<i>494 V</i>
Totaal batenniveau na Kadernota 2015	358.310	347.409	329.882	325.535
(bedragen x € 1.000)				
Budgettair kader	2015	2016	2017	2018
Lasten				
A Stand ontwerpbegroting 2014	357.260	347.027	329.262	329.262
B Amendementen Raad	282	222	147	147 N
C Raadsbesluiten na vaststelling begroting	-75	-75	-75	-75 V
D Autonome ontwikkelingen 2018 tov 2017				-5.603 V
<i>Subtotaal lasten begroting 2014</i>	<i>357.467</i>	<i>347.174</i>	<i>329.334</i>	<i>323.731</i>
Nieuwe ontwikkelingen Kadernota 2015:				
E Nominale ontwikkelingen	2.183	2.142	2.136	2.121 N
F Budgettaire ontwikkelingen	-1.885	-1.885	-1.885	-1.885 V
<i>Subtotaal nieuwe ontwikkelingen lasten</i>	<i>298</i>	<i>257</i>	<i>251</i>	<i>235 N</i>
Totaal lastenniveau na Kadernota 2015	357.765	347.430	329.585	323.966
Saldo budgettair beeld na Kadernota	544	-21	297	1.569 V
Budgettaire knelpunten begroting	PM	PM	PM	PM

Hoewel het meerjarenperspectief van de kadernota na verwerking van de nominale en budgettaire ontwikkelingen een licht positief beeld lijkt te vertonen, past hierbij echter een belangrijke kanttekening. Uit inventarisatie van onvermijdelijke ontwikkelingen binnen de organisatie blijkt dat er nog een forse budgettaire opgave opgelost moet worden richting het begrotingsproces 2015. De precieze omvang hiervan is nog niet inzichtelijk, mede omdat voor de meeste knelpunten nadere afwegingen nog mogelijk zijn. Op basis van de eerste inzichten worden er nog op te lossen knelpunten verwacht in de orde van grootte van in totaal € 5 tot € 8 miljoen. Enerzijds hebben deze nog op te lossen knelpunten betrekking op de structurele overschrijdingen en overschrijdingen vanuit de jaarrekening 2013: lagere inkomsten vanuit leges omgevingsvergunningen, lagere parkeeropbrengsten dan begroot en de lagere opbrengsten naheffingsaanslagen. Anderzijds zijn er nog op te lossen knelpunten

met betrekking tot bijvoorbeeld de BUIG, WAA en de taakstelling op de Veiligheidsregio. Deze verwachte knelpunten zijn in bovenstaande tabel vooralsnog als 'PM-post' opgenomen.

De genoemde posten uit het budgettair beeld worden hierna nader toegelicht.

A. Stand ontwerpbegroting 2014

Uitgangspunt voor de bepaling van het budgettair kader vormt de materieel sluitende en door uw Raad vastgestelde Programmabegroting 2014-2017.

B. Amendementen Raad

Bij de besluitvorming over de Programmabegroting 2014-2017 heeft uw Raad een verzamelamendement aangenomen. Hiermee is een aantal aanpassingen doorgevoerd in de Programmabegroting 2014-2017. Het amendement omvatte onder andere het aanstellen van twee extra straatcoaches, (mobiel) cameratoezicht, het terugdraaien van de bezuiniging op sportsubsidies en het organiseren van Challenge Day op alle VO scholen. Per saldo is het verzamelamendement voor 2015 en 2016 budgettair neutraal en vanaf 2017 leidt dit tot een voordeel van € 50.000 per jaar.

C. Raadsbesluiten na vaststelling begroting

In december 2013 heeft uw Raad de financiële afwikkeling van het project Maasboulevard vastgesteld (raadsbesluit 2013-93). Het raadsbesluit is budgettair neutraal.

D. Autonome ontwikkelingen 2018 t.o.v. 2017

In de Kadernota komt voor het eerst de jaarschijf 2018 formeel in beeld. Dit leidt tot een autonome aanpassing van het perspectief op grond van eerdere door uw raad genomen besluiten (op basis van bestaand beleid). In de voorliggende Kadernota werkt dit met een daling van de baten met € 4,3 miljoen en een daling van de lasten in lasten met € 5,6 miljoen per saldo in 2018 positief door. Dit wordt voornamelijk veroorzaakt door twee onderdelen: Enerzijds vervalt vanaf 2018 de bijdrage van de algemene dienst aan de grondexploitatie Frederik Hendrik Kazerne van per saldo € 2,1 miljoen. Daarnaast is de algemene uitkering uit het Gemeentefonds in 2018 in de basis € 1 miljoen lager dan in 2017.

E. Nominale ontwikkelingen

Onder de nominale ontwikkelingen zijn de bijstellingen van de volgende budgetten opgenomen:

1. Inflatie

De nominale ontwikkelingen in de voorliggende Kadernota zijn nadelig. Dit nadeel wordt veroorzaakt door de compensatie van budgetten voor de inflatie en door hogere werkgeverslasten. De inflatoire bijstelling wordt bepaald aan de hand van de prijsindex "netto materiële overheidsconsumptie". Deze leidt tot een bijstelling van de budgetten met 1,5% oftewel ca. € 1,5 miljoen (nadelig). De verschillende tarieven stijgen als gevolg van deze index met in totaal € 0,6 miljoen (voordelig).

