



# Kadernota 2018





# Voorwoord

In de kadernota 2017 heeft u kennis gemaakt met een nieuwe opzet. Geen pré-begroting meer maar een omgevingsanalyse, gevolgd door inhoudelijke en financiële kaders. Dit als opmaat naar een (sluitende) programmabegroting.

Dit jaar heeft u ervoor gekozen om de omgevingsanalyse uit de kadernota te halen en deze apart te behandelen. Daarnaast heeft u gekozen voor een voorbereidend kadernotadebat. De opbrengst van dit 'verkenningendebat' is als input meegenomen bij het opstellen van de scenario's in deze kadernota. Uw keuze voor één van de scenario's vormt de basis voor de begrotingsvoorstellen en de programmabegroting 2018-2021 die wij in het najaar aan u voorleggen.

Inmiddels is er door de actuele ontwikkelingen in het sociaal domein geen sprake van een financieel 'sluitend' meerjarenperspectief. Wij meldden u in de oorspronkelijke kadernota dat het beeld zeker niet van (inhoudelijke en budgettaire) risico's gevrijwaard zou zijn. Dat er sprake zou kunnen van zijn van een financieel probleem van de omvang die we nu inmiddels kennen, konden wij toen nog niet vermoeden.

De vermogenspositie staat, zeker in vergelijking met vergelijkbare gemeenten, onder 'druk' en u heeft bij de vaststelling van de begroting 2017-2020 reeds een voorschot genomen van circa €1 miljoen structureel op de mogelijke budgettaire ruimte voortvloeiende uit de septembercirculaire 2016. Daarnaast hebben we te maken met het rekeningresultaat over 2016 dat naar verwachting, na verrekening met de reserve 3D, uitkomt op -/- €9,6 miljoen. Ook dat betekent een flinke bijstelling van ons weerstandsvermogen.

Op dit moment is het nog niet duidelijk wat op rijksniveau de uitkomst zal zijn van de coalitieonderhandelingen en het regeerakkoord. Het resultaat hiervan zal ongetwijfeld belangrijke inhoudelijke en budgettaire consequenties hebben voor ons beleid en voor onze begroting. Wij zullen, zodra de contouren hiervan helder zijn, u hierover nader informeren.

In deze kadernota vindt u, gegeven de duiding van het verkenningendebat, rekening houdend met het coalitieakkoord en de organisatorische opgave, een drietal begrotingsscenario's en bijgestelde inhoudelijke kaders.

Met het vaststellen van deze kadernota en het aangeven van door u gewenste koers (i.c. scenario en kaders) 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 hadden u, gegeven de actuele ontwikkelingen en onzekerheden, uiteraard geen bijgestelde kadernota voor kunnen leggen. Dan zouden wij u echter de kans hebben ontnomen uw wensen en bedenkingen ten aanzien van de begroting 2018 kenbaar te maken en ons om daarvan kennis te nemen en hiermee in de voorbereiding en besluitvorming rekening te houden.

# Inhoudsopgave

Voorwoord.....	1
Inhoudsopgave .....	2
1 Samenvatting en duiding omgevingsanalyse .....	3
2 Kaders, scenario's en advies .....	5
3 Budgettaire context.....	10
4 Investeringsparagraaf organisatie.....	22
Bijlage I.....	27

# 1

## Samenvatting en duiding omgevingsanalyse

### **Bestuurlijke duiding verkenningendebat omgevingsanalyse**

Hoewel de omgevingsanalyse nadrukkelijk een bloemlezing beoogde te zijn van voor de stad en regio actuele en relevante ontwikkelingen, en daarmee dus ook nooit volledig is, werd door u 'Duitsland' als onderdeel gemist. Gelet op de geografische ligging van Venlo en het belang van de 'Duitse regio' voor onze stad is dit begrijpelijk.

Behoudens de eerder in de Kansentlas geschetste mogelijkheden en ontwikkelingen, de vaststelling dat de Duitse economie in Europees verband het sterkst groeit en mede daardoor de Duitse begroting vorig jaar een begrotingsoverschot van €23,7 miljard liet zien, zijn ons geen nieuwe ontwikkelingen opgevallen die voor onze lokale opgaven van direct belang zijn. Dit laat overigens onverlet het grote belang van het onderwerp voor de ontwikkeling van Venlo en de regio. Duitsland zit wel degelijk in de 'genen' van dit bestuur, mede getuige de activiteiten van de raadswerkgroep 'De Grens' en de intensivering van de bestuurlijke contacten met onze Duitse burens. Een verdere verdieping van dit onderwerp kan desgewenst uiteraard worden opgepakt.

Raadsbreed werd het onderwerp arbeidsmarkt en arbeidsparticipatie opgepakt. Zaken als social return, schadelastbeperking en laaggeletterdheid werden hiermee verbonden. Zoals de omgevingsanalyse liet zien moet de uitstroom uit de bijstand omhoog. U verbond deze opgave met ontwikkelingen zoals robotisering en automatisering en verzocht ons om een verkenning uit te voeren naar onder meer de toekomstige (regionale) werkgelegenheidsontwikkeling in de sectoren agribusiness en logistiek. In het verlengde daarvan werd met name de voedingsindustrie genoemd als mogelijk belangrijke werkgever in de nabije toekomst.

De in de analyse opgenomen weergave van de gezondheidssituatie van onze jeugd werd door u niet aangehaald. Vroegtijdig schoolverlaten, kinderarmoede en jeugdbescherming werden tijdens het debat door u slechts een enkele keer genoemd, net als -verrassend- Cradle to Cradle. Wij gaan ervan uit dat dat komt omdat u van mening bent dat daar nu voldoende aandacht aan wordt besteed.

Meer aandacht was er voor de leefbaarheid in wijken en kernen. Meer woonmogelijkheden voor jongeren in kleine kernen en herprogrammering van de (regionale) woningopgave ten gunste van deze wens. U gaf in dit verband aan het accent te willen leggen op (preventief) onderhoud van de woonomgeving buiten het stadscentrum en een grotere participatie voor te staan van burgers bij hun omgeving.

Net als vorig jaar werd dit jaar door een belangrijk deel van uw raad opnieuw het onderscheid genoemd tussen 'sterke' en 'minder sterke' wijken als scheidslijn voor versterkte of afnemende gemeentelijke bemoeienis. Het aanspreken van het in de wijk aanwezige sociaal-cultureel kapitaal moet een 'overkill' aan professionele hulp voorkomen.

Dat onze organisatie in de afgelopen jaren als gevolg van bezuinigingen op de formatie, bij gelijktijdige verzwaring van het takenpakket aan slagkracht, heeft moeten inboeten is u niet ontgaan. Verschillende fracties vroegen dan ook nadrukkelijk aandacht hiervoor en voor het belang van een goede dienstverlening aan onze inwoners. De organisatie staat stevig onder druk.

En hoewel hierover niets in de analyse was opgenomen, werd uw wens tot vermindering van regels verbonden aan een bijna raadsbrede wens om, de hondenbelasting óf af te schaffen óf er een doelbelasting van te maken. Wat dit financieel betekent voor onze inkomsten kunnen wij uiteraard voor u in beeld brengen. Een belangrijk deel van uw raad vroeg in dit verband nadrukkelijk aandacht voor de financiële positie van Venlo en sprak de wens uit om 'het dak te repareren als de zon schijnt'.

De hoeveelheid inmiddels door u geformuleerde ambities, varieert van een oplossing voor de Vierpaardjes, gemeenschapsaccommodaties, aanpak van laaggeletterdheid en de arbeidsmarkt tot aan het lokaal gezondheidsbeleid. Gegeven de stevige risico's en gelet op de vrijwel afwezige vrije budgettaire ruimte is dit geen geringe opdracht. Een opdracht die naar onze overtuiging enkel door inhoudelijke bestuurlijke keuzes kan worden ingevuld of, zoals een aantal fracties aangeven niet voor te staan, door aanpassing van de hoogte van de OZB.

## 2 Kaders, scenario's en advies

Zoals is betoogd is het gegeven de hoeveelheid ambities in relatie tot de budgettaire ruimte geen sinecure om bestuurlijke wensen en ambities in begrotingsscenario's samen te pakken. In algemene zin zou een spelregel 'afmaken waaraan we zijn begonnen' en een 'moratorium' op nieuwe grote bestuurlijke wensen heel heilzaam kunnen zijn voor de gewenste soliditeit van onze relatief kwetsbare financiële positie. Ook de organisatie is op dit moment onvoldoende geëquipeerd om boven op het huidige pakket aan activiteiten nieuwe ambities op te pakken. Dat betekent dat ook de inmiddels door u aangegeven (nieuwe) ambities binnen de huidige begrotingsruimte waarschijnlijk niet zijn te realiseren. Daarnaast heeft u reeds een deel van de kapitaallastenruimte voor vervangingsinvesteringen aangewend ter dekking van bestuurlijke wensen en staat het onderhoud kapitaalgoederen onder druk. Het ligt voor de hand om eventuele financiële ruimte in te zetten om deze weer op het afgesproken niveau te brengen.

De twee kernambities zijn vorig jaar als volgt gedefinieerd.

- 'Venlo kennisstad' - Versterking van de (groot-) stedelijke uitstraling van onze stad, en het (hoger- en beroeps-) onderwijs.
- 'Venlo sociale stad' - Het bieden van een stevig sociaal vangnet

Naast deze twee 'inhoudelijke' opgaven wordt er van ons als overheid nog iets anders gevraagd. We zullen naast de juiste balans tussen beide kernambities moeten blijven zoeken én op zoek gaan naar een andere, nieuwe verhouding tussen ons (als lokale overheid) en de samenleving, als gemeenschap van inwoners, bedrijven en instellingen.

Kijkend naar de sociaal-maatschappelijke opgave van onze stad is dat geen geringe opgave. Daarbij zijn er nog verschillen in aard en benaderingswijze van de beide kernambities. Hoewel investeringen in lange termijnambities over het algemeen enig uitstel kunnen lijden, geldt dat voor 'vangnetten' uiteraard niet. Venlo is immers een stad met een gezond verstand én een groot sociaal hart. Dat sluit overigens binnen die kernopgave een keuze over 'de mate waarin' natuurlijk niet uit.

### **Drie scenario's**

Op basis van het verkenningendebat laat zich grofweg een drietal scenario's schetsen op basis waarvan het gemeentelijk beleid kan worden bijgesteld. Scenario's die daarmee een bestuurlijke voorkeur, een bestuurlijke aanscherping betekenen van het bestaande ruimtelijk-economisch en sociaal-maatschappelijk beleid. Deze komen dus niet in de plaats van, maar zijn een verdere aanscherping van het bestaande beleid van Venlo. Dat betekent mogelijk wel ombuigingsmaatregelen elders binnen de begroting om deze mogelijk te maken. Nadrukkelijk dient hier gesproken te worden van ombuigingsmaatregelen omdat dit betekent dat u bij een gelijkblijvende begrotingsomvang doelen en dus ook middelen herschikt en/of het realiseren van doelen realiseert door andere activiteiten te ontwikkelen.

Gegeven de actuele ontwikkelingen met betrekking tot de budgettaire ontwikkeling in het sociaal domein betekent dit voor de begroting een extra opgave. De gemeente Venlo zal passende zorg en ondersteuning moeten blijven leveren binnen de daarvoor beschikbare middelen. Omdat, naar nu is gebleken, de

uitgaven op dit moment nog te hoog zijn om hieraan te kunnen voldoen zal er binnen het sociaal domein stevig moeten worden bijgestuurd en mogelijk ook elders binnen de begroting naar aanvullende dekking moeten worden gezocht.

Het zijn drie relatief eenvoudige schetsen van een bescheiden bijstelling van de hoofdkoers, waarbij het eerste scenario naar ons oordeel absoluut noodzakelijk is om bestaande en eventuele nieuwe ambities te realiseren. De andere twee scenario's zijn versterkingen van accenten die verbonden zijn aan één van de twee hoofdopgaven, hetzij de sociale opgave, hetzij de ruimtelijk-economische opgave. Bij deze accenten horen dan ook de verschillende eventueel door u aan te geven ambities.

#### A. Basisscenario

Tijdens het verkenningendebat heeft u duidelijk gemaakt waar voor u -in geografische zin- de prioriteit ligt, namelijk in onze kernen en wijken. Beperkte woningbouw voor jongeren, achterstallig onderhoud buiten het stadscentrum werden door meerdere fracties genoemd. Indachtig de opdracht in het collegeprogramma om met 'buurt bestuurt' en wijkgerichte aanpak aan het werk te gaan is dit een herkenbaar geluid.

Venlo is ondanks de economische tegenwind bewust blijven investeren in nieuwe projecten en activiteiten. Venlo heeft daarnaast een stevig vangnet geboden voor onze inwoners. Dit is vanzelfsprekend ten koste gegaan van de bedrijfsvoering, het onderhoud en onze vermogenspositie. Formatiereductie, taakverzwaring, transformatie en rolverandering gingen hand in hand. Inmiddels weten we ook dat deze formatiereductie, bij toegenomen taakverzwaring, een prijs heeft gehad. Het document dat u hierover recent van onze algemeen directeur heeft ontvangen is daar duidelijk in. We zullen de komende jaren moeten investeren in achterstallig onderhoud aan onze ambtelijke organisatie.

Zoals u heeft kunnen lezen in de omgevingsanalyse verkeert de Nederlandse economie op dit moment in een fase van hoogconjunctuur en nadert de piek van de conjuncturele cyclus. Dat is zichtbaar in de stijgende woningprijzen, het toegenomen consumentenvertrouwen en de dalende werkloosheidcijfers. Niettemin hebben lokale overheden nog veel last van de naweeën van de recessie en de door het rijk opgelegde taakstellingen en bezuinigingen. Hoewel de economische groei toeneemt en de rijksfinanciën sterk verbeterd is er ook in de afzonderlijke verkiezingsprogramma's van de op dit moment meest waarschijnlijke regeringspartijen wederom een efficiencytaakstelling op decentrale overheden opgenomen van 1,5%.

Dit basisscenario betekent dat Venlo pas op de plaats maakt, eerst afmaakt waar het aan is begonnen. Meer energie in het verder op orde brengen van de basis (organisatie en vermogenspositie). Binnen dit scenario past, naast onze dienstverlening aan inwoners zoals bereikbaarheid, het verbeteren van de archivering en het verminderen van wachttijden, ook voortzetting van de initiatieven op het gebied van wijkgericht werken, sociale innovatie en cocreatie.

De uitvoering van het coalitieakkoord ligt, een klein jaar voor de raadsverkiezingen, op schema. Gegeven de verwachting dat de conjunctuur in de volgende bestuursperiode opnieuw zal afnemen, maar ook rekening houdend met de raadsverkiezingen in maart volgend jaar, lijkt het verstandig om buitengewoon terughoudend te zijn met eventuele nieuwe wensen en ambities. 'Het dak repareren' en aansterken is het devies. Achterstallig onderhoud in de organisatie en aan de stad repareren, ruimte voor vervangingsinvesteringen en de financiële positie verbeteren. De begroting van Venlo kan een nieuwe periode van economische tegenwind naar onze overtuiging op dit moment immers niet aan zonder stevige ingrepen in voorzieningenniveau of stijging van lasten.

We brengen, in het laatste jaar van deze bestuursperiode, onze financiële huishouding op orde. We verleggen het accent van nieuwe investeringen naar (achterstallig) onderhoud aan de stad en de organisatie en van de binnenstad naar onze kernen en wijken.

U heeft de algemeen directeur gevraagd om aan te geven welke activiteiten en middelen er nodig zijn om de organisatie de komende jaren zo goed mogelijk op orde te brengen. Vraag en aanbod dienen met elkaar in evenwicht te worden gebracht. Dit hebben wij aangegeven in de paragraaf 'Investeringsplan organisatie' welke u in deze kadernota aantreft. Het investeringsplan maakt onderdeel uit van dit basisscenario.

In financiële zin betekent dit er in de begroting geen middelen beschikbaar komen voor nieuwe ambities anders dan het in stand houden van de bestaande activiteiten en ambities. In die zin is er in bestuurlijke zin, anders dan in de oorspronkelijke versie van de kadernota, geen sprake meer van een 'budgettair neutraal' scenario. De budgettaire tekorten in het sociaal domein zijn daarvoor te groot en ook naar verwachting in meerjarig kader ook nog niet opgelost.

We gaan voortvarend aan de slag met de aanpassingen aan de uitvoering van het sociaal beleid, we zullen over de gehele breedte van ons beleid inhoudelijke keuzes moeten maken (bezuinigen) om het te verwachten tekort te repareren en maken af waar we aan begonnen zijn. Nieuwe ruimte kan echter ook ontstaan indien u bereid bent om -hier boven op- de hiervoor noodzakelijk inhoudelijke afwegingen te maken.

#### B. Van vangnet naar springplank

Venlo heeft de afgelopen jaren voldoende geïnvesteerd in meer werkgelegenheid en in de afgelopen bestuursperiode extra aandacht gegeven aan de toeleiding naar de arbeidsmarkt. Nog steeds echter is een (te) grote groep inwoners afhankelijk van een uitkering. In dit scenario kiest u er nadrukkelijk voor om in te spelen op de mogelijkheden die de aantrekkelijke arbeidsmarkt biedt om de groep inwoners die afhankelijk is van een bijstandsuitkering aan het (betaald) werk te krijgen of te voorkomen dat ze daar (langdurig) gebruik van moeten maken. Het actief participeren door middel van (betaald- of vrijwilligers-) is immers het beste middel om mensen actief, gezond en zelfstandig te houden.



Dat betekent in aanvulling op de huidige uitvoering verdere aanscherping van het toegangsbeleid, verscherpte controle en handhaving en in alle gevallen verwijzing naar de 'kortste weg naar arbeid', eventueel met maatwerkoplossingen. Daarnaast versterkte inzet op het verder terugdringen van voortijdig schoolverlaten, aanpak van laaggeletterdheid en acquisitie van nieuwe bedrijvigheid.

Nadrukkelijk brengen wij bij u in beeld welke ontwikkelingen leiden tot welke mogelijke uitkomsten voor de (omvang) van de werkgelegenheid in Venlo, de regio en de Euregio.

### *C. Venlo kennisstad en regionaal centrum*

Venlo is de afgelopen jaren uitgegroeid tot een bruisende en competitieve Euregionale centrumstad. De stad Venlo is echter nog lang niet af. Een sterke aantrekkelijke stad biedt werk aan onze inwoners en is een uitdagende leer- en woonomgeving voor jongeren. In dit scenario worden de reeds geformuleerde ambities, zowel voor ons centrum als wat betreft de regionale rol, met de reeds toegekende middelen gehandhaafd met één toevoeging: herprogrammering van de grondexploitaties majeure projecten stedelijk centrum conform de notitie 'Venlo als brandpunt van interactie'.

### **Inhoudelijke kaders**

Het beeld dat naar voren komt uit het richtingendebat is een gemeentebestuur dat van mening is dat we de aandacht in geografische zin verleggen van het stadscentrum naar de dorpen en wijken. Voorlopig even geen nieuwe grootstedelijke ambities meer boven op het bestaande, investeren in goed onderhoud en beheer. Verder de hoogconjunctuur en de banengroei verzilveren in een significante daling van het aantal bijstandsgerechtigden en de daarvoor noodzakelijke beleidsaanpassingen en activiteiten entameren. En tot slot, de organisatie en onze financiële positie weer op orde brengen en (wellicht in de ogen van een enkeling hoe onbeduidend dan ook) een discussie voeren over (het karakter of de afschaffing van) de hondenbelasting.

Wat betreft de inhoudelijke kaders echter leidt de duiding van het verkenningendebat naar onze overtuiging niet tot ingrijpende wijzigingen ten opzichte van de vorig jaar, wel op onderdelen waarschijnlijk tot bijstelling van het tempo waarin wij onze inhoudelijke doelen kunnen realiseren. Dat betekent dat de volgende uitgangspunten (zonder toelichting) nog steeds onverkort van toepassing zijn voor de begroting 2018-2021.

1. Solidariteit met de kwetsbaarste inwoners
2. Loslaten van de 'sterkste' groep inwoners
3. Loslaten van de 'sterkste' kernen en wijken
4. De rol van de gemeente Venlo volgend op het maatschappelijk initiatief
5. Meer inwoners, minder overheid, een versterkt appèl op burgerschap
6. Sterker accent op arbeidsmarkt en innovatie
7. Sterker accent op eigen en onderscheidende identiteit Venlo
8. Het juiste schaalniveau voor al onze activiteiten

9. Maatschappelijke belangen of burgerinitiatieven in plaats van eigen beleid of procedures
10. 100.000 'meewerkers'
11. Investeren in de organisatie
12. Het op orde brengen van (achterstallig) onderhoud van de stad
13. Een meerjarige realistisch sluitende begroting en een duurzaam financieel beleid

Deze inhoudelijke kaders zijn door u te hanteren als een *compact 'normenkader'*, spelregels welke wij (zullen) hanteren bij het entameren van nieuw beleid en het doen van nieuwe voorstellen. Op basis hiervan kunt u het collegebeleid toetsen en eventueel zelf (initiatief-) voorstellen aandragen.

**Wij zullen deze kaders hanteren bij de keuze voor eventuele bezuinigingsvoorstellen. Daarbij merken we verder op dat we bezuinigingen op voorzieningen en activiteiten, die een bijdrage leveren aan het verminderen van kostbaardere vormen van zorg en ondersteuning, zoveel als mogelijk zullen ontzien.**

### **Resumerend**

De confrontatie van ieder van de geschetste scenario's met de inhoudelijke kaders leidt tot andere bestuurlijke keuzes ten aanzien van het honoreren van nieuwe bestuurlijke wensen en ambities of ten aanzien van de daarvoor vrij te maken capaciteit en/of middelen en de hiermee samenhangende noodzakelijk te maken inhoudelijke keuzes. Het strikt hanteren van deze kaders bij de bijstelling van ons (bestaande) beleid leidt naar onze overtuiging uiteindelijk tot een andere relatie tussen gemeente en inwoners en waarschijnlijk ook tot een andere verdeling van middelen binnen onze begroting.

Zo zullen investeringen in de gemeentelijke dienstverlening weliswaar passen bij het basisscenario, de wijze waarop dit dient te plaats vinden en ten koste waarvan wordt in belangrijke mate ingekleurd door de inhoudelijke kaders. Dat geldt evenzo voor de twee scenario's waarin of het accent ligt op het verder versterken van onze grootstedelijke uitstraling en economische basis of anderszins juist op het versterken van de participatie.

De combinatie van het hieraan voorafgaande wijst in de richting van scenario a. (basisscenario). Dit scenario achten wij noodzakelijk om op een adequate manier uitvoering te geven aan het bestaande beleid zoals dat door u in het verleden is vastgesteld. Scenario a. is in die zin 'randvoorwaardelijk' voor het kunnen leveren van de afgesproken productie en resultaten.

Niet kiezen voor scenario a. is kiezen voor bezuinigingen op bestaande ambities en activiteiten tot het niveau dat nodig is om het bestaande beleid binnen de beschikbare middelen uit te (blijven) voeren. Dit kan betekenen dat we de omvang en kwaliteit van de dienstverlening en de uitvoering (noodgedwongen moeten) gaan terugbrengen omdat daarvoor simpelweg de formatie en/of de financiële ruimte ontbreekt. Bijvoorbeeld langere wachttijden aan het loket, minder kwaliteit ten aanzien van projecten en kapitaalvernietiging als gevolg van achterstallig onderhoud.

## 3

# Budgettaire context

In dit hoofdstuk wordt de budgettaire context beschreven, waarbinnen de begrotingsvoorbereiding 2018-2021 zal plaatsvinden. Allereerst zal het financieel meerjarenperspectief worden toegelicht. Vervolgens zullen de belangrijkste budgettaire aandachtspunten en ontwikkelingen aan de orde komen die van invloed zijn op de begroting 2018-2021.

### **Financieel meerjarenperspectief**

De programmabegroting 2017 – 2020 vormt het uitgangspunt voor het financieel meerjarenperspectief. De financiële informatie uit de programmabegroting 2017-2020 is aangevuld met:

- Raadsbesluiten die genomen zijn na vaststelling van de programmabegroting 2017 – 2020;
- Verwachte inflatie loon- en prijsstijgingen, inclusief compensatie gemeentefonds en OZB;
- Ontwikkelingen gemeentefonds op basis van september- en decembercirculaire 2016;
- De jaarschijf 2021.
- Financiële gevolgen raadsvoorstellen Project Informatiebeheer op Orde en Vierpaardjes: de besluitvorming over deze raadsvoorstellen vindt gelijktijdig met deze Kadernota plaats. In beide raadsvoorstellen stellen wij u voor een voorschot te nemen op de begrotingsruimte. Bij een positief besluit van uw raad nemen wij de financiële gevolgen op in het meerjarenperspectief, waarbij bij de behandeling van de begroting inhoudelijke keuzes gemaakt moeten worden. Vooruitlopend hierop hebben wij de financiële gevolgen van beide voorstellen verwerkt in het budgettaire beeld van deze Kadernota.

Dit resulteert in de volgende tabel:

## Kadernota 2018

Budgettair kader	2018	2019	(bedragen x € 1.000)	
			2020	2021
<b>Baten</b>				
A Stand vastgestelde begroting 2017	390.214	389.270	394.697	394.697
B Raadsbesluiten na vaststelling begroting	-2.775	-2.716	-2.894	-2.894
C Autonome ontwikkelingen 2021 tov 2020				6.428
<i>Subtotaal baten begroting 2017</i>	387.438	386.553	391.803	398.230
<b>Nieuwe ontwikkelingen Kadernota 2018:</b>				
D Inflatie, inclusief compensatie gemeentefonds en OZB	2.622	2.599	2.599	2.601
E Overige ontwikkelingen gemeentefonds	1.700	2.327	2.382	3.055
<i>Subtotaal nieuwe ontwikkelingen baten</i>	4.322	4.926	4.981	5.656
<b>Totaal batenniveau na Kadernota 2018</b>	<b>391.761</b>	<b>391.479</b>	<b>396.784</b>	<b>403.887</b>
Budgettair kader	2018	2019	(bedragen x € 1.000)	
			2020	2021
<b>Lasten</b>				
A Stand vastgestelde begroting 2017	388.443	387.843	392.749	392.749
Versterking weerstandsvermogen	1.771	1.426	1.947	1.947
B Raadsbesluiten na vaststelling begroting	-2.592	-2.716	-2.894	-2.894
Aanpassing versterking weerstandsvermogen n.a.v. raadsbesluiten	-183			
C Autonome ontwikkelingen 2021 tov 2020				6.973
<i>Subtotaal lasten begroting 2017</i>	387.438	386.553	391.803	398.775
<b>Nieuwe ontwikkelingen Kadernota 2018:</b>				
D Inflatie, inclusief compensatie gemeentefonds en OZB	3.203	3.178	3.177	3.176
E Overige ontwikkelingen gemeentefonds	634	606	606	606
<i>Subtotaal nieuwe ontwikkelingen lasten</i>	3.837	3.784	3.783	3.782
<b>Totaal lastenniveau na Kadernota 2018</b>	<b>391.275</b>	<b>390.337</b>	<b>395.586</b>	<b>402.558</b>
<b>Saldo budgettair beeld na Kadernota</b>	<b>485</b>	<b>1.142</b>	<b>1.198</b>	<b>1.329</b>
Raadsvoorstel Project Informatiebeheer op orde	-825	-888	-543	-560
Raadsvoorstel Vierpaardjes*	-38	-75	-113	-263
<b>Saldo budgettair beeld inclusief raadsvoorstellen</b>	<b>-377</b>	<b>179</b>	<b>543</b>	<b>506</b>

\* de lasten Vierpaardjes lopen op tot € 1,2 miljoen structureel met ingang van 2024

### Toelichting financieel meerjarenperspectief

Zoals te zien is in bovenstaande de tabel is het uitgangspunt voor onze begrotingsvoorbereiding 2018-2021 exclusief de aanvullende raadsvoorstellen Vierpaardjes en Project informatiebeheer op orde vooralsnog sluitend. Rekening houdend met deze raadsvoorstellen ontstaat er in 2018 al een financiële opgave.

De jaren daarna zijn nog licht positief. Hierbij past echter nog een belangrijke kanttekening:

Onze gemeente staat voor belangrijke financiële en beleidsmatige uitdagingen. Deze uitdagingen kunnen van invloed zijn op de financiële opgave in het begrotingsproces 2018-2021. Verderop in dit hoofdstuk gaan wij nader in op de belangrijkste uitdagingen

#### A. Stand vastgestelde begroting 2017 en versterking weerstandsvermogen

De programmabegroting 2017 – 2020 laat een begrotingsoverschot zien van € 1,8 miljoen in 2018 oplopend tot € 1,9 miljoen structureel. Uw raad heeft besloten de overschotten in te zetten ter versterking van het weerstandsvermogen (t/m 2020). In de kadernota wordt ten behoeve van het financieel perspectief deze lijn doorgetrokken naar 2021. De noodzaak en omvang tot reserveringen van het weerstandsvermogen zal worden afgewogen bij de begroting 2018-2021 tegen de achtergrond van de ontwikkeling van de integrale ratio weerstandsvermogen.

#### B. Raadsbesluiten na vaststelling begroting

Na vaststelling van de Programmabegroting 2017-2020 heeft uw raad de Finrap 2016 vastgesteld. Deze heeft geleid tot beperkte wijzigingen in de meerjarenbegroting. Daarnaast is nog een aantal losse raadsbesluiten financieel vertaald in de begroting. Het betreft Toekomst doelgroepenvervoer (RB16-20), Duurzame maatregelen sporthal Zuid (RB16-55), Voorzieningen in de onderwijshuisvesting (RB16-82) en Vervlechting Greenport Venlo (RB16-86). Per saldo zijn deze wijzigingen budgettair neutraal. Tenslotte zijn de financiële consequenties van een tweetal raadsvoorstellen omtrent parkeren in de begroting verwerkt (RB16-65 en RB17-9). Het voorstel dat uw raad op 19 oktober 2016 (RB16-65) heeft vastgesteld, was van invloed op het totale bedrag dat in 2018 wordt toegevoegd aan het weerstandsvermogen. De mutatie hierop is afzonderlijk inzichtelijk gemaakt.

#### C. Autonome ontwikkelingen 2021 t.o.v. 2020

In de kadernota komt voor het eerst de jaarschijf 2021 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 nadelig door tot een bedrag van € 0,5 miljoen. Dit wordt voornamelijk veroorzaakt door het budget voor verkiezingen dat in 2021 is opgenomen in de begroting en de actualisatie van de reserve kapitaallasten stadskantoor.

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

De inflatiepercentages die gehanteerd worden voor het opstellen van de begroting 2018-2021 zijn gebaseerd op de ramingen van het Centraal Plan Bureau zoals gepubliceerd op 24 maart 2017:



- Prijsindex, prijs overheidsconsumptie netto materieel (IMOC): 1,6%
- Loonindex: prijs overheidsconsumptie beloning werknemers: 2,4%
- Index belastingen (eigen berekening): gewogen gemiddelde van de prijsindex (40%) en de loonindex (60%): 2,1%

Wij stellen voor om met ingang van 2018 ook voor parkeeropbrengsten weer de index te hanteren gelijk aan de overige belastingen. Tot en met 2017 werd voor parkeren standaard uitgegaan van een inflatie van 2,2%. De uitgangspunten zijn niet meer actueel en aansluiting bij de standaard indexering ligt meer voor de hand.

De stijging van lonen en prijzen wordt deels gecompenseerd door een verhoging van het gemeentefonds en de hogere belastingopbrengsten. Per saldo resteert nog een tekort van € 0,6 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.

Voor leges en heffingen geldt het uitgangspunt van 100% kostendekkendheid.

#### E. Overige ontwikkelingen gemeentefonds

Elke Nederlandse gemeente ontvangt uitkeringen uit het gemeentefonds. Doel is een verdeling van de beschikbare financiële middelen over gemeenten te realiseren, die elk van de gemeenten in staat stelt om hun inwoners een gelijkwaardig voorzieningenpakket tegen globaal gelijke lastendruk te kunnen leveren. De uitkeringen uit het gemeentefonds vormen een algemeen dekkingsmiddel waarvan de besteding vrij is.

In de begroting zijn bedragen opgenomen voor uitkeringen die onze gemeente verwacht te ontvangen uit het gemeentefonds op basis van de meicirculaire 2016. Op basis van de informatie die op dit moment bekend is (september- en decembercirculaire en de najaarsnota van het Rijk), is een nieuwe inschatting gemaakt van de uitkeringen die onze gemeente verwacht te ontvangen uit het gemeentefonds.

De bedragen bij “overige ontwikkelingen gemeentefonds” betreft het verschil tussen hetgeen op dit moment in onze begroting is opgenomen en de verwachting op basis van de laatste informatie m.b.t. het gemeentefonds. Deze bedragen zijn exclusief de loon- en prijscompensatie van het gemeentefonds, aangezien dit is verwerkt onder D “Inflatie, inclusief compensatie gemeentefonds en OZB”. Er is rekening gehouden met het door uw Raad aangenomen amendement waarbij een deel van de septembercirculaire is ingezet ten gunste van de begroting 2017 – 2020 (€ 0,8 miljoen 2018 en € 0,9 miljoen structureel vanaf 2020).

In de decembercirculaire 2016 is een structurele vergoeding opgenomen van € 0,6 miljoen voor armoedebestrijding bij kinderen. De doorwerking naar de uitgavenkant is opgenomen onder de lasten bij E.

### **Budgettaire ontwikkelingen en aandachtspunten**

Zoals hiervoor al aangegeven ontstaat er in 2018 al een financiële opgave als we rekening houden met de raadsvoorstellen Vierpaardjes en Project Informatiebeheer op orde. Aanvullend hierop past nog de belangrijke kanttekening dat we voor een aantal financiële en beleidsmatige uitdagingen staan die van invloed zijn op de financiële opgave in het begrotingsproces 2018-2021. In deze paragraaf gaan wij inhoudelijk in op deze ontwikkelingen en aandachtspunten welke in de begroting 2018 -2021 financieel en/of beleidsinhoudelijk vertaald worden.

De opsomming in deze paragraaf is niet limitatief. Het betreft de meest in het oog springende majeure ontwikkelingen. Bij de uitwerking van de Programmabegroting 2018-2021 presenteren wij een volledig beeld van de ontwikkelingen.

De paragraaf bestaat uit twee onderdelen:

1. Budgettaire en beleidsmatige ontwikkelingen die beleidsinhoudelijk en/of financieel nog niet of onvoldoende vertaald zijn in de begroting. Hier ligt dus nog een beleidsmatige en/of financiële opgave;
2. Overige ontwikkelingen waarom u als raad nadrukkelijk heeft gevraagd, dan wel waarvan ons college van mening is dat deze een onderdeel moeten zijn van de budgettaire context van deze Kadernota. Hierbij zijn nog keuzes mogelijk. Bij deze ontwikkelingen geven wij tevens aan in welk Kadernotascenario deze wel of juist niet zouden passen.

#### 1. Ontwikkelingen die leiden tot een beleidsmatige en/of financiële opgave

De volgende ontwikkelingen komen in deze paragraaf aan bod:

A	Sociaal domein
B	BUIG
C	Gemeentefonds in relatie tot regeerakkoord
D	Taakstellingen
E	Vluchtelingen en statushouders
F	Omgevingswet

G	Herprogrammamering woningbouwprogramma
H	Onderhoud wegen
I	Verwacht negatief jaarrekeningresultaat
J	Ontwikkeling weerstandsvermogen
K	Onderwijshuisvesting incl. MFA Op den Berg
L	Gemeenschapsaccommodaties

- A. Sociaal domein

U heeft voor het sociaal domein opdracht gegeven om passende zorg en ondersteuning te bieden binnen de beschikbare financiële kaders. Deze kaderstelling blijft ook het uitgangspunt voor de komende jaren en deze Kadernota. Passende zorg en ondersteuning wordt aan onze inwoners geboden, maar de prognoses voor het sociaal domein passen niet binnen de beschikbare budgettaire kaders. Vanwege de omvangrijke overschrijding van het sociaal domein in de jaarrekening 2016 wordt op korte termijn in beeld gebracht wat voor structurele effecten dit heeft voor de toekomstige prognoses van de uitgaven en welke extra aanvullende maatregelen dan nodig zijn voor 2017 en 2018. De belangrijkste maatregelen hiertoe betreffen het herijken van de toegang en een andere manier van inkopen. Daarbij zal sprake zijn van een vermindering van het aantal aanbieders, prestatieafspraken met aanbieders en budgetplafonds. Deze andere wijze van inkopen zal met ingang van 2018 nu over de volle breedte van het sociale domein verscherpt worden ingezet en daardoor naar verwachting leiden tot grotere besparingen dan tot nu toe voorzien.

Deze al ingezette koers is niet zonder risico's. Op dit moment kan niet goed onderbouwd worden aangegeven hoe groot deze risico's zullen zijn voor 2018. Dat kunnen we wel in het najaar als onderdeel van de Programmabegroting 2018 – 2021. Dan hebben we namelijk meer zicht op de inkoopafspraken 2018 en zijn we in staat om het daarmee verband houdende risico aan te geven. We hebben geleerd van het tekort over 2016 om deze risico's nauwlettend te monitoren.

Het budgettaire kader voor het sociaal domein voor 2018 en verder is nagenoeg gelijk aan die van 2017 gebaseerd op de prognoses van de integratie-uitkering sociaal domein van het rijk voor 2018 en verder. De daling van de integratie-uitkering sociaal domein in de jaren 2015 – 2017 komt daarmee tot een eind. Of en wanneer deze integratie-uitkering wordt vervangen door integrale opname in het gemeentefonds en welke herverdelingseffecten dat heeft voor Venlo is op dit moment niet bekend en naar verwachting een onderwerp voor het nieuwe kabinet.

- B. BUIG

Onze gemeente ontvangt een gebundelde uitkering (BUIG) om daarmee de uitkeringen in het kader van de Participatiewet te financieren. Op grond van de verdeelsystematiek van het Rijk wordt objectief het aantal bijstandsuitkeringen

dat we in Venlo mogen hebben, vastgesteld. Het model gaat uit van minder uitkeringen dan we daadwerkelijk verstrekken. Vanwege sterke fluctuaties in het uitkeringenbestand is het erg lastig te voorspellen hoe het aantal te verstrekken uitkeringen zich de komende tijd zal gaan verhouden ten opzichte van de gebundelde uitkeringen die onze gemeente ontvangt. We hebben nog steeds te maken met een behoorlijke instroom van statushouders in de uitkering. Hoewel de verwachting is dat het risico kleiner zal zijn vergeleken met het afgelopen jaar, vormt de BUIG nog steeds een belangrijk aandachtspunt en wordt ook voor het komend jaar - conform laatste prognoses - nog steeds een tekort verwacht.

- *C. Gemeentefonds in relatie tot regeerakkoord*

Op 15 maart jl. zijn de verkiezingen voor de Tweede Kamer geweest. De komende periode vindt kabinetsformatie plaats. Het nieuwe (nog vast te stellen) regeerakkoord kan een behoorlijke impact hebben op de inkomsten van gemeenten en het beleid. Het accres van de algemene uitkering uit het gemeentefonds is gekoppeld aan de hoogte van de accresgerelateerde uitgaven van het Rijk. Het zogenaamde “samen de trap op en samen de trap af met het Rijk”. Indien er ingezet wordt op lastenverlichting of op intensivering van beleid op de accres gerelateerde beleidsposten is bepalend voor de mate van financiële ruimte voor gemeenten. Momenteel worden er gesprekken gevoerd om te komen tot een nieuw regeerakkoord. Diverse partijen hebben een efficiencykorting van 1,5% op het gemeentefonds opgenomen.

#### *Opschalingskorting*

In het gemeentefonds is door het Rijk een opschalingskorting vastgesteld van olopend € 1 miljard in 2025. Deze opschalingskorting is in de gepresenteerde cijfers van deze kadernota verwerkt tot en met 2021. Hoewel deze opschalingskorting door de lokale overheden ter discussie gesteld wordt is deze korting nog steeds van toepassing en door het Rijk vastgesteld. Buiten het meerjarenperspectief ontwikkelt de opschalingskorting zich als volgt (bedragen ten opzichte van 2021):

- 2022: -/- € 0,7 miljoen
- 2023: -/- € 1,4 miljoen
- 2024: -/- € 2,2 miljoen
- 2025: -/- € 3,0 miljoen

- *D. Taakstellingen*

Voor 2018 staat nog een bedrag open van bijna € 1 miljoen euro openstaande taakstellingen olopend naar € 1,4 miljoen in 2020, zoals vermeld in de begroting 2017. Het gaat hierbij om taakstellingen op het gebied van deregulering en minder

bureaucratie, inkoop efficiency, subsidiebeheer, taakstelling nieuw zwembad, sociaal domein en bestuursopdracht restantkredieten. Hoewel we volop inzetten op het behalen van deze taakstellingen, blijft het voor onze gemeente een opgave om alle taakstellingen volledig te realiseren.

- *E. Vluchtelingen en statushouders*

Venlo heeft in 2016 circa 300 statushouders gehuisvest en de verwachting voor 2017 is 180. Zij maken gebruik van dezelfde sociale infrastructuur die wij voor al onze burgers inzetten. Door hun achtergrond verwachten we dat zij bovenop de bestaande voorzieningen nog tijdelijk extra ondersteuning nodig hebben om een plek te vinden in onze samenleving en om volledig zelfredzaam te worden. Dit wordt onderkend door het Rijk en wij krijgen hier ook extra middelen voor. Door de grote instroom uit 2016 is er een vertraging ontstaan in de sluitende aanpak voor statushouders. Het effect van het inlopen van deze achterstand brengt mogelijk risico's met zich mee.

- *F. Omgevingswet*

Op 1 juli 2015 heeft een ruime meerderheid van de Tweede Kamer ingestemd met de Omgevingswet. Begin 2016 stemde ook de Eerste Kamer in met het wetsvoorstel. In 2017 en 2018 werkt het kabinet verder aan de Nationale Omgevingsvisie. De wet treedt in 2019 in werking.

De komst van de Omgevingswet betekent dat er veel verandert. De wet bundelt bijvoorbeeld 26 bestaande wetten voor onder meer bouwen, milieu, water, ruimtelijke ordening en natuur. De veranderingen die de wet met zich meebrengt, hebben o.a. betrekking op een nieuwe rol van bestuur en werkorganisatie, nieuw planinstrumentarium zoals omgevingsvisie en omgevingsplan, meer bestuurlijke afwegingsruimte, meer burgerparticipatie, intensievere samenwerking met ketenpartners en een digitaal systeem dat ondersteuning hieraan biedt. De initiatiefnemer komt centraal te staan. Kortom, een heel andere manier van werken. Het is belangrijk dat wij nu al beginnen met de voorbereidingen. Anders lukt het niet om de wet in 2019 goed in te laten gaan.

De impact van de Omgevingswet zal groot zijn, echter in dit stadium is het nog heel erg lastig om een reële inschatting te maken van de kosten die hiermee gepaard gaan.

- *G. Herprogrammering woningbouwprogramma*

De woningbouwprogrammering in de gebiedsontwikkelingen Q4 en Maaswaard is als gevolg van demografische en maatschappelijke ontwikkelingen toe aan een herijking. Deze vindt in 2017 plaats en zal in elk denkbaar scenario leiden tot een kwantitatieve reductie met een verminderde opbrengsten tot gevolg. Een eerste financiële indicatie wordt rond de zomer verwacht.



- *H. Onderhoud wegen*

Het in 2008 vastgesteld kwaliteitsniveau voor de openbare ruimte vormt nog steeds het uitgangspunt voor de kwaliteit van het wegareaal. De beschikbare middelen voor onderhoud van dit wegenareaal zijn niet meer in overeenstemming met het vastgestelde kwaliteitsniveau. In een nieuw, nog vast te stellen onderhoudsplan voor het wegareaal zullen beleid en middelen met elkaar in evenwicht gebracht moeten worden. Bij een vastgesteld kwaliteitsniveau behoort het beschikbaar stellen van voldoende middelen, of andersom, bij onvoldoende middelen behoort het kwaliteitsniveau aangepast te worden. Wij streven ernaar om het onderhoudsplan tijdig ter besluitvorming aan u voor te leggen, zodat dit meegenomen kan worden in de begroting 2018 en verder.

- *I. Verwacht negatief jaarrekeningresultaat*

Het voorlopig gerealiseerde rekeningresultaat over 2016 bedraagt € 9,6 miljoen negatief. Daarvan is €11,9 miljoen te herleiden tot het sociaal domein, waarvan €7,5 miljoen ten laste wordt gebracht van de daarvoor beschikbare reserve. Er resteert op het sociaal domein dus een tekort van €4,4 miljoen. Dit bedrag komt, net als de overige €5,2 miljoen, ten laste van de algemene reserve. Het resultaat van de jaarrekening 2016 is voornamelijk incidenteel van aard met uitzondering van het resultaat binnen het sociaal domein.

Als gevolg van het negatieve resultaat en het structurele karakter hiervan binnen het sociaal domein verslechtert de financiële positie ten opzichte van de verwachtingen substantieel. Het negatieve rekeningresultaat heeft tot gevolg dat de algemene reserve substantieel daalt, hetgeen niet in de meerjarenbegroting is voorzien. Dit heeft een forse negatieve invloed op de meerjarige ontwikkeling van de solvabiliteitsratio, ratio weerstandsvermogen en omvang van de algemene reserve.

Op basis van de huidige ontwikkelingen kan, zonder forse bijsturingmaatregelen, niet voldaan worden aan de door de provincie gestelde voorwaarde om de ratio weerstandscapaciteit vanaf 2018 minimaal 1,0 te laten zijn. De solvabiliteitsratio bevindt zich aan de lage kant.

Gezien het structurele karakter van het resultaat binnen het budgettair kader Sociaal Domein zullen er forse maatregelen getroffen moeten worden om de uitgaven voor zowel de korte als de lange termijn weer binnen het door de gemeenteraad vastgestelde budgettair kader te brengen en te voorkomen dat de financiële positie verder verslechterd. Daarnaast zullen er aanvullende keuzes gemaakt moeten worden waarmee het weerstandsvermogen uiterlijk in 2018 weer op peil gebracht wordt..

Op basis van de door uw raad vastgestelde 'spelregels' is het belangrijk dat zowel het ambtelijk apparaat, het college en de gemeenteraad tijdig anticiperen op (niet voorziene) financiële implicaties door het tijdig en concreet bijsturen en door het

treffen van (beleidsinhoudelijke) maatregelen. Het tijdig rapporteren voor wat betreft de inhoudelijke en financiële resultaten is hierbij van essentieel belang. Hiervan zijn wij ons terdege bewust en zullen hierin de noodzakelijke maatregelen treffen.

In de door uw raad vastgestelde (meerjaren)begroting 2017 – 2020 was nog een (meerjarig)begrotingsoverschot voorzien ter versterking van het eigen vermogen. Het daadwerkelijk realiseren van deze financiële resultaten is een belangrijke vereiste hierbij. De (meerjaren)begroting is voorzien van opgaven 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 zoals de decentralisaties sociaal domein. Het voeren van een stringent begrotingsbeleid en toepassing van de door de raad vastgestelde spelregels budgetdiscipline zijn hierin essentieel en noodzakelijk om de financiële positie niet verder te verslechteren. De versterking van de financiële positie maakt expliciet onderdeel uit van het afwegingskader zoals dat in het basisscenario is opgenomen.

- *J. Ontwikkeling weerstandsvermogen*

Het weerstandsvermogen is het vermogen van de gemeente om financiële tegenvallers op te kunnen vangen. Doelstelling is om voldoende middelen ter beschikking te hebben om niet begrote kosten te dekken, waarbij onze risicobereidheid is: “Venlo wil geen risicomijdende gemeente zijn”.

De ratio weerstandscapaciteit is een hulpmiddel om het weerstandsvermogen te kunnen meten en bestaat uit de relatie tussen het risicoprofiel (de benodigde weerstandscapaciteit) en de beschikbare middelen om onverwachte tegenvallers op te vangen (beschikbare weerstandscapaciteit). Een lager risicoprofiel en/of meer beschikbare middelen leiden tot een hogere waarde van de ratio.

Op basis van het voorlopige jaarrekeningresultaat 2016 komt de waarde van de ratio voor onze gemeente (jaarrekening 2016) uit op 0,68<sup>1</sup>. De ratio bevindt zich hiermee substantieel onder de streefnorm van 1,0.

Indien niet tijdig (2018) voldaan kan worden aan deze norm, betekent dit dat ook niet voldaan kan worden aan de afspraken die in het kader van het financieel verdiepingsonderzoek in 2015 zijn gemaakt. Dit kan, mede in relatie tot de

---

<sup>1</sup> Hierbij de kanttekening dat bij 3 risico's PM is weergegeven bij de financiële impact. Bij deze risico's is conform beleid € 200.000 meegenomen in de benodigde weerstandscapaciteit. De vraag is of dit reële inschattingen zijn van de financiële impact bij deze risico's.

structurele doorwerking, mogelijk gevolgen hebben voor wat betreft het te hanteren toezicht door de provincie.

Onze gemeente kan invloed uitoefenen op de hoogte van de ratio door effectiever te sturen op beheersmaatregelen, door risico's te vermijden, door risico's over te dragen of (bewust) te accepteren en/of door haar reserves (algemene reserve, grondreserve, overige bestemmingsreserves) aan te vullen.

- *K. Onderwijshuisvesting*

Op dit moment worden gesprekken gevoerd met de schoolbesturen om te komen tot een strategisch onderwijshuisvestingsplan. In de komende programmaperiode zal een aantal vervangingsinvesteringen moeten worden gedaan op het gebied van onderwijshuisvesting. Dit is noodzakelijk omdat de levensduur (technisch/economisch) van bestaande schoolgebouwen eindig is en de gemeente een wettelijk taak heeft om te voorzien in adequate onderwijshuisvesting vanuit haar zorgplicht. Daarnaast dienen er in de programmaperiode nog investeringen te worden gedaan die worden aangemerkt als 'levensduurverlengend' van bestaande onderwijsgebouwen. De (vervangings)investeringen zullen onderdeel zijn van de integrale afweging binnen het kapitaallastenplafond.

MFA Op den Berg vormt een onderdeel van deze onderwijshuisvesting. Het hiervoor bestemde plan is nog niet gereed. Op het moment dat dit plan gereed is, zal hiervoor een afzonderlijke afweging worden gemaakt.

- *L. Gemeenschapsaccommodaties*

Onderdeel van het vastgestelde beleid gemeenschapsaccommodaties is het opstellen van integrale plannen per gemeenschapsaccommodatie. Deze uitwerking is nog niet gereed. Op het moment dat deze plannen gereed zijn, zal hiervoor een afzonderlijke afweging worden gemaakt.

## 2. Overige ontwikkelingen

Over onderstaande ontwikkelingen heeft u reeds eerder gesproken, waarbij u heeft aangegeven dat deze een plek zouden moeten krijgen in de Kadernota, dan wel meerjarenbegroting. Enkele onderwerpen hebben wij hieraan toegevoegd. Wij geven bij elk onderwerp aan in welk scenario dit past. De scenario's worden in hoofdstuk 3 "scenario's" verder toegelicht en luiden als volgt::

A. Basisscenario, het basispad

B. Van vangnet naar springplank

C. Venlo kennisstad en regionaal centrum.

Onderstaande opsomming is niet limitatief. Het betreft zoals hiervoor al aangegeven onderwerpen waarvan u zelf reeds eerder heeft aangegeven dat deze een plek zouden moeten krijgen in de afwegingen rond de Kadernota, dan wel meerjarenbegroting. Daarnaast heeft ons college hier nog enkele onderwerpen aan toegevoegd.

Onderwerp	Passend binnen scenario			Indicatie bedrag
	A	B	C	
Organisatie op orde	x			€ 1.750.000 (structureel) € 500.000 (2018 en 2019)
Cradle tot cradle			x	€ 1.000.000 (structureel)
Uitvoeringsplan stadsdeelcentra			x	PM
Aanpak laaggeletterdheid		x		€ 900.000 (structureel)
Agenda Groen en Water			x	€ 500.000 (voorinvestering)
Lokaal gezondheidsbeleid		x		€ 200.000 (structureel)

Bij het opstellen van de Programmabegroting 2018-2021 worden bovenstaande onderwerpen die passen binnen het gekozen scenario integraal afgewogen ten opzichte van de overige begrotingsvoorstellen die worden ingediend en die eveneens passen binnen het gekozen scenario. Dit geldt zowel voor exploitatie- als voor investeringsvoorstellen.

# 4

## Investeringsparagraaf organisatie

### Investeringsparagraaf organisatie

#### *Organisatieperspectief*

Een realistisch en wenkend toekomstperspectief voor een stad met een aantal bijzondere opgaven, goede dienstverlening en voldoende, goed bereikbare voorzieningen. Het is allemaal minder vanzelfsprekend dan het op het eerste gezicht lijkt. De afgelopen jaren is onze organisatie, als gevolg van laagconjunctuur en bezuinigingen geconfronteerd met een stevige reductie van formatie en middelen bij een (tegelijkertijd) sterk toegenomen gemeentelijk takenpakket. Ook de verwachtingen die er maatschappelijk zijn gegroeid ten aanzien van hetgeen er van de lokale overheid wordt gevraagd en de daarbij behorende wet- en regelgeving trekken een flinke wissel op zowel bestuur als organisatie. De volgende grote opgave in dit verband is de invoering van de Omgevingswet per 1 januari 2019.

In deze investeringsparagraaf geven wij aan wat er nodig is om zowel de dienstverlening op korte en lange termijn te kunnen blijven waarborgen, als de noodzakelijke innovatie mogelijk te maken bij garantie dat de prestaties in overeenstemming zijn met het huidig ambitieniveau. De burgers zullen beter en sneller kunnen worden bediend en raad en college kunnen voldoen aan de verplichte wet- en regelgeving. In de wetenschap dat de uitvoering de etalage vormt van de gemeentelijke overheid en burgers enkel bereid zijn om een bijdrage te leveren aan de overheid als deze haar beloftes (ook in de operatie) waar maakt.

De benodigde investeringen hebben betrekking op de volgende thema's:

1. Excellente dienstverlening;
2. Ict infrastructuur;
3. Informatieveiligheid;
4. Informatiebeheer op orde;
5. Integriteitsbeleid.

#### 1. Excellente dienstverlening

In 2015 hebben wij de dienstverleningsvisie "Venlo Voorop" vastgesteld. Deze visie beschrijft de excellente dienstverlener die de gemeente Venlo in 2020 wil zijn. Op onderdelen liggen we op koers, zoals de digitale dienstverlening die sterk verbeterd is sinds de lancering van de nieuwe gemeentelijke website. In 2016 hebben we echter ook geconstateerd dat we niet overal onze ambities van excellente dienstverlener niet kunnen waarmaken. De wachttijden aan de telefoon zijn in 2016 lang geweest en burgers moesten voor het maken van een afspraak aan



de balie tijdens piekperioden soms meerdere weken wachten. Ook bij (de digitalisering van) het gemeentelijke archief zijn knelpunten geconstateerd. Voor een belangrijk deel zijn de bezuinigingen van de afgelopen jaren en de te geringe investeringen in de vernieuwingen aan te wijzen als reden voor het achterblijvend niveau van deze onderdelen. Daarnaast is de inrichting van de dienstverlening momenteel onvoldoende toegesneden op de veranderende vraag en verwachting vanuit de moderne samenleving.

De aard en omvang van de klantcontacten gaan in de toekomst sterk wijzigen. Onze ambitie om een groot deel van binnenkomende vragen direct en goed in het klantcontactcenter (KCC) te kunnen afhandelen vergt aanpassingen in de dienstverleningsketens die de gehele gemeentelijke organisatie (en steeds vaker ook externe partners) raken. De gemeentelijke inzet van sociale media en digitale dienstverleningskanalen zal enorm toenemen. Onderliggende dienstverleningsprocessen dienen verder geautomatiseerd te worden. Een vergroting van ons aanpassingsvermogen is nodig om goed op deze ontwikkelingen vanuit de samenleving en het Rijk te kunnen anticiperen.

Om onze dienstverlening te borgen én beter bestendig te maken voor de toekomst, zijn investeringen vereist. In 2017 wordt, op basis van de dienstverleningsvisie, een nieuwe klantcontactstrategie ontwikkeld met aandacht voor onder meer kanaalsturing, procesmanagement, technische infrastructuur en bemensing.

Om de excellente dienstverlening te realiseren is een aanzienlijke investering van €500.000 nodig in 2018 en 2019. Deze incidentele middelen van zijn bestemd voor onze nieuwe klantcontactstrategie die in 2017 wordt ontwikkeld en welke in 2018 en 2019 een omslag moet laten plaats vinden naar een modern, effectiever en toekomstbestendig klantcontactcenter (KCC). Zonder volledig op de vaststelling van de strategie vooruit te lopen, zullen investeringen nodig zijn voor de verbreding van de personele inzetbaarheid om flexibeler te kunnen anticiperen op de klantvraag, voor effectieve kanaalsturing (tussen telefoon, website, e-mail, social media, balie, post), voor kennismanagement en voor kwaliteitsmanagement.

## 2. ICT infrastructuur

In 2013 is gestart met het samenwerken op het gebied van ICT infrastructuur door de gemeenten Roermond, Weert en Venlo (ICT NML). Daarmee is een weg ingeslagen die op (middel)lange termijn ervoor dient zorg te dragen dat meerdere Noord en Midden Limburgse gemeenten extra toegevoegde waarde halen uit hun ICT-infrastructuur. In eerste instantie heeft dat gerealiseerd in synergie-effecten, zoals gezamenlijke inkoop van hard- en software. Na deze periode worden ook andere synergie-aspecten belangrijk. Namelijk het snel kunnen aanbieden van

allerlei effectieve ICT-infrastructuren om ook andersoortige informatiesystemen goed te kunnen faciliteren.

Tot voor kort werd door de ICT-afdelingen voornamelijk administratieve automatisering ondersteund, zoals een vergunningen-, financieel en personeelssysteem. Echter, de informatievoorziening van gemeenten is de afgelopen verder geëvolueerd en dat zal de komende jaren alleen nog veel sneller gaan. Naast de reeds bekende informatiebehoefte komen er steeds meer andersoortige behoeften bij. Denk hierbij onder andere aan beveiliging van de ICT infrastructuur, big data, smart city, business Intelligence (BI), simulaties, voorspellingen en decision support.

Deze ontwikkelingen zorgen ervoor dat ICT NML ook continue haar producten en diensten moet vernieuwen en uitbreiden. Dit is noodzakelijk om de stabiliteit, betrouwbaarheid en veiligheid van de ICT infrastructuur te garanderen. Hiervoor is investering in ICT middelen en medewerkers noodzakelijk.

Om de ICT infrastructuur toekomstbestendig te maken is een aanzienlijke investering van €400.000 structureel nodig.

### 3. Informatieveiligheid

Het strategisch informatiebeveiligingsbeleid is in 2014 vastgesteld. Hierin hebben wij ons als gemeente Venlo geconformeerd aan de normen die de BIG (Baseline Informatiebeveiliging Nederlandse Gemeenten) voorschrijft. Het zorgdragen voor de informatieveiligheid is een belangrijke taak van de gemeente. Door tal van in- en externe ontwikkelingen is de gemeente Venlo toe aan een herijking van de informatieveiligheid. Een inrichting voor de komende jaren die onder andere aansluit bij de wet- en regelgeving en de besturingsfilosofie van de gemeente Venlo.

Om de informatieveiligheid toekomstbestendig te maken/houden is een investering van €250.000 structureel nodig.

### 4. Informatiebeheer op orde

Informatie is één van de belangrijkste bedrijfsmiddelen van gemeente Venlo. Toegankelijke en betrouwbare overheidsinformatie is essentieel voor “behoorlijk bestuur”: voor een gemeente die zich verantwoordelijk gedraagt, aanspreekbaar en servicegericht is, die transparant en proactief verantwoording aflegt aan de gemeenteraad en aan burgers en bedrijven, en die met de beschikbare middelen optimale resultaten behaalt. Informatie kan op termijn tevens van belang zijn en blijven voor kennis van de geschiedenis en als cultureel erfgoed. Willen we de

samenleving meer aan zet laten zijn dan heeft zij daar ook de juiste informatie bij nodig. Deze informatie is nodig om optimaal te kunnen bijdragen aan de 'energieke samenleving'. Om ervoor te zorgen dat we samen met inwoners, maatschappelijke partners en overheden kunnen werken aan de 'slimme werkstad'. Deze ontwikkeling doet zich voor bij taken waar we als gemeente wettelijk gezien een verplichting hebben, zoals de Wet Open Overheid waar we in 2018 aan moeten voldoen.

Gedurende diverse onderzoeken is geconstateerd dat de gemeente (juridische) risico's loopt wegens gebrekkige dossiervorming en dossierbeheer. Er is een project gestart om de conclusies en aanbevelingen uit de onderzoeken op te pakken en het informatiebeheer op orde te brengen. Hiervoor worden acties uitgezet die zijn gericht op kennis, kaders, processen en techniek.

Om informatiebeheer op orde te houden is er structureel €150.000 nodig en bestaat uit investeringen die nodig zijn om te kunnen voldoen aan de Wet Open Overheid en de ontwikkelingen op het gebied van linked open data en bijv. open raadsinformatie mogelijk te maken (PRM visie). Voor de goede orde, wat betreft het project PRIO heeft u separaat besloten over financiering. Het bedrag in deze kadernota is daarmee dus aanvullend op PRIO.

#### 5.Integriteitsbeleid

We zijn een organisatie gericht op rechtmatig handelen, dus handelen zoals in wet- en regelgeving is voorgeschreven. We zien daarbij de laatste jaren een aanhoudende behoefte aan minder regels (deregulering) en tegelijkertijd een toenemende risico-regelreflex en behoefte aan verantwoording. Daarnaast tekent zich een groeiende behoefte aan rechtvaardigheid af, naast de eerder genoemde rechtmatigheid. Ethische discussies over het goede, het moreel juiste worden door de samenleving steeds meer gevoerd én gevraagd. Gelijktijdig vinden in een razendsnel tempo technologische ontwikkelingen plaats. Deze zijn zo fundamenteel en ingrijpend in de samenleving, in ons leven dat de rechtmatigheid en de rechtvaardigheid dagelijks worden uitgedaagd.

Wij moeten deze ontwikkeling positief-kritisch begeleiden, ten behoeve van de rechtvaardigheid en rechtmatigheid. Dat heeft te maken met bewustzijn, met onze verantwoordelijkheid naar onze inwoners, en met onze eigen kwetsbaarheid. Het heeft allemaal te maken met integriteit. Dat geldt voor politiek, bestuur en organisatie.

Integriteitsbeleid moet daarom structureel in de organisatie geborgd zijn, zowel ambtelijk als bestuurlijk. Dat willen we doen door het ontwikkelen van integriteitsbeleid, het verzorgen van opleidingen, trainingen en morele beraden,

het uitvoeren van risico-analyses bij nieuwe wethouders of bij raadsleden die hierom vragen, het uitvoeren van onderzoek bij vermoedens van een misstand.

In deze tijd zijn naast de basis juridische en wetskennis ook vaardigheden nodig als mediation, verbindend communiceren en oog hebben voor de diversiteit aan waarden in onze samenleving. Tegelijkertijd wordt er steeds vaker regionaal samengewerkt, wordt het oplossen van vraagstukken vaker in de samenleving teruggelegd (kanteling), en neemt de samenwerking met en in verbonden partijen toe waardoor per definitie afstand ontstaat maar de (juridische) verantwoordelijkheid blijft.

Om deze verbetering te kunnen maken, om deze kwaliteitsimpuls te kunnen geven, zijn aanvullende middelen nodig. We schatten deze op dit moment in op structureel circa €700.000.

# Bijlage I

## Budgettair kader sociaal domein

Binnen het sociaal domein heeft de raad voor de jaren 2015 t/m 2017 een integraal budgettair kader sociaal domein ingesteld met als raadsopdracht om passende zorg en ondersteuning te bieden binnen de beschikbare financiële kaders. Om een 'zachte landing' te bevorderen heeft de raad de tot en met 2014 opgebouwde overschotten op de oude WMO-taken plus de onderuitputting in 2015 en de reserve beschermd wonen meegegeven als reserve decentralisaties sociaal domein. Destijds waren er de volgende redenen om het budgettair kader voor drie jaar in te stellen:

1. Het bevordert integraal beleid, uitvoering en financiering
2. Het bevordert inwonersgericht maatwerk
3. Het bevordert de wijkgerichte samenwerking via de sociale wijkteams
4. Het maakt de sturing overzichtelijker, flexibeler en slagvaardiger
5. We hebben tijd nodig om tot stabiliteit te komen in het sociaal domein

We overstijgen hiermee de knip in beleid en financiën in de P&C stukken, waar het sociaal domein verdeeld is over de programma's 3 Participatie en werkgelegenheid en 4 Zorg en welzijn.

Naar aanleiding van de Tussenevaluatie 3D's van december 2016 heeft uw raad geconstateerd dat het sociaal domein financieel nog niet in evenwicht is en gevraagd om dit in beeld te brengen en met maatregelen te komen. Deze zijn in april jl. aan de raad voorgelegd via de Raadsconsultatie Evenwicht sociaal domein 2017-2020.

Daarnaast krijgt en vervult Venlo de regiotaken beschermd wonen en maatschappelijk opvang t/m 2019. Vanaf 2020 worden de middelen hiervoor vanuit het rijk rechtstreeks aan de afzonderlijke gemeenten toegekend. Bovenstaande zes redenen om het budgettair kader in te stellen gelden ook nog voor 2018 en 2019. De reserve decentralisaties sociaal domein zal naar verwachting eind 2017 geheel gebruikt zijn om de effecten van het objectieve verdeelmodel en de daling van de rijksuitkering sociaal domein van €138,3 miljoen in 2015 naar €125,5 miljoen in 2017 op te vangen met een zachte landing.

Tegen deze achtergrond stellen wij u voor om het budgettair kader sociaal domein te verlengen t/m 2019. **Dat geeft ons de gelegenheid om de inhoudelijke en financiële opgave die er binnen het sociaal domein ligt, te kunnen blijven monitoren.**