



Perspectiefnota 2021 - 2024



Gemeente Brummen

Inhoudsopgave.....	3
Aanbiedingsbrief.....	4
Deel 1. Financiële positie en analyse	
1.1 Financiële positie in hoofdlijnen.....	5
1.2 Analyse waardoor de gemeentelijke financiën zijn verslechterd.....	7
Deel 2. Uitgangspunten voor de begroting	
2.1 Keuzes maken vanuit strategisch vergezicht.....	10
2.2 Uitgangspunten voor de begroting.....	11
2.3 De focus die we hebben.....	12
2.4 Actualiseren financiële spelregels.....	13
Bijlagen	
Bijlage 1. Uitkomsten financiële houdbaarheidstest.....	16
Bijlage 2. Visueel inzicht in de financiële trend.....	20
Bijlage 3. Inbreng vanuit raadsfracties.....	21

Geachte leden van de raad,

Het coronavirus heeft de wereld op zijn kop gezet. We leven met maatregelen die tot voor kort ondenkbaar waren. Dat het virus leidt tot een recessie is duidelijk. Het is echter nog koffiedik kijken hoe groot de impact op onze gemeentelijke begroting is. In de bestuursrapportage leest u hoe we tegen 2020 aankijken. In deze perspectiefnota blikken we vooruit naar 2021 en verder. We schreven u in april¹ dat we ons dit jaar heroriënteren op beleid. Dit alles leidt tot een andere perspectiefnota dan u gewend bent.

Heroriëntatie op beleid

Al voordat Covid-19 zich ontwikkelde tot een pandemie zijn we begonnen met een heroriëntering op onze begroting. We borduren voort op het streven om financieel gezonder en robuuster te worden. In 2019 is daarvoor veel werk verzet. Helaas constateren we dat alle gemaakte keuzes nog niet hebben geleid tot een financieel gezonde situatie. Doorgaan op de ingeslagen weg is financieel dus niet mogelijk. Dit vraagt om een fundamentele heroriëntatie op ons beleid.

Analyse van het probleem en richting voor de oplossing

De perspectiefnota bestaat dit jaar uit twee delen. In het eerste deel bekijken we op hoofdlijnen de financiële inzichten zoals deze nu bekend zijn. We sluiten dit deel af met onze analyse van de huidige situatie. Daarna formuleren we in het tweede deel uitgangspunten voor het opstellen van de concept-begroting. Hierbij formuleren we ook een aantal financiële spelregels. Deze willen we in onze financiële beleidsdocumenten verankeren.

Passend in de Toekomstvisie 2030

We oriënteren ons op de gemeentelijke rol. De vraag is wat we onze inwoners willen bieden en wat we overlaten aan anderen. Heel veel zaken regelt de samenleving prima zelf. Die samenleving heeft niets aan een gemeente met plannen die financieel niet te dragen zijn. Dat vraagt dus om scherpe keuzes. In onze toekomstvisie 2030 zien we een mooi vergezicht. Dit vergezicht is tot stand gekomen met en door inwoners. De heroriëntatie is dan ook gericht op onze rol in dat vergezicht.

Vroegtijdige betrokkenheid van de raad

We hebben u begin april geïnformeerd over de aanpak van deze perspectiefnota en de analyse die daaraan ten grondslag ligt. Aan de uitnodiging om als fracties alvast mee te denken en inbreng te leveren hebben enkelen van u gehoor gegeven. Deze inbreng vindt u als bijlage 3 bijgevoegd. Ondanks de andere opzet hoeft het behandelproces niet anders te zijn dan anders. Op 20 mei ontvangt u een ambtelijke toelichting waarbij u technische vragen kunt stellen. Tijdens het forum kunt u uw politieke vragen en ideeën op tafel leggen, waarna in de raadsvergadering het politieke debat en besluitvorming staat gegendeed.

De raad geeft richting

We willen een concept-begroting opstellen die al zoveel mogelijk aan uw wensen voldoet. De grote lijnen schetsen we daarom alvast in deze perspectiefnota via uitgangspunten. Hierover gaan wij graag met u in gesprek. Met de uitkomst van de formele raadsbehandeling geeft u ons handvatten om te komen tot een concept-begroting die aansluit op uw wensen. Zo kunnen we samen, ook in deze bijzondere tijden, de goede keuzes maken voor onze Brummense samenleving.

We zien uit naar een constructieve bespreking op 4 en 18 juni.

Het college van burgemeester en wethouders
Brummen, mei 2020

¹ Raadsbrief 9 april 2020 D328183

Deel 1. Financiële positie en analyse

1.1 Financiële positie in hoofdlijnen

We schetsen in dit hoofdstuk in hoofdlijnen hoe onze financiële positie er op dit moment uitziet. De verfijning vindt plaats in de concept-begroting.