2. Loonontwikkelingen

Met het inzicht van nu verwachten wij voor het komende begrotingsjaar 2015 en verder dat de loonkosten zullen toenemen met 2,4 %. Deze indexering is doorberekend op de begroting na verwerking van de bouwopdrachten en houdt op voorhand meerjarig rekening met een verdere afloop van formatie. De indexering bestaat enerzijds uit een CAO aanpassing en anderzijds uit een stijging van de werkgeverslasten. Deze loonontwikkelingen leiden tot een bijstelling van € 0,7 miljoen nadelig voor 2015 en 2016 en € 0,6 miljoen vanaf 2017.

De inflatie en loonontwikkelingen worden gecompenseerd door een bijstelling van het gemeentefonds en de woonlastendruk. Deze twee posten worden hierna verder toegelicht.

F. Budgettaire ontwikkelingen

De budgettaire ontwikkelingen komen voort uit de ontwikkelingen met betrekking tot:

1. Gemeentefonds

Als gevolg van de septembercirculaire en decembercirculaire worden de uitkeringen uit het Gemeentefonds bijgesteld. Rekening houdende met het door uw Raad vastgestelde uitgangspunt met betrekking tot bezuinigingen en efficiencykortingen¹, ontstaat per saldo een positief beeld van € 1,5 miljoen in 2015, € 0,8 miljoen in 2016 en € 1,1 miljoen vanaf 2017. Bijzondere aandachtspunten hierbij zijn de WMO integratie-uitkering en de loon/prijscompensatie vanuit het Gemeentefonds.

De Rijksbezuinigingen zoals opgenomen in het regeerakkoord leiden tot een korting van 40% op de Rijksbijdrage voor de Hulp bij Huishouding. Dit heeft gevolgen voor de WMO integratie-uitkering die de gemeente Venlo ontvangt via het gemeentefonds. De korting is per saldo minder hoog omdat de gemeente Venlo ook een vergoeding ontvangt voor extra taken die op het vlak van extramuralisering in de zorg naar de gemeente toekomen. Deze ontwikkelingen leiden in financieel opzicht voor de gemeente per saldo tot een daling van de WMO integratie-uitkering van € 2,7 miljoen. Deze inschatting is gebaseerd op voorlopige informatie van het Rijk. Indicatief gaan we momenteel uit van een korting van € 4,8 miljoen op de Hulp bij de Huishouding en € 2,1 miljoen extra middelen voor uitbreiding van taken. Deze bedragen zijn echter nog allerminst zeker. Het Rijk communiceert de exacte daling van de WMO integratie-uitkering via de meicirculaire 2014.

Conform de door uw Raad vastgestelde uitgangspunten wordt de netto korting één op één teruggelegd naar het beleidsveld. In casu de WMO.

De loon/prijscompensatie vanuit het gemeentefonds bedraagt € 1,2 miljoen voor het jaar 2015 en verder. Het nadelige financiële effect vanuit de nominale ontwikkelingen op het budgettaire beeld kan grotendeels hieruit worden opvangen.

Een verdere toelichting op de ontwikkelingen ten aanzien van het Gemeentefonds is opgenomen in bijlage 1.

2. Lokale woonlastendruk

Het sturen op woonlasten betekent sturen op het gemiddelde bedrag dat een huishouden in een woning met een gemiddelde waarde in een gemeente betaalt aan Onroerend Zaak Belasting (OZB), rioolheffing en afvalstoffenheffing. Tot en met 2014 ligt hierbij een directe koppeling tussen de stijging en/of daling van de rioolheffing, afvalstoffenheffing en OZB met als doel constante woonlasten. Het zijn communicerende vaten.

Deze systematiek brengt met zich mee dat bij een daling van de afvalstoffenheffing of rioolheffing de OZB stijgt met hetzelfde bedrag, zonder dat de woonlasten stijgen. Hierdoor ontstaat er ruimte voor de algemene middelen. Bij stijgende kosten van afvalstoffen en/of riool betekent dit dat de OZB met eenzelfde bedrag omlaag moet om de woonlasten niet te laten stijgen. Dit betekent dat per direct een financieel tekort in de (meerjaren)begroting ontstaat en aanvullende bezuinigingen noodzakelijk zijn. Het voeren van een consistent financieel meerjarenbeleid kan hierdoor bemoeilijkt worden.

Gelet op bovenstaande is bij het coalitieprogramma het beleidsuitgangspunt gekozen dat de directe koppeling tussen de OZB, rioolheffing en afvalstoffenheffing wordt losgelaten en dat de OZB-raming met niet meer dan het inflatiepercentage gecorrigeerd mag worden.

¹ Het door uw Raad vastgestelde uitgangspunt luidt: “*Specifiek toe te rekenen bezuinigingen en efficiencykortingen welke concreet het gevolg zijn van taakmutaties worden financieel doorvertaald ten lasten en/of ten gunste van de beleidsposten in de begroting*” (Kadernota 2014).

Uitgaande van een inflatiepercentage van 2,0% leidt dit tot een extra OZB-opbrengst van € 636.000 ten opzichte van de bestaande meerjarenraming.

3. Coalitieprogramma 'Verbinden vanuit Vertrouwen en Verantwoordelijkheid'

De rode draad in het coalitieprogramma tussen VVD, CDA, PvdA en Venlokaal is de wens om te komen tot een nieuwe, veranderde verhouding tussen overheid en inwoners. Een verhouding waarin er meer (dan in het verleden) ruimte is voor initiatieven maar ook meer ruimte voor betrokkenheid bij het maken van keuzes. Dat kan zowel in de vorm van inspraak zijn, maar ook van co-creatie.

Dat vraagt van ons, als gemeentebestuur, maar van ook de organisatie een andere attitude. We willen loslaten, minder regels en minder controle. Vertrouwen op de kracht van de samenleving. Dat gaat echter niet vanzelf. In dat vertrouwen kijken we dan ook naar onze activiteiten en naar onze begroting.

Dat wil overigens niet zeggen dat we hen die echt ondersteuning of zorg nodig hebben aan hun lot zullen overlaten, zeker niet. Dat betekent echter evenmin dat we ook op dit vlak de mogelijkheden tot loslaten zullen verkennen. Dat betekent echter ook we onze ogen niet sluiten voor die zaken die daardoor wellicht iets anders gaan dan gehoopt of zelfs fout. Dat risico nemen we. Met overtuiging en bewust.

Bijzondere aandacht hebben de komende jaren natuurlijk de nieuwe verantwoordelijkheden binnen het sociaal domein. In de vorige bestuursperiode is daarop al vooruitgelopen en met rasse schreden naderen we de invoeringsdatum. Goede zorg voor eenieder en mogelijkheden om actief aan de gemeenschap deel te nemen staan daarbij wat ons betreft niet ter discussie.

Het is goed wonen en leven in Venlo en dat koesteren we. Loslaten betekent ook dat we een beroep doen op onze inwoners om aan die leefomgeving, samen met ons, invulling te geven. Meer verantwoordelijkheid voor de buurt zelf betekent wat ons betreft dan ook dat het budget daarop volgt. Buurtbudgetten noemen we dat.

Venlo is een succesverhaal waar met recht trots op kunnen zijn! Dat willen we graag met anderen delen. We willen anderen deelgenoot maken van dit succes en gezamenlijk bijdragen aan de verdere uitbouw ervan. We hebben een aantal jaren geleden een strategische koers uitgezet en die vervolgen we. Het actief tegengaan van een dreigende demografische neergang door het binden en boeien van jonge mensen en het versterken van onze kenniseconomie en ondernemerschap zijn daarvan de belangrijkste speerpunten.

Om hierin succesvol te kunnen zijn leggen we verbanden met onze strategische partners, zoals de woningcorporaties, het onderwijs, het lokale en regionale bedrijfsleven en onze belangrijkste partners binnen de zorg zoals verzekeraars, het zorgkantoor en aanbieders.

Na de lastige en pijnlijke keuzes van de afgelopen jaren vraagt dit vraagt opnieuw om keuzes, zowel financieel als inhoudelijk. We zijn er echter van overtuigd dat de door ons gekozen koers ons daarbij zal helpen.

In onderstaande tabel zijn de financiële consequenties van het coalitieprogramma op hoofdlijnen weergegeven. In bijlage 2 is deze tabel verder gespecificeerd naar de verschillende posten.

(x € 1.000)	2015	2016	2017	2018
A. Taakstellende Bezuinigingen	1.430	2.140	3.160	4.260
B. Aanvullende Besparingsdoelen	700	1.350	2.500	3.300
Totaal Opbrengsten (A+B)	2.130	3.490	5.660	7.560
C. Onvermijdelijke Uitgaven	-1.860	-1.860	-1.860	-1.860
D. Politieke Ambities	-820	-990	-1.060	-1.130
Totaal Uitgaven (C+D)	-2.680	-2.850	-2.920	-2.990
Resultaat	-550	640	2.740	4.570

Onvermijdelijke uitgaven versus taakstellende bezuinigingen

Er zijn onvermijdelijke uitgaven die vragen om harde dekking in de begroting. Naast een nog in te vullen taakstelling van €1,5 miljoen uit de vorige raadsperiode, vraagt ook de uitbreiding van het college om extra middelen. Om de nieuwe periode met een schone lei te beginnen, worden in dit akkoord taakstellende bezuinigingen van ten minste € 1,9 miljoen vastgelegd'. Deze zullen in ieder geval moeten worden gerealiseerd om de onvermijdelijke uitgaven te kunnen dekken. De specifieke keuzes die hiervoor gemaakt worden, zijn opgenomen onder de post 'Taakstellende bezuinigingen', zoals opgenomen in het financieel overzicht coalitieprogramma, dat opgenomen is in bijlage 2 van deze kadernota.

Politieke ambities versus aanvullende besparingsdoelen

Naast onvermijdelijke uitgaven zijn er ook politieke ambities vastgesteld. Deze ambities dienen afgedekt te worden door aanvullende besparingsdoelen, gekoppeld aan de spelregel dat de keuze om geld echt uit te geven pas wordt gemaakt als zeker is dat de besparingsdoelen die hiervoor nodig zijn ook gehaald kunnen worden. Zowel ambities als besparingen zijn nader uitgewerkt in het financieel overzicht coalitieprogramma, dat opgenomen is in bijlage 2 van deze kadernota.

4. Beschrijving budgettaire opgave en risico's

4.1. Budgettaire opgave en risico's

Bij het opstellen van het meerjarenperspectief in de voorliggende Kadernota is naast de gevolgen van het coalitieprogramma alleen rekening gehouden met de zogenaamde autonome en nominale budgettaire ontwikkelingen. Conform de spelregels zijn de autonome en nominale budgettaire ontwikkelingen stringent getoetst op hun onvermijdelijke karakter. Indien het onvermijdelijke karakter vooralsnog niet aangetoond kon worden - en nadere afwegingen nog mogelijk zijn - zijn deze ontwikkelingen niet opgenomen in deze Kadernota.

In het verdere begrotingsvoorbereidingsproces (ambtelijke en bestuurlijke begrotingsgesprekken en afwegingen in heisessies College) wordt nog bekeken in hoeverre deze knelpunten kunnen worden opgelost of budgettair worden beperkt. Alsdan zal het definitieve budgettaire beeld bekend zijn voor de Programmabegroting 2015-2018. Op basis van de eerste inzichten, zoals in beeld gebracht bij de Kadernota en vanuit de analyse van de jaarstukken 2013, worden er uit dien hoofde nog op te lossen knelpunten verwacht in de orde van grootte van € 5 tot € 8 miljoen.

Binnen deze bandbreedte beweegt zich het budgettair risico waarmee de financiële opgave voor de Programmabegroting 2015-2018 mogelijk verslechterd. Pas bij het opstellen van de Programmabegroting 2015-2018 zal dit definitief helder zijn.

5. Uitgangspunten begroting 2015

5.1. Inleiding

De Kadernota 2015 geldt als financieel vertrekpunt voor de komende Programmabegroting 2015-2018. Evenals vorig jaar hebben we dit jaar gekozen voor een Kadernota op hoofdlijnen waardoor de verdere fijnmazige uitwerking en detaillering bij de voorbereiding van de meerjarenbegroting invulling zal krijgen. Op dat moment kunt u zich hierover in concrete zin uitspreken. Dit maakt het mogelijk om met uw Raad de discussie vooraf op hoofdlijnen te voeren over de richting waarbinnen de budgettaire en beleidsmatige opgaven dienen te worden opgepakt.

Bij de verdere uitwerking willen wij dan ook een aantal uitgangspunten en financiële spelregels meegeven welke gehanteerd gaan worden bij de verdere totstandkoming van de Programmabegroting 2015-2018. Deels zijn deze uitgangspunten vorig jaar ook al gehanteerd bij het begrotingsproces. Daarnaast zijn in het nieuwe coalitieprogramma een aantal nieuwe financiële spelregels benoemd. Doelstelling van deze spelregels is dat ervoor gezorgd wordt dat zo veel mogelijk binnen de vooraf afgegeven budgettaire kaders wordt gebleven, zowel aan de lastenkant als aan de batenkant.

5.2. Uitgangspunten begroting 2015

Hierna zijn de nieuwe financiële spelregels vanuit het coalitieprogramma beschreven. Deze zijn in Bijlage 3 aangevuld met een aantal reeds geldende spelregels die waren opgenomen in de Kadernota 2014 en met enkele regels budgetdiscipline die voortvloeien uit het coalitieprogramma.

Financiële spelregels coalitieprogramma:

- Iedere portefeuillehouder is in principe verantwoordelijk en kan worden aangesproken op een sluitende begroting en uitgaven binnen zijn of haar programma's;
- Op basis van de kaders die de gemeenteraad stelt, wordt maximaal ruimte gegeven aan de uitvoeringsorganisatie en de samenleving om binnen het sociale domein de middelen te ontschotten, zodat de afgesproken doelstellingen gehaald worden.
- Er komt een plafond in voorbereidingskosten voor ruimtelijke plannen. Met het gedetailleerd uitwerken van visies, plannen en studies wordt terughoudend omgegaan. Er wordt veel meer vrijheid aan initiatiefnemers geboden om zelf keuzes te maken. Fysieke investeringen in bijvoorbeeld basisinfrastructuur als wegen en riolering worden pas vrijgegeven als concreet zicht op realisatie van ruimtelijke plannen bestaat;
- Het woonlastenprincipe wordt losgelaten. Dat betekent dat stijgingen of dalingen in de riool- en afvalstoffenheffingen worden ontkoppeld van de OZB.

Advies / voorstel

Wij vragen u om, tegen de achtergrond van de in de voorafgaande hoofdstukken geschetste budgettaire ontwikkelingen, in te stemmen met de voorliggende Kadernota 2015 en de hierin benoemde uitgangspunten en financiële spelregels.

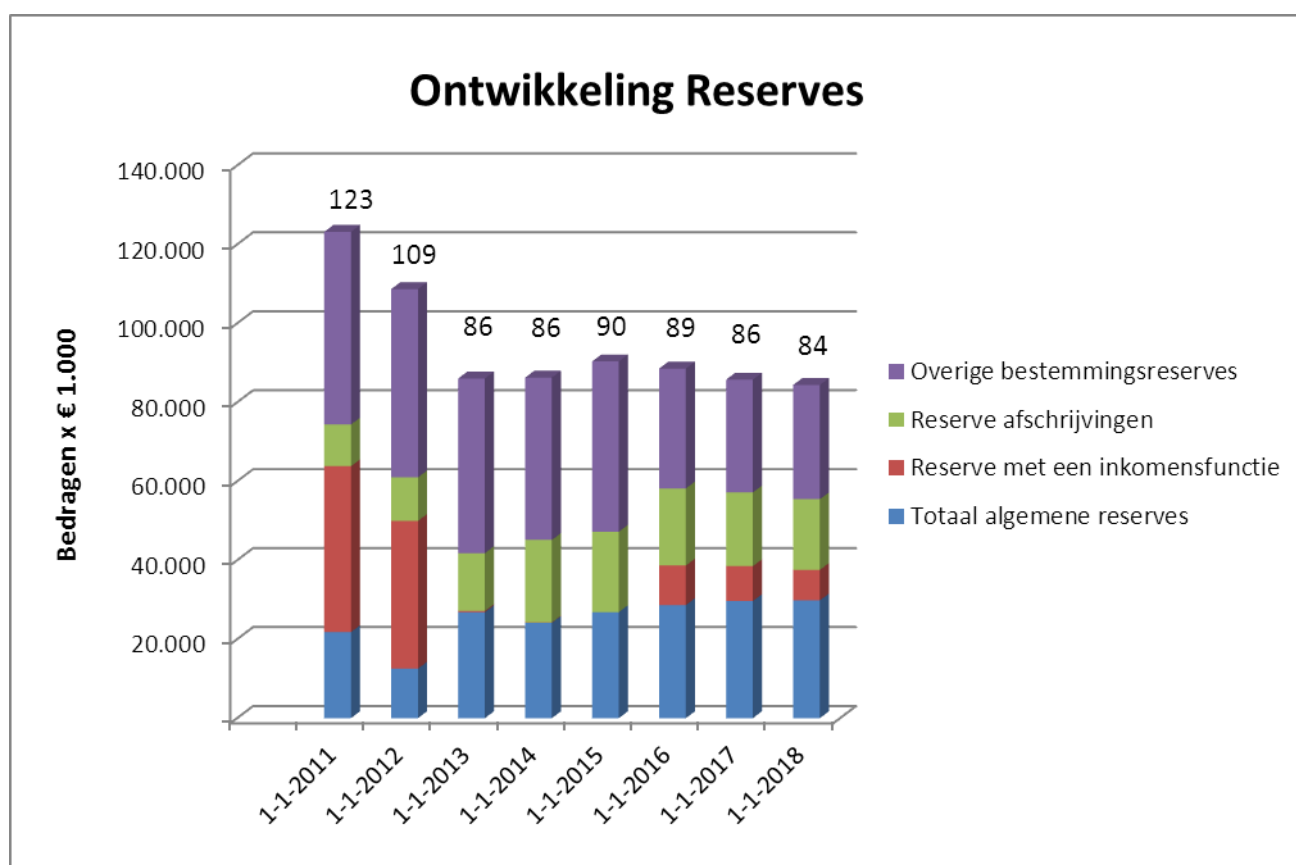
Op basis hiervan ontwerpen wij de Programmabegroting 2015-2018.

6. Ontwikkeling reserves

Na enkele jaren van sterke daling lijkt het totaalniveau van de reserves sinds 2013 enigszins te stabiliseren en voldoet het niveau van de algemene reserves weer aan de minimale ondergrens van € 9 miljoen, zoals opgenomen in het initiatiefvoorstel Weerstandsvermogen dat op 23 mei 2012 door de gemeenteraad is vastgesteld. Na verwerking van het tekort uit de jaarrekening 2013 blijft de stand van de reserves in 2014 nagenoeg gelijk. Hierbij moet echter wel opgemerkt worden dat de nog te realiseren toevoegingen aan de algemene reserve als gevolg van de uitvoering van de 60+ regeling nog niet in dit overzicht is verwerkt. De stand van de algemene reserve zal hierdoor in 2014 en 2015 met twee keer ongeveer € 1,85 miljoen stijgen (in totaal € 3,7 mln.). Daarnaast valt op dat vanaf 2016 het totaal van overige bestemmingsreserves afneemt maar dat hiervoor in de plaats de reserve met een inkomensfunctie (reserve kapitaallasten Stadskantoor) weer stijgt.

Onverminderd belangrijk blijft het besef dat het eigen vermogen van de gemeente Venlo snel kan slinken op het moment dat een (groot) deel van de geïdentificeerde risico's zich daadwerkelijk voordoet.

Grafiek 1: Ontwikkeling reserves



Stand reserves per 1-1-2014 is inclusief het voorlopige resultaat van 2013

Bijlage 1 Ontwikkelingen Gemeentefonds

Ontwikkelingen Gemeentefonds	2015	2016	bedragen x € 1.000)	
			2017	2018
Baten:				
Stand ontwerpbegroting 2014	107.310	106.556	104.803	103.771
<i>Subtotaal baten GF begroting 2014</i>	<i>107.310</i>	<i>106.556</i>	<i>104.803</i>	<i>103.771</i>
Nieuwe ontwikkelingen Kadernota 2015:				
Doorwerking effecten Septembercirculaire	225 V	-376 N	-112 N	-112 N
Integratieuitkering VTH	304 V	304 V	304 V	304 V
Intensivering Armoedebeleid	524 V	524 V	524 V	524 V
Loon/prijs-compensatie	1.237 V	1.235 V	1.233 V	1.233 V
Herijking gemeentefonds	-200 N	-200 N	-200 N	-200 N
WMO-integratieuitkering	-2.713 N	-2.713 N	-2.713 N	-2.713 N
Overige	189 V	186 V	184 V	180 V
<i>Subtotaal nieuwe ontwikkelingen</i>	<i>-435 N</i>	<i>-1.041 N</i>	<i>-781 N</i>	<i>-784 N</i>
Baten GF na Kadernota 2015	106.875	105.515	104.022	102.987

Ontwikkelingen Gemeentefonds	2015	2016	bedragen x € 1.000)	
			2017	2018
Lasten:				
Nieuwe ontwikkelingen Kadernota 2015:				
Doorwerking WMO-integratie uitkering	-2.713 V	-2.713 V	-2.713 V	-2.713 V
Integratieuitkering VTH	304 N	304 N	304 N	304 N
Intensivering Armoedebeleid	524 N	524 N	524 N	524 N
<i>Subtotaal nieuwe ontwikkelingen</i>	<i>-1.885 V</i>	<i>-1.885 V</i>	<i>-1.885 V</i>	<i>-1.885 V</i>
Saldo na verwerking Kadernota	1.451 V	844 V	1.104 V	1.101 V

Doorwerking effecten septembercirculaire

In oktober 2013 bent u uitgebreid geïnformeerd over de ontwikkelingen van de algemene uitkering uit het gemeentefonds naar aanleiding van de septembercirculaire 2013. Via RIB 2013-127 is uw gemeenteraad reeds over deze effecten geïnformeerd. Er wordt daarom geen nadere toelichting meer gegeven hierop. De verwerking hiervan voor de jaren 2014 en verder vindt wel plaats in deze Kadernota.

Decembercirculaire 2013

De decembercirculaire 2013 is op twee onderdelen na incidenteel van aard. De incidentele componenten zijn toegelicht in de jaarstukken 2013. De twee structurele onderdelen betreffen de overdracht van taken van de provincie op het vlak van Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving naar de gemeente en de intensivering van het armoedebeleid. Navolgend worden beide toegelicht.

Vanwege de overdracht van taken aan gemeenten op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) bij provinciale inrichtingen wordt voor de jaren 2014 tot en met 2017 een bedrag van € 40,758 miljoen en vanaf 2018 structureel € 46,7 miljoen aan het gemeentefonds toegevoegd. Voor de gemeente Venlo komt dit overeen met ca. € 0,3 miljoen. In de bedragen is rekening gehouden met de bij provincies achterblijvende wettelijke taak betreffende de coördinatie van de handhavingssamenwerking en de regie op de kwaliteitscriteria.

Voor de intensivering van het armoede- en schuldenbeleid wordt voor de jaren 2015 en verder € 90 miljoen aan de algemene uitkering uit het Gemeentefonds toegevoegd. Voor de gemeente Venlo komt dit overeen met ca. € 0,5 miljoen. De gemeenteraad heeft via het verzamelamendement bij de behandeling van de begroting 2014 besloten dat deze middelen één op één hiervoor ingezet dienen te worden.

Loon/prijscompensatie vanuit het Gemeentefonds

De vergoeding voor loon- en prijscompensatie vanuit het gemeentefonds wordt op basis van de septembercirculaire geprognoseerd op € 1,2 miljoen voor het jaar 2015 en verder.

Herijking gemeentefonds

Het kabinet heeft laten onderzoeken of de huidige verdeling van het gemeentefonds over de beleidsterreinen nog in lijn is met de feitelijke kosten die de gemeenten maken op deze betreffende beleidsterreinen. Dit onderzoek heeft geleid tot de conclusie dat herverdeling noodzakelijk is. Dit houdt in dat dezelfde hoeveelheid geld op een andere wijze over de gemeenten wordt verdeeld. Het financieel herverdeeffect dat hieruit voortvloeit is structureel. Recent zijn de voorlopige effecten gepubliceerd. Voor de gemeente Venlo komen deze uit op een nadeel vanaf 2015 van € 200.000 structureel. Via de meicirculaire 2014 wordt de definitieve nieuwe verdeling bekendgemaakt.

WMO Integratie-uitkering

Als gevolg van de Rijksbezuinigingen zoals opgenomen in het regeerakkoord wordt de Hulp bij Huishouding met 40% gekort. Dit heeft gevolgen voor de WMO integratie-uitkering die de gemeente Venlo ontvangt via het gemeentefonds. De korting is per saldo minder hoog omdat de gemeente Venlo ook een vergoeding ontvangt voor extra taken die op het vlak van extramuralisering in de zorg naar de gemeente toekomen. Deze ontwikkelingen leiden per saldo tot een daling van de WMO integratie-uitkering van € 2,7 miljoen. Deze inschatting is gebaseerd op voorlopige informatie van het Rijk. Het Rijk communiceert de exacte daling van de WMO integratie-uitkering via de meicirculaire 2014.

Conform de door uw Raad vastgestelde uitgangspunten wordt de netto korting één op één teruggelegd naar het beleidsveld. In casu de WMO.

Overige

De overige ontwikkelingen betreffen bijstellingen van met name statistische maatstaven in het gemeentefonds, zoals bijvoorbeeld de zogenaamde "omgevingsadressendichtheid". Deze statistische maatstaven worden door het CBS berekend en zijn door individuele gemeenten niet zelf te bepalen.

Bijlage 2 Financieel overzicht coalitieprogramma 'Verbinden vanuit Vertrouwen en Verantwoordelijkheid

Maatregel (bedragen x € 1.000)	2015	2016	2017	2018
A Taakstellende Bezuinigingen				
A1 Dynamisch verkeersmanagementsysteem (reductie 0,2 miljoen)	20	20	20	20
A2 Sport	300	300	300	300
A3 Omroep Venlo	10	20	40	40
A4 GGD	150	150	150	150
A5 Museum van Bommel van Dam	0	0	0	100
A6 Inkoop efficiency en innovatie	500	1.000	2.000	3.000
A7 Subsidiebeheer (loslaten)	250	250	250	250
A8 Deregulering / minder toezicht / minder bureaucratie	200	400	400	400
Subtotaal Taakstellende Bezuinigingen	1.430	2.140	3.160	4.260
B Aanvullende Besparingsdoelen				
B1 Efficiency door Regionale Samenwerking	100	250	500	500
B2 Werken voor Derden	100	200	300	400
B3 Heroverweging Ruimtelijk Fysieke Domein	500	900	1.700	2.400
B4 Baten Derde Geldstromen	pm	pm	pm	pm
B5 Acquisitie in relatie tot DCGV	pm	pm	pm	pm
Subtotaal Aanvullende Besparingsdoelen	700	1.350	2.500	3.300
Totaal Opbrengsten (A+B)	2.130	3.490	5.660	7.560
C Onvermijdelijke Uitgaven				
C1 Nog in te vullen taakstelling (takendiscussie)	1.500	1.500	1.500	1.500
C2 Bestuurskosten uitbreiding college B&W	360	360	360	360
Subtotaal Onvermijdelijke Uitgaven	1.860	1.860	1.860	1.860
D Politieke Ambities				
D1 Opvangen Bezuinigingen 3 Decentralisaties Sociaal Domein	pm	pm	0	0
D2 Toerisme langs de Maas en Venlo Verhaal	250	250	250	250
D3 Evenementen	192	192	192	192
D4 Buurt Bestuurt, Jeugd en Jongeren	58	58	58	58
D5 Infrastructuur in Wijken en Kernen en GVVP	70	240	310	380
D6 Lobby Derde Geldstromen, Stagebureau, Startersfonds	250	250	250	250
D7 Cofinanciering 3e Geldstromen	pm	pm	pm	pm
D8 Ruimte voor Nieuwe Ambities / Uitdagingen	pm	pm	pm	pm
D9 Acquisitie	pm	pm	pm	Pm
Subtotaal Politieke Ambities	820	990	1.060	1.130
Totaal Uitgaven (C+D)	2.680	2.850	2.920	2.990
Resultaat (A+B)-(C+D)	-550	640	2.740	4.570

Bijlage 3 Financiële spelregels en uitgangspunten

Inleiding

Door de coalitie is een aantal financiële spelregels en uitgangspunten geformuleerd om te waarborgen dat er sprake is van een solide en duurzaam financieel beleid. Deze spelregels en uitgangspunten dragen bij aan duidelijkheid vooraf, zodat gedurende deze bestuursperiode niet op basis van casuïstiek aanvullende afspraken gemaakt moeten worden. De coalitie zet de komende jaren verder in op een verantwoord financieel beleid in tijden waarbij nieuwe taken inclusief bezuinigingen en risico's op ons afkomen. Uit de spelregels uit het coalitieakkoord is een aantal aanvullende budgettaire spelregels te definiëren, de zogenaamde regels budgetdiscipline. In deze bijlage worden deze nader uitgewerkt. Daarnaast herhalen we de vastgestelde uitgangspunten en spelregels uit de Kadernota 2014.

Algemene uitgangspunten en spelregels

Onderstaande financiële uitgangspunten zijn door de gemeenteraad vastgesteld bij behandeling van de Kadernota 2014:

- Materieel en structureel sluitende (meerjaren)begroting. Structurele uitgaven worden gedekt door structurele inkomsten;
- De stand van het weerstandsvermogen bedraagt minimaal 1,0, inclusief de stand van het weerstandsvermogen van het Ontwikkelbedrijf;
- De uitkering uit het gemeentefonds is een algemeen dekkingsmiddel;
- Specifieke rijksbezuinigingen worden doorgezet naar de doelgroep of gemeenschap, er vindt in principe geen 'reparatie' plaats uit de algemene middelen;
- Specifiek toe te rekenen bezuinigingen en efficiencykortingen welke concreet het gevolg zijn van taakmutaties worden financieel doorvertaald ten laste van de beleidsposten in de begroting. Indien het Rijk bezuinigingen en efficiencykortingen terugdraait dan worden deze 'teruggegeven' aan het betreffende beleidsterrein;

Introductie van aanvullende budgettaire spelregels: regels budgetdiscipline

Voor het vergroten van de financiële beheersbaarheid en het creëren van duidelijkheid vooraf worden er zogenaamde aanvullende budgettaire spelregels geïntroduceerd: regels budgetdiscipline. Doelstelling van deze spelregels is dat ervoor gezorgd wordt dat zo veel mogelijk binnen de vooraf afgegeven budgettaire kaders wordt gebleven, zowel aan de lastenkant als aan de batenkant². Het gaat om het voorkomen of terugdringen van tegenvallers ten opzichte van de verstrekte budgettaire kaders. Portefeuillehouders (bestuurders) en budgethouders (afdelingshoofden) zullen hierop worden aangesproken en zullen hierover periodiek verantwoording afleggen. Uitgangspunten bij de regels budgetdiscipline zijn: bestuurlijke rust, eenvoud en duidelijkheid vooraf.

De volgende budgettaire spelregels worden voorgesteld en zullen nader worden uitgewerkt:

- Er geldt een scheiding tussen lasten en baten;
- Meevallers op de baten mogen niet zondermeer worden ingezet voor extra lasten;
- Dreigende overschrijdingen van de lasten dienen door passende en tijdige maatregelen, voor zover mogelijk, te worden voorkomen.
- Iedere overschrijding op de lasten en onderschrijding op de baten dient in eerste aanleg te worden gecompenseerd binnen het betreffende programma en collegeproduct. Indien compensatie in het betreffende jaar niet mogelijk is dan vindt compensatie plaats in latere jaarschijven;
- Er worden zogenaamde concernposten vastgesteld. Mee- en tegenvallers op deze concernposten worden ten gunste of ten laste van het generaal beeld gebracht.

² Bij de batenkant wordt bedoeld dat er gestuurd wordt om de geraamde baten minimaal te realiseren.

Indien compensatie nodig is wordt hierover in het College een voorstel gedaan dat door de Raad uiteindelijk wordt geaccordeerd via de reguliere p&c-producten. Concernposten zijn in ieder geval: algemeen deel van het gemeentefonds en eigen belastingmiddelen;

- Meevallers mogen dienen als compensatie voor tegenvallers, maar niet voor beleidsintensiveringen;
- Over- en onderschrijdingen op (college)producten worden tijdig aan de wethouder Financiën gemeld;
- Mutaties met een technisch karakter (rente, dividend, loon- en prijsbijstelling, accres) worden ten laste of ten gunste van het algemene budgettaire beeld gebracht.

Kapitaallasten- en investeringsplafond

Vanaf het begrotingsjaar 2014 wordt een apart integraal afwegingskader gehanteerd voor de onrendabele³ investeringen, het zogenaamde kapitaallastenplafond. Doelstelling hiervan is dat de kapitaallasten (rente en afschrijving) gemaximeerd worden voor wat betreft belasting van de begroting voor de langere termijn en om de afwegingen m.b.t. investeringen niet te vermengen met de afwegingen rond de “normale” exploitatie – uitgaven. Nieuwe onrendabele investeringen moeten passen binnen de ruimte die daarvoor meerjarig ter beschikking is gesteld door de Raad. Het hanteren van een strikter onderscheid tussen de afwegingen binnen de exploitatiebegroting (de gewone lasten en baten per jaar) en het zogenaamde meerjaren investeringsprogramma (MIP) moet de afwegingen binnen de eigen afwegingskaders zorgvuldiger laten verlopen. In de Kadernota 2014 is het kapitaallastenplafond als kader voor de investeringen opgenomen. Het plafond is op het ogenblik ruim € 38 mln⁴.

Sturing op woonlasten in relatie tot financiële beheersbaarheid

Het sturen op woonlasten betekent sturen op het gemiddelde bedrag dat een huishouden in een woning met een gemiddelde waarde in een gemeente betaalt aan Onroerend Zaak Belasting (OZB), rioolheffing en afvalstoffenheffing. Hierbij ligt er een directe koppeling tussen de stijging en/of daling van de rioolheffing, afvalstoffenheffing en OZB met als doel constante woonlasten. Het zijn communicerende vaten.

Deze systematiek neemt met zich mee dat bij een daling van de afvalstoffenheffing of rioolheffing de OZB stijgt met hetzelfde bedrag zonder dat de woonlasten stijgen. Hierdoor ontstaat er ruimte voor de algemene middelen. Bij stijgende kosten van afvalstoffen en/of riool betekent dit dat de OZB met eenzelfde bedrag omlaag moet om de woonlasten niet te laten stijgen. Dit betekent dat er per direct een financieel tekort in de (meerjaren)begroting ontstaat en aanvullende bezuinigingen noodzakelijk zijn. Het voeren van een consistent financieel meerjarenbeleid kan hierdoor bemoeilijkt worden.

Gelet op bovenstaande wordt voorgesteld een andere systematiek te hanteren waarbij de directe koppeling tussen de OZB, rioolheffing en afvalstoffenheffing wordt losgelaten.

Voorgesteld wordt om:

- De koppeling tussen de OZB, rioolheffing en afvalstoffenheffing los te laten;
- Het principe van 100% kostendekkende rioolheffingen en afvalstoffenheffing te handhaven;
- Als uitgangspunt voor de OZB opbrengsten te kiezen voor een stabiele inkomstenraming. Hierbij geldt dat de OZB-raming niet meer dan het

³ Onrendabele investeringen zijn investeringen welke geen geld genereren. Investerings die gedaan worden en geld genereren zijn rendabele investeringen.

⁴ Er rust nog een forse taakstelling op het kapitaallastenplafond van ruim € 2 mln. in 2015 oplopend tot € 3 mln. vanaf 2017, het realiseren van deze taakstelling is nog een forse opgave.

inflatiepercentage gecorrigeerd mag worden. Dit is verdedigbaar omdat de begroting aan de lastenzijde eveneens inflatoir wordt bijgesteld (bijstelling OZB-opbrengsten als compensatie voor stijgende kosten).

Decentralisaties jeugdzorg, participatie en ondersteuning

Met ingang van 1 januari 2015 worden gemeenten verantwoordelijk voor een omvangrijk pakket aan zaken die te maken hebben met jeugdzorg, participatie en ondersteuning. De uitvoering van deze taken is een ingewikkelde operatie met de nodige financiële risico's. Van belang is om daarin goed inzicht te krijgen. Daarom wordt voorgesteld om op basis van een nadere kwantificering van toekomstige budgetten en kosten de financiële impact van de drie decentralisaties goed in kaart te brengen. Op basis daarvan kunnen uitspraken gedaan worden over de noodzakelijke perceptiekosten en kunnen er beheersmaatregelen (bijv. risicoreserve) geformuleerd worden om schommelingen in de implementatie en latere uitvoering van de drie decentralisaties op te vangen. Ook op dit onderdeel zijn we gebaat met duidelijke spelregels vooraf en financiële beheersbaarheid. De volgende uitgangspunten worden voorgesteld:

- de middelen die van het rijk ontvangen worden zijn kaderstellend voor de wijze waarop er in Venlo aan de verantwoordelijkheden invulling wordt gegeven. Kortom, een ontwerpeis aan het beleid, vooraf;
- naar verwachting zal van rijkswege worden opgelegd, voor een periode van drie jaar, dat de met de gedecentraliseerde verantwoordelijkheden gemoeide middelen besteed dienen te worden aan activiteiten binnen het sociaal domein. Dit betekent dat voor een periode van minimaal drie jaar sprake zal zijn van een gesloten circuit. Mochten er in deze periode middelen binnen de drie decentralisaties in enig jaar overblijven dan zullen deze gereserveerd worden.
- Op basis van het coalitieakkoord worden ook de besparingen die in 2013 en 2014 zijn bereikt op de uitvoering van de WMO, gereserveerd voor uitvoering van de 3 decentralisaties.