

Kadernota 2020 Financiële en beleidsinhoudelijke contouren Programmabegroting 2020-2023

INHOUDSOPGAVE

1. KADERNOTA 2020: KEUZES MAKEN! 3

- 1.1 INLEIDING KADERNOTA 2020 3
- 1.2 VERVOLGPROCES 4
- 1.3 LEESWIJZER 4

2. UITGANGSPUNTEN FINANCIËEL MEERJARENBEELD 2020-2023 5

- 2.1 INLEIDING UITGANGSPUNTEN 5
- 2.2 FINANCIËLE SPEERPUNTEN 2020-2023 5
- 2.3 STRINGENT BEGROTINGSBELEID 5
- 2.4 LOKALE LASTENDRUK 5
- 2.5 GEMEENTEFONDS 6

3. FINANCIËEL MEERJARENBEELD 2020-2023 8

- 3.1 INLEIDING FINANCIËEL MEERJARENBEELD 2020-2023 8
- 3.2 STARTPOSITIE KADERNOTA 2020 8
- 3.3 INZET STELPOSTEN KADERNOTA 2019 9
- 3.4 PRIORITEITEN KADERNOTA 2020 10
- 3.5 ONTWIKKELING MEERJARENBEELD NA PRIORITEITEN 11
- 3.6 RUIMTESCHEPPENDE MAATREGELEN OP KORTE TERMIJN 12
- 3.7 RUIMTESCHEPPENDE MAATREGELEN OP LANGERE TERMIJN 14
- 3.8 SAMENVATTING FINANCIËEL MEERJARENBEELD 15
- 3.9 RISICO'S EN WEERSTANDSVERMOGEN 16

1 KADERNOTA 2020: KEUZES MAKEN!

1.1 Inleiding

Op grond van artikel 4. Kader programmabegroting van de Financiële verordening ex artikel 212 Gemeentewet van onze gemeente biedt het college jaarlijks aan de raad ter vaststelling een kadernota aan. De kadernota is een richtinggevend document met daarin de financiële kaders en de beleidsvoornemens voor de programmabegroting van het volgende begrotingsjaar en de meerjarenraming. Met deze Kadernota 2020 geeft het college richting aan de voorbereiding van de aankomende Programmabegroting 2020-2023.

Dit is de tweede kadernota van dit college. Deze kadernota is tot stand gekomen in een periode waarin aanzienlijke kostenstijgingen in zowel het fysieke als het sociale domein de realisatie van de ambities uit het Coalitieakkoord 2018-2022 "Groene Stad met Lef!" en het Uitvoeringsprogramma 2018-2022 sterk onder druk zetten. Doel van deze kadernota is om te komen tot een (financieel) kader waarbinnen we uitvoering kunnen blijven geven aan onze ambities.

Afgelopen (na)jaar kwamen de eerste signalen van extreme kostenstijgingen bij grote projecten naar buiten. Het college heeft als reactie hierop in de raadsvergadering van 13 december 2018 toegezegd om hierover in februari 2019 een samenhangende rapportage aan de raad aan te bieden. Dit voorjaar heeft het college in een breed opgezet onderzoek alle kostenstijgingen binnen de gemeentelijke exploitatie en projecten integraal in beeld gebracht. In de raadsbrief van 19 februari 2019 heeft het college de raad over de uitkomsten van dit onderzoek geïnformeerd. Het college ziet kostenstijgingen bij nagenoeg alle onderhoudsprogramma's (MJOP's), bij onze verbonden partijen en bij veel bouw- en verbouwprojecten, zoals onderwijshuisvesting en de MFA in Zwammerdam. Daarnaast geeft het college aan dat het concreet maken van de "PM-posten" in het Uitvoeringsprogramma 2018-2022 een aanvullend beslag op de beschikbare begrotingsruimte zal leggen. In de raadsbrief gaf het college tenslotte het voornemen mee, dat het college deze tegenvallers niet als onvermijdelijk ziet, maar juist als het vertrekpunt om keuzes te moeten maken.

De afgelopen twee maanden is het college binnen zijn portefeuilles op zoek gegaan naar mogelijkheden tot bijstelling of heroverweging van eerdere en voorgenomen beleidskeuzes om de kostenstijgingen

op te kunnen vangen en nieuw beleid mogelijk te maken. Het (voorlopige) resultaat van deze keuzes is opgenomen in deze kadernota.

Het college stelt in deze kadernota voor € 2,520 miljoen aan ruimtescheppende maatregelen voor, die al op korte termijn tot financieel resultaat kunnen leiden.

Met deze maatregelen kunnen alle geprioriteerde kostenstijgingen opgevangen worden en wordt tevens een reëel en structureel sluitend financieel meerjarenperspectief 2020-2023 verkregen, dat sluit op structureel € 0,268 miljoen positief.

Tegelijkertijd vindt het college dit (voorlopige) resultaat te weinig om ook in de toekomst op een daadkrachtige manier nieuwe tegenvallers op te kunnen vangen en in de uitvoering van noodzakelijk nieuw beleid te kunnen voorzien. Daarmee vormt deze kadernota ook de start van een in dit najaar, doorlopend in het voorjaar van 2020 te voeren kerntakendiscussie. Door op een gestructureerde manier samen met raad af te stemmen waar we als gemeente wel van willen zijn en waar dus niet (meer) van, wil het college voor structureel € 5 miljoen aan keuzes voorleggen in de Kadernota 2021.

Daarnaast wil het college onderzoeken of de verlaging van de lastendruk die ontstaat door de afschaffing van de precariobelasting per 2022 door (gedeeltelijke) opname in de OZB behouden kan blijven als algemeen dekkingsmiddel (maximale opbrengst van € 4 miljoen structureel).

1.2 Vervolgproces

Met ingang van deze P&C-cyclus is het behandelproces van de kadernota uitgebreid. Naast de reguliere Technische toelichting is een extra commissiebespreking op maandag 24 juni 2019 toegevoegd.