Slechte financiële positie

Onze financiële positie is op dit moment slecht. Op diverse financiële kengetallen zitten we in het rood of oranje. In de afgelopen drie jaar zijn de reserves snel afgenomen. De algemene reserve is gedaald door tekorten in 2018 en 2019. We hebben weinig vrij besteedbare bestemmingsreserves. De gemeente heeft de afgelopen vijf jaar meer schulden gemaakt dan afgelost. De structurele baten zijn op begrotingsbasis vrijwel gelijk aan de structurele lasten. Structurele tegenvallers kunnen we dus niet opvangen. In bijlage 1 leest u de resultaten van de door ons ingevulde financiële houdbaarheidstest van de VNG. Bijlage 2 geeft u visueel inzicht in de negatieve financiële trend. De OZB-inkomsten zijn met ingang van 2020 weliswaar verhoogd ten opzichte van 2019. Maar deze inkomstenstijging is onvoldoende om het tij te keren. Hieronder schetsen we in hoofdlijnen de financiële uitgangspositie voor 2021 tot en met 2024.

Actuele financiële ontwikkelingen

We leggen in deze perspectiefnota de focus op de grote financiële ontwikkelingen die we op ons af zien komen. Deze ontwikkelingen komen onder meer voort uit de Jaarstukken 2019 en de structurele ontwikkeling hiervan in de 1^e bestuursrapportage 2020. Voor alle duidelijkheid: we hebben zeker nog niet alle financiële ontwikkelingen in beeld. Ook de gevolgen van de coronacrisis gaan in ons meerjarenperspectief doorwerken.

De uitgangspositie is de meerjarenbegroting uit de programmabegroting 2020-2023. Voor het jaar 2024 trekken we de lijnen door. In de tabel staan de cijfers die we op hoofdlijnen toelichten. De onderdelen A en B zijn niet te beïnvloeden. De herverdeling van het gemeentefonds is een inschatting van 50% van het slechtste scenario. De onderdelen D en E zijn enigszins beïnvloedbaar.

Onderdeel	bedragen x € 1.000	2021	2022	2023	2024
	Vastgestelde meerjarenbegroting 2021-2023	€ -306	€ -378	€ 158	€ 158
	<i>Niet beïnvloedbaar</i>				
A.	Structurele effecten 1e bestuursrapportage 2020	€ -531	€ -526	€ -521	€ -521
B.	Autonome ontwikkelingen	€ 1.105	€ 1.477	€ 1.412	€ 1.856
C.	Herverdeeleffect algemene uitkering gemeentefonds	€ -	€ -258	€ -517	€ -775
	<i>Wel beïnvloedbaar</i>				
D.	Activiteiten 2021	€ -546	€ -465	€ -438	€ -431
E.	Nieuwe investeringen onderwijshuisvesting	€ -239	€ -150	€ -150	€ -150
	Meerjarenbegroting Perspectiefnota 2021-2024	€ -516	€ -299	€ -56	€ 137

A. Structurele effecten 1^e bestuursrapportage 2020 (niet beïnvloedbaar)

In de 1^e bestuursrapportage 2020 schetsen we op hoofdlijnen de belangrijkste financiële ontwikkelingen die eind maart voor 2020 bekend waren. Een aantal van deze ontwikkelingen zoals de stijgende kosten voor Jeugdzorg, Wmo en bijzondere bijstand werkt structureel door. Daarnaast zien we de inkomsten vanuit eigen bijdragen Wmo structureel afnemen. Het wegvallen van de kosten voor SW-medewerkers buiten gemeente is een structurele meevaller. Door het wegvallen van deze SW-medewerkers in onze kosten dalen de inkomsten hiervoor via de algemene uitkering overigens wel.

B. Autonome ontwikkelingen (niet beïnvloedbaar)

Onder autonome ontwikkelingen is de financiële doorrekening van de algemene uitkering van het gemeentefonds opgenomen. Daarnaast zijn de ontwikkelingen van de indexering van lonen en prijzen, renteontwikkelingen en de opbrengst leges omgevingsvergunningen hierin verwerkt.

De belangrijkste positieve ontwikkeling zit in de algemene uitkering. Op basis van de laatst bekende cijfers vanuit de september- en decembercirculaire en bijstellingen van een aantal maatstafgegevens is de ontwikkeling positiever dan geraamd in de programmabegroting 2020-2023. Voor 2021 betekent dit een positieve bijstelling van ruim € 1,1 miljoen oplopend naar ruim € 1,8 miljoen in 2024. In deze cijfers is nog geen rekening gehouden met de verwachte negatieve herverdeeleffecten vanaf 2022 (zie C.) en de gevolgen van de coronacrisis op het uitgavenkader van het Rijk. De noodmaatregelen die het Rijk nu inzet vallen buiten het uitgavenkader van de algemene uitkering. Dus hierdoor gaat het accres niet stijgen.

De aanpassing van de indexering voor lonen en prijzen beïnvloedt ook het meerjarenperspectief. Voor de lonen zit er een negatief financieel effect in 2024 van ongeveer € 280.000. Dit is het gevolg van de indexatie van de loonkosten 2023 met 2%.

