

A large-scale outdoor concert is taking place at night in front of a grand, multi-story brick building with several towers and spires. The building is illuminated with purple and blue lights. A large, arched metal truss structure spans the width of the stage, supporting numerous stage lights. The stage is lit with vibrant purple, blue, and green lights. A large orchestra and choir are performing on the stage. A red carpet leads up to the stage. In the foreground, a large crowd of people is seated, watching the performance. The text 'VIVA CLASSIC LIVE' is visible on the front of the stage area.

Kadernota 2017

Kadernota 2017

Voorwoord

Voor u ligt de kadernota 2017 van de gemeente Venlo. Een kadernota markeert het startpunt van het begrotingsproces en stelt u als gemeenteraad in de gelegenheid om de beleidsinhoudelijke en financiële kaders vast te stellen waarbij bij de totstandkoming van de nieuwe programmabegroting rekening dient te worden gehouden.

In de voorafgaande jaren kende de kadernota echter vaak het karakter van een soort 'pré-begroting' waarin reeds bestuurlijk-inhoudelijke voorstellen werden gedaan en afgewogen. Dat leidde er meestal toe dat het bestuurlijke debat zich concentreerde op een zeer beperkt aantal concrete voorstellen. Deze hadden daarbij vaak ook nog enkel betrekking op voorgenomen, voor het financieel kader noodzakelijke bezuinigingen. Van echte kaderstelling op hoofdlijnen was daardoor naar onze overtuiging nauwelijks meer sprake.

Dit jaar hebben we er daarom voor gekozen om deze concrete voorstellen nadrukkelijk exclusief onderdeel te laten zijn van de begroting. Het betreft immers de vertaling van de in deze nota opgenomen kaders. Deze nota is wat ons betreft dan ook een echte 'kadernota'. Kaders die u en ons in staat stellen om af te wegen wat wel en wat geen bestuurlijke prioriteit geniet in de begroting.

Dat betekent dat u in dit document geen financieel gedekte bestuurlijke voorstellen aantreft, maar *algemeen geformuleerde* inhoudelijke en financiële spelregels die wij van belang achten voor de totstandkoming van de begroting 2017. Indien u het daar met elkaar namelijk over eens bent, mag u van ons verwachten dat wij u bij de begroting voorstellen kunnen doen die daar op aan sluiten. Een bestuurlijk gesprek over kaders is namelijk echt iets heel anders dan besluitvorming over concrete en financieel gedekte begrotingsvoorstellen. Het is dan vervolgens aan u om te beoordelen of deze kaders te ruim of juist te eng zijn geformuleerd en of er aanvullende kaderstelling nodig is. De begroting is dan niet meer of minder dan de verdere vertaling hiervan in concrete voorstellen.

En omdat kaders natuurlijk niet 'op zichzelf' staan, maar moeten kunnen steunen op eerdere bestuurlijke uitspraken of veranderende maatschappelijke ontwikkelingen hebben wij, voor het eerst, een omgevingsanalyse opgenomen. Deze analyse schetst u de omgevingscontext waarbinnen de gemeentelijke organisatie haar werk doet en biedt u perspectieven op toekomstige ontwikkelingen en daarmee op stedelijk beleid.

Venlo krabbelt langzaam op uit de economische recessie. Dat heeft niet alleen ingrijpende maatschappelijke gevolgen gehad, maar ook een stevige wissel getrokken op het eigen vermogen van de organisatie. In hoofdstuk 2 worden ook de kaders voor de financiële positie aan u voorgelegd.

Tot slot hebben wij voor u de belangrijkste ontwikkelingen in beeld gebracht die naar onze mening gevolgen kunnen hebben voor het financieel meerjarenbeeld.

Wij wensen u een goede gedachtewisseling toe.

Inhoudsopgave

Voorwoord.....	2
Inhoudsopgave	4
Inleiding.....	5
1 Omgevingsanalyse	8
2 Beleidsmatig kader	27
2.1 Beleidsmatig afwegingskader	27
2.2 Financiële positie.....	33
3 Budgettaire context.....	38
Bijlage Duiding Financiële kengetallen	51

Inleiding

In essentie heeft u bij de vaststelling van de Visie Venlo 2030 gekozen voor een gemeente die veelkleuriger en evenwichtiger is wat betreft bevolkingssamenstelling dan de huidige. Zowel wat betreft leeftijdsopbouw, inkomen als opleidingsniveau. Een sterke ruggengraat die een (meer) zelfsturende samenleving kan dragen en een aantrekkelijker woon- en vestigingsklimaat. Tot slot, C2C als inspiratiebron voor een toekomstbestendige stedelijke en regionale economie. Kortom, het toekomstscenario 'Venlo Kansenstad'.

Concreet is dat een keuze voor het aantrekken en behouden van meer hoge inkomens om de stedelijke koopkracht te versterken, meer jonge en hoogopgeleide mensen ten behoeve van onze arbeidsmarkt en het maatschappelijk kader, de nadruk op individuele ontplooiing en gemeenschapsontwikkeling (versterking maatschappelijke ruggengraat) en de versterking van de imago van Venlo als aantrekkelijke centrumstad van de Euregio.

Venlo is daar de afgelopen jaren buitengewoon succesvol in geweest. Investerings in de lokale en regionale kennisinfrastructuur betalen zich uit, getuige het groeiende aantal studenten en het groeiend aantal opleidingen. De recente ontwikkelingen rondom de Brightlands Greenport Campus zijn in die zin een continuering van deze ingeslagen weg. Deze ontwikkeling is nauw verbonden met de recente ontvlechting van de bestaande deelnemingen van de provincie Limburg en afzonderlijke gemeenten in onze regio in TPN, DCGV, Venlo Greenpark, Innovatoren en Villa Flora en de vervlechting naar één nieuwe, slagvaardigere en financieel gezonde entiteit als uiteindelijk resultaat hiervan.

Ook de aantrekkelijkheid van Venlo als woon- en vestigingsplaats heeft een stevige impuls gekregen. Maar de stad is nog lang niet af. Recente initiatieven rondom het Museum Van Bommel Van Dam, in Q4 en het Kazerneterrein en de hernieuwde belangstelling van de Provincie Limburg voor de stedelijke ontwikkeling van de vier Limburgse steden maken dat er op dit moment sprake is van 'bestuurlijk momentum'. Een gezamenlijke agenda van overheden en maatschappelijke partners ter versterking van de rol van onze stad als aanjager van de regionale economie en boegbeeld voor regionale ambities en kracht.

De regionale economie trekt aan, net als de grondverkopen en het aantal bedrijfsvestigingen. Er is sprake van hernieuwd vertrouwen onder investeerders en we lopen als Venlo mee in de kopgroep. En hoewel de omvang van de regionale

werkgelegenheid nog niet de omvang heeft bereikt van voor de crisis is er sinds 2013 weer sprake van lokale werkgelegenheidsgroei.¹

En het is goed om dit expliciet te benadrukken. Een economisch sterke en aantrekkelijke gemeente is juist óók een sociale gemeente. Zonder investeringen in onze stad, geen nieuwe bedrijvigheid, geen groei en geen nieuwe werkgelegenheid. Het belang van (betaald) werk kan als middel tot maatschappelijke participatie nauwelijks worden onderschat.

Voor bepaalde groepen inwoners lijkt dit echter nog een moeizaam te bereiken perspectief. Laaggeletterden, niet-westerse allochtonen, maar ook 45+ers ondervinden dit vrijwel dagelijks. Uiteraard is dit geen exclusieve verantwoordelijkheid van ons als gemeente, maar een gezamenlijke verantwoordelijkheid van het onderwijs, ondernemers, overheden en uiteraard van de betrokkenen zelf. Conform de afspraken uit het coalitieakkoord geven wij actief invulling aan ons deel van deze verantwoordelijkheid.

Onze kernen en wijken liggen er over het algemeen genomen goed bij. De gemeente Venlo is schoon, heel en veilig. In deze bestuursperiode hebben we een begin gemaakt met het betrekken van onze inwoners bij hun leefomgeving door te oefenen met zeggenschap en eigen inbreng, omdat we ervan overtuigd zijn dat dit niet alleen leidt tot een grotere mate van tevredenheid, maar ook direct bijdraagt aan een hechtere, op elkaar betrokken gemeenschap.

Deze ontwikkeling willen we de komende jaren verder stimuleren en daarom overwegen wij om u, bij de begroting, voor te stellen om de lagere kosten voor afvalstoffeninzameling niet terug te geven in (zeer beperkt) lagere lasten, maar deze in te zetten ten behoeve hiervan.

Om deze kansen te verzilveren, om onze stad economische én sociaal nog sterker te maken zijn bestuurlijke keuzes onvermijdelijk. En dat betekent volgens ons dus keuzes maken, ook in financiële zin, door enkel aan die opgaven te werken die bijdragen aan het realiseren van de doelen uit de stadsvisie. En daarmee dus niet te kiezen voor zaken die hieraan geen (of slechts in geringe mate) een bijdrage leveren en deze expliciet ter discussie te stellen.

Verder vraagt dit een 'moderne' organisatie die voor deze taak is toegerust. Van de ambtelijke organisatie wordt immers een veranderende houding verwacht ten aanzien van de kracht van de samenleving en initiatieven die daaruit voort komen. De overheid lijkt in veel gevallen niet langer bepalend maar dient juist ook een volgende houding te kunnen aannemen.

¹ Etil (VRL), 2015

De omgevingsanalyse toont de actualiteit van de gekozen koers uit de Visie Venlo 2030. Kijkend naar onze begroting en kijkend naar het coalitieprogramma is veel van het bovenstaande terug te vinden.

Om ruimte te kunnen maken voor nieuwe ambities zullen we afscheid moeten nemen van bestaande activiteiten. De optelsom van actuele bestuurlijk-inhoudelijke wensen en huidige activiteiten loopt immers niet synchroon met onze financiële opgave. Kortom, om onze ambities te realiseren zullen we duidelijke keuzes moeten maken.

Omgevingsanalyse

Inleiding

In dit hoofdstuk hebben wij getracht om voor u de voor Venlo belangrijkste en meest relevante maatschappelijke ontwikkelingen in een handzaam overzicht bij elkaar te brengen. In eerdere jaren trof u een, in omvang veel beperkter, dergelijk overzicht over het algemeen aan als beleidshoofdstuk in de afzonderlijke p&c-documenten. Het doel hiervan was en is om u een maatschappelijke context te schetsen waarbinnen de gemeente, de regio en de organisatie zich op dit moment bevinden. Dat is van belang bij het maken van bestuurlijke afwegingen en beleidsmatige keuzes.

Venlo heeft in 2010 scherp gekozen. Gekozen voor een stad, midden in Europa en gastvrij voor nieuwkomers. Midden in de wereld wat betreft haar ambities op het gebied van C2C. Gekozen ook voor een stad die weliswaar onderdak biedt aan een fraai gemeente- en Limburgs museum, maar dit zeker niet wil zijn. Een stad daarom die vernieuwt en een stad die verjongt. Met groeiende studentenaantallen en kenniswerkers binnen haar poorten. Een gemeente waar je wilt opgroeien, waar je wilt studeren, waar je bij wilt horen en waarmee je je wilt verbinden. En dus gewoon een stad waar het goed wonen en leven is. Samen, met elkaar. Dat is Venlo 2030, de leidraad voor uw werk, het is de koers van onze gemeente en die van haar inwoners.

De inhoud van deze notitie tracht om dit vergezicht weliswaar steeds in beeld te houden, als rode draad, maar ook om de context te schetsen waarbinnen dit perspectief gestalte krijgt. Uiteraard is een dergelijke schets nooit compleet en is iedere keuze voor de in dit hoofdstuk opgenomen thema's arbitrair.

Vluchtelingen

Het is onrustig in de Wereld. Het afgelopen jaar heeft Europa kennis gemaakt met extreem geweld en terrorisme. Het Midden-Oosten staat opnieuw in brand en het voorzichtige optimisme van de Arabische lente vijf jaar geleden is alweer lang begraven onder een deken van bloed, vervolging en geweld.

Binnen de grenzen van Syrië en Irak wordt door elkaar beconcurrerende politieke en religieuze ideologieën, met hulp buitenlandse partners, over de ruggen van de bewoners een bloedige en barbaarse oorlog uitgevochten. Met grote groepen vluchtelingen, met name uit Syrië, als direct gevolg. De vluchtelingenorganisatie van de Verenigde Naties, de UNHCR, schat in dat er circa 4,3 miljoen Syrische vluchtelingen zijn en binnen Syrië circa 7 miljoen ontheemden. Het belangrijkste deel van deze vluchtelingen wordt overigens opgevangen in de naburige landen,

zoals Turkije (1,8 miljoen) en Libanon (1,2 miljoen)². De internationale organisatie voor ontheemden (de IOM)³ heeft berekend dat Europa in 2015 te maken had met circa 1 miljoen vluchtelingen uit het Midden-Oosten en Afrika. Dat is vier keer zoveel als in 2014.

De gevolgen zijn ook in ons land merkbaar. Het aantal vluchtelingen dat door het COA op dit moment wordt opgevangen bedroeg op 8 februari jl. 48.836⁴. Circa 43% daarvan is afkomstig uit Syrië, 17% uit Eritrea. Ter vergelijking, in 2013 bedroeg het aantal opgevangen vluchtelingen 15.394, in 2014 24.929 en het vorig jaar 47.764. De ontwikkeling is helder. Dat maakt met name de zoektocht naar geschikte huisvesting des te pregnanter.

Vrijwel dagelijks kunt u hiervan kennis nemen, inclusief de gevoelens en reacties die dit oproept onder de bevolking. Ook Venlo heeft in 2015 besloten om de opvang in het AZC tijdelijk te heropenen. Iets minder opvallend wellicht, maar daardoor voor het gemeentebestuur niet minder belangrijk is de plicht om, naar evenredigheid, huisvesting te organiseren voor asielzoekers met een verblijfsstatus, de zogenaamde statushouders. In 2016 verwachten wij een oplopende vraag naar huisvesting voor deze groep en houden wij rekening met een aantal oplopend naar circa 500 te huisvesten statushouders. In goed overleg met de Venlose woningcorporaties wordt gezocht naar passende mogelijkheden voor deze omvangrijke groep. Uiteraard is deze opgave breder dan de huisvestingsopgave en betreft bijvoorbeeld ook vraagstukken rondom integratie, welzijn, arbeid en onderwijs.

Niet alleen zorgt deze snel groeiende groep mensen voor problemen binnen de EU-landen, ook tussen de verschillende EU-lidstaten zorgt dit voor spanningen en leidt dit tot stevige discussies over buiten- en binnengrenzen en verdeelmodellen. Daarnaast gaat het Verenigd Koninkrijk op 23 juni naar de stembus om zich uit te spreken 'voor' of 'tegen' uittreding uit de Europese Unie. Al met al brengen deze ontwikkelingen veel onzekerheid met zich mee op een continent dat zich net lijkt te ontworstelen aan de gevolgen van de zwaarste economische crisis in tachtig jaar.

De economie

In 2016 zal de omvang van de Nederlandse economie voor het eerst sinds het aanbreken van de economische crisis weer liggen op het niveau van daarvoor (2008)⁵. En hoewel de groei van de wereldeconomie naar verwachting met een toename van 3,2% in 2015 verder afzwakt naar de laagste groei sinds 2009, is de

² www.unhcr.nl

³ Ww.iom-nederland.nl

⁴ www.coa.nl/nl/over-coa/cijfers

⁵ CPB, Macro Economische Verkenning (MEV), 2015.

verwachting dat deze in 2016 zal versnellen naar 3,7%. In opkomende landen zal deze ontwikkeling overigens naar verwachting trager verlopen dan in geavanceerde economieën waar breder en robuuster herstel wordt verwacht. Ook de wereldhandel trekt met een te verwachten groei van zo'n 5,4% dit jaar stevig aan.

Met name voor een open economie als de Nederlandse is dit uiteraard goed nieuws. Het Centraal Planbureau (CPB) voorzag bij de presentatie van de rijksbegroting dan ook een groei van 2,4% in 2016. De onzekerheid rondom de uiteindelijke cijfers is echter nog erg groot. Zo dient er rekening te worden gehouden met de vaststelling dat het CPB nog uitging van een olieprijs van \$60,1 bij een actuele olieprijs van circa de helft per vat⁶. Ook op de internationale financiële markten is het erg onrustig. China's groei vertraagt, Japan rekent net als een aantal Europese landen inmiddels al met negatieve rentetarieven en de belangrijkste aandelenbeurzen hebben de eerste weken van 2016 al forse verliezen geleden. Wel had het CPB al rekening gehouden met een daling van de groei met een 0,5% als gevolg van de verminderde aardgaswinning in Groningen.

De regio Noord-Limburg is in 2016 weliswaar voor de derde keer op rij de snelst groeiende Limburgse regio, desondanks ligt de verwachte groei met 2,0% onder het landelijke gemiddelde. Het economisch bureau van de ING merkt op dat het fundament voor deze economisch stabiele regio voor een belangrijk deel ligt in de groothandel en transport welke gezamenlijk 15% van de regionale economie uitmaken. Zij ziet in de komst van de twee nieuwe distributiecentra van Groep Heylen en Michael Kors een bevestiging hiervan. Daarnaast neemt ook het belang van die andere pijler onder de regionale economie, de agrarische sector, jaarlijks met circa 1% toe⁷.

(De regio) Venlo is in economisch opzicht gespecialiseerd in een zeer beperkt aantal economische activiteiten: agro-food, tuinbouw, logistiek en HTSM (hightech systemen en materialen). De regionaal twee sterkste clusters binnen deze vier zijn het tuinbouw- en logistieke cluster die door hun goede regionale inbedding en relatieve omvang ook voor de nabije toekomst goede doorgroeikansen hebben. Het meest belovende cluster is echter het agrofoodcluster dat weliswaar nog niet de kracht en omvang heeft bereikt van de eerder genoemde clusters maar, volgens een recente studie van de Universiteit Utrecht⁸, kansen biedt op nieuwe en snelle groei.

⁶ Olieprijs, 10 februari 2016

⁷ Regio's in 2016, uitgave van Economisch Bureau ING, december 2015

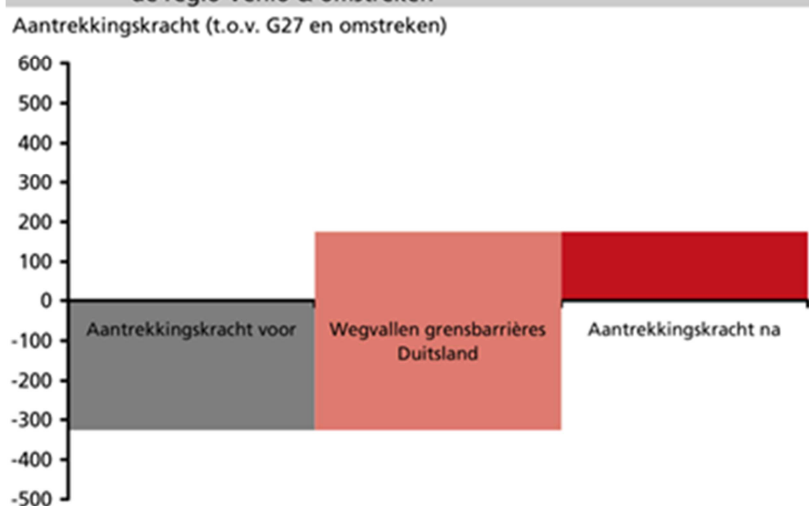
⁸ Universiteit Utrecht, Faculteit Geowetenschappen, Ruimte geven aan economische vernieuwing, oktober 2015

Bijzondere aandacht behoeft het HTSM-cluster dat in onze regio een behoorlijke omvang kent (o.a. Océ-Canon).. Voor deze bedrijvigheid geldt dat zij op zoek moeten naar aansluiting op nabije HTSM-clusters in de regio Eindhoven en Zuid-Limburg (Geleen/Sittard) en de nabije Duitse regio.

De onderzoekers wijzen als grootste risico voor de toekomstige ontwikkeling het (nog) ontbreken van ‘toegang tot relevante kennis’ aan. De regio Venlo moet door gaan met de versterking van het universitair onderwijs en vakopleidingen in de clusters waar de regio sterk in is. In dit verband wordt ook gewezen op de zeer beperkte aanwezigheid van ‘leader firms’⁹ in de regio.

In dit verband is ook het opheffen van grensbarrières voor (de regio) Venlo van groot belang voor de toekomstige sociaal-economische en demografische ontwikkeling. Dit geldt met name voor de bereikbaarheid van banen¹⁰.

Figuur 4.6 Effect van slechten grensbarrières op de aantrekkingskracht van de regio Venlo & omstreken



effecten opheffen grensbarrières

Demografie

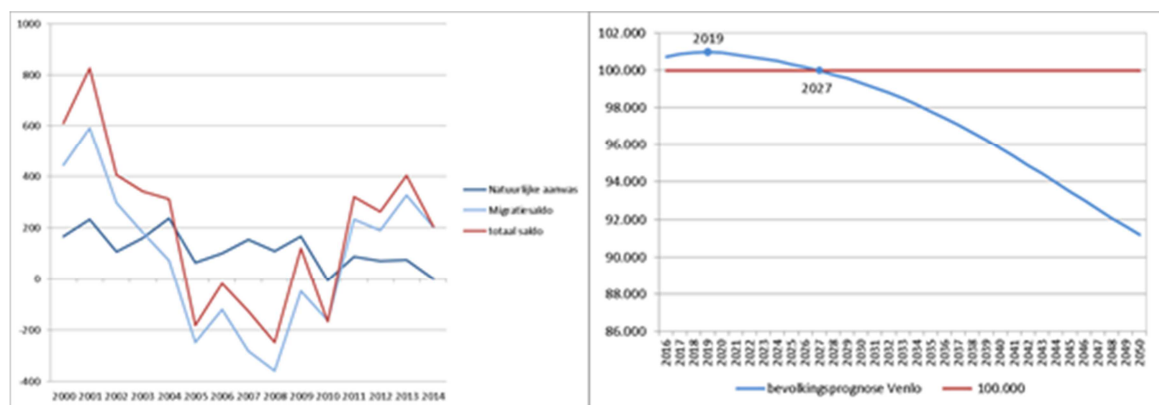
Het aantal inwoners van onze gemeente en regio is alleen van groot belang voor het toekomstig aanbod van werkzoekenden op de arbeidsmarkt, maar even zo voor de lokale en regionale koopkracht en daarmee het draagvlak onder onze voorzieningen. Daarnaast is niet alleen de omvang maar ook de samenstelling van onze bevolking voor het stedelijk beleid een zeer bepalende factor om rekening mee te houden. Voorzieningen en activiteiten van onze organisatie zijn over het algemeen immers volgend hierop. Venlo heeft, met name gelet op het relatief

⁹ Idem, pagina's 16 en 17

¹⁰ Atlas voor Gemeenten, Stads- en regiofoto Venlo, 2014

zwakke sociaal-economische en vergrijsde bevolkingsprofiel, een accent gelegd op het binden en boeien van jonge mensen en hoger opgeleiden.

Daarin lijkt de gemeente vooralsnog succesvol. Voor het eerst sinds 2011 laat het inwonertal van Venlo echter een daling zien. Het aantal ingeschreven inwoners daalde in 2015 van 100.536 naar 100.373. Een daling dus van 163 inwoners¹¹. Hier behoort echter een niet onbelangrijke kanttekening bij te worden gemaakt. De sluiting en heropening van het asielzoekerscentrum in Venlo betekent dat er in 2015 eerst circa 400 inwoners werden uitgeschreven, waarna er op 1 januari 2016 nog slechts 50 opnieuw bleken ingeschreven in onze basisadministratie. Gecorrigeerd hiervoor, een verschil van 350 inwoners, lijkt de bevolking in 2015 in werkelijkheid dus met bijna 200 te zijn toegenomen. Er is wel een oplopend sterfteoverschot zichtbaar, waarmee deze ontwikkeling net als vorig jaar volledig wordt gerealiseerd door een vestigingsoverschot.



Bevolkingsontwikkeling Venlo

Bevolkingsprognose Venlo (E'til/ beleidsarm)¹²

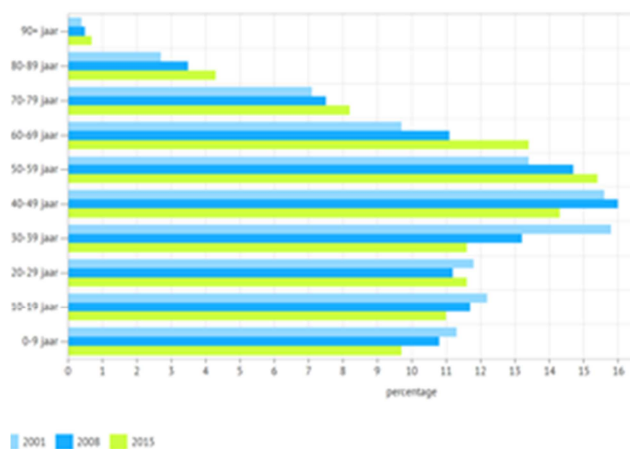
Wat betreft de natuurlijke bevolkingsontwikkeling laat 2015 voor het eerst een duidelijke omslag zien. Hielden geboorte en sterfte elkaar met over het algemeen een klein geboorteoverschot in de afgelopen 15 jaar redelijk in balans, het vorig jaar bedroeg het sterfteoverschot 155 inwoners. En dat lijkt na een (gecorrigeerd) geboorteoverschot van 2 in 2014 toch echt voorzichtig te duiden op een demografische omslag. Met andere woorden: wanneer geen rekening wordt gehouden met personen die zich van buiten Venlo in Venlo vestigen (zoals de MOE-landers en studenten), dan is er in Venlo sprake van bevolkingskrimp.

Daarnaast tekent zich nog een omslag af, namelijk die van de hernieuwde groei van de groep 20-29 jarigen. Deze groep laat na een lange periode van daling ten opzichte van 2008 als enige groep inwoners tot 50 jaar een duidelijk waarneembare

¹¹ CBS-stat, voorlopige cijfers, 11 februari 2016

¹² E'til, 2015

stijging zien. Kijkend naar de groeiende studentenpopulatie en het groeiend aantal Poolse inwoners lijkt daar mogelijk een belangrijk deel van het antwoord te liggen.



Leeftijdsopbouw Venlo¹³

Onderwerpen	Totale bevolking			
	Mannen en vrouwen			
Perioden	2011	2012	2013	2014
Herkomstgroepering	aantal			
Totale bevolking	99 793	100 027	100 159	100 428
Autochtoon	74 460	74 267	73 993	73 849
Allochtoon	25 333	25 760	26 166	26 579
Niet-westerse allochtoon	10 737	10 918	11 068	11 260
Westerse allochtoon	14 596	14 842	15 098	15 319
Europese Unie (exclusief autochtoon)	11 268	11 430	11 625	11 810
Afghanistan	302	330	341	357
China	300	305	341	359
Duitsland	8 043	7 940	7 805	7 698
Indonesië	1 998	1 982	1 976	1 972
Marokko	2 971	3 032	3 060	3 064
Polen	1 103	1 270	1 471	1 699
Voormalig Sovjet-Unie	467	569	654	695
Turkije	4 074	4 113	4 095	4 092

Herkomst inwoners Venlo¹⁴

Venlo moet het dus in toenemende mate hebben van nieuwe instroom. Zoals verwoord in de strategische visie van ‘nieuwkomers die hier handel dreven of onderdak zochten’ in een stad die open en gastvrij is. Deze trend is onmiskenbaar en bepalend voor de verdere ontwikkeling van onze stad. Opvallend lijkt zich ook hier een bescheiden trendbreuk af te tekenen. In de afgelopen 10 jaar verloor de gemeente gemiddeld tussen de 300 en 500 inwoners door vertrek naar andere Nederlandse gemeenten. In 2015 bedroeg dit verlies, na een verlies van 579 inwoners in 2014, nog slechts 86 inwoners.

Dit verlies aan binnenlandse migratie werd in diezelfde periode meer dan goed gemaakt door instromers uit het buitenland, met name uit Oost-Europa¹⁵. Venlo lijkt dus steeds beter in staat de eigen bevolking vast te houden en heeft met name een sterke aantrekkingskracht op immigranten. Het aantal en daarmee ook het aandeel niet-autochtone inwoners binnen de Venlose bevolking neemt daardoor

¹³ CBS/ BRP, bewerking door ABF Research

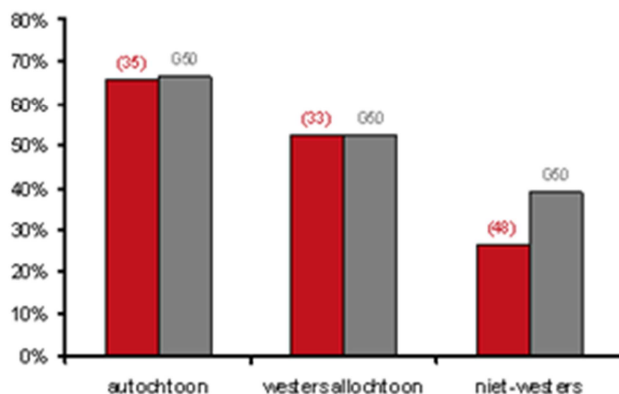
¹⁴ CBS stat, september 2015

¹⁵ CBS stat, februari 2016

gestaag toe met circa 0,4% per jaar. Daarbij dient aangetekend te worden dat deze groei vooral op het conto komt door de toename van het aantal Poolse ingezetenen. Deze groep groeide in de afgelopen vijf jaar van 1103 naar 1699 inwoners.

De bevolking van Venlo verandert dus van samenstelling, onmiskenbaar en snel. Venlo lijkt zich in de eerste helft van de 21e eeuw te ontwikkelen van een redelijk homogene, vergrijzende gemeenschap naar een ietwat veelkleuriger gemeenschap waarin een grotere ruimte wordt ingenomen door westerse en niet-westerse nieuwkomers, studenten en hogeropgeleiden. Integratie en emancipatie lijken daarentegen niet voor iedere bevolkingsgroep even vanzelfsprekend of eenvoudig. Een sterk afwijkend profiel op dit punt ten aanzien van de arbeidsdeelname van niet-westers allochtone inwoners lijkt dit beeld te bevestigen. En natuurlijk is aan de andere kant ook de vergrijzende bevolking iets om in beleidsmatige zin rekening mee te houden. De gemeenschap wordt veelvormiger. Het stadsbestuur heeft overigens recent besloten om bij de beleidsvorming opnieuw rekening te houden met specifieke groepen mensen binnen de Venlose gemeenschap.

Aandeel van de potentiële beroepsbevolking dat de laatste 4 jaren werkte



Atlas voor Gemeenten, 2015

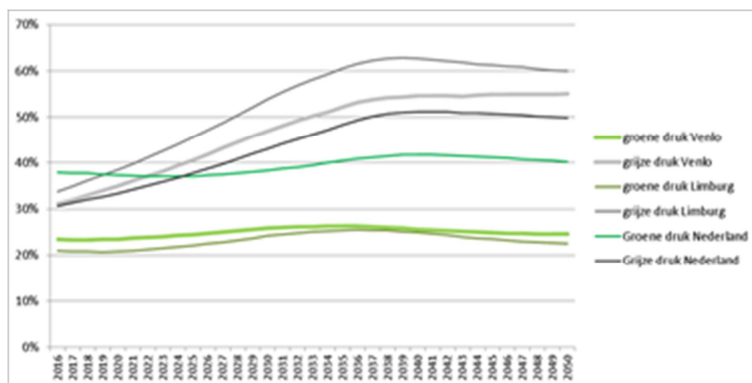
Als gevolg van de leeftijdssamenstelling van onze bevolking en de maatschappelijke opvatting dat mensen zo lang mogelijk zelfstandig thuis (zouden) moeten kunnen blijven wonen is er in Venlo een groter wordende groep inwoners die voor hun inkomen niet van betaald werk afhankelijk is. Een groep die wellicht andere eisen stelt aan voorzieningen en hun woonomgeving en daar wellicht ook een groter stempel op drukt. Zij hebben immers daarvoor de tijd en gelegenheid.

Buitengewoon belangrijk voor onze gemeenschap is de vaststelling dat zowel de 'groene' als de 'grijze' druk de komende jaren sterk toeneemt. Op dit moment

bedraagt die demografische druk in Venlo circa 55¹⁶. Dat betekent dat er tegenover iedere jongere en gepensioneerde op dit moment nog bijna twee inwoners staan in de leeftijd van 15 tot 65 jaar. In 2035, wanneer dit cijfer is opgelopen tot 80, zal er tegenover deze groep nog slechts 1,25 inwoners van 15 tot 65 jaar staan¹⁷. Dat betekent een afname van de relatieve omvang van de beroepsbevolking met bijna 40% in 20 jaar.

En dus moeten we in 2035 met de huidige participatie en werkaanbod dus 60% efficiënter worden of veel meer arbeidsreserve gaan aanspreken. Dat betekent wellicht minder werkelozen, minder deeltijdarbeid, meer arbeidsparticipatie van vrouwen, nog latere pensionering of meer automatisering. Maar wellicht ook dat veel werk blijft liggen of niet door betaalde arbeid wordt verricht.

Robotisering en automatisering zullen in dit verband wellicht geen bedreiging blijken te zijn, maar mogelijk een belangrijke manier om onze gemeenschap op een fatsoenlijke wijze draaiende te houden. Arbeidskrachten worden schaars. Hierbij dient wel te worden aangetekend dat dit uiteraard niet betekent dat er naar alle beroepsgroepen in de toekomst evenveel vraag zal zijn. Het betekent wel dat we ons hierop moeten voorbereiden.



Groene en grijze druk

Sociale staat van de gemeente

Het gaat, gemiddeld genomen, goed met onze inwoners. 89% van hen geeft aan zelfredzaam te zijn en heeft geen hulp nodig op gebied van mobiliteit, zelfzorg, huishouden, financiën, participatie, wonen of sociale participatie. Dat is goed nieuws, maar dat wil niet zeggen dat iedereen het zo fantastisch heeft getroffen. Zo'n 3,4% van onze inwoners geeft namelijk aan zich regelmatig, vaak of (bijna) altijd eenzaam te voelen¹⁸.

¹⁶ Hetgeen betekent 55 jongeren en ouderen per 100 inwoners in de leeftijd van 15-65 jaar.

¹⁷ Bevolkingsprognose Progneff/ Neimed/ E,til, 2016

¹⁸ Stadspeiling 2015

De overheid verwacht van de burger actieve betrokkenheid bij zijn of haar leefomgeving en voorziet een participatiesamenleving waarin men naar elkaar omziet en elkaar ondersteunt. Dat kan ook bijna niet anders, gelet op de discussies rondom de (financiële) houdbaarheid van de verzorgingsstaat en de (voorspelde relatieve) afname aantal actieven ten opzichte van de sterk groeiende groep inactieven. Een belangrijke vraag is echter hoeveel additioneel potentieel er nog resteert in een land dat zich laat voorstaan op een zeer grote vrijwilligersdeelname. In Venlo verricht een ruime meerderheid (55,4%) van de bevolking geen vrijwilligerswerk. Dit zijn met name de inwoners van 75 jaar en ouder, de groep dertigers, inwoners met een laag inkomen en een laag opleidingsniveau en vrouwen. Deze groepen zijn ruim vertegenwoordigd in onze gemeenschap, waarbij het aantal ouderen de komende jaren zelfs nog sterk toeneemt. Ongeveer drie van de tien inwoners geeft op dit moment aan minimaal 1 uur per week vrijwilligerswerk te verrichten. Zorgelijk is echter de afname van het aantal vitale sportverenigingen, hoewel van de andere kant meer dan honderd inwoners bereid zijn om hun handen uit de mouwen te steken om het buitenbad open te houden. De gemeenschap is aan zet en dit is een verheugende ontwikkeling.¹⁹

Opvallend in dit verband is wel dat bijna de helft van de inwoners (49,2%) op een of andere manier mantelzorg verricht of hulp biedt aan burens of aan gehandicapten. Mantelzorg en vrijwilligerswerk zijn echter geen synoniemen voor elkaar. Daar waar bij vrijwilligerswerk de nadruk ligt op de gemeenschap als geheel, geldt dit over het algemeen voor mantelzorg (aan 'naasten') niet. En ook hier levert de groep dertigers de geringste bijdrage. Wellicht biedt de levensfase waarin deze groep verkeert hiertoe de minste ruimte. Beleidsmatig lijkt de vraag waarom bepaalde specifieke groepen inwoners zich in mindere mate lijken in te zetten voor vrijwilligerswerk en mantelzorg een nadere beschouwing waard. De participatiesamenleving laat zich immers niet per besluit of notitie opleggen.

Het sociaal-economisch profiel van Venlo is relatief zwak. In de afgelopen jaren is onze positie op de ranglijst van 50 grootste gemeenten echter wel significant verbeterd. Van een 43e positie vijf jaar geleden naar een 39e positie vorig jaar. Klaarblijkelijk zijn we in staat, hoe dan ook, onze prestaties op dit punt in relatieve zin te verbeteren en dus voor onze inwoners gemiddeld genomen een betere uitgangspositie te verwerven.

De Venlonaar wordt steeds zwaarder. Overgewicht begint ook in onze gemeente serieuze vormen aan te nemen. Inmiddels heeft 51,9% van onze inwoners²⁰ matig of ernstig overgewicht en deze ontwikkeling laat een stijgende lijn zien. Het is, wellicht voor een gerichte aanpak, van belang om hierbij op te merken dat er ten

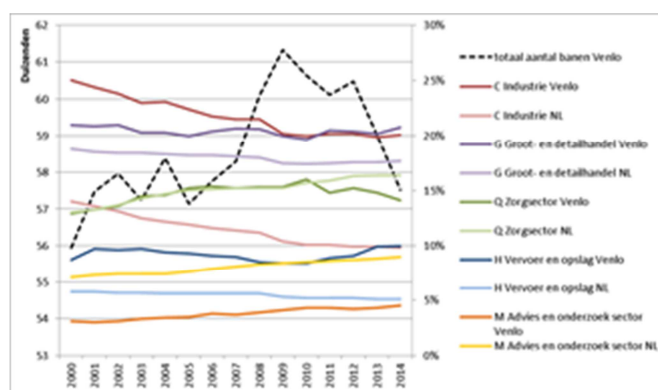
¹⁹ Stadspeiling 2015

²⁰ Stadspeiling 2015

aanzien van deze thematiek een significant verschil bestaat tussen de in onze gemeente woonachtige bevolkingsgroepen met een verschillende culturele achtergrond.²¹

Werkgelegenheid

Venlo kende in 2015 een arbeidsmarkt van 57.400 personen, de regio van circa 140.000 personen en een werkloosheid die met 6,5% gelijk is aan het landelijk gemiddelde. Het aantal vacatures in onze regio is in het afgelopen jaar met ongeveer 50% gestegen (tegen landelijk 30%).²² Met name de groei in de logistiek heeft ervoor gezorgd dat, in afwijking van het landelijke beeld, in Noord-Limburg het vorig jaar bijna de helft van de vacatures op een laag beroepsniveau werd aangeboden²³. Ongeveer 20% werd aangeboden op een hoog beroepsniveau en ruim 30% op middelbaar niveau. Die laatste groep neemt echter, door een upgrading van werkzaamheden als gevolg van technologische ontwikkelingen, langzaam af. Het betreft hier met name functies die in de regio Noord-Limburg nog relatief veel voorkomen, zoals verkopers, boekhouders, administratief medewerkers, bouwarbeiders, bestuurders van voertuigen en verzorgend personeel. Aandacht hiervoor is dus zeker geboden.



Werkgelegenheid Venlo

Venlo kent een verhoudingsgewijs laag opgeleide beroepsbevolking. Zo kende Venlo in 2015 van de vijftig grootste gemeenten in Nederland het op drie na hoogste percentage laag opgeleiden. Het aantal hogeropgeleiden is in de afgelopen jaren echter geleidelijk gegroeid, van 23% in 2009 naar 26% in 2014. Landelijk ligt dit cijfer echter nog steeds een stuk hoger, namelijk op 33,6%²⁴. Met de verbreding van het aanbod aan hoger onderwijs in Venlo, de ontwikkeling van de Brightlands Greenportcampus en een goed aanbod aan studentenvoorzieningen wordt getracht deze relatieve achterstand in te lopen.

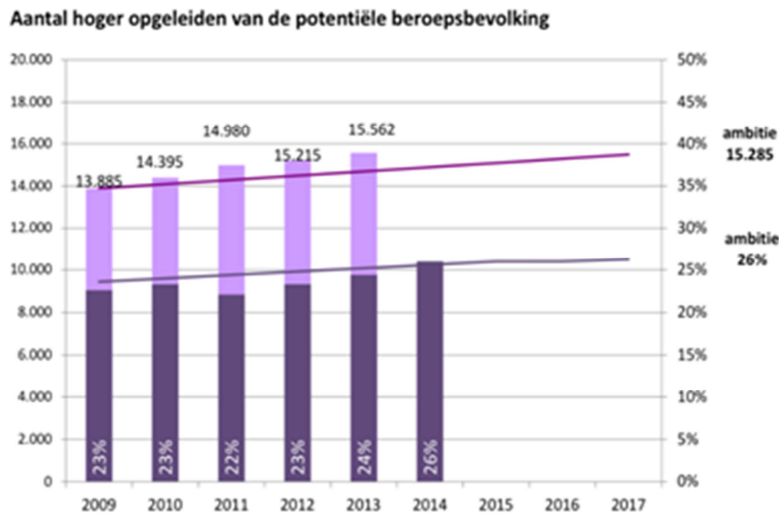
²¹ GGD, 2014

²² Economisch bureau ING, Regio's in 2016

²³ UWV, Regio in Beeld 2015, Noord-Limburg

²⁴ Nationaalkompas.nl (ministerie van VWS)

Van verdringing van lager en middelbaar opgeleiden op de arbeidsmarkt door hoger opgeleiden lijkt in onze regio (anders dan in andere regio's) overigens geen sprake, gelet op het relatief lage aanbod van hoger opgeleiden in onze regio en het relatief grote aanbod van banen op een laag niveau²⁵.



*Hoger opgeleiden Venlo*²⁶

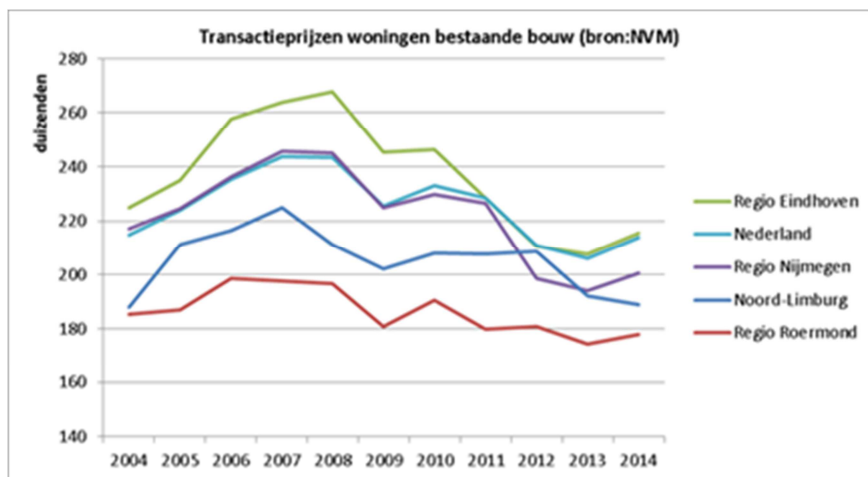
Wonen in Venlo

Het aantal inwoners lijkt een redelijke indicatie om aan te geven hoe aantrekkelijk Venlo wordt ervaren als woonplaats. Een deel van de inwoners stemt immers met zijn voeten indien werk, studie of voorzieningen in de nabijheid in onvoldoende mate aanwezig zijn. Een andere indicatie lijkt de gemiddelde woningprijs te zijn. Uiteraard wordt deze bepaald door de fysieke kenmerken van deze woning, maar in zeer belangrijke mate ook door de omgeving waarin de woning staat. Wat is immers iemand bereid te betalen voor een plek onder de Venlose zon, gegeven het aanbod aan betaald werk in de omgeving, het voorzieningenaanbod of de bereikbaarheid? In die zin lijkt de (relatieve) woningprijs dus een goed te hanteren aanvullende indicator voor het antwoord op de vraag hoe (de regio) Venlo het relatief gezien doet.

Kijkend naar de ontwikkeling hiervan in de afgelopen tien jaar, afgezet tegen de aangrenzende woonregio's Nijmegen, Roermond en Eindhoven en tegen het landelijk gemiddelde doet onze regio het zo slecht nog niet. Weliswaar is de gemiddelde transactieprijs voor een woning in Noord-Limburg relatief laag, de woningprijzen zijn, ondanks de economische recessie, wel redelijk stabiel gebleven en is het verschil met de 'duurdere' aangrenzende regio's kleiner geworden.

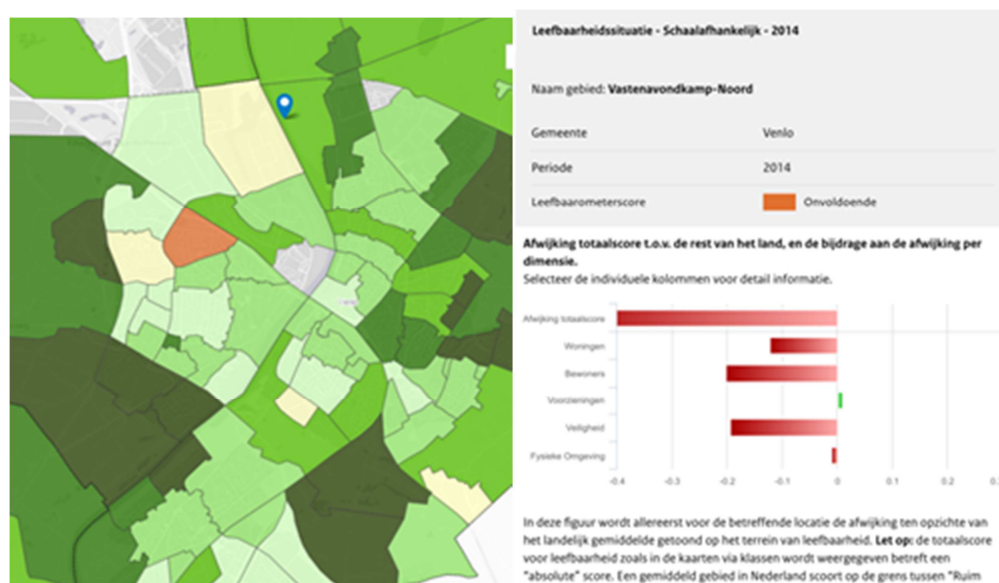
²⁵ UWV, Regio in Beeld 2015, Regio Noord-Limburg

²⁶ Atlas voor Gemeenten, 2015



Woningprijzen Venlo²⁷

De stad kent in sociaal-geografisch opzicht meerdere gezichten. Gemiddeld genomen kent de gemeente, zeker vergeleken met andere gemeenten, geen noemenswaardige leefbaarheidsproblemen. Dat wil overigens niet zeggen dat er geen gebieden zijn die in dat opzicht onze aandacht verdienen, getuige de uitkomsten van de Leefbaarometer.



Venlo (en Vastenavondkamp-Noord) in de leefbaarometer²⁸

Venlo als eerste overheid

De samenleving verandert en de overheid verandert mee. Dat is hoe we graag kijken naar de rol van de overheid en met name van de gemeente als dichtstbijzijnde overheid. De huidige ontwikkeling is een ontwikkeling naar een minder 'gulzige'²⁹ overheid, een dienstbare overheid en zeker geen overheid

²⁷ NVM, transactieprijzen bestaande woningen.

²⁸ Ministerie van BZK, leefbaarometer 2015 (www.leefbaarometer.nl)

²⁹ Oratie Willem Trommel als hoogleraar beleids- en bestuurswetenschappen aan de VU Amsterdam, 17 september 2007.

(meer) die met blauwdrukken en regels de samenleving tegemoet wil treden. Deze ontwikkeling is natuurlijk ook niet aan Venlo voorbij gegaan. De inhoud van het coalitieakkoord getuigt hiervan.

Dat vraagt van ons, maar wellicht ook van onze inwoners, niet alleen een heroriëntatie op ieders rol maar zeker ook ten aanzien van verwachtingen. Het rijk ziet graag een 'energieke samenleving'³⁰. Aan beeldtaal geen gebrek, "de kracht van de samenleving moet worden aangeboord". Na de overheid en de markt is nu de burger zelf aan de beurt om de hand aan de ploeg te slaan. De verwachtingen zijn hooggespannen en gemakshalve zijn er alvast besparingen ingeboekt die die herwonnen eigen kracht en zelfsturing moeten verzilveren. Het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) is echter wat minder optimistisch. "Participeren gaat immers niet vanzelf, ook niet als het in een omgevingsvisie beschreven staat".³¹ Er wordt, zo stelt het SCP, een steeds groter beroep gedaan op mensen om meer te werken, te zorgen en allerlei taken te combineren.

Eenzijds verlangt de gemeenschap van de (lokale) overheid meer ruimte voor initiatieven en zelfbeschikking, anderzijds een overheid die het individu beschermt en vrijwaart van alle ongemakken. Minder toezicht en regels als het het eigen handelen betreft, maar juist meer en intensiever bij anderen. De burger lijkt wispelturiger geworden en diffuser in datgene wat hij van ons vraagt. Wel lijkt duidelijk dat de overheidsrol, sinds de jaren '80, een andere is geworden. De tijd van blauwdrukken en strak vanuit het stadhuis gestuurde stedelijke ontwikkeling lijkt (vooral nog) voorbij. De overheid moet vooral 'aansluiten bij de gemeenschap' zo is heersende opvatting. Wat dat precies is en wat dat betekent voor inhoudelijke bestuurlijke ambities of voor de werkwijze van onze organisatie is nog niet zo eenvoudig te duiden. De ontwikkeling is echter onmiskenbaar.

Sinds het midden van de jaren '90 is, met de overdracht van taken op het gebied van maatschappelijke ondersteuning, zorg en werk, decentralisatie de ontwikkelingsrichting binnen de overheid. De provincies kregen meer bevoegdheden op het gebied van ruimte en economie en lokale overheden op het gebied van zorg, werk en ondersteuning. Na de overdracht per 1 januari 2015 van de verantwoordelijkheden binnen het sociaal domein is in 2018 de Omgevingswet aan de beurt. Ongelijkheid tussen gemeenten onderling is de norm, mede met de intentie om het voor de kiezer weer aantrekkelijk te maken naar het stemlokaal te gaan. Er valt immers lokaal weer wat te kiezen. Met name de nationale politiek vindt het in de praktijk toch lastig om ook echt los te laten. De bezuiniging mag dan zijn ingeboekt, dat wil nog niet altijd zeggen dat gemeenten dan ook hieraan zelf invulling mogen geven.

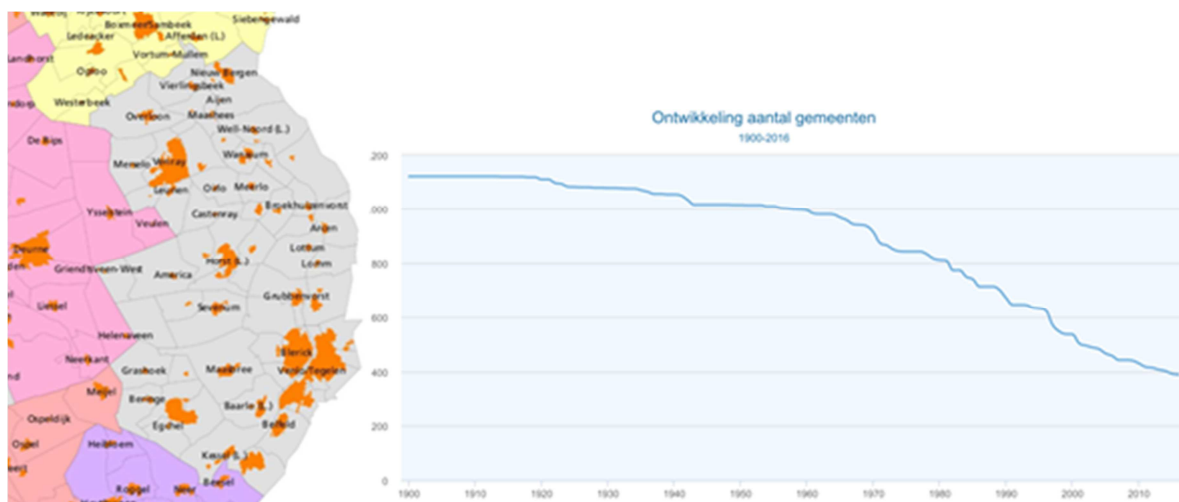
³⁰ Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), De energieke samenleving, 2011.

³¹ Sociaal Cultureel Planbureau (SCP), Niet buiten de burger rekenen, 2016.

In dit verband heeft sinds de invoering van de nieuwe Wmo, getuige een onderzoek van Binnenlands Bestuur onder gemeenten³², één op de vijf zorgbehoevenden aangegeven af te zien van zorg als gevolg van de hoogte van de eigen bijdrage. Dat is uiteraard zorgelijk als dat zou betekenen dat inwoners afzien van noodzakelijke hulp, enkel omwille van hun onvermogen om daar in financiële zin aan bij te dragen. De bestuurlijk te beantwoorden vraag is natuurlijk wel wanneer hiervan concreet sprake is.

Diezelfde Wmo (en uiteraard de Jeugd- en Participatiewet) heeft ervoor gezorgd dat regionale samenwerking in Nederland de afgelopen paar jaar een stevige impuls heeft gekregen. In veel gevallen meer uit 'opgelegde noodzaak' dan uit 'gevoelde behoefte'. Toch zijn er veel activiteiten denkbaar die zich beter en efficiënter laten organiseren op een regionale schaal. Maar klaarblijkelijk is het effectueren van dit inzicht in de praktijk een stuk lastiger en weerbarstiger. Niet alleen in Noord-Limburg. De verwachting is dat deze ontwikkeling de komende jaren verder voortzet, zelf gewild of door anderen opgelegd.

Een recent verworven inzicht is dat de bestuurlijke indeling van een gebied de leefwereld van de inwoners zou moeten volgen. Zo zou betrokkenheid, draagvlak en relevantie verbeteren indien bestuurlijke grenzen (gemeentelijk of regionaal) de winkel-, onderwijs-, sport-, zorg- en werkactiviteiten van de bewoners zou volgen. In het voorjaar van 2014 heeft Atlas voor Gemeenten dit in beeld gebracht voor de regio Venlo. Het resultaat was even verrassend als uiteindelijk bestuurlijk herkenbaar. De regio (op basis van het gedrag) van onze inwoners bleek een stuk compacter dan de grenzen van de bestuurlijke regio en dat lijkt iets om ook in de toekomst zeker rekening mee te houden.



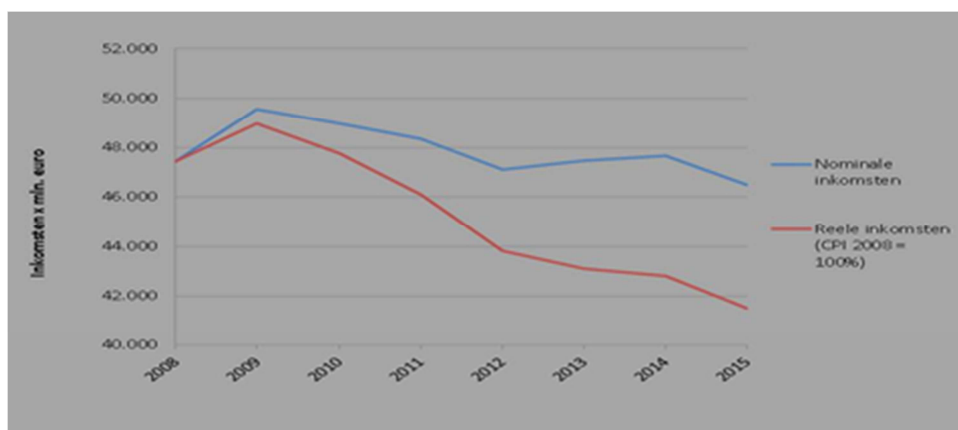
³² Binnenlands Bestuur, Kwart mijdt dure zorg, week 6 2016

Er zijn steeds minder gemeenten. Had Nederland in 1996 nog 625 gemeenten, vijf bestuursperiodes en twintig jaar later, zijn dat er nog 390 en het einde van deze daling is nog niet in zicht. Gemeentelijke opschaling is sinds het midden van de jaren '60 een belangrijke trend.

De middelen

Krimp gemeentelijk inkomsten³⁴

Zowel de gemeentelijke inkomsten als de rijksoverdrachten aan gemeenten zijn, gecorrigeerd voor inflatie, fors gekrompen als we afzien van de nieuwe budgetten voor de in 2015 gedecentraliseerde taken jeugd en zorg. Deze krimp wijkt behoorlijk af van de belasting gefinancierde rijksuitgaven³⁵ die in de beschouwde periode een reële groei kenden. Volgens het CBS is in 2015 het volume van het bruto binnenlands product eindelijk weer op het niveau van 2008 aangeland.



Ontwikkeling inkomsten gemeenten (excl. BCF en decentralisatieuitkeringen Zorg & jeugd) 2008 - 2015³⁶

De daling van de reële inkomsten 2008 – 2015 worden becijferd op € 6 miljard. De reële daling op gemeentelijk niveau wordt voor een groot gedeelte verklaard door de forse krimp van de overdrachten van het rijk (€ 4,3 miljard) zoals de uitkeringen uit het gemeentefonds. Andere voorbeelden zijn de inkomsten uit grondexploitaties, rente en winstuitkeringen, rechten en leges (zoals bouwleges).

Een gemeente kan maar voor een beperkt deel haar inkomsten zelf bepalen (vnl. ozb), hetgeen betekent dat een groot deel van de inkomstdaling is opgevangen door het invullen van substantiële bezuinigingen. Ook de gemeente Venlo heeft de afgelopen jaren een forse opgave gehad voor wat betreft het sluitend maken van het huishoudboekje door het treffen van bezuinigingsmaatregelen.

³³ Atlas voor Gemeenten, Stads- en regiofoto Venlo, 2014

³⁴ Uit: Analyse krimp gemeentelijke inkomsten VNG

³⁵ Het gaat hierbij om de belasting gefinancierde rijksuitgaven onder het kader *Rijksbegroting Eng*.

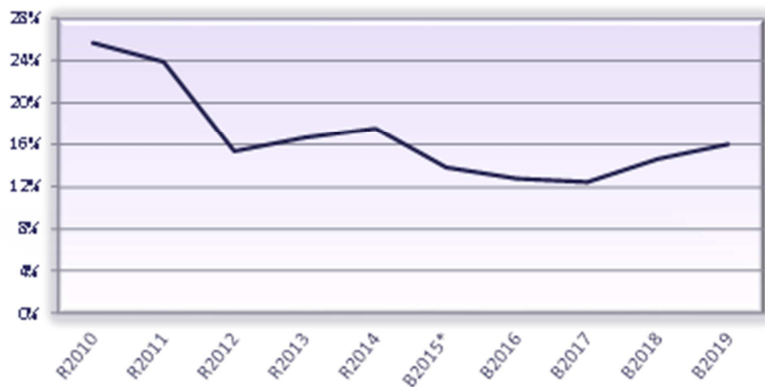
³⁶ Presentatie VNG

Financiële positie gemeente Venlo ³⁷

De begroting 2016 – 2019 laat een begrotingsoverschot zien van € 0,7 miljoen in 2016 oplopend tot € 3,1 miljoen in 2019. Deze begrotingsoverschotten zijn noodzakelijk om de ratio weerstandsvermogen te versterken (ratio weerstandsvermogen begroting 2016 = 0,82). De begroting is voorzien van een substantiële opgave voor wat betreft het invullen van bezuinigingstaakstellingen, het uitvoering geven aan bestuursopdrachten en het bijstellen van beleid om uitvoering te kunnen geven aan de vastgestelde budgettaire kaders.

Zowel de economische recessie als het invullen van de gemeentelijke ambities en uitbreiding van het gemeentelijk voorzieningenniveau heeft de afgelopen periode beslag gelegd op de omvang van het vermogen. Het eigen vermogen is substantieel gedaald (€ 120 miljoen rekening 2010 versus € 69 miljoen begroting 2016). Deze daling van het vermogen is in lijn met de landelijke ontwikkeling van de afgelopen jaren.

De solvabiliteitsratio geeft weer welk deel van de waarde van de stad (investeringen) gefinancierd is met eigen geld. In de volgende tabel wordt de ontwikkeling van de solvabiliteitsratio weergegeven.



Solvabiliteitsratio Venlo

De solvabiliteitsratio laat een dalende lijn zien waaruit geconcludeerd kan worden dat een groter deel van de waarde van de stad gefinancierd is met geleend geld. In 2014 bedroeg de solvabiliteitsratio voor de gemeente Venlo 17,6%. In dezelfde periode bedraagt de solvabiliteitsratio voor de steden met 100.000 – 300.000 inwoners en 31,9% voor Nederland als totaal. Ook in economisch moeilijke tijden hebben we volop geïnvesteerd in de stad voor wat betreft het realiseren van onze maatschappelijke ambities en doelstellingen. Deze hebben onze stad op een hoger plan gebracht.

³⁷ Uitgangspunt is de begroting 2016 - 2019

De provincie Limburg hanteert 3 categorieën voor de solvabiliteitsratio waarbij de volgende classificaties worden aangegeven: categorie A (ratio >50%) minst risicovol, categorie B (ratio 20-50%) is neutraal en categorie C (ratio < 20%) het meest risicovol.

Ontwikkeling woonlasten

De term 'woonlasten' is het totaal van de onroerend zaakbelasting (OZB), afvalstoffenheffing en rioolrechten. Als uitgangspunt wordt genomen de woonlasten van een meerpersoonshuishouden. In 2015 stond de gemeente Venlo landelijk op de 231ste plaats waarbij positie 1 de laagste woonlasten heeft³⁸. In onderstaande tabel worden de gemeentelijke woonlasten vergeleken met de gemiddelde woonlasten van de grote gemeenten.

2016	OZB	Afval	Riool	Totaal
Venlo	357	198	173	728
gemiddeld grote gemeenten	233	283	163	679

Woonlasten voor een meerpersoonshuishouden Venlo versus gemiddelde grote gemeenten

Rijksuitkeringen en wijzigingen wetgeving

Ook voor de komende periode zijn er substantiële rijksbezuinigingen doorvertaald in de gemeentelijke begroting, zoals de korting op de macro budgetten binnen het sociaal domein. Daarnaast hebben wij te maken met de effecten van de verdeling van de objectieve verdeelmodellen binnen het sociaal domein.

De opschalingskorting³⁹ die het Rijk gemeenten heeft opgelegd (oplopend tot € 1 miljard in 2025) is in de gemeentelijke begroting verwerkt t/m 2020. Van 2021 t/m 2025 zal nog een bedrag van structureel € 3,5 miljoen in de begroting vertaald moeten worden.

De planning is dat de nieuwe omgevingswet in 2018 in werking zal treden. Op landelijk niveau is het nog onduidelijk wat de financiële gevolgen zullen zijn voor wat betreft de gemeentelijke begroting en de rijksuitkeringen. Op basis van gewijzigde regelgeving binnen het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) kunnen er (substantiële) financiële effecten optreden. Dit kan vooral gelden voor wat betreft de te hanteren uitgangspunten voor wat betreft de grondexploitaties. Vooralsnog wordt het risico dat de gemeente Venlo daadwerkelijk

³⁸ Coelo lijst 2015 alle gemeenten (407 (deel)gemeenten).

³⁹ Oorspronkelijk was het doel dat gemeenten minimaal een omvang zouden moeten hebben van meer dan 100.000 inwoners, hetgeen zou leiden tot efficiencywinsten. Inhoudelijk is de doelstelling losgelaten, financieel is de taakstelling op gemeenten blijven staan.

vennootschapsbelasting moet gaan betalen als laag ingeschat. De effecten voor de grondexploitaties worden nog nader onderzocht.

De vernieuwing van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) heeft gevolgen voor de te hanteren stuurinformatie. Met ingang van de begroting 2017 zal de begroting ingericht worden op basis van verplichte taakgebieden en worden de overheadkosten opgenomen in een separaat programma van de programmabegroting.

Financiële verhouding Rijk gemeenten

De financiële verhouding Rijk-gemeenten kent twee hoofdthema's: de omvang van de budgetten die gemeenten ontvangen en de verdeling van die budgetten. Op landelijk niveau zijn er volop ontwikkelingen en is er nogal wat discussie voor wat betreft beide aspecten. Onder gemeenten is er nogal wat ongerief voor wat betreft de stapeling van bezuinigingen, de verdeling van de middelen en de instabiliteit van de hoogte van de uitkeringen. Gezien de vele ontwikkelingen en decentralisaties van rijkstaken is een fundamentele herziening van de financiële verhouding gewenst. Een fundamentele herziening die recht doet aan de bestuurlijke, maatschappelijke en financiële dynamiek en de autonomie van lokale overheden. Tevens worden er voorbereidingen getroffen voor een brede en diepgaande discussie over de kwaliteit van verdeelmodellen, de algemene uitkering voorop.

Verruiming belastinggebied

Dankzij de behandeling van het belastingplan in de Eerste Kamer staat de verruiming van het lokaal belastinggebied weer op de actuele landelijke politieke agenda. Het kabinet komt voor de zomer van 2016 met een voorontwerp van een wetsvoorstel dat als basis kan dienen voor een wetsvoorstel om vanaf 2019 een verschuiving te realiseren van de inkomstenbelasting naar het gemeentelijke belastinggebied en een gelijktijdige verlaging van de inkomstenbelasting met € 4 miljard. De mogelijkheid van de verruiming van € 4 miljard wordt dan verrekend door een verlaging van de uitkering uit het gemeentefonds. Ter vergelijking: De ozb van de gemeente Venlo bedraagt in 2016 € 33 miljoen. Een verruiming van het belastinggebied zou betekenen op basis van aannames dat omgerekend bijna € 60 miljoen aan gemeentelijk belastingen binnengehaald moet worden.

Tot slot

In dit hoofdstuk hebben wij geprobeerd om u een compact beeld te schetsen van de maatschappelijke omgeving van de gemeente Venlo en de gemeentelijke organisatie. Dat beeld is natuurlijk nooit volledig. We hadden hier namelijk ook nog kunnen schrijven over het 'internet of things', de onstuitbare opkomst van Azië, de mondiale klimaatopgave en het Deltaplan Maas en over discussie over de vraag of

de uitvinding van de elektriciteit, de verbrandingsmotor of antibiotica belangrijker waren dan de aanstaande vierde industriële revolutie⁴⁰. Genoeg om over na te denken en om er vragen bij te stellen.

Deze periode vraagt, wellicht meer nog dan in het recente verleden, om het maken van heldere keuzes. Niet alles is mogelijk. Niet wat betreft de gemeentelijke middelen, niet wat betreft de ambtelijke capaciteit en evenmin omdat het past bij de gemeente, de gemeenschap of de organisatie die willen zijn. Daartoe hebben we in het verleden immers piketpalen geslagen en strategische keuzes gemaakt.

Kiezen betekent kiezen voor het bestaande of kiezen voor verandering. Het ene behouden maar ook kiezen voor het andere is, omwille van de daarvoor benodigde middelen of capaciteit, een volstrekte illusie. Om als Venlo iets te willen worden of om nieuwe dingen te willen verwerven zullen we afscheid moeten nemen van bestaande activiteiten en bestaande werkzaamheden. Pas dan komen mensen en middelen beschikbaar voor vernieuwing en transformatie.

En als dat betekent dat we 'moeten loslaten' dan kan dat. Er is in Venlo nog genoeg dat los gelaten kan worden indien we het nieuwe van zwaarder belang achten dan het behoud van het bestaande. Maar daar is wel ambtelijke en bestuurlijke moed voor nodig. Moed om het bestaande ter discussie te stellen. In het volgende hoofdstuk doen wij u daarvoor een voorstel.

⁴⁰ Het tijdperk van de tegenwind (The rise and fall of the American growth), Volkskrant 13 februari 2016

2

Beleidsmatig kader

2.1

Beleidsmatig afwegingskader

Inleiding

De kadernota beoogt u, de gemeenteraad, de gelegenheid te geven om met elkaar van gedachten te wisselen over de inhoudelijke koers van de gemeente Venlo en de gemeentelijke organisatie, gegeven de maatschappelijke ontwikkelingen, maatschappelijke opgaven en uiteraard gegeven de financiële mogelijkheden. Met het vaststellen van de kadernota stelt u de inhoudelijke en financiële kaders vast die door het college van burgemeester en wethouders worden gehanteerd bij de begrotingsvoorbereiding. Zij vormen in het proces om te komen tot een begrotingsvoorstel het leidende bestuurlijke afwegingskader.

Rekening houdend met de ambities uit de strategische visie Venlo 2030, het coalitieakkoord en de in deze nota opgenomen omgevingsanalyse, leggen wij u in dit hoofdstuk een aantal inhoudelijke kaders voor. Omdat voor 2017 meer dan ooit inhoudelijke keuzes onvermijdelijk zijn, zijn deze zo gekozen dat deze daadwerkelijk bestuurlijk kiezen mogelijk maken, onderscheidend zijn. De inhoudelijke, budgettaire en organisatorische opgaven zijn groot. Een keuze voor nieuwe ontwikkelingen en ambities zal onvermijdelijk ten koste (moeten) gaan van bestaande activiteiten.

Het inhoudelijk kader: de stedelijke ‘dubbelopgave’ en aanscherpingen

Het bovenstaande in ogenschouw nemende leidt dat tot een inhoudelijk kader dat voldoende bestuurlijke richting geeft aan de voor de toekomst noodzakelijke langere termijn keuzes, maar ook voorkomt dat dit ten koste gaat van de meest kwetsbare inwoners van onze gemeente. De stadsvisie is het afwegingskader om deze noodzakelijke keuzes te kunnen maken.

De ‘dubbelopgave’ uit de strategische visie van Venlo kiest voor een focus op versterking van het aantrekkelijk vestigingsklimaat van de centrumstad, met een accent op het aantrekken en behouden van bepaalde doelgroepen en op versterking van een stevig, houdbaar en sociaal vangnet voor wie echt hulp nodig heeft. Venlo 2030 kiest zowel met het ‘verstand’ als met het ‘hart’.

De stadsvisie ‘Venlo 2030’ kent daartoe vier hoofdpogaven die hieronder kort de revue passeren en waarbij in het kort de essentie staat opgenomen.

Stad van Actieve Mensen

Een stedelijke gemeenschap waarin het voor eenieder mogelijk is om zich, naar vermogen, te ontplooiën en deel te nemen. Met een accent op eigen kracht en eigen mogelijkheden. Een gezonde, actieve vitale gemeenschap dus met een solide sociaal fundament.

Veelzijdige stad in het groen

Een gemeente waarin voldoende voorzieningen op wijk/ kern - en stedelijk niveau aanwezig zijn om aan de vorige opgave invulling te geven, waar voldoende passend woningaanbod is en die schoon, heel en veilig is.

Innovatieve en excellente stad

Een gemeente met een accent op hoogwaardige kennisontwikkeling en -transfer en innovatie. En een gemeente die zich daarin onderscheidt ten opzichte van andere steden bijvoorbeeld door dé C2C- gemeente te zijn en kenniswerkers en studenten aan zich weet te binden.

Centrum van de Euregio

Een echte (als zodanig herkenbare) trotse centrumstad met onderscheidende (groot-) stedelijke voorzieningen en een duidelijk, onderscheidend imago.

Aanscherpingen naar een bijgesteld inhoudelijk kader

De nog steeds actuele stedelijke dubbelopgave, vestigingsklimaat en maatschappelijke ruggengraat, maar ook de in de omgevingsanalyse geduide ontwikkelingen maakt dat we aan een aantal inhoudelijke aanscherpingen op de strategische visie Venlo 2030 niet ontkomen. Het is dus geen fundamentele koerswijziging, eerder een stevige aanscherping.

Venlo heeft de ambitie om zich te ontwikkelen van 'een stad aan de grens naar die aansprekende en gastvrije stad in het midden, waar de toekomst wordt gemaakt en waar eenieder welkom is'. In de afgelopen jaren hebben we daarom stevig geïnvesteerd in de versterking van de (groot-) stedelijke uitstraling van onze stad, het (hoger- en beroeps-) onderwijs en in sociale en maatschappelijke vernieuwing.

Onze stad is natuurlijk nog lang niet af en zal dat ook nooit (kunnen) zijn. We zijn wel op de goede weg en voortdurend proberen wij, samen met onze inwoners, maatschappelijke partners en overheden, hieraan verder te bouwen. En waar hun en onze ambities elkaar kunnen versterken zoeken we elkaar op. Een actueel voorbeeld hiervan is bijvoorbeeld het provinciaal stedenbeleid en in relatie tot onze ambities. Om als stad ook in de toekomst als woon- en werkplaats aantrekkelijk te blijven voor nieuw talent, zullen wij hierin permanent moeten blijven investeren.

Stil staan betekent in dit geval achteruitgang. Investeren en werken aan een aantrekkelijke en economisch sterke stad is ook werken aan een sociale stad.

Dat wil natuurlijk niet zeggen dat we onze ogen mogen sluiten voor de noden en behoeften van vandaag. Vergezichten en fraaie gebouwen zijn op de korte termijn immers geen antwoord op de tekorten die door een beperkt deel van onze inwoners zeer worden gevoeld.

We zullen dus een goede balans tussen beide moeten blijven zoeken en op zoek gaan naar een andere, nieuwe verhouding tussen ons, als lokale overheid en de samenleving, als gemeenschap van inwoners, bedrijven en instellingen. Het voorafgaande in overweging nemend leidt dit tot de volgende aanscherping van de inhoudelijke kaders zoals die voortvloeien uit de strategische visie.

- *Solidariteit met de kwetsbaarste inwoners*

Venlo is een sociale stad. Indien de financiële marges (tijdelijk) onder druk staan kiezen we uiteindelijk voor solidariteit met de kwetsbare inwoners en daarmee voor het sociaal- en maatschappelijk vangnet.

- *Loslaten van de 'sterkste' groep inwoners*

Het sociaal-economisch en demografisch profiel van Venlo maakt dat we een bovengemiddelde opgave hebben ten aanzien van de huidige en toekomstige vitaliteit van onze lokale gemeenschap. En hoewel de omvang hiervan in potentie aanzienlijk is, is deze in veel gevallen nog latent aanwezig. Veel Venloos talent blijft nog onbenut.

In het coalitieakkoord staan hierover overigens heldere ambities opgenomen die door de organisatie zijn en worden opgepakt. In het verlengde van deze ambities heeft de stad daarmee dan ook inwoners die onze ondersteuning eigenlijk helemaal niet nodig hebben. 89% van hen geeft desgevraagd aan geheel zelfredzaam te zijn. Om zowel in capaciteit als in geld ruimte te kunnen maken voor degenen die we daartoe niet rekenen, laten we deze groep inwoners 'los'. In het coalitieakkoord staat hierover 'Loslaten in het volle bewustzijn dat daarmee dingen niet altijd zullen lopen zoals we dat zelf hadden gewild of bedacht en er zullen ook dingen fout gaan. Dat risico nemen we.'

- *Loslaten van de sterkste kernen en wijken*

We laten ook bewust die kernen en wijken los die heel goed in staat zijn om zelf een aantal zaken ter hand te nemen. Eigenaarschap van onze inwoners van hun leefomgeving begint met hun bijdrage en hun betrokkenheid daarmee. Daartoe zetten we onder andere onze wijk- en buurtgerichte aanpak in.

- *Aansluiten op maatschappelijk initiatief*

De rol van de gemeente Venlo moet volgend zijn op het maatschappelijk initiatief, (faciliteren en bewaken van ‘democratische waarden’) zonder overigens een te grote claim te leggen op ‘uitgeputte’ burgers die ook meer en meer met andere zaken belast worden (bijv. door mantelzorg).

- *Meer inwoners, minder overheid*

We doen een versterkt appèl op burgerschap, bijvoorbeeld waar het het onderhoud en het toezicht op de openbare ruimte betreft of de ondersteuning van naasten.

- *Sterker accent op arbeidsmarkt en innovatie*

Het aantal niet-actieven neemt de komende twintig jaar relatief sterk toe. Er zal dus een groter beroep worden gedaan op de nog beschikbare arbeidsreserve en innovatieve oplossingen om met minder betaalde arbeid hetzelfde werk te verzetten. Voor de lange termijn blijft investeren in de economische ontwikkeling en innovatie noodzakelijk, o.a. door het accent op hoger- en beroepsonderwijs en de campusontwikkeling.

- *Sterker accent op eigen en onderscheidende identiteit Venlo*

We moeten het ‘waarom’ van Venlo veel beter uitleggen. Het Verhaal van Venlo moet de kern weergeven van onze identiteit en al diegenen met elkaar verbinden die hier wonen, werken, winkelen, studeren en verblijven. Het moet inhoud geven aan datgene wat onze gemeente zo bijzonder maakt.

- *Op de juiste schaal*

We zoeken het juiste schaalniveau voor al onze activiteiten of dat nu het huishouden, de buurt, de kern, de stad of de regio is en nodigen daar betrokkenen bij uit.

Wat betreft de organisatorische opgave gaat het om de volgende aanscherpingen.

- *Regels en procedures ter discussie*

Een gemeentelijke organisatie die minder oog heeft voor het eigen beleid, de eigen regels en de eigen procedures maar die deze transparant, goed afgewogen en met beleid, ter discussie durft te stellen in het belang van maatschappelijke belangen of burgerinitiatieven.

- *Samen met 100.000 'meewerkers'*

Een gemeentelijke organisatie die zich realiseert dat er in Venlo in potentie 100.000 'meewerkers' wonen die graag hun steentje bijdragen. Dat vraagt om grotere netwerkqualiteiten en een echte dialoog met onze inwoners.

- *Integraliteit en eigenaarschap*

We leggen met het oog op het voorafgaande een veel steviger accent op integraal werken en eigenaarschap en overwegen de herintroductie van programmasturing als hulpmiddel binnen (en met maatschappelijke partners buiten) de organisatie.

- *Investeren in de organisatie*

We zetten met kracht in op de wendbaarheid van onze organisatie en onze medewerkers en zijn bereid daarin ook daadwerkelijk te investeren.

Een begrotingsscenario zou kunnen heten 'Terug naar 2030'. In essentie betekent dit dus 'terug naar de kernopgave'.

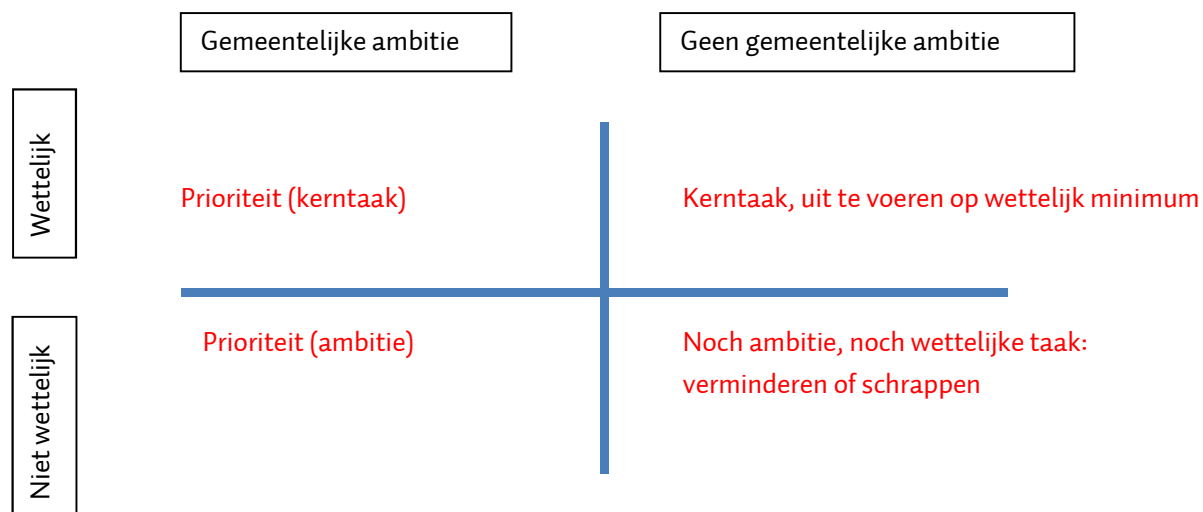
Naar de programmabegroting 2017, het vervolgproces

Met het vaststellen van de kadernota bepaalt u de inhoudelijke en financiële kaders die leidend zijn voor de begrotingsvoorbereiding en daarmee voor de vertaling naar de begrotingsvoorstellen welke wij u in het najaar voorleggen. Wij stellen u voor om deze vertaling als volgt invulling te geven.

We brengen ambtelijk de baten en lasten van onze gemeentelijke producten en van nieuwe bestuurlijke wensen (onderbouwd) in beeld in vier categorieën, passend bij de hiervoor genoemde inhoudelijke kaders:

1. Wettelijk verplicht en aansluitend bij de hiervoor genoemde ambities en afspraken. Deze dienen *minimaal* gehandhaafd te worden op het minimum uitvoeringsniveau waarbij er bestuurlijk discussie kan plaats vinden over het gewenste ambitieniveau.
2. Wettelijk verplicht, maar niet per se aansluitend bij de hiervoor genoemde ambities en afspraken. Deze kunnen worden vorm gegeven en uitgevoerd op het (wettelijk) *minimum* uitvoeringsniveau.
3. Niet wettelijk verplicht en aansluitend bij de hiervoor genoemde ambities en afspraken. Er kan bestuurlijk discussie plaats vinden over het gewenste ambitieniveau.
4. Niet wettelijk verplicht en niet per se aansluitend op de hiervoor genoemde ambities en afspraken. Deze kunnen ter *beëindiging* worden voorgelegd.

Weergegeven in een figuur ziet dat er als volgt uit. Overigens is het niet zo dat meer of minder ambitie altijd ook meer of minder budget betekent. Dat hangt namelijk o.a. ook af van het actuele middelenbeslag van de betreffende activiteit en de wijze waarop aan een betreffende activiteit invulling wordt gegeven.



Belangrijker wellicht nog dan waar een activiteit exact onder te brengen is, is de onderbouwing die hier bij hoort. De uitkomsten van deze exercitie worden door ons vertaald in voorstellen en opgenomen in de concept-programmabegroting.

Tijdens de begrotingsvoorbereiding wegen wij eveneens de bestaande lijst van toezeggingen, moties en amendementen af tegen dit kader.

2.2

Financiële positie

Financiële positie

De financiële positie speelt een belangrijke rol om een adequate en integrale afweging te kunnen maken over de te varen koers op de korte, maar vooral op de (middel)lange termijn. Het voeren van een solide financiële strategie is namelijk randvoorwaardelijk voor het realiseren van de ambities op de (middel)lange termijn waarbij op een doelmatige en doeltreffende manier wordt omgegaan met onze middelen.

In het coalitieprogramma ‘Verbinden vanuit Vertrouwen en Verantwoordelijkheid’ is de ambitie opgenomen met betrekking tot het voeren van een solide financieel beleid. In 2015 heeft uw gemeenteraad de volgende strategische doelstelling vastgesteld:

‘Het hebben van een gezonde financiële huishouding voor de gemeente’.

C2C en duurzaamheid is een belangrijke ambitie vanuit het coalitieprogramma. Ook middelen zijn, net als onder andere grondstoffen, schaars en dienen daar te worden gealloceerd waar hun relatieve (maatschappelijk) rendement het hoogst is. Dit betekent dat we ook in Venlo kiezen voor een permanente kringloop waarbij (beleidsmatige) keuzes worden gemaakt tot vrijval van middelen ter financiering van aanvullende ambities en intensiveringen. Ook hiervoor geldt dat kringloop onze kracht is. Doelmatigheid, doeltreffendheid, 'maatschappelijk verantwoord financieren'⁴¹, de (middel)lange termijn horizon, zijn belangrijke uitgangspunten. Voorgesteld wordt ‘duurzaam’ ook nadrukkelijk te benoemen in de strategische doelstelling voor wat betreft onze financiële positie.

Beoordeling van de financiële positie en de strategische doelstelling vindt plaats aan de hand van vier concrete doelstellingen elk voorzien van één of meerdere kengetallen⁴².

⁴¹ Bijvoorbeeld investeringen welke leiden tot energiezuinige maatregelen

⁴² In bijlage 1 worden de financiële kengetallen nader omschreven. Kengetallen zijn getallen die de verhouding uitdrukken tussen bepaalde onderdelen van de begroting of de balans en kunnen helpen bij de beoordeling van de financiële positie.

Schematisch ziet dit er als volgt uit:



De beoordeling van 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. Afwegingen waarbij de beantwoording van de 3 W – vragen: wat willen we bereiken? Wat gaan we daarvoor doen? en wat mag het kosten? afgezet worden ten opzichte van de impact op de financiële positie.

De doelstellingen en de te hanteren kengetallen moeten vooral gezien worden als richtlijn en hulpmiddel voor uw bestuur bij het afwegingsproces om te komen tot maatschappelijk verantwoorde (investerings)beslissingen. Bij de uitwerking is er eerder gekozen om hiervoor kengetallen te gebruiken die wij vanuit wet- en regelgeving al geacht worden te presenteren⁴³. Deze geven inzicht in de financiële weer- en wendbaarheid van onze gemeente.

De kengetallen zullen altijd in samenhang gezien moeten worden, omdat ze alleen gezamenlijk en in hun onderlinge verhouding een beeld geven van de financiële positie. De kengetallen moeten dan ook niet gebruikt worden als norm maar vooral als streefwaarde waarbij een ambitie op hoofdlijn wordt uitgesproken. Dit laatste

⁴³ Door de koppeling van deze indicatoren en het gebruik hiervan voldoen tevens aan de vastgestelde wet- en regelgeving;

is vooral bedoeld om een gefundeerd debat met elkaar te kunnen voeren voor het bereiken van onze maatschappelijke doelstellingen in relatie tot de financiële positie.

Als richtlijn voor de streefwaarden is gebruik gemaakt van informatie van de VNG, stresstest 100.000+ gemeenten, BZK en de afgegeven classificaties van de provincie⁴⁴. In bijlage I 'Duiding financiële kengetallen' wordt nader ingegaan op de definities en onderbouwing.

Financiële uitgangspunt	2016 Begroting	Norm
Materieel en structureel sluitende meerjarenbegroting	Positief	Structurele lasten gedekt door structurele baten (>=0)

Financiële kengetallen	2016 Begroting	Streefwaarde
Integrale ratio weerstandsvermogen*	0,82	>=1,0
Netto schuldquote**	106%	<130%
Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen	91%	<100%
Solvabiliteitsratio	13%	>=20%
Grondexploitatie	4%	<35%
Structurele exploitatieruimte	1,30%	>=0%
Belastingcapaciteit	99,60%	<=105%

* De provincie Limburg heeft in het kader van meerjarig repressief toezicht de harde voorwaarde gesteld dat de integrale ratio weerstandsvermogen m.i.v. 2018 de waarde >= 1,0 moet zijn.

** Aangepast op de gewijzigde definitie wet- en regelgeving

De streefwaarden moeten vooral helpen en richting geven zodat de doelstelling bovengemiddelde aandacht krijgt indien niet voldaan wordt aan de geformuleerde streefwaarden en dat inspanningen verricht worden om tijdig bij te sturen indien gewenst. De kengetallen moeten in die zin niet hard gebruikt worden als norm maar bovenal in totale samenhang gezien worden.

Kaders en 'spelregels'

In het kader van financieel beleid zijn eerder de volgende uitgangspunten vastgesteld welke als kader gebruikt worden voor de verdere uitwerking van de begroting:

⁴⁴ Gebaseerd op de gepresenteerde grenswaardes van de provincie Limburg in hun schrijven van 16 december 2015 met als onderwerp begroting 2016.

- Materieel en structureel sluitende (meerjaren)begroting. Structurele uitgaven worden gedekt door structurele inkomsten;
- De uitkeringen uit het gemeentefonds zijn 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;

Bij de behandeling van de kadernota 2014 zijn er regels budgetdiscipline vastgesteld. Op basis van praktische uitvoerbaarheid, nieuwe ontwikkelingen worden de volgende 'spelregels' gehanteerd:

- Uitgangspunt is collectieve sturing op het totaal waarbij iedere portefeuillehouder en budgethouder verantwoordelijk is en wordt aangesproken op het (budgettair) kader van zijn of haar portefeuille c.q. budgetten;
- Meevallers mogen dienen als compensatie voor tegenvallers op basis van bestaand beleid, niet voor beleidsintensiveringen of nieuw beleid;
- (Dreigende) overschrijdingen op de lasten en onderschrijdingen op de baten dienen in eerste aanleg te worden bijgestuurd door het treffen van tijdige en passende (beleids)maatregelen;
- Overschrijdingen van de lasten en onderschrijdingen van de baten worden in eerste aanleg gecompenseerd binnen het raadsprogramma;
- Voorstellen die buiten de P&C producten aan uw raad worden voorgelegd, zijn voorzien van een sluitende begrotingswijziging;

(Meerjaren)Investeringsplan

Er is een separaat integraal afwegingskader voor investeringen, waarmee een expliciet onderscheid wordt aangebracht tussen de afwegingen binnen de reguliere exploitatie (baten en lasten) en afwegingen binnen de investerings sfeer (het meerjaren investeringsplan, kapitaallastenplafond).

Uw raad heeft de kansrijke investeringen 2017 opgenomen in het voorportaal van de begroting 2016 – 2019. Zoals in de begroting aangegeven zijn de ambities en benodigde investeringen groter dan de ruimte binnen het kapitaallastenplafond. Bij de uitwerking van de begroting 2017 – 2020 worden de volgende kaders gehanteerd:

- In tegenstelling tot voorgaande jaren en het vastgestelde beleid zal het voorportaal niet voor 1 jaar bepaald worden maar voor alle jaren tot en met de jaarschijf 2020;
- Alle investeringskredieten worden langs de lat gelegd van de visie Venlo 2030 en de kaders van de kadernota zoals deze door uw raad worden vastgesteld;
- Alle restant investeringskredieten per 31 december 2015 zullen vrijvallen aan de algemene middelen tenzij.....Elke budgethouder geeft gemotiveerd aan waarom instandhouding noodzakelijk is aan de hand van de vastgestelde kaders en/of aangegane verplichtingen;
- Op kritische en realistische wijze wordt het tempo van de uitgaven van de investeringskredieten in het (meerjaren)Investeringsplan verwerkt;
- Als eerste vindt invulling plaats van de nog openstaande taakstelling kapitaallasten (€ 0,7 miljoen voor 2018 en € 1,5 miljoen structureel vanaf 2019). Invulling hiervan achten wij vooralsnog realistisch bij bovengenoemde aanpak;
- De door uw raad vastgestelde omvang van het kapitaallastenplafond in de begroting 2016 - 2019 is kaderstellend voor de uitwerking van de begroting 2017 - 2020. Belangrijk aandachtspunt is dat er een reële mogelijkheid bestaat dat ambities in de investerings sfeer en/of vervangingsinvesteringen niet ingevuld kunnen worden binnen het kapitaallastenplafond of dat deze getemporeerd moeten worden dan wel dat er ruimte wordt gevonden binnen de kaders zoals verwoord in dit hoofdstuk.

3

Budgettaire context

Inleiding

In het voorgaande hoofdstuk is het beleidsmatig afwegingskader opgenomen voor zowel de inhoudelijke opgave als de relatie met de financiële positie. In dit hoofdstuk wordt de budgettaire context beschreven waarbinnen de begrotingsvoorbereiding 2017 – 2020 zal plaatsvinden.

Financieel meerjarenperspectief

Voor wat betreft het financieel (meerjaren)perspectief is de programmabegroting 2016 – 2019 uitgangspunt. Dit meerjarenperspectief is aangevuld met:

- Raadsbesluiten die genomen zijn na vaststelling van de programmabegroting 2016 – 2019;
- Verwachte inflatie loon- en prijsstijgingen, inclusief compensatie gemeentefonds en OZB.
- Ontwikkelingen gemeentefonds op basis van september- en decembercirculaire 2015;
- Raadsvoorstel parkeren

In deze Kadernota neemt het raadsvoorstel parkeren een bijzondere plek in. Normaal gesproken vindt de afweging voor nieuwe investeringskredieten integraal plaats bij het begrotingsproces, op basis van de kaders die in de Kadernota gesteld worden. Gezien de urgentie om de problematiek rond parkeergarages aan te pakken, vindt besluitvorming over de benodigde investeringskredieten en bijbehorende gevolgen voor de exploitatie al plaats vooruitlopend op het begrotingsproces. Gelijktijdig met deze Kadernota vindt de besluitvorming plaats rondom het raadsvoorstel parkeren, waarvan ook flankerende maatregelen ten behoeve van het personeel en de daarbij behorende kosten onderdeel zullen uitmaken.

Dit wordt het vertrekpunt van de begrotingsvoorbereiding 2017 – 2020 zoals weergegeven in de tabel op de volgende pagina.

Toelichting financieel meerjarenperspectief

A. Stand vastgestelde begroting 2016 en versterking weerstandsvermogen

De programmabegroting 2016 – 2019 laat een begrotingsoverschot zien van € 0,4 miljoen in 2017 oplopend tot € 3,1 miljoen structureel. Uw raad heeft besloten de overschotten in te zetten ter versterking van het weerstandsvermogen (t/m 2019). In de kadernota wordt ten behoeve van het financieel perspectief deze lijn doorgetrokken. De noodzaak en omvang tot reserveringen van het weerstandsvermogen zal worden afgewogen bij de begroting 2017-2020 tegen de achtergrond van de ontwikkeling van de integrale ratio weerstandsvermogen.

B. Raadsbesluiten na vaststelling begroting

Na vaststelling van de Programmabegroting 2016-2019 heeft uw raad de Finrap 2015 vastgesteld. Deze heeft geleid tot beperkte wijzigingen in de meerjarenbegroting. Per saldo zijn de wijzigingen budgettair neutraal.

C. Autonome ontwikkelingen 2020 t.o.v. 2019

In de kadernota komt voor het eerst de jaarschijf 2020 formeel in beeld. Dit leidt tot een autonome aanpassing van het perspectief op grond van eerder door uw raad genomen besluiten (op basis van bestaand beleid). In de kadernota werkt dit positief door tot een bedrag van € 0,5 miljoen. Dit wordt voornamelijk veroorzaakt door het budget voor Toerisme langs de Maas en benodigde middelen voor FLO van brandweerpersoneel die tot en met 2019 in de begroting zijn opgenomen.

D. Inflatie loon- en prijsstijgingen, inclusief compensatie gemeentefonds en OZB

Op basis van de CPB ramingen voor 2017 wordt uitgegaan van een prijsindex van 1,2% en een loonindex van 1,9%. Het gewogen indexcijfer voor de belastingen komt hiermee op 1,6%.

De stijging van lonen en prijzen wordt grotendeels gecompenseerd door een verhoging van het gemeentefonds en de hogere ozb opbrengst. Per saldo resteert nog een tekort van € 0,4 miljoen.

De inflatie op budgetten van de nieuwe, gedecentraliseerde taken is hierin niet meegenomen. Deze wordt gelijkgesteld aan de inflatie die via de integratie-uitkering Sociaal domein beschikbaar wordt gesteld.

E. Overige ontwikkelingen gemeentefonds

Het gemeentefonds is op basis van de septembercirculaire en decembercirculaire opnieuw doorgerekend. Overeenkomstig uw besluitvorming is het voordeel ten gunste gebracht van het financieel beeld. Over de uitkomsten van de septembercirculaire bent u eerder geïnformeerd door middel van een raadsinformatiebrief. De uitkomsten van de september- en decembercirculaire worden ten gunste gebracht van het financieel beeld.

Budgettaire context

Zoals verwoord in de vorige paragraaf is het financieel meerjarenperspectief zoals gepresenteerd in de tabel vooralsnog sluitend. Dit vormt het vertrekpunt van de begrotingsvoorbereiding 2017 -2020. Hierbij past echter een belangrijke kanttekening. Bovenop de financiële vertaling van de ambities en beleidsintensiveringen voortvloeiende uit dit kaderstellende document van uw raad liggen er op diverse thema's financiële en beleidsmatige uitdagingen. Deze uitdagingen kunnen van invloed zijn op de financiële opgave in het begrotingsproces 2017-2020. In deze paragraaf gaan wij inhoudelijk in op deze ontwikkelingen welke in de begroting 2017 -2020 financieel en/of beleidsinhoudelijk vertaald worden.

Hierbij hebben wij ons gebaseerd op:

- (majeure) financieel – beleidsmatige opgaven op hoofdlijn als gevolg van besluitvorming in de begroting 2016 – 2019 en voortvloeiende uit tussentijdse rapportages en de concept – jaarrekening zoals decentralisaties, parkeren, BUIG;
- Majeure ontwikkelingen op basis van externe omgevingsfactoren zoals deze ook terugkomen in de omgevingsanalyse in hoofdstuk 1 van deze Kadernota. (Omgevingswet, gemeentefonds, asielzoekers/statushouders e.d.)
- Consequenties van genomen besluiten of heroverweging hiervan (veiligheidsregio, onderhoud vastgoed);
- Beoordeling en inschatting van de nog openstaande taakstellingen en de opgave die hier achter zit, ook weer vanuit de context welke opgave er rust in relatie tot de uitwerking van de begroting zowel financieel (mogelijke besparingsverliezen) als de mogelijke inhoudelijke consequenties van de te maken keuzes ter invulling. Deze keuzes worden in de begroting 2017-2020 concreet uitgewerkt;

Ontwikkelingen in budgettaire context

Decentralisaties sociaal domein/WAA

Voor de door de decentralisaties in het sociaal domein gewijzigde en nieuwe taken worden door het rijk met ingang van 2016 minder middelen beschikbaar gesteld. Er worden door het rijk landelijke kortingen toegepast en ook het nieuwe verdeelmodel leidt tot een daling van de beschikbare middelen. Deze daling leidt tot de volgende ontwikkeling van het budgettair kader decentralisaties sociaal domein:

(bedragen x € 1.000)

Opbouw budgettair kader decentralisaties sociaal domein	opbouw kader 2015	opbouw kader 2016	opbouw kader 2017	opbouw kader 2018	opbouw kader 2019
Integratie-uitkering sociaal domein	106.038	95.934	94.777	94.570	94.626
Compensatie/cumulatie regeling	-	915	-	-	-
Bestaande budgetten *	28.732	27.662	27.505	27.777	27.777
Eigen bijdragen	2.229	5.375	5.375	5.375	5.375
Budgettair kader decentralisaties sociaal domein	136.999	129.886	127.657	127.722	127.778
Aanvullende bijdrage WAA *	1.996	-	-	-	-
	138.995	129.886	127.657	127.722	127.778
Daling t.o.v. 2015		9.109	11.338	11.273	11.217

* In 2015 is ten behoeve van de verwachte aanvullende bijdrage aan het tekort van de WAA incidenteel een bedrag van € 1.996.000 uit de algemene middelen toegevoegd aan het kader.

De daling van het budgettair kader was al bekend en verwerkt in de begroting en meerjarenraming. Daarmee is de (financiële) opgave in het sociaal domein echter niet minder groot. Dat beeld wordt bevestigd door de resultaten over 2015. Die resultaten zijn nog niet definitief, maar op basis van die resultaten kan wel worden geconcludeerd dat, zonder aanvullende maatregelen en ingrepen, de budgetten in de komende jaren niet toereikend zijn.

De eigen bijdragen hebben betrekking op eigen bijdragen bij de WMO (€ 2.975.000) en eigen bijdragen bij beschermd wonen (€ 2.400.000). Bij de bepaling van deze ramingen werd uitgegaan van maximalisering van de omvang van de eigen bijdragen. De realisatie over 2015 blijft achter bij de in de toekomst geraamde bedragen. Bij het opstellen van die ramingen waren de effecten van onder meer het wegvallen van de korting op grond van de Wet tegemoetkoming chronisch zieken en gehandicapten (Wtcg), waartoe de regering in 2014 heeft besloten, nog niet in beeld. Zoals reeds is aangekondigd zal een inventarisatie van knelpunten en oplossingsrichtingen rondom de eigen bijdrage plaats gaan vinden. Daarna gaan wij het gesprek aan over het actualiseren van het huidige beleid voor de eigen bijdrage. Dit kan leiden tot bijstellen van de ramingen van de eigen bijdragen.

De transformatie in het sociaal domein die noodzakelijk is om ondanks de terugloop van de beschikbare middelen passende zorg en ondersteuning te kunnen

bieden, is gestart maar heeft over 2015 in financiële zin nog een beperkt resultaat opgeleverd.

De hoofdpogaven in het sociaal domein die in 2016 en de daarop volgende jaren een bijdrage gaan leveren aan de hoofddoelstelling om passende zorg en ondersteuning te bieden binnen de vastgestelde financiële kaders, zijn in beeld en vastgelegd in de transitieagenda. Deze transitieagenda wordt in juni aangeboden aan uw raad. De hoofdpogaven variëren van acties op het gebied van sturing en beheersing (monitoring) en inkoop en aanbesteding tot doorontwikkeling van de sociale wijkteams en het opstellen van een visie op en uitvoering van regionale taken. De transitie en daarmee ook een groot deel van de hoofdpogaven gaan over het veranderen van houding en gedrag van burgers, gemeente, maatschappelijke organisaties en zorgaanbieders. Er zijn dus vele partijen betrokken en we acteren op verschillende fronten. Dit, alsmede het feit dat ervaringscijfers ontbreken, betekent dat we zowel voor de individuele acties als het totaal niet kunnen voorspellen op welke termijn de verwachte financiële effecten zichtbaar zullen zijn en wat de omvang van die financiële effecten zullen zijn. De financiële opgave wijzigt hierdoor niet en het leveren van passende zorg en ondersteuning binnen de financiële kaders blijft de hoofddoelstelling. De transitieagenda biedt daarbij houvast om koersvast maar wel flexibel aan de transitie te kunnen werken.

WAA

Eind 2013 is door de aandeelhoudende gemeenten de koers uitgezet om de WAA langs een geleidelijke afbouw om te bouwen van productiebedrijf naar duurzaam detacheerder (Samen Groeien). Daarop is door de WAA begin 2014 een strategisch plan ontworpen (Samen Anders), dat voor de komende jaren nog aanzienlijke tekorten voor de gemeente laat zien en gelijktijdig gebaseerd is op een optimistische kijk op de opnamecapaciteit voor arbeidsgehandicapte medewerkers door de reguliere markt. De geprognosticeerde resultaten zijn afhankelijk van de juiste én tijdige uitvoering van de gekozen strategische koers. Eind 2015 is de gevolgde koers geactualiseerd en aangescherpt. Alle betrokken partijen (de 3 schapsgemeenten (Beesel, Bergen en Venlo) en de WAA) zijn met dit verscherpte vizier vervolgstappen aan het zetten om de koers consequent uit te voeren. Enkele concrete stappen uit deze aangescherpte koers:

- Medio 2016 levert de WAA een businesscase op die inzicht geeft hoe het detachingsbedrijf vorm krijgt. Deze businesscase is gebaseerd op een financieringsmodel zonder tekortfinancieringsgaranties en gericht op dat deel van de arbeidsmarkt dat – ondanks arbeidsbeperkingen – nog tot een redelijke loonwaarde in staat is (40% tot 80% van het wettelijk minimumloon);
- Uiterlijk 1 januari 2018 zijn alle SW-medewerkers die nu beschut werken bij de WAA, werkzaam binnen de huizen van de wijk en vallen onder de verantwoordelijkheid van de gemeentes. De infrastructuur aan de Edisonstraat wordt afgebouwd.

De WAA prognosticeert voor 2016 en 2017 tekorten. Deze worden deels uit eigen reserves gedekt (egalisatie) en deels door de schapsgemeenten. Door de bijdragen van de gemeenten blijft de vermogenspositie van de WAA voldoende. Het aandeel in deze tekorten voor Venlo bedraagt € 2,5 miljoen per jaar. In 2015 was ook sprake van tekort bij de WAA en is incidenteel een bedrag van bijna € 2 miljoen (aandeel Venlo) uit de algemene middelen aan het budgettair kader toegevoegd ter dekking van dit tekort. Voor de jaren 2016 en 2017 luidt de opgave dat het verwachte aandeel in de tekorten van € 2,5 miljoen per jaar binnen het budgettair kader opgevangen wordt.

Onderhoud gebouwen

Op 16 december 2015 heeft de gemeenteraad het meerjarenplan onderhoud gebouwen en kunstwerken 2016-2025 vastgesteld. Één van de beslispunten was als volgt:

'Het gewenste kwaliteitsniveau van het gemeentelijk vastgoed terugbrengen naar niveau 3 (redelijk) door de huidige dotatie aan de voorzieningen te handhaven en daarnaast grote vervangingen van bouw- en installatiedelen als investering jaarlijks bij de begrotings-behandeling op te voeren van € 0,9 miljoen jaarlijks.'

Vanwege het ontbreken van financiële middelen is besloten de jaarlijkse investering van € 0,9 miljoen ten laste te brengen van het kapitaallastenplafond. De jaarlijkse afweging bij de behandeling van de begroting kan tot gevolg hebben dat investeringen niet worden gehonoreerd vanwege onvoldoende ruimte binnen het kapitaallastenplafond.

De gemeenteraad heeft een kwaliteitsniveau vastgesteld van niveau 3 (redelijk). Het hanteren van het kwaliteitsniveau moet niet afhankelijk gesteld worden van de 'toevalligheid' van voldoende middelen. Bij een vastgesteld kwaliteitsniveau behoort het beschikbaar stellen van voldoende middelen of andersom: bij onvoldoende middelen behoort het kwaliteitsniveau aangepast te worden. Om die reden wordt voorgesteld de financiering van de investeringen op basis van het vastgestelde kwaliteitsniveau beschikbaar te stellen en de benodigde middelen ten laste te brengen van het financieel beeld.

Noord-West hoek: de vervlechting

Er heeft een gesprek plaatsgevonden met de provincie Limburg over het vervlechtingsproces van de entiteiten TPN, DCGV, Venlo Greenpark, Innovatoren en Villa Flora. Het totale effect zal afhankelijk zijn van uw besluit rondom de vervlechting eind van dit jaar. Bij de integrale afweging van het begrotingsproces gaan wij vooralsnog uit van een nadelig structureel bedrag van maximaal € 400.000. Hierbij moet gedacht worden aan het wegvallen van de vergoeding voor accounthouderschap, rente e.d.

BUIG

Voor 2016 en verder wordt een structureel tekort op de BUIG verwacht van € 1,3 miljoen. Op grond van de verdeelsystematiek van het macrobudget voor de BUIG wordt objectief het aantal bijstandsuitkeringen dat we in Venlo zouden moeten hebben, vastgesteld. In 2016 zouden we volgens het model 2.975 bijstandsuitkeringen kunnen verstrekken. In werkelijkheid verstrekten we begin 2016 3.257. Onder andere vanwege het grote aantal mensen met een bijstandsuitkering en de stijgende kosten voor een uitkering staat het BUIG-budget onder druk. Ondanks het hogere voorlopige BUIG-budget in 2016 en de maatregelen uit het 'Actieplan beperken tekort BUIG' is het niet de verwachting dat er op korte termijn ruimte komt in dit budget, integendeel: het aantal mensen met een bijstandsuitkering blijft onverminderd hoog.

Doordat in het verleden kosten van de zogeheten UNI contracten ten laste gebracht werden van het re-integratiebudget tot een bedrag van € 2,3 miljoen, zullen deze middelen nu vrijvallen en concreet ingezet kunnen worden voor re-integratie trajecten. Op termijn verwachten wij hier de effecten van terug te zien door een afname van het aantal bijstandsuitkeringen. Inzet van de ambitie zal bij de begrotingsbehandeling gericht zijn op het terugdringen van het (structureel) tekort op de BUIG door aanvullend op de maatregelen uit het 'Actieplan beperken tekort BUIG' bijzondere aandacht te richten op de doelgroepen 45+ en niet-westerse allochtonen en de vraagstukken rond laaggeletterdheid en verdringing van werk door MOE-landers. Bepalend daarbij is evenwel het aantal beschikbare geschikte banen binnen reële reisafstand.

Asielzoekers/statushouders

De kosten die samenhangen met de instroom van vluchtelingen en (extra) huisvesting van statushouders zijn momenteel nog lastig in te schatten. Daarnaast is het nog onduidelijk welk financieel arrangement van het rijk beschikbaar komt. Verwachting is dat het opnemen van extra statushouders zal leiden tot extra meerjarige kosten.

Bij een aantal van 350 extra statushouders gaat het indicatief al gauw om extra kosten van € 2,7 miljoen. Hierbij valt onder andere te denken aan kosten maatschappelijke opvang, jeugd, onderwijs, toeleiding arbeidsmarkt, overhead/tolken e.d. maar exclusief participatie, integratie en WMO. De kosten hebben een structureel karakter waarbij er naar verwachting sprake zal zijn van een dalend verloop. Het opnemen van meer en aanvullende aantallen statushouders zal naar evenredigheid leiden tot stijgende structurele kosten.

Vennootschapsbelasting

Met ingang van 1 januari 2016 is de Wet modernisering vennootschapsbelasting voor overheidsondernemingen van kracht. Volgens deze wet gaan overheden over

fiscale winsten die behaald worden met activiteiten waarbij sprake is van concurrentie met de markt vanaf 1 januari 2016 vennootschapsbelasting betalen. Overheidstaken zijn vrijgesteld van belastingheffing.

Bij het merendeel van de activiteiten die door de gemeente Venlo worden verricht speelt vennootschapsbelasting geen rol. Daar waar mogelijk sprake is van fiscaal ondernemerschap (bijvoorbeeld de parkeergarages) zijn de fiscale winsten qua omvang zeer beperkt of zelfs negatief.

Bij de grondexploitaties is landelijk nog sprake van onduidelijkheid over de fiscale winstbepaling en daardoor kan de fiscale positie van de grondexploitaties nog niet definitief worden bepaald. Dat geldt ook voor de grondexploitaties die zijn ondergebracht in afzonderlijke juridische entiteiten (verbonden partijen). Het Samenwerkingsverband Vennootschapsbelasting Lokale Overheden (SVLO) waaraan naast de Belastingdienst en het Ministerie van Financiën ook de koepelorganisaties VNG en IPO deelnemen heeft in november 2011 een handreiking uitgebracht, maar ook deze handreiking levert nog niet het antwoord op alle vragen met betrekking tot de fiscale positie van grondexploitaties. Inmiddels heeft de gemeente Venlo het initiatief genomen om samen met de regiogemeenten de fiscale positie van de grondexploitaties en de vragen hieromtrent met de Belastingdienst af te stemmen. Met de resultaten van deze afstemming en de vervolgens uit te voeren fiscale berekeningen zal in de begroting 2017 rekening worden gehouden.

Vooralsnog wordt het risico dat de gemeente Venlo daadwerkelijk vennootschapsbelasting moet gaan betalen als laag ingeschat.

Omgevingswet

In 2018 wordt de omgevingswet landelijk ingevoerd. De wet bundelt onder andere 26 bestaande wetten op het gebied van onder meer bouwen, milieu, water, ruimtelijke ordening en natuur – een zeer ingrijpende operatie voor elke gemeente, met name het ruimtelijk-economische domein. Hiermee zijn implementatiekosten gemoeid, te maken vanaf 2017. Gedacht moet worden aan: opstellen Omgevingsvisie, -Plan en -Programma, nieuwe ICT-systemen en (bij)scholing medewerkers. De discussie over wie (: rijk of gemeenten) wat betaalt is nog volop gaande, maar gaat hoogstwaarschijnlijk enkele tonnen per jaar belopen.

Pilot Omgevingsplan

De gemeente Venlo neemt deel aan een pilot voor het maken van een Omgevingsplan voor de gehele gemeente Venlo. Daarmee anticipeert de gemeente op de nieuwe wet. De juridische basis voor deze pilot is het Besluit Crisis- en herstelwet. De uitvoering van deze pilot geschiedt binnen de huidige aanwezige capaciteit en beschikbare middelen (budget).

Met deze pilot zijn dus géén extra kosten gemoeid, die ingebracht zouden moeten worden bij de kadernota. Dit is mogelijk doordat het Omgevingsplan een nieuw instrument is, ter vervanging van het instrument 'bestemmingsplannen'. Indien de gemeente niet zou deelnemen aan deze pilot, zouden de noodzakelijke bestemmingsplannen worden gemaakt met hetzelfde budget en dezelfde personele capaciteit.

Woningwet

Venlose corporaties als Woonwenz en Antares hebben in het verleden bij nieuwbouw of herstructurering van hun wooncomplexen regelmatig een deel van de inrichting van de omringende openbare ruimte voor hun rekening genomen. Ook hebben zij relatief veel geïnvesteerd in leefbaarheidsmaatregelen. Door de beperkingen die de nieuwe woningwet (2015) aan woningcoöperaties op het gebied van leefbaarheid en inrichting openbare ruimte oplegt (motto: terug naar kerntaak = sec bereikbare voorraad realiseren en instandhouden) kunnen en mogen onze corporaties dit niet meer in deze mate doen. Er komt vanuit deze twee taakvelden dus meer bij de gemeente te liggen.

Veiligheidsregio

Het daadwerkelijke effect van de harmonisatie bij de veiligheidsregio is vooralsnog gebaseerd op inschattingen. Wel is duidelijk dat door het gekozen ingroeipad, het voordeel op de harmonisatie van € 300.000 niet realistisch is. De inschatting is dat dit in 2016 tot een tekort leidt van ca € 225.000. Vervolgens daalt dit jaarlijks met ca. € 75.000.

Gemeentefonds

Er vindt voor wat betreft het gemeentefonds nog een herverdeling plaats voor wat betreft het cluster Volkshuisvesting, Ruimtelijke ordening, milieu. Daarnaast loopt er een landelijke discussie voor wat betreft de financiële verhoudingen Rijk – gemeenten en een evaluatie van de huidige normeringssystematiek. Deze ontwikkelingen worden nauwlettend gevolgd en zullen op basis van de circulaire uit het gemeentefonds financieel vertaald worden in de begroting.

(Vernieuwing) wijziging Besluit Begroting en Verantwoording (BBV)

In 2016 is de wetgeving van de begrotings- en verslaggevingsregels Besluit Begroting en Verantwoording gewijzigd. De veranderingen van deze wetgeving zoals ook verwoord in de programmabegroting 2016 – 2019 worden in 2016 geïmplementeerd voor wat betreft de begroting 2017 – 2020. Vooral de te hanteren uitgangspunten grondexploitaties worden verder sterk in regelgeving 'verankerd' en beperkt. De wijzigingen kunnen (substantiële) financiële consequenties tot gevolg hebben welke op dit moment nog niet inzichtelijk zijn. Implementatie en uitwerking vindt plaats in de begroting 2017 – 2020.

Daarnaast heeft de vernieuwing en wijzigingen van de begrotings- en verslaggevingsregels gevolgen voor wat betreft de (randvoorwaarden van de) stuurinformatie op zowel bestuurlijk als ambtelijk niveau en de inrichting van de administratieve organisatie.

Taakstellingen

Tijdens de voorbereidingen op de Kadernota is voor alle openstaande taakstellingen, zoals verwoord in de programmabegroting 2016-2019, een beoordeling gemaakt op de stand van zaken en de haalbaarheid. Voor 2017 staat een nog te realiseren bedrag open van € 3,4 miljoen, oplopend naar € 5,5 miljoen in 2018 en € 6,3 miljoen in 2019 en verder.

Een tweetal PM taakstellingen, te weten Acquisitie in relatie tot DCGV en Baten derde geldstromen vervalt met ingang van 2016. We blijven volop inzetten op beide terreinen, echter de taakstellingen worden niet nader gekwantificeerd.

De beoordeling leidt daarnaast tot de conclusie dat een drietal taakstellingen budgettair niet te realiseren is zoals in de begroting verwerkt is. Het niet realiseren van deze taakstellingen wordt meegenomen in het begrotingsproces 2017-2020. Het betreft de taakstellingen nieuw zwembad, Cultuur Museum van Bommel van Dam en de taakstelling Inkoop en efficiency.

Nieuw zwembad

Door het afhaken van de gemeente Horst aan de Maas is de basis onder de taakstelling (samen met andere gemeenten een regionaal zwembad bouwen waardoor dit financieel voordeliger kan dan alleen) volledig komen te vervallen. Er is geen financiële winst meer te behalen bij nieuwbouw als dit alleen door de gemeente Venlo dient te gebeuren. De taakstelling ter hoogte van € 210.000 met ingang van 2018 zal dan ook meegenomen worden in de opgave in het begrotingsproces 2017-2020.

Cultuur Museum v. Bommel v. Dam

De toegerekende kosten aan het museum zijn in de afgelopen 6 jaar met € 0,3 miljoen verlaagd: van € 1,3 miljoen naar € 1,0 miljoen. De taakstelling uit het coalitieakkoord ad. € 100.000 vanaf 2018 zou de toegerekende kosten aan het museum beneden de € 1 miljoen brengen. Dit is strijdig met het door de raad vastgestelde amendement, waarin de ondergrens op de exploitatiesubsidie na de verzelfstandiging van het museum op € 1 miljoen is vastgesteld. Realisatie van de taakstelling is daardoor niet haalbaar. De opgave van € 0,1 miljoen vanaf 2018 wordt meegenomen in het begrotingsproces 2017-2020.

Inkoop, efficiency en innovatie

Deze taakstelling heeft een nadere toelichting. De oorspronkelijke gedachte achter de 'taakstelling inkoop efficiency en innovatie' was dat het mogelijk moest zijn 3% te bezuinigen op een (out of pocket) jaarlijks inkoopvolume van ca. € 100 miljoen, dus € 3 miljoen per 2018. Dit uitgangspunt was en is realistisch. De gerealiseerde bedragen kunnen echter grotendeels niet ingezet worden voor het dekken van de ambities uit het coalitieprogramma en het begrotingsaldo zoals wij dachten bij de begrotingsbehandeling 2016-2019. Een significant deel van het materieel budget binnen de begroting is 'afgeschermd' van de taakstelling inkoop. De inkoopvoordelen op deze budgetten worden weliswaar gerealiseerd, maar de voordelen kunnen niet ingezet worden als dekkingsbron. Het betreft de volgende delen uit de begroting:

- Sociaal domein (voordelen blijven beschikbaar binnen het sociaal domein)
- PKB (groot deel van de inhuur bijvoorbeeld wordt bekostigd vanuit de PKB)
- Gesloten financiering (denk aan grondbedrijf en de maximaal kostendekkende heffingen riool en afval: de voordelen komen ten gunste aan lagere heffingen voor de burger)
- Subsidie gerelateerd
- Kapitaallasten (voordelen van lagere kapitaallasten komen ten gunste van het kapitaallastenplafond en de taakstelling op de kapitaallasten)
- Beleidsbudgetten
- Regionale middelen

Wat rest na de eliminatie van bovenstaande budgetten is afgerond € 20,3 miljoen aan beïnvloedbaar inkoopvolume, geschikt voor de taakstelling. Nadere analyse wijst uit dat circa 50% van dit bedrag op korte termijn niet beïnvloedbaar is. De € 3 miljoen taakstelling dient de facto gevonden te worden binnen de resterende € 10,2 miljoen. Dit is niet te realiseren enkel aan de hand van slimmer en scherper inkopen.

Het oorspronkelijke uitgangspunt van 3% was juist. Dit uitgangspunt dient toegepast te worden op het daadwerkelijk beïnvloedbare inkoopvolume van € 10,3. Dit betekent een taakstelling van € 0,3 in 2018 (2017: € 0,2 en 2016: € 0,1 miljoen).

In het begrotingsproces wordt het restant van de taakstelling meegenomen in de budgettaire opgave. Bij het in kaart brengen van oplossingsmogelijkheden worden ook de ambities uit het coalitieprogramma betrokken die gefinancierd werden uit de taakstellingen.

Budgettaire ontwikkelingen investeringen

Voorportaal/ Investeringskredieten

In de Programmabegroting 2016 – 2019 is het voorportaal investeringskredieten opgenomen. Dit zijn investeringsvoorstellen die bij de begrotingshandeling kansrijk worden geacht en verder uitgewerkt worden t.b.v. de begroting 2017 – 2020. Hierbij wordt het afwegingskader gevolgd zoals is beschreven in hoofdstuk 2.2.

De investeringen worden jaarlijks afgewogen binnen de beschikbare middelen van het kapitaallastenplafond. De aanvragen voor het voorportaal 2017 overstijgen de beschikbare middelen binnen het kapitaallastenplafond. Op het moment dat uw raad instemt met de investeringsvoorstellen voor de parkeergarages leidt dit daarnaast al tot een groot beslag op de beschikbare ruimte binnen het kapitaallastenplafond.

Algemene lijn is dat de bedragen zoals ze in het voorportaal zijn opgenomen, vooralsnog nog steeds actueel zijn.

Bijlage Duiding Financiële kengetallen

Inleiding

In hoofdstuk 2.2 'Financiële positie' wordt de context aangegeven van het beleidsmatig karakter van de financiële kengetallen als onderdeel van de strategische en tactische doelstellingen van de financiële positie. In deze bijlage worden de financiële kengetallen en de voorgestelde waarden nader omschreven en geduid. Bij de uitwerking is er eerder voor gekozen om kengetallen te gebruiken die wij vanuit wet- en regelgeving al geacht worden te presenteren. Kengetallen zijn getallen die de verhouding uitdrukken tussen bepaalde onderdelen van de begroting of de balans. Ze geven zodoende inzicht in de financiële weerbaar- en wendbaarheid van de gemeente.

Als richtlijn voor de streefwaarden wordt gebruik gemaakt van informatie van de VNG, stresstest 100.000+ gemeenten en de afgegeven classificaties zoals verwoord in het schrijven aan uw raad van de provincie Limburg van 16 december 2015 met als onderwerp 'Begroting 2016'. Bij de onderbouwing wordt het uitgangspunt gehanteerd van de door uw raad vastgestelde risicobereidheid: *'De gemeente Venlo moet geen risicomijdende gemeente zijn. Risico's dienen inzichtelijk gemaakt en genomen te (kunnen) worden. Dit houdt in, het voeren van een risicomanagement waarbij ook naar de dekking wordt gekeken en waarin alle soorten risico's worden weergegeven'*.

Integrale ratio weerstandsvermogen

Dit is de verhouding tussen de gekwantificeerde risico's, na het treffen van maatregelen, en de beschikbare middelen waaruit de risico's, wanneer ze zich manifesteren, kunnen worden gedekt. Bij het kwantificeren van risico's wordt rekening gehouden met de kans van optreden. Uitgangspunt is dat er voldoende middelen voorhanden zijn om de gekwantificeerde risico's af te dekken. Met andere woorden een ratio van 1,0. De provincie Limburg heeft in het kader van meerjarig repressief toezicht (standaard toezicht) de harde voorwaarde gesteld dat de integrale ratio weerstandsvermogen m.i.v. 2018 $\geq 1,0$ moet zijn.

Netto schuldquote

De netto schuldquote weerspiegelt het niveau van de netto schuldenlast ten opzichte van de inkomsten en geeft een indicatie van de druk van de rentelasten en de aflossingen op de exploitatie. Hoe hoger de inkomsten, des te meer schulden een gemeente in theorie kan aangaan. De ratio geeft aan in hoeverre de schulden meer of minder bedragen dan de jaarlijkse inkomsten. De VNG richtlijn geeft aan

dat bij een schuldquote hoger dan 130% er sprake is van een zeer hoge schuld. Volgens de VNG bevindt de schuldquote van een gemeente zich normaal tussen de 0% en 100%, waarbij een schuld tussen de 100% en 130% gezien wordt als een relatief hoge schuld waarvoor voldoende aandacht moet zijn. Voorgesteld wordt om een streefwaarde te hanteren van < 130%. Achterliggende gedachte hiervan is dat in deze schuldquote ook schulden worden meegenomen die uitgeleend zijn aan derden. Hoewel over de verstrekte leningen een risico gelopen wordt, kan verondersteld worden dat deze middelen worden terugbetaald.

Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen

Zoals aangegeven bij netto schuldquote wordt de hoogte van de schuld ook bepaald door het verstrekken van gelden aan derden. De netto schuldquote wordt daarom tevens berekend gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen. Volgens de VNG bevindt de schuldquote van een gemeente zich normaal tussen de 0% en 100%, waarbij een schuld tussen de 100% en 130% gezien wordt als een relatief hoge schuld waarvoor voldoende aandacht moet zijn. Voorgesteld wordt om voor de netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen een streefwaarde te hanteren van < 100%.

Solvabiliteitsratio

De solvabiliteitsratio drukt het eigen vermogen uit als percentage van het totale vermogen en geeft daarmee inzicht in de weerbaarheid van de gemeente. De solvabiliteitsratio geeft weer welk deel van de waarde van de stad (investeringen) gefinancierd is met eigen geld. Hoe hoger de ratio hoe groter het deel van de investeringen welke gefinancierd zijn met eigen geld. Er zijn door de VNG (nog) geen richtlijnen afgegeven welke marges passen bij een gezonde solvabiliteit voor decentrale overheden. Op basis van de 100.000+ stresstest hanteert de provincie een ratio waarbij wordt aangegeven dat een ratio < 20% het meest risicovol is. Met andere woorden dat de weerbaarheid relatief laag is. In 2014 bedroeg de solvabiliteitsratio 26,9% voor de steden met 100.000 – 300.000 inwoners en 31,9% voor Nederland als totaal. Voorgesteld wordt om een streefwaarde te hanteren van $\geq 20\%$.

Grondexploitatie

Grondexploitaties zijn risicovol en kunnen een forse impact hebben op de financiële positie van een gemeente. Indien gemeenten leningen hebben afgesloten om grond te kopen voor (toekomstige) projecten hebben zij een schuld. Bij de beoordeling van een dergelijke schuld is het van belang om te weten of deze schuld kan worden afgelost wanneer het project wordt uitgevoerd. Van de opbrengst van de aangekochte grond kan immers de schuld worden afgelost. Het kengetal grondexploitatie geeft aan hoe groot de grondpositie (de waarde van de grond) is ten opzichte van de totale baten. Wanneer de waarde van de grond laag is, loopt

een gemeente relatief weinig risico maar is er relatief weinig waarde om de schuld te kunnen verlagen uit grondverkoop. De provincie hanteert een ratio waarbij wordt aangegeven dat een ratio > 35% het meest risicovol is⁴⁵. Voorgesteld wordt om een streefwaarde te hanteren van <35%.

Belangrijke kanttekening bij dit kengetal is dat in ogenschouw moet worden genomen dat het hierbij alleen gaat om eigen grondexploitaties waarin de grondexploitaties van entiteiten waarin wij deelnemen niet meegenomen kunnen worden.

Structurele exploitatieruimte

Dit kengetal geeft aan hoe groot de structurele exploitatieruimte is. Hierbij wordt gekeken naar de structurele baten en structurele lasten en deze worden vergeleken met de totale baten. Een positief percentage betekent dat de structurele baten toereikend zijn om de structurele lasten (waaronder de rente en aflossing van een lening) te dekken. Over het algemeen geldt dus als richtlijn: hoe veel te hoger het kengetal structurele exploitatieruimte, hoe veel te gunstiger dit is voor de gemeente. Uitgangspunt is dat de structurele lasten gedekt worden door structurele baten. Voorgesteld wordt om een streefwaarde te hanteren van $\geq 0\%$.

Belastingcapaciteit

De belastingcapaciteit geeft inzicht hoe de belastingdruk zich verhoudt ten opzichte van het landelijk gemiddelde. Het geeft weer wat de ruimte is om belastingen te verhogen t.o.v. het landelijk gemiddelde. Op basis van de 100.000+ stresstest hanteert de provincie een ratio waarbij wordt aangegeven dat een ratio $\geq 105\%$ het meest 'risicovol' is. Bij dit kengetal staat 'risicovol' bewust tussen aanhalingstekens omdat het de bevoegdheid is van uw raad met welke omvang de belastingen worden verhoogd. Om de flexibiliteit van de begroting te duiden ten opzichte van het landelijk gemiddelde wordt voorgesteld hiervoor een streefwaarde te hanteren van $\leq 105\%$.

Financiële kengetallen brief Provincie Limburg d.d. 22 december 2015, onderwerp begroting 2016

Als richtlijn van de waarden in deze brief heeft de provincie gebruik gemaakt van informatie uit de stresstest 100.000+ gemeenten en ervaringscijfers grondexploitatie van gemeenten die een actief grondbeleid voeren. Onderstaande tabel is een weergave uit deze brief waarbij is aangegeven dat categorie A het minst risicovol is en categorie C het meest.

⁴⁵ De streefwaarde voor het kengetal grondexploitatie is gebaseerd op de ervaringscijfers van gemeenten die een actief grondbeleid voeren in Nederland.

Financiële kengetallen	Limburgs ongewogen gemiddelde*	2016 Begroting	Cat. A	Cat. B	cat. C
Netto schuldquote**	33,09%	106%	<90%	90-130%	>130%
Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen	19,65%	91%	<90%	90-130%	>130%
Solvabiliteitsratio	40,00%	13%	>50%	20-50%	<20%
Grondexploitatie	6,83%	4%	<20%	20-35%	>35%
Structurele exploitatieruimte	0,83%	1,30%	>0%	=0%	<0%
Belastingcapaciteit	99,37%	99,60%	<95%	95-105%	>105%

* Het Limburgs ongewogen gemiddelde is exclusief de financiële kengetallen van Kerkrade en Weert

** Aangepast op de gewijzigde definitie wet- en regelgeving.