In deze extra commissiebespreking wordt de kadernota (tezamen met de voorjaarsnota) in commissieverband behandeld. De behandeling is opgesplitst naar domein (Ruimte, Sociaal, Financieel). Door de voorstellen per (vak)domein te bespreken kan de verantwoordelijk portefeuillehouder inhoudelijk reageren/toelichten. De commissie-bespreking biedt ook de mogelijkheid voor inspraak van de inwoners waardoor hun inbreng kan worden meegenomen bij de vaststelling van de stukken.

PROCESSTAP

Behandeling Audit Commissie
Technische toelichting
Inleveren technische vragen
Antwoorden technische vragen beschikbaar
Commissiebespreking per domein
Behandeling Raad

DATUM

Woensdag 5 juni 2019
Donderdag 06 juni 2019
Dinsdag 11 juni 2019
Vrijdag 21 juni 2019
Maandag 24 juni
Donderdag 4 juli 2019

1.3 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 "Uitgangspunten" beschrijft de financiële uitgangspunten voor de bedragen en de berekeningen in deze Kadernota. Hoofdstuk 3 "Financieel meer jarenbeeld 2020-2023" laat stapsgewijs zien wat het financiële vertrekpunt is van deze kadernota, hoe de beschikbare stelposten in de begroting worden ingezet om (een deel van de) autonome ontwikkelingen op te kunnen vangen, welke prioriteiten het college ziet in de toedeling van begrotingsruimte en wat de gevolgen hiervan zijn op het financiële meer jarenbeeld.

Tot slot wordt in de paragrafen 3.6 en 3.7 geschetst welke ruimte scheppende maatregelen het college op kortere en op langere termijn neemt op een blijvend gezonde financiële positie te kunnen behouden.

2 UITGANGSPUNTEN FINANCIËEL MEERJARENBEELD 2020-2023

2.1 Inleiding

uitgangspunten Aan deze kadernota liggen uitgangspunten ten grondslag. Aan de ene kant worden deze uitgangspunten gevormd door onze eigen financiële beleidsdoelstellingen, zoals die zijn opgenomen in het Coalitieakkoord 2018-2022. Aan de andere kant bepalen externe, wettelijke kaders en circulaires, zoals het BBV, de Gemeentefondscirculaires en de provinciale begrotings-circulaires de bedragen en berekeningswijzen in deze kadernota.

2.2 Financiële speerpunten 2020-2023

Het Coalitieakkoord 2018-2022 bevat twee financiële speerpunten:

- **Solide financiële positie**

Het college streeft naar behoud van een solide financiële positie van onze gemeente. Dit solide karakter bestaat uit:

- een structureel sluitende (meerjaren-)begroting;
- een (tenminste) voldoende weerstandsvermogen;
- een beheerste ontwikkeling van onze schuldpositie.

Het college behoudt een solide financiële positie door een *stringent begrotingsbeleid*.

• **Beheerste lastendruk**

Het college wil een beheerste ontwikkeling van de gemeentelijke lastendruk.

Een beheerste lastendruk bestaat uit:

- een onroerende zaakbelasting die alleen wordt gecorrigeerd voor prijsinflatie;
- 100% kostendekkende riool- en afvalstoffenheffing;
- compensatie van de opbrengst precariobelastingen vanuit eigen middelen.

NB: Mocht in de toekomst een tekort aan algemene dekkingsmiddelen blijken, dan biedt de afschaffing van de precariobelasting de mogelijkheid om de OZB evenredig te verhogen onder behoud van een gelijkblijvende lastendruk

2.3 Stringent begrotingsbeleid

Het stringent begrotingsbeleid bestaat uit de volgende spelregels voor de omgang met gewenste en autonome aanpassingen van de begroting:

- Nieuwe structurele lasten nemen we alleen op in de begroting als deze gedekt worden door beschikbare structurele baten;
- Nieuwe lasten zonder eigen dekking nemen we alleen op als deze voldoen aan het "3xO-criterium" (onvermijdelijk, onuitstelbaar en onvoorzien);
- We investeren alleen in nieuwe activa als voor de met het actief samenhangende structurele onderhouds- en beheerlasten ook structurele dekking beschikbaar is;
- Onderbesteding op investeringskredieten vloeit terug naar de algemene middelen;
- Voor tegenvallers binnen een begrotingsprogramma wordt in eerste instantie dekking gezocht binnen hetzelfde begrotingsprogramma.

2.4 Lokale lastendruk

Normaliter stellen we in de kadernota ook het kader vast voor de ontwikkeling van de lokale lastendruk in het volgende begrotingsjaar. Voor de bepaling van de lokale lastendruk gaan we uit van de OZB, rioolheffing en afvalstoffenheffing voor een gemiddeld gezin (meerpersoonshuishouden), dat beschikt over een eigen woning (met een voor de gemeente gemiddelde woningwaarde).

Indexatie OZB 2020 in de begroting 2020

In het Coalitieakkoord 2018-2022 is bepaald dat de OZB wordt geïndexeerd voor de ontwikkeling van het prijspeil van het Bruto Binnenlands Product (Pbbp, bron: CPB).

Voor 2020 gaan we uit van de waarde van het Pbbp voor 2020 in de nog te verschijnen Meicirculaire 2019. Verwerking vindt plaats in de aankomende begroting 2020.

Discussienota heffingssystematiek

Met de raad is eerder afgesproken om bij de Kadernota 2020 met een discussienota te komen waarin aanpassingen van de systematiek van diverse heffingen worden voorgesteld. Hierbij kan gedacht worden aan de gewenste lastenverdeling tussen 1- en meerpersoonshuishoudens, tussen het OZB-tarief voor woningen en voor niet-woningen, etc.). Dit met als doel om de keuze bij de kadernota te kunnen verwerken in de begroting 2020.

Op dit moment loopt echter nog de visiebepaling over afvalinzameling in de Gemeente Alphen aan den Rijn. Voor de discussienota over de heffingssystematiek is het van belang dat ook de visie over en uitgangspunten voor de afvalinzameling duidelijk zijn, zodat het een breed gedragen stuk wordt dat recht doet aan visie en uitgangspunten. Op dit moment is er echter nog onvoldoende zicht op de uitkomsten van deze visiebepaling, waardoor het opstellen van de discussienota vooralsnog is aangehouden.

De tariefbepaling voor 2020 zal nu plaatsvinden bij de begroting 2020.

2.5 Gemeentefonds

De raming van de opbrengsten uit het Gemeentefonds in de huidige begroting 2019-2022 is gebaseerd op de Meicirculaire 2018. De raad is op 13 december 2018 via de lijst collegebesluiten over de gevolgen van de Septembercirculaire 2018 geïnformeerd (in: Z214104). De Septembercirculaire 2018 verlaagde de structurele accresraming met € 0,126 miljoen. Via de Najaarsrapportage 2018 is dit nadeel op een tijdelijke stelpost Accres Gemeentefonds geraamd (in onderstaand overzicht in Tabel 1 onderdeel van de stelpost voor CAO-ontwikkelingen). Daarnaast gaf de Septembercirculaire 2018 het signaal af dat

de onderbesteding van het BTW Compensatiefonds over 2018 lager zal uitvallen dan eerder werd verwacht. Dit signaal wordt in deze kadernota in de begroting verwerkt (zie paragraaf 3.2). Op moment van uitbrengen van deze kadernota is de Meicirculaire 2019 nog niet verschenen. De gevolgen van deze circulaire zullen daarom bij de opstelling van de begroting 2020-2023 worden verwerkt.

Het kabinet heeft aangekondigd dat de gemeenten extra incidentele middelen zullen ontvangen voor de uitvoering van de Jeugdhulp. Voor 2019 gaat het om € 350 miljoen, voor de drie jaren daarna jaarlijks € 190 miljoen. Voor Alphen aan den Rijn betekent dit omgerekend ca. € 1,8 miljoen in 2019 en ca. € 1,0 miljoen jaarlijks in 2020, 2021 en 2022.

Het kabinet heeft hierover echter nog geen overeenstemming met de VNG. De gemeenten hebben aangegeven dit voornemen van het kabinet ontoereikend te vinden.

Daarbij is nu nog onduidelijk in hoeverre deze extra middelen verplicht bestemd zijn voor de Jeugdhulp of dat deze ook als algemeen dekkingsmiddelen ingezet mogen worden ter compensatie van de algemene dekkingsmiddelen die nu binnen Programma 4 feitelijk ingezet worden bovenop de specifieke middelen die vanuit de voormalige Integratie-Uitkering Sociaal domein voor Jeugdhulp aan de gemeenten verstrekt zijn.

Naast deze incidentele extra middelen voor de Jeugdhulp duiden de overige signalen op lagere accresramingen ten opzichte van de Meicirculaire van vorig jaar door het afvlakken van de economische groei en inflatie. Lagere accresen door naar beneden bijgestelde verwachtingen over prijsstijgingen kunnen we in beginsel opvangen met de in de begroting opgenomen stelposten voor loon- en prijsstijgingen.

In Tabel 1 zijn de huidige stelposten voor loon- en prijsstijgingen weergegeven:

TABEL 1	MUTATIE FINPOS	P	2020		2021		2022		2023	
			INC	STR	INC	STR	INC	STR	INC	STR
OVER- ZICHT STEL- POSTEN LONEN EN PRIJ- ZEN IN B2019 PRIMI- TIEF	1.1	Stelpost prijscomp. materiële budgetten	6	930	930	930	930	930	930	
	1.2	Stelpost lonen en prijzen Verbonden partijen	6	1.744	2.123	2.572	2.572			
	1.3A	Stelpost prijzen en demografie Participatie	4	54	85	84	84			
	1.3B	Stelpost prijzen en demografie Wmo	4	1.934	3.046	3.623	3.623			
	1.3C	Stelpost prijzen en demografie Jeugdhulp	4	1.329	2.119	2.101	2.101			
	1.4	Stelpost CAO ontwikkelingen	6	1.645	2.822	5.254	5.254			
	TOT1	SALDO STELPOSTEN LONEN EN PRIJZEN	0	7.637	0	11.125	0	14.564	0	14.564

Op 20 mei 2019 bleek uit de jaarrekening 2018 van het Rijk, dat het Rijk in 2018 minder heeft uitgegeven dan begroot. Via de trap-op-trap-af systematiek werkt dat voor de gemeenten door in de definitieve hoogte van de accres-jaarschijf 2018. Deze valt

€ 148 miljoen lager uit dan eerder is aangegeven. De jaarschijf 2018 maakt deel uit van de accresen in het meer jarenbeeld. Voor onze gemeente betekent dit dat accres-jaarschijf 2018 in alle volgende begrotingsjaren ca. € 0,750 miljoen lager zal uitvallen. Indien de onderbesteding bij het Rijk in 2018 doorschuift naar 2019, zal dat in de jaren vanaf 2019 weer tot een hogere accresraming leiden dan eerder aangegeven. Het is dus op dit moment onduidelijk wat het definitieve effect van deze onderbesteding zal zijn.

3 FINANCIËEL MEERJARENBEELD 2020-2023

3.1 Inleiding financieel meer jarenbeeld 2020-2023

In dit hoofdstuk worden de verwachte contouren van het financieel meer jarenbeeld 2020-2023 beschreven. De financiële gevolgen van de keuzes van het college voor de inzet van extra financiële middelen in deze kadernota worden daarbij zichtbaar gemaakt.

Dit meer jarenbeeld vormt de basis voor de dit najaar door de raad vast te stellen Programmabegroting 2020-2023.

3.2 Startpositie Kadernota 2020

Het begrotingsaldo van de op 1 november 2018 door de raad vastgestelde Programmabegroting 2019-2022 is het financiële startpunt van deze kadernota

(item 2.1 in Tabel 2). De structurele financiële gevolgen van de op 13 december 2018 door de raad vastgestelde Najaarsrapportage 2018 zijn in dit startpunt verwerkt.

De sterke daling van het structurele saldo van 2021 op 2022 wordt veroorzaakt door de afschaffing van de precariobelastingen op kabels en leidingen met ingang van 2022.

De bevoorschotting van de verwachte onderbesteding van het BTW Compensatiefonds (BCF) maakt hier voor structureel € 2,610 miljoen deel van uit (in: Kadernota 2019, paragraaf 3.4). In de September-circulaire 2018 is het signaal afgegeven dat die verwachte onderbesteding van het BCF de komende jaren lager uit gaat vallen dan eerder ingeschat. Dit signaal geeft een negatief structureel effect van € 1,000 miljoen en is nog niet verwerkt in het startpunt van deze kadernota.

Daarbovenop kwam de provinciale toezichthouder op 6 mei 2019 met het bericht dat gemeenten de afgelopen periode nog meer dan vooraf ingeschat zijn gaan declareren bij het BTW Compensatiefonds, waarmee de verwachte onderbesteding binnen dit fonds nog verder terugloopt. Dit vormt voor de provincie aanleiding om voor de meerjarenbegroting 2020-2023 het volgende voorschrift op te leggen: Dit voorschrift leidt tot een verdere structurele aframing van het voorschot met € 1,060 miljoen tot de nieuwe raming van € 0,550 miljoen structureel (item 2.2 in Tabel 2).

De financiële gevolgen van de aankomende Meicirculaire 2019 zijn op het moment van schrijven van deze kadernota (17 mei 2019) nog niet bekend (item 2.3 in Tabel 2).

Na correctie van het startpunt met de bijstelling van de voorschotraming voor de onderbesteding van het BCF levert dat onderstaande (zie Tabel 2) startpositie van deze kadernota op. Het meerjarenbeeld sluit met een structureel saldo van € 0,598 miljoen positief.

TABEL 2	MUTATIE FINPOS	P	2020 INC	2020 STR	2021 INC	2021 STR	2022 INC	2022 STR	2023 INC	2023 STR	
START-POSITIE KADER-NOTA 2020	2.1	Saldo B2019-2022 ná NJR2018	6	-3.072	3.388	-7.591	6.418	-127	2.658	-127	2.658
	2.2	Bijstelling Voorschot onderbesteding BCF	6	0	-2.060	0	-2.060	0	-2.060	0	-2.060
	2.3	Meicirculaire 2019	6	PM	PM	PM	PM	PM	PM	PM	PM
	TOT2	STARTPOSITIE KADER-NOTA 2020		-3.072	1.328	-7.591	4.358	-127	598	-127	598

3.3 Inzet stelposten Kadernota 2019

In de aanloop naar deze kadernota zijn autonome ontwikkelingen in beeld gebracht. Veel autonome ontwikkelingen betreffen tegenvallers door stijgende prijzen van lonen en materialen. In de vorige kadernota – Kadernota 2019 – zijn stelposten in de begroting opgenomen om toen voorziene toekomstige prijsstijgingen op te kunnen vangen. In paragraaf 2.5 zijn deze stelposten en hun saldi weergegeven. Hieronder zijn de voorgestelde mutaties op de stelposten voor prijsstijgingen materiële budgetten en loon- en prijsstijging verbonden partijen opgenomen.

TABEL 3	MUTATIE FINPOS	P	2020 INC	2020 STR	2021 INC	2021 STR	2022 INC	2022 STR	2023 INC	2023 STR	
INZET STEL-POST MATERIËLE BUDGETTEN	3.1	Saldo stelpost materiële budgetten	6	0	930	0	930	0	930	0	930
	3.2	MJOP gemeentelijk en overig vastgoed	2	0	-429	0	-429	0	-429	0	-429
	3.3	MJOP openbare speelplaatsen	2	0	-100	0	-100	0	-100	0	-100
	3.4	MJOP overig sportvastgoed	4	0	-224	0	-224	0	-224	0	-224
	TOT3A	SALDO STELPOST MAT. BUDGETTEN		0	177	0	177	0	177	0	177
INZET STEL-POST VERBON-	3.5	Saldo stelpost verbonden partijen	6	0	1.744		2.123		2.572		2.572
	3.6	VRHM: Pilot bluswaterverz. / bijz. voertuigen	2	0	-20	0	-20	0	-20	0	-20

DEN PARTIJ- EN										
3.7	ODMH: Intensivering duurzaamheid	3	0	-54	0	-54	0	-54	0	-54
3.8	RDOG: Indexatie en Veilig Thuis	4	0	-512	0	-512	0	-512	0	-512
3.9	Huisvesting CJG's	4	0	-32	0	-48	0	-50	0	-50
TOT3B	SALDO STELPOST VERBONDEN PARTIJEN	0	1.126	0	1.489	0	1.936	0	1.936	

De in Tabel 3 opgenomen mutaties worden hieronder toegelicht:

• **3.2: MJOP gemeentelijk en overig vastgoed**

Het huidige MJOP is geactualiseerd. Door prijsstijgingen is een structureel hogere toevoeging aan de benodigde onderhoudsvoorziening noodzakelijk.

Daarnaast is inhoudelijk de gevelrenovatie van het gemeentehuis en het herstel van de draagconstructie van de gemeentetoren in Boskoop aan het MJOP toegevoegd.

• **3.3: MJOP openbare speelplaatsen**

Het huidige MJOP is geactualiseerd. Door prijsstijgingen is een structureel hogere toevoeging aan de benodigde onderhoudsvoorziening noodzakelijk.

Het oude MJOP voorzag nog niet in de structurele vervanging van de speelmiddelen.

• **3.4: MJOP overig sportvastgoed**

Het huidige MJOP is geactualiseerd. Door prijsstijgingen is een structureel hogere toevoeging aan de benodigde onderhoudsvoorziening noodzakelijk.

Daarnaast is inhoudelijk de vervanging van de legionella bestrijdingsinstallaties aan het MJOP toegevoegd.

• **3.6: VRHM: Pilot bluswatervoorziening / bijzondere voertuigen**

In het AB van 29.11.2018 is besloten dat de extra kosten m.b.t. bluswatervoorzieningen en de inzet van bijzondere voertuigen aanvullend door de VRHM bij de leden in rekening worden gebracht.

Daarnaast loopt t.a.v. de VRHM een discussie over eventuele aanpassing van de bijdragen van de deelnemende gemeenten aan de geldende CEBEON-normering.

Dit proces loopt nog, maar kan leiden tot een aanvullende middelenclaim.

• **3.7: ODMH: Intensivering duurzaamheid**

Vanaf 2020 stijgt de benodigde structurele bijdrage voor het Intensiveringsprogramma Duurzaamheid van de omgevingsdienst Midden-Holland.

• **3.8: RDOG: Indexatie en Veilig Thuis**

Door demografische en autonome (indexatie en Veilig Thuis) ontwikkelingen stijgt de begroting 2020 van de RDOG.

• **3.9: Huisvesting CJG's**

Vanaf 2019 moet het CJG Ridderveld – dat tot en met 2018 om niet aan de Troubadourweg gehuisvest was – huur gaan betalen. Het totale budget van de Gemeente Alphen aan den Rijn voor de jeugdgezondheidszorg, waaruit naast de aanvullende diensten PZJ ook de huisvesting van de CJG's wordt bekostigd, is de afgelopen jaren niet aangepast.

Na verwerking van deze autonome ontwikkelingen op de stelposten voor prijsstijgingen materiële budgetten en loon- en prijsstijging verbonden partijen resteren op beide stelposten positieve saldi om ook in de toekomst prijsstijgingen op te kunnen vangen.

3.4 Prioriteiten Kadernota 2020

Uit de startpositie van deze kadernota (zie paragraaf 3.3) blijkt, dat de structurele financiële speelruimte voor de komende meerjarenperiode 2020-2023 beperkt is.

De afgelopen periode zijn verschillende beheerplannen voor het onderhoud van gemeentelijke kapitaalgoederen geactualiseerd. De gesignaleerde prijsstijgingen in de economie zetten ook de betaalbaarheid van deze beheerplannen sterk onder druk.

Deels kunnen deze gedekt worden door inzet van de stelpost prijsstijgingen materiële budgetten, maar deze stelpost is bij lange na niet voldoende om de prijsstijgingen binnen alle beheerplannen af te dekken. Daarmee leggen deze resterende

geactualiseerde beheerplannen een grote claim op de beschikbare begrotingsruimte (zie Tabel 4).

Het college vindt de uitvoering van deze beheerplannen onvermijdelijk om het gemeentelijke voorzieningenniveau in stand te kunnen houden. Het college kent daarom prioriteit toe aan de opname van deze posten in deze Kadernota 2020.

TA- BEL 4	MUTATIE FINPOS	P	2020		2021		2022		2023	
			INC	STR	INC	STR	INC	STR	INC	STR

PRIORITEITEN KADERNOTA 2020	4.1	MJOP Buitensport (Besluit Z210651)	4	-700	-550	0	-550	0	-550	0	-550
	4.2	MJOP Castellum	4	0	-240	0	-240	0	-240	0	-240
	4.3	Onderhoud openbaar gebied (areaaluitbr.)	2	0	PM	0	PM	0	PM	0	PM
	4.4	MJOP Civiele werken	2	0	-350	0	-350	0	-350	0	-350
	4.5	Integraal Huisv.plan Primair onderwijs	4	0	-1.710	0	-1.710	0	-1.710	0	-1.710
SUB4	PRIORITEITEN KADERNOTA 2020		-700	-2.850	0	-2.850	0	-2.850	0	-2.850	
TOT2	STARTPOSITIE KADERNOTA 2020	6	-3.072	1.328	-7.591	4.358	-127	598	-127	598	
TOT4	SALDO KADERNOTA NA PRIORITEITEN		-3.772	-1.522	-7.591	1.508	-127	-2.252	-127	-2.252	

De in Tabel 4 opgenomen prioriteiten worden hieronder toegelicht:

• 4.1: MJOP Buitensportvelden (Z210651)

In de periode 2014-2018 is geld beschikbaar gesteld voor het traject "Nieuw en anders" Binnen deze handelswijze doet de gemeente een groter beroep op de vereniging zelf voor investeringen en onderhoud aan de sportcomplexen. Dit blijkt echter niet voor iedere vervanging een oplossing te (kunnen) zijn. Daarom is aanvullend structureel budget voor de renovatie en vervanging van sportvelden noodzakelijk.

• 4.2: MJOP Castellum

Het huidige MJOP is geactualiseerd. Hierdoor is een structureel hogere toevoeging aan de benodigde onderhoudsvoorziening noodzakelijk.

Daarnaast is inhoudelijk het eerdere besluit om het huurdersonderhoud van Castellum door de gemeente uit te laten voeren aan het MJOP toegevoegd.

• 4.3: Onderhoud m.b.t. areaaluitbreiding openbaar gebied

De kosten voor klein en groot onderhoud van het openbaar gebied nemen toe met het groter worden van het te beheren areaal (door woningbouw). In de Kadernota 2019 is beleidsmatig de koppeling gelegd tussen de stijging van de opbrengsten OZB ten gevolge van de groei van onze gemeente en de 1-op-1 bestemming van deze meeropbrengsten voor het onderhoud van het openbaar gebied.

Bij het opstellen van de Programmabegroting 2020-2023 dit najaar wordt deze post bekeken in combinatie met de dan af te geven prognoses voor de ontwikkeling van de opbrengsten OZB in de meerjarenperiode 2020-2023.

• 4.4: MJOP Civiele werken

De hieronder opgenomen civiele kunstwerken vragen in de aankomende periode om groot onderhoud. In de begroting zijn hier geen middelen voor opgenomen:

• Vervanging kademuren

In de gemeente zijn verschillende kademuren aanwezig. Enkele van deze kademuren zijn aan het eind van hun levensduur en aan vervanging toe.

• Renovatie ophaalbruggen Boskoop

De drie kleine ophaalbruggen in De Biezen en bij de Valkenburgerlaan in Boskoop zijn allen op leeftijd en dienen te worden gerenoveerd/gemoderniseerd.

• Onderzoek constructieve veiligheid civiele kunstwerken

• Groot onderhoud Oeverbescherming/beschoeiingen

De beschikbare middelen voor het jaarlijkse reguliere vervangingsonderhoud van de gemeentelijke oeverbescherming/ beschoeiingen (bij elkaar 511 kilometer) zijn onvoldoende. Het oude MJOP voorzag nog niet in de structurele vervanging van verouderde beschoeiingen.

• 4.5: Integraal HuisvestingsPlan (IHP) primair en speciaal onderwijs

Door inhoudelijke plankeuzes in het IHP en de geconstateerde bouwkostenstijging, waardoor de VNG-normvergoeding per m2 in korte tijd met 40% is gestegen, stijgen de structurele lasten voor de instandhouding van de huisvesting van het primair en speciaal onderwijs.

3.5 Ontwikkeling meerjarenbeeld na prioriteiten

Het voorlopig saldo van deze kadernota wordt hierdoor na dekking van prioriteiten structureel € 2,252 miljoen negatief (zie Tabel 4).

Het in stand willen en moeten houden van de gemeentelijke kapitaalgoederen (via geactualiseerde MJOP's en het IHP) drukt voor een extra € 3 miljoen structureel op de beschikbare begrotingsruimte. Een begrotingsruimte die daartegenover al eerder onder druk is komen te staan door de door het Rijk besloten afschaffing van de precariobelasting op kabels en leidingen, wat vanaf 2022 een structureel nadeel van ruim € 4 miljoen oplevert.

Het nagenoeg volledig moeten afkomen van de geraamde voorschotten op de onderbesteding van het BTW Compensatiefonds, geeft deze kadernota vanaf 2020 een aanvullend structureel nadeel van ruim € 2 miljoen.

De goed draaiende economie leidt daarmee tot de paradoxale situatie dat de gemeentelijke financiële situatie sterk onder druk is komen te staan en ruimte scheppende maatregelen noodzakelijk zijn om weer te kunnen voldoen aan de uitgangspunten voor ons financiële beleid, namelijk een gezonde, reëel en structureel sluitend meerjarenperspectief 2020-2023 met een weerstandsvermogen van voldoende omvang en een gelijkblijvende lastendruk voor onze inwoners.

Om voldoende ruimte te kunnen scheppen binnen de gemeentelijke begroting om op korte termijn alle instandhoudingsopgaven te kunnen dekken, maar ook om op de iets langere termijn extra begrotingsruimte beschikbaar te hebben voor mogelijke nieuwe tegenvallers of om invulling te kunnen geven aan nieuw beleid, kiest het college voor een zorgvuldig uit te voeren traject bestaande uit twee sporen. Het eerste spoor ziet op het op korte termijn vinden van ombuigingsmogelijkheden, die al vanaf 2020 of uiterlijk 2021 tot financieel resultaat moeten leiden, opdat we in het huidige meerjarenperspectief weer voldoen aan de uitgangspunten van ons financieel beleid. Dit spoor is al op hoofdlijnen uitgewerkt in deze kadernota en beschreven in paragraaf 3.6.

In het tweede spoor gaat het college op meer fundamenteel niveau op zoek naar ombuigingsmogelijkheden. Het college doet dit door de gemeentelijke activiteiten tegen het licht te houden en hierbij de discussie aan te gaan over wat tot de gemeentelijke kerntaken gerekend moet worden en wat niet (meer).

Een kerntakendiscussie vraagt in voorbereiding en uitvoering meer tijd. De uitkomsten moeten in de volgende kadernota – Kadernota 2021 – aan de raad voorgelegd kunnen worden en in de jaren 2022 of uiterlijk 2023 tot financieel resultaat leiden.

Dit tweede spoor wordt in paragraaf 3.7 nader toegelicht.

3.6 Ruimte scheppende maatregelen

op korte termijn Voor de korte termijn betekent de huidige situatie dat het college keuzes moet maken. Het is niet meer vanzelfsprekend dat de gemeente aan alle wensen van inwoners, bedrijven en instellingen kan voldoen. De gemeente zal op dossiers ook “nee” moeten verkopen. Een aantal eerder geuite voornemens kunnen niet ingevuld worden.

Het college wil door aanpassing van het reservebeleid (in: Nota Reserves 2019) een 30-tal bestaande reserves bundelen tot 4 domeinreserves (Fysiek, Sociaal, Publieksdienstverlening en Bedrijfsvoering) om de omvang en beklemming van de middelen in deze reserves meer transparant te maken en desgewenst inzetbaar te maken voor alternatieve doelen. Onderzocht wordt of de (langdurig) gereserveerde IRS-gelden kunnen meetellen bij de bepaling van de Weerstandscapaciteit.

Daarnaast spreekt het college het voornemen uit om vanaf 2021 gerealiseerde winsten op grondexploitatie toe te voegen aan een Fonds Ruimtelijke Opgaven. Grote ruimtelijke en infrastructurele opgaven kunnen zo worden ingevuld wanneer binnen dit fonds voldoende middelen beschikbaar zijn gekomen. Nieuwe MJOP's willen we steeds kritisch bezien. De conjuncturele gevoeligheid – in hoeverre zijn de huidige prijsniveaus representatief voor de langere termijn? – van de MJOP's worden verlaagd door in de normstelling uit te gaan van een meerjarig prijsniveau in plaats van het huidige prijsniveau.

Daarbij zal steeds afgewogen moeten worden wat het juiste ingroeipad of fasering van MJOP's moet zijn in relatie tot lopende of voorgenomen investeringen. Alle MJOP's krijgen een vaste actualisatiecyclus, waarbij deze gespreid worden in de tijd. Vast onderdeel van een nieuw MJOP wordt een evaluatiestap ten aanzien van eerdere fondsvulling, gerealiseerde inzet en prijsontwikkeling.

Tot slot leidt het eerste ombuigingsspoor tot het formuleren van ruimtescheppende maatregelen binnen de begroting die op korte termijn structureel € 2 à 3 miljoen aan begrotingsruimte opleveren. Uitgangspunt van de maatregelen is om door taakvermindering en/of een lager kwaliteitsniveau de benodigde budgetten voor de betreffende activiteiten te verlagen (zie Tabel 5)

TABEL 5	MUTATIE FINPOS	P	2020		2021		2022		2023		
			INC	STR	INC	STR	INC	STR	INC	STR	
RUIM- TE- SCEP- PENDE MAAT- REGE- LEN OP KORTE TER- MIJN	FYSIEK DOMEIN										
	5.1	Baggeren	2	0	237	0	237	0	237	0	237
	5.2	KDE Afval	2	0	250	0	250	0	250	0	250
	5.3	Afstoten locatie ITC-terrein	2	0	83	0	83	0	83	0	83
	5.4	Economie/Citymarketing	5	0	250	0	250	0	250	0	250

5.5	Economisch Actieprogramma	5	0	600	0	600	0	600	0	600
			0	1.420	0	1.420	0	1.420	0	1.420
	SOCIAAL DOMEIN									
5.6	Kleine subsidies	4	0	100	0	100	0	100	0	100
			0	100	0	100	0	100	0	100
	BEDRIJFSVOERING GEHELE ORG.									
5.7	Vermindering externe inhuur	6	0	1.000	0	1.000	0	1.000	0	1.000
SUB5	RUIMTESCHEPPENDE MAATREGELEN		0	2.520	0	2.520	0	2.520	0	2.520
TOT4	SALDO KADERNOTA NA PRIORITEITEN	6	-3.772	-1.522	-7.591	1.508	-127	-2.252	-127	-2.252
TOT5	SALDO NA RUIMTESCH. MAATREGELEN		-3.772	998	-7.591	4.028	-127	268	-127	268

In totaliteit zijn voor structureel € 2,520 miljoen aan ruimtescheppende maatregelen geformuleerd. Deze ruimtescheppende maatregelen leiden tot een reëel en structureel sluitend meerjarenperspectief, waarbij de laatste jaarschijf 2023 een structureel saldo van € 0,268 miljoen positief heeft.

De in Tabel 5 opgenomen ruimtescheppende maatregelen worden hieronder toegelicht:

• 5.1: Baggeren

Ca. 10 tot 15 jaar geleden is fors geïnvesteerd in het baggeren, waarbij zwaar verontreinigde bagger is gesaneerd en afgevoerd. Na deze inhaalslag zijn de kosten voor baggeren fors gedaald. Het binnen het huidige vGRP (basis KDE riolering) beschikbare baggerbudget is toereikend, waarmee het autonome baggerbudget kan vrijvallen

• 5.2: KDE Afval

Er kunnen tariefneutraal meer kosten, die nu binnen de exploitatie geraamd staan, toegerekend worden aan de KDE afval, wanneer tegelijkertijd binnen de KDE afval een aantal kostenbesparende maatregelen worden getroffen.

Hierbij wordt onder andere gedacht aan het verlengen van de afschrijvingstermijn van de minicontainers; het invoeren van een afvoertarief boven de 1 à 2 m2 per dag; openingstijden van het Ecopark aanpassen.

• 5.3: Afstoten locatie ITC-terrein

De locatie ITC-terrein in Boskoop kan worden afgestoten. Het ITC-terrein wordt nu naast Langeroode gebruikt als vestigingslocatie voor onze buitendienst.

Door het afstoten vervallen huurlasten. Een deel van het Ecopark kan als alternatieve locatie gebruikt worden voor opslag en het stallen van de keetwagens.

• 5.4: Economie/Citymarketing

• 5.5: Economisch Actieprogramma

Het economisch actieprogramma wordt in 2019 geactualiseerd. Voor de vaststelling van het nieuwe programma 2020 – 2023 zal rekening worden gehouden met een structureel lager budget. Het voornemen hiertoe zal nog voor de zomer van 2019 aan de raad worden voorgelegd.

Daarnaast wordt nu gewerkt aan de doorontwikkeling van de EDBA en Citymarketing. Bij een nieuwe opzet van beide entiteiten wordt ook de kostenkant duidelijker. Ook hier wordt het uitgangspunt gehanteerd dat de gemeentelijke middelen doelmatig en effectief moeten worden ingezet.

• 5.6: Kleine subsidies

Voor de kleine subsidies voor sport, welzijn en cultuur valt het college terug op de eerdere uitgangspunten van het Democratisch akkoord. Door meerjarige subsidieovereenkomsten af te sluiten, wil het college het duurzame karakter van de relatie tussen de gemeente en de subsidie-ontvanger benadrukken. Met het hiermee afgeven van een meerjarige zekerheid over de subsidierelatie ziet het college de mogelijkheid om in te zetten op een besparing van 10% op deze meerjarige subsidiebedragen.

• 5.7: Vermindering externe inhuur binnen de gehele organisatie

Taakstellend mag er jaarlijks voor € 1 miljoen minder aan externe inhuur uitgegeven worden.

Nader moet nog worden bepaald hoe deze maatregel binnen de begroting verwerkt kan worden.

3.7 Ruimte scheppende maatregelen

op langere termijn Met de ruimte scheppende maatregelen uit het eerste spoor verkrijgen we op korte termijn weer een gezond financieel meerjarenbeeld. Echter, zoals in paragraaf 3.5 al aangegeven heeft de volledige focus in deze kadernota op het veilig stellen van de instandhoudingsopgave van onze kapitaalgoederen onze gemeente een gezonde financiële armslag ontnomen om ook in de toekomst nieuwe (structurele) tegenvallers op te kunnen vangen of om in de toekomst in te kunnen zetten op nieuw beleid.

Voor nieuw beleid ontbreekt het aan voldoende vrije begrotingsruimte en daarmee aan de aangroei van voldoende algemene reservemiddelen om nieuwe (infrastructurele) investeringen te kunnen plegen.

Hieruit volgt de urgentie om invulling te gaan geven aan het tweede, in paragraaf 3.5 aangekondigde spoor: middels een kerntakendiscussie richting geven aan de gemeentelijke takenportefeuille: waar zijn we wel van en waar zijn we niet (meer) van?

Doel van de kerntakendiscussie is het identificeren van taakgebieden waar we als gemeente in de toekomst inhoudelijk minder of helemaal niet meer actief in willen zijn. Met de toekomst doelen we op de jaren vanaf 2022. Het minder of helemaal niet meer actief willen zijn, moet leiden tot de besparing van middelen. Het college stelt zich tot doel om voor structureel € 5 miljoen aan keuzes voor te leggen.

Op voorhand geeft het college (tenminste) de volgende zoekrichtingen mee:

- Het gewenste kwaliteitsniveau voor de instandhouding van het openbaar gebied (bezuiniging op “De Alphense lijn”);
- Integraliteit van het gebiedsgericht werken;
- Vastgoedportefeuille/MFA's;
- Optimalisatie bedrijfsvoering.

Apart van deze kerntakendiscussie zal het college onderzoek doen naar de mogelijkheden om de lastendrukvermindering die optreedt door de afschaffing van de precariobelasting met ingang van 2022 beschikbaar te houden als algemeen dekkingsmiddel door (gedeeltelijke) opname in de OZB.

Deze kadernota vormt het startschot voor de dit najaar en aankomend voorjaar te voeren kerntakendiscussie. De uitkomsten en hieruit voortvloeiende keuzes zullen in de Kadernota 2021 aan de raad worden voorgelegd.

3.8 Samenvatting financieel meer jarenbeeld

Het financieel meer jarenbeeld 2020-2023 dat ontstaat naar aanleiding van de in deze kadernota gemaakt keuzes is hieronder in Tabel 6 samengevat:

TABEL 6	MUTATIE FINPOS	P	2020 INC	STR	2021 INC	STR	2022 INC	STR	2023 INC	STR
SAMENVATTING FINANCIËEL MEERJARENBEELD 2020-2023	TOT2 Startpositie Kadernota 2020	6	-3.072	1.328	-7.591	4.358	-127	598	-127	598
	SUB4 Prioriteiten Kadernota 2020	6	-700	-2.850	0	-2.850	0	-2.850	0	-2.850
	SUB5 Ruimtescheppende maatregelen 2020/2021	6	0	2.520	0	2.520	0	2.520	0	2.520
	TOT6 EINDSALDO KADERNOTA 2020		-3.772	998	-7.591	4.028	-127	268	-127	268

Door het nemen van structureel € 2,520 miljoen aan ruimte scheppende maatregelen is het aanvankelijke tekort van deze Kadernota 2020 van € 2,252 miljoen structureel omgebogen in een positief, structureel en reëel sluitend saldo van € 0,268 miljoen.

Dit is wel onder voorbehoud van de financiële gevolgen van de Meicirculaire 2019. Daarmee voldoet dit saldo aan de eisen die de Gemeentewet, de provinciale toezichthouder en onze eigen financiële beleidskaders daaraan stellen.

3.9 Risico's en weerstandsvermogen

Het huidige saldooverloop van deze kadernota, dus alle incidentele en structurele saldi in de meer jarenperiode 2020-2023 bij elkaar opgeteld, onttrekt per saldo € 10,3 miljoen meer aan de Algemene Reserve (zie item 7.5 in Tabel 7), dan al op basis van het beginsaldo van deze kadernota noodzakelijk was.

Daarnaast beïnvloeden de bestemming van het rekeningresultaat 2018, de toevoeging van een deel van het resultaat van het MPG2019 en de voorgenomen invulling in 2019 van drie prioriteiten uit de groslijst van de Kadernota 2020 het verloop van het saldo van de Algemene Reserve (items 7.2, 7.3 en 7.4 in Tabel 7). Tezamen geeft dit het hieronder weergegeven saldooverloop van de Algemene Reserve (zie item 7.6 in Tabel 7), waarbij de Algemene Reserve een verwachte omvang heeft van € 19,8 miljoen in 2023.

TABEL 7	MUTATIE FINPOS	P	2020 INC	STR	2021 INC	STR	2022 INC	STR	2023 INC	STR
---------	----------------	---	-------------	-----	-------------	-----	-------------	-----	-------------	-----

ONTWIK- KELING	7.1	Alg. Reserve per 01.01 (B2019 NA VJN2019)	28,4		28,0		26,2		28,6	
WEER- STANDS- RATIO	7.2	Bestemming Rekeningresultaat 2018	1,5							
(BEDRA- GEN x € 1 MLN)										
	7.3	Resultaat MPG2019 t.b.v. AR	3,6							
	7.4	Prioriteiten 2019 uit groslijst KDN2020 <i>Fietsbrug, Invoering OGW, MFA Z'dam</i>	-3,7							
	2.1	Beginsaldo o.b.v. B2019 (NA NJR2018)	-3,1	3,4	-7,6	6,4	-0,1	2,7	-0,1	2,7
	TOT6	Eindsaldo o.b.v. KDN2020	-3,8	1,0	-7,6	4,0	-0,1	0,3	-0,1	0,3
	7.5	Mutatie AR door Kadernota 2020	-3,1		-2,4		-2,4		-2,4	
	7.6	Alg. Reserve per 01.01 (begin KDN2020)	26,8		24,0		19,8		19,8	
	7.7	Berekend risico (B2019 PRIM)	11,9		11,4		11,1		11,1	
	TOT7	WEERSTANDSVERMOGEN	2,2		2,1		1,8		1,8	

Wanneer we het hieruit resulterende verwachte verloop van de Algemene Reserve afzetten tegen het in de Programmabegroting 2019-2022 berekende jaarlijks residueel risico (zie item 7.7 in Tabel 7), dan ontwikkelt de weerstandsratio zich tot 1,8 in 2023.

Uitgaande van een norm van (tenminste) tussen de 1,0 en 1,4 kan het weerstandsvermogen naar aanleiding van deze kadernota als goed getypeerd worden.

*Vastgesteld door de raad van de gemeente Alphen aan den Rijn op 4 juli 2019,
De griffier, de voorzitter.*