De actualisering van de prijsindex zorgt voor een positief effect omdat het inflatiecijfer op basis van de CPI-cijfers tot en met maart daalt naar 2,1%. In de meerjarenbegroting zit een taakstellende efficiencykorting van jaarlijks 1%. Hierdoor is de verhoging van prijsgevoelige budgetten effectief 1,1%.

Op basis van informatie van de Bank Nederlandse Gemeenten verwachten we dat de rentelasten voor 2022 en volgende jaren verder dalen. In de programmabegroting 2020-2023 gingen we nog uit een rentepercentage van 1% voor het aantrekken van nieuwe leningen. Op basis van de huidige inzichten verlagen we dit naar 0,2%. Hierdoor verwachten we vanaf 2022 een rentevoordeel.

Tenslotte verwachten we dat de opbrengst uit de leges omgevingsvergunningen als gevolg van de invoering van de Omgevingswet gaan dalen.

C. Herverdeeleffect algemene uitkering gemeentefonds (niet beïnvloedbaar)

De herverdeling van het gemeentefonds is uitgesteld naar 2022. De belangrijkste reden voor uitstel is dat het nieuwe verdeelmodel geen verbetering oplevert in vergelijking met de huidige verdeling. Vooral plattelandsgemeenten zouden er in de nieuwe verdeling op achteruit gaan. Uitstel betekent echter niet dat de herverdeling er niet gaat komen. Daarom houden wij in deze perspectiefnota rekening met de helft van het maximaal nadeel van € 25 per inwoner per jaar en met de overgangsregeling van 4 jaar. Voor Brummen betekent dit in 2022 een nadeel van ruim € 250.000 oplopend naar € 775.000 in 2024. In dit scenario stijgt het nadeel naar ruim € 1 miljoen vanaf 2025.

D. Activiteiten 2021 (wel beïnvloedbaar)

Binnen dit onderdeel hebben we de zaken opgenomen die in 2020 al ingezet zijn of worden maar waar er nog keuze is om voor deze activiteiten in 2021 extra financiële middelen in te zetten. Het gaat hierbij om het wegenbeheerplan 2020 dat ter besluitvorming in de raad komt. Het plan gaat uit van kwaliteitsniveau basis. Op dit niveau blijven de wegen veilig voor weggebruikers en het onderhoud blijft op een voldoende niveau. Ook in de integrale visie Beheer Openbare ruimte is onder andere gekozen om dit niveau aan te houden. Om de wegen op dit basale niveau te onderhouden is gemiddeld ruim € 2 ton extra nodig. De eikenprocessierups bestrijden we met ingang van dit jaar preventief in plaats van curatief. Omdat hiervoor nog geen middelen in de begroting staan, is een bedrag van € 50.000 per jaar opgenomen. Binnen het sociaal domein onderzoeken we wat er nodig is om de basis op orde te krijgen. Vanwege de open einde regelingen is het binnen dit domein op dit moment onmogelijk om een goede inschatting te maken. Wel weten we dat de arbeidsmatige dagbesteding bij Werkfit niet gedekt kan worden door een bijdrage uit het budget Wmo begeleiding. Dit betekent dat dit laatste budget wordt verhoogd met € 97.000. We willen inzetten op meer control binnen het sociaal domein, omdat een betere beheersing van en sturing op de uitgaven nodig is. Hiervoor ramen we € 75.000 op jaarbasis.

E. Nieuwe investeringen onderwijshuisvesting (wel beïnvloedbaar)

Van verschillende scholen hebben wij op basis van de huisvestingsverordening onderwijs aanvragen ontvangen voor uitbreiding of renovatie van hun gebouwen. In totaal gaat het om een investeringsaanvraag van circa € 4,5 miljoen. In dit bedrag is onder andere de renovatie van De Lans meegenomen. Omdat we voor deze renovatie ook rekening moeten houden met sloopkosten en het afboeken van boekwaarde houden we in 2021 rekening met een incidentele last van € 239.000. De kapitaallasten van alle huisvestingsaanvragen zijn meegenomen vanaf 2022 en bedragen € 150.000 op jaarbasis.

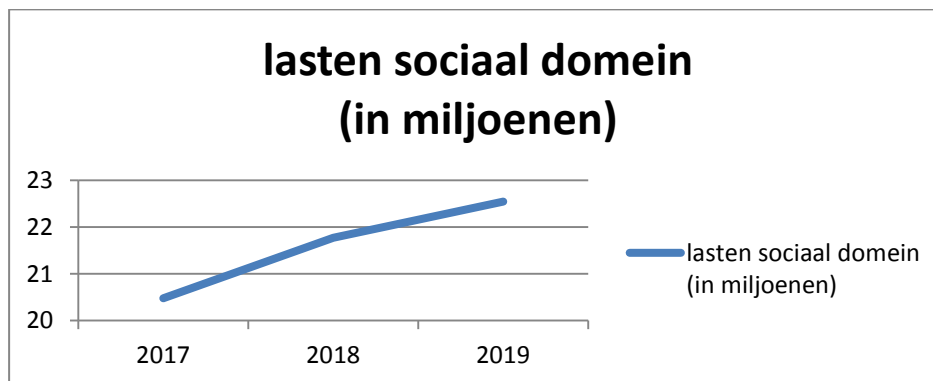
1.2 Analyse waardoor de gemeentelijke financiën zijn verslechterd

Oorzaak ligt in verschillende factoren

Er is niet één duidelijke oorzaak voor onze huidige financiële situatie. Om hier meer duiding aan te geven analyseren we de situatie via zeven constateringingen.

1. Stijgende kosten in het sociaal domein

De meest in het oog springende verklaring betreft de kosten van het sociaal domein. Waar we in 2015 en 2016 nog een reserve konden opbouwen, hebben we deze reserve vanaf 2017 gebruikt om tekorten te dekken op het gebied van WMO en Jeugdzorg. Ondanks onderzoeken, taakstellingen en het stimuleren van de transformatie blijken de kosten tot op heden te blijven stijgen. En er is ondertussen geen reserve 3D meer om deze stijging op te vangen. Elke euro die we meer uitgeven dan we hebben begroot, komt dus ten laste van de algemene middelen.



2. Toename in ambities

In de afgelopen vijf jaar is het ambitieniveau opgeschroefd. In 2014 – 2018 waren er drie speerpunten.

- A. Sociaal Domein
- B. Ruimte voor Eerbeek
- C. Financieel Gezond

In 2018 kwamen hier (zonder inkomstenverhoging) twee speerpunten bij:

- D. Centrum Brummen
- E. Duurzaamheid / Klimaat

Daarnaast heeft ook de ambtelijke organisatie nieuwe beleidsambities voorgelegd zonder bijbehorende financiële dekkingsvoorstellen. Invulling geven aan een ambitie kost niet alleen ureninzet. Dit brengt onvermijdelijk ook kosten met zich mee in de sfeer van onderzoek, voorbereiding, uitvoering, ambtelijke en bestuurlijke overleggen en inzet van marktpartijen. Daarnaast brengt een ambitie vaak kosten met zich mee in de sfeer van subsidies, leningen, afstemming met externe partijen en inhuur van expertise. Het toevoegen van een ambitie zonder te minderen op andere vlakken vergt extra flexibiliteit en inzet van de organisatie. Het is te vergelijken met jongleren. De extra bal zelf stelt misschien niet zoveel voor. Maar elke bal meer die je in de lucht wilt houden, maakt het geheel een stuk lastiger.

3. Kleine gemeente met bijbehorende kenmerken

Met bijna 21.000 inwoners behoort Brummen steeds meer tot de kleinere gemeenten in Nederland. Van de 355 gemeenten zijn er 85 kleiner dan Brummen. Met andere woorden; Brummen behoort tot de 25% van kleinste gemeenten. En tot de 25% financieel meest risicovolle gemeenten. De gemiddelde gemeentegrootte is in 2020 gestegen tot 49.000. Een kleine gemeente heeft charmes maar ook nadelen.

Positie op arbeidsmarkt is niet sterk

De omvang van de gemeente heeft effect op het salariering van medewerkers. Het aantal inwoners bepaalt de salarisklasse van de burgemeester en daarmee de top van het loongebouw. Dit betekent bijvoorbeeld dat wij een senior beleidsmedewerker in schaal 10 inschalen, en dat dezelfde kennis en verantwoordelijkheden in een grotere gemeente in schaal 11 wordt gewaardeerd. Daarnaast biedt een grotere organisatie meer groeimogelijkheden voor medewerkers. Hoewel dit in de praktijk lang niet altijd tot problemen leidt, zijn we qua loongebouw en ontwikkelmogelijkheden in zijn algemeenheid minder

Deel 1. Financiële positie en analyse

aantrekkelijk als werkgever dan grotere gemeenten. De vernieuwende uitstraling van een procesorganisatie waarin verantwoordelijkheden laag in de organisatie liggen, is overigens een pluspunt qua uitstraling op de arbeidsmarkt. Daarnaast kiezen sommige medewerkers bewust voor een kleinere werkgever omdat de functies dan breder van aard zijn.

Minder mensen, gelijk aantal taken

Hoe minder inwoners, des te minder directe dienstverlening. Maar of je nu 5000 vergunningen verleent of 5, elke vergunning moet voldoen aan de eisen van de wet en vereist de juiste kennis en kunde in de organisatie. We voeren als kleinere gemeente vrijwel dezelfde taken uit als grotere gemeenten, maar de aantallen zijn kleiner en we doen dit met minder medewerkers. Dit betekent dat medewerkers een brede kennis moeten vergaren en dat we kwetsbaar zijn omdat veel specifieke kennis slechts bij één of twee medewerkers aanwezig is.

Organisatie niet toegerust voor ambitie Eerbeek en om financieel in control te zijn in het Sociaal Domein
In een rustige beheersituatie kan de gemeentelijke organisatie de taken prima aan. Door de ambities in Eerbeek en door de decentralisatie van taken in het sociaal domein was er de afgelopen jaren echter geen sprake van een beheersituatie. Er is veel tijdelijke inhuur nodig geweest van kennis en expertise die we als kleine gemeente niet in huis (willen en kunnen) hebben. In de opgave Eerbeek is hiervoor met het passend partnerschap een oplossing gevonden. De provincie levert hierbij extra menskracht, kennis en investeringsruimte. Voor het sociaal domein geldt dat het lek nog niet boven is. De kosten blijven stijgen en de financiële ontwikkeling van het sociaal domein is nog niet voldoende in control. Dit speelt ook bij grotere gemeenten, maar als kleine gemeente zijn we extra kwetsbaar.

Meer inbesteden dan uitbesteden

We hebben er in de periode 2015 - 2017 op diverse terreinen voor gekozen om taken (weer) lokaal uit te gaan voeren. Denk aan het terughalen van taken op het gebied van de Participatiewet uit Apeldoorn, de salarisadministratie uit Voorst en de Wsw uit Delta. Daarnaast is gekozen om de uitvoering van het sociaal domein zoveel mogelijk zelf uit te voeren. Dit is ingegeven door kostenefficiëntie én vanuit de meer principiële insteek dat het bestuur de directe dienstverlening aan inwoners zo dicht mogelijk bij zich wil houden. Hiervoor hebben we in 2015 het Team voor Elkaar ingericht. Door dit soort keuzes is de organisatie gegroeid van 126 fte in 2015 naar 155 fte in 2019.

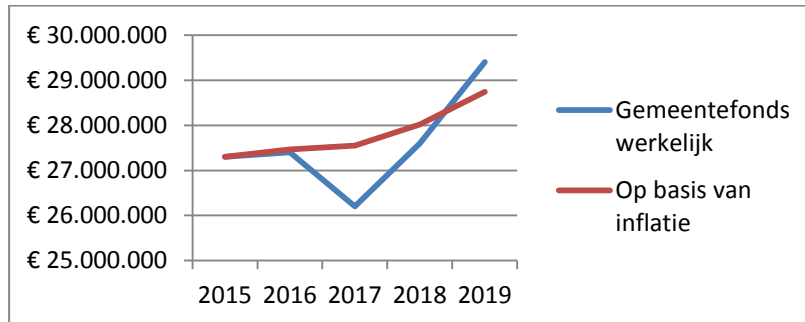
Tegelijkertijd is er 7 ton bezuinigd op de organisatiekosten. Een negatief effect van inbesteden is een toename van de kwetsbaarheid en een toename van het risico op hogere kosten. De uitvoering kan in een normale situatie goedkoper zijn dan bij uitbesteding. Als er echter incidenten ontstaan op personeel vlak (langdurige ziekte, arbeidsconflicten) dan komen deze effecten niet voor rekening van een externe partij zoals bij uitbesteding. Het risico op meerkosten ligt dan bij de gemeente zelf.

4. Politieke situatie

De politieke situatie in de afgelopen twee jaar kenmerkte zich door enkele opvallende gebeurtenissen. In 2018 is door de vacature van griffier een inwerkprogramma voor de raad niet goed uit de verf gekomen. Er vond na de verkiezingen een coalitievorming plaats waarbij de winnaar van de verkiezingen uiteenviel in twee raadsfracties. In de politieke besluitvorming riep de raad meermaals via moties op om financieel gezonder te worden. In het voorjaar van 2019 heeft de raad hier duidelijke kaders over vastgesteld. Echter amendeerde in juni de raad de perspectiefnota zodanig dat een positief saldo van 3 ton omsloeg in een negatief begrotingssaldo van bijna 2 ton. Er werden in 2018/2019 door de raad twee moties van treurnis en één motie van afkeuring ingediend. In juni 2019 stapte één wethouder op en in oktober 2019 de overige drie. Het college had in die tijd een min of meer demissionaire status doordat er op de achtergrond coalitie-onderhandelingen plaatsvonden. De onderhandelingen hebben wederom geleid tot een college met vier wethouders. Waar gemeenten met een omvang van ruim 20.000 inwoners uit de voeten kunnen met twee tot drie fulltime wethouders heeft de raad van Brummen om politieke redenen vier (deeltijd)wethouders benoemd. Hoewel het om 3 fte gaat, zijn er in de praktijk wel vier politieke agenda's, vier bestuurders met vragen en moet er tussen vier wethouders afstemming plaatsvinden. Dit vraagt om meer ondersteuning, meer overhead en meer ambtelijke inzet. Het is niet aan ons als college om hier voorstellen in te doen, dus op deze constatering komen we verder niet terug. We geven slechts mee dat andere gemeenten hiervoor wel oplossingen zoeken. Een oplossing om met veel fracties in de raad toch met een beperkt aantal wethouders te werken is om af te stappen van het mechanisme dat elke coalitiepartner een wethouder levert. Er zijn ervaringen van gemeenten waarin de specifieke politieke kleur van de wethouder minder relevant is, de wethouders 'vertegenwoordigen' daar meerdere coalitiefracties, of wethouders worden geworven via een open sollicitatieprocedure.

5. Ontwikkeling algemene uitkering inclusief sociaal domein

De algemene uitkering die we vanuit het Rijk ontvangen fluctueert volgens het trap-op/trap-af principe. Als de rijksuitgaven dalen dan ontvangen de gemeenten minder. Als ze stijgen, dan stijgt ook de uitkering aan de gemeenten. Deze uitkering is onze grootste inkomstenbron en is niet door ons beïnvloedbaar. Als we terugkijken dan zien we dus dalingen en stijgingen die volledig los staan van de gemeentelijke uitgaven en ambities. Ter illustratie ziet u in de grafiek hoe de uitkering zou zijn geweest als deze de afgelopen jaren met de inflatie zou zijn meegegroeid. In 2017 en 2018 hebben we fors minder ontvangen dan we op basis van inflatie nodig hadden. Aangezien de kosten van WMO en Jeugdzorg harder stijgen dan de inflatie, is het gat tussen benodigde inkomsten en gerealiseerde inkomsten des te groter.



6. Goede (sociale) voorzieningen

Een zesde onderwerp in deze analyse is het voorzieningenniveau in de gemeente. We hebben een gemeentelijk binnenzwembad, twee bibliotheekvoorzieningen, een sporthal, diverse gymzalen, actieve gesubsidieerde wijk- en dorpsraden, gesubsidieerde muziekverenigingen en een actieve gesubsidieerde welzijnsinstelling. Daarnaast zijn in de afgelopen vijf jaar nieuwe basisscholen gebouwd, heeft een eerste herinrichting van het centrum van Eerbeek plaatsgevonden en is er een voedselbos aangelegd. We hebben met dit alles uitstekende sociale voorzieningen in de twee grootste kernen. Een kanttekening is dat de fysieke infrastructuur kampt met achterstallig onderhoud. De afgelopen jaren is te weinig begroot, waardoor de kwaliteit van wegen, stoepen en openbaar groen achteruit is gegaan. Op diverse momenten hebben we de noodzaak om meer te ramen onderschreven, maar bij de opstelling van de begroting(en) zijn door de raad andere keuzes gemaakt.

7. Geen duidelijke keuzes waar we van zijn

Het is niet duidelijk waar we als gemeente van zijn. Zijn we als gemeente verantwoordelijk voor muziekonderwijs aan kinderen? Zijn we als gemeente verantwoordelijk voor voldoende betaalbare woningen? Zijn we als gemeente verantwoordelijk voor de aanleg van een warmtenet? Zijn we als gemeente verantwoordelijk voor een aantrekkelijk toeristisch centrum? Zijn we als gemeente verantwoordelijk voor het subsidiëren van wijk- en dorpsraden? Zijn we als gemeente verantwoordelijk voor het inzamelen van kerstbomen?

En zo zijn er nog duizend vragen te bedenken. Op dit moment worden keuzes niet altijd even goed onderbouwd. We lijken alles belangrijk te vinden en als er een vraag vanuit de samenleving komt, dan gaan we er mee aan de slag. U vraagt, wij draaien. De inwoner staat immers centraal. Dit past in onze grondhouding van 'Ja, mits'. Maar de 'mits' werken we vaak onvoldoende uit.

Deze zeven constatering maken keuzes noodzakelijk

Uit het voorgaande blijkt dat diverse factoren bijdragen aan onze zorgelijke financiële positie. Daarom stellen we in het volgende hoofdstuk voor om uitgangspunten te formuleren die helpen bij het maken van keuzes op diverse beleidsterreinen.

Deel 2. Uitgangspunten voor de begroting

2.1 Keuzes maken vanuit strategisch vergezicht

We willen komen tot uitgangspunten die helpen om keuzes te maken. En die meer duidelijkheid geven waarom we bepaalde keuzes maken. Op basis van de uitgangspunten en een eerste uitwerking in een scenario kunnen we vervolgens een concept-begroting opstellen.

Hetzelfde blijven doen is geen optie

Zondermeer doorgaan op de ingeslagen weg is financieel niet mogelijk. We zien een aantal negatieve ontwikkelingen. Het structurele effect van het jaarrekeningresultaat 2019 en de 1^e bestuursrapportage 2020, het mogelijke afboekingsverlies op het Burgersterrein en de effecten die het coronavirus verder nog op het jaarrekeningresultaat 2020 heeft. Zonder koerswijziging is de begroting niet meer sluitend te maken.

Herbronnen

We moeten dus scenario's ontwikkelen waarbij de financiën bepalend zijn. We willen beheersmatig op orde zijn en een stabiele uitvoering van primaire overheidstaken kunnen garanderen. Ambities kunnen we oppakken als daar financiële ruimte voor is, of als we deze met hulp van anderen kunnen creëren. Maar dat is niet het hele verhaal, we oriënteren ons ook op de rol die we spelen. Waar zijn we van? Gaan we meer overlaten aan de samenleving? Gaan we meer op onze handen zitten? Als er vanuit de samenleving een goed en gedragen plan komt dat financieel uitvoerbaar is, dan faciliteren we dat graag. En komt zo'n plan niet, dan zit daar blijkbaar onvoldoende energie in de samenleving. De grondwaarden uit de toekomstvisie hoeven namelijk niet per definitie door de gemeente te worden gefinancierd. In de uitwerking hebben we veel zelf opgepakt. We hebben visies ontwikkeld en we zijn plannen gaan maken voor wat wij als gemeente allemaal kunnen doen. Een actieve rol kost geld. Als gemeente moeten we ons meer beperken tot die rol die anderen niet kunnen en/of mogen vervullen.

De Toekomstvisie 2030 geeft nog steeds goede richting

Om de vraag te beantwoorden waar we als gemeente van zijn, helpt het om vanuit een langjarig perspectief te kijken wat we echt belangrijk vinden. De toekomstvisie 2030 beschrijft het DNA van onze gemeente heel goed. Deze visie is in 2013 opgesteld via een heel participatief proces met onze samenleving. De identiteit wordt samengevat in grondwaarden die van toepassing zijn op onze gemeente. Vervolgens is bekeken welke grondhouding daar bij past. Natuurlijk heeft de wereld sinds 2013 niet stilgestaan. We signaleren dan ook een aantal trends en ontwikkelingen die naar ons idee onvoldoende in de toekomstvisie staan benoemd. Dit zijn:

- Digitale transformatie: Veiligheid, dienstverlening en klantverwachting, afhankelijkheden, ondermijning;
- Toename uitvoeringstaken bij gemeenten: dat vraagt om organisatorische keuzes;
- Meervoudige fysieke ruimteclaims: Voor wonen, opwek energie, klimaatgevolgen, enzovoorts;
- Samenwerking in openbaar bestuur is complexer door bijvoorbeeld nationale interbestuurlijke afspraken;
- De Omgevingswet heeft minstens evenveel effect als de transitie in het sociale domein;
- De wateropgave komt ook in Brummen veel prominenter op de agenda;
- Sociaal domein: extra druk op gemeenten om te zorgen voor een meer inclusieve samenleving;
- Dubbele vergrijzing: Het aandeel ouderen en de levensverwachting neemt toe.

Grondwaarden vanuit samenlevingsperspectief	Grondhouding vertaling naar organisatie
<ul style="list-style-type: none">- De ligging in de IJsselvallei- De grote diversiteit aan natuur en landschap- De Veluwe, het coulisselandschap en de IJssel- De landgoederen en de monumentale panden- Het typische dorpse wonen- De kleinschaligheid, rust, ruimte en veiligheid- Vriendelijkheid- Er wordt nog gedag gezegd op straat- Het rijke verenigingsleven- Voldoende voorzieningen- Levendige centra in Brummen en Eerbeek- De goede bereikbaarheid en de centrale ligging- De papierindustrie en de ondernemersgeest	<ul style="list-style-type: none">- Duurzame ontwikkeling, denken in duurzaamheid- Maatschappelijke rendement staat voorop- Eerst ophalen, dan doen- Alleen actie bij voldoende behoefte- Integraal werken- Ja, mits.....- Slagvaardig, betrouwbaar, open en transparant- Voeling houden en netwerken benutten- Ruimte geven, maar wel handhaven- Eigentijdse strategische communicatie- Eén aanspreekpunt voor iemand die wat van de gemeente wil- Medewerkers hebben een voorbeeldfunctie

Deel 2. Uitgangspunten voor de begroting

2.2. Uitgangspunten voor de begroting

We onderschrijven de grondhouding nog steeds. We constateren wel dat we ons onvoldoende volgens deze grondhouding hebben opgesteld én dat de grondhouding geen kant en klare oplossingen biedt voor ons financiële vraagstuk. We hebben behoefte aan een figuurlijke meetlat om beter af te wegen waar we wel en niet op inzetten. Die meetlat vormen we aan de hand van uitgangspunten.

Algemene uitgangspunten

Aanvullend op de grondhouding beschrijven we vier algemene uitgangspunten die we hanteren bij het maken van bestuurlijke keuzes. Daarna gaan we nog wat dieper in op verschillende beleidsterreinen.

1. Wat de samenleving zelf kan, nemen we niet uit handen

De samenleving en de markt doen heel veel zelf. Ze organiseren zich, vervullen wensen en lossen problemen op. Op heel veel terreinen komen we er als overheid niet aan te pas en dat is prima. Een mooi voorbeeld vinden we de activiteiten die Hall Leeft ontplooit.

Als samenleving en markt er niet uitkomen en we als overheid worden gevraagd om een rol te spelen, dan hanteren we een 'ja, mits' houding. Die mits bestaat altijd minimaal uit een budgettair kader, een kwantitatieve impact, effectiviteit en een tijdslimiet. We wegen altijd af of ondersteuning/medewerking mogelijk en wenselijk is. Door vroegtijdig duidelijkheid te geven, voorkomen we verkeerde verwachtingen. We vinden het daarbij belangrijk dat stimuleringsmaatregelen, participatiemogelijkheden en kansen niet onevenredig veel ten goede komen aan een groep inwoners die de wegen het beste weten te bewandelen. En als we keuzes moeten maken in de ondersteuning van bestaande en nieuwe maatschappelijke initiatieven die niet tot de basale infrastructuur behoren, dan stimuleren we innovatieve en vernieuwende initiatieven.

2. We gaan maatschappelijke opgaven samen te lijf

Op verschillende terreinen geven we zaken uit handen. Denk aan de culturele stichting die jaarlijks een budget aan allerlei culturele initiatieven besteedt. Of aan stichting Visit Brummen Eerbeek of Sportkompas. Inwoners en ondernemers, liefhebbers en experts, voeren zo allerlei zaken uit die we anders wellicht zelf zouden uitvoeren. Vaak komt de uitvoering zo het beste tot zijn recht en heeft de samenleving er het meeste baat bij. Als overheid willen we dan ook niet elke maatschappelijke opgave op traditionele wijze zelf te lijf gaan. We willen out-of-the-box denken, nieuwe samenwerkingen stimuleren en nieuwe kansen creëren. Als we nieuwe samenwerking kunnen stimuleren door partijen met elkaar in contact te brengen dan doen we dat. Zo stimuleren we coalitions of the willing.

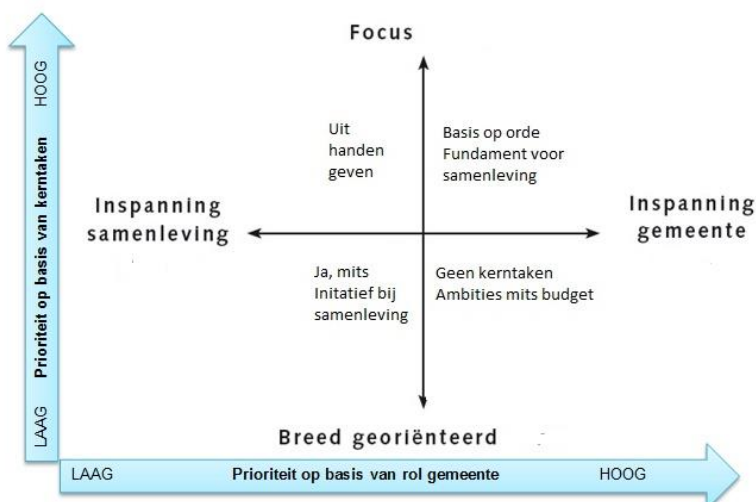
3. We willen onze basis op orde hebben

Als gemeente zorgen we voor een vitale infrastructuur, zowel fysiek, juridisch als sociaal. Om dat te waarborgen investeren we, handhaven we en werken we vanuit goed opdrachtgeverschap. We willen daarin een voorbeeldige overheid zijn. Wij zorgen met andere woorden voor een goede bodem als basis. Het is aan de samenleving om op die vruchtbare grond 1000 bloemen te laten bloeien.

4. Ambities formuleren we alleen als er budget is om ze te kunnen realiseren

Dit uitgangspunt spreekt voor zich: Zonder geld geen uitvoering.

Onderstaand model vormt een visueel hulpmiddel van onze figuurlijke meetlat om keuzes te maken..



Deel 2. Uitgangspunten voor de begroting

2.3 De focus die we hebben

Met de vier uitgangspunten in ons achterhoofd komen we tot de volgende focus.

Sociaal Domein

Ons uitgangspunt om geen zaken uit handen te nemen die mensen zelf kunnen past naadloos in de transformatie in het Sociaal Domein. We willen zorgen voor een sociale infrastructuur en een sociaal vangnet. Kortom, we doen wat nodig is. Om de zorg voor degenen die het echt nodig hebben te kunnen waarborgen, willen we de toegang tot de zorg goed beheersen. We ondersteunen de transformatie door preventief beleid en algemene voorzieningen. De opgave is om sociaal beleid te voeren én de kostenstijging in de hand te houden. In die opgave doen we graag een beroep op creativiteit en ondernemerschap vanuit de samenleving en vanuit onze organisatie. Om de basis hiervoor op orde te brengen investeren we de komende tijd meer in de control van de financiële geldstromen.

Klimaat en Duurzaamheid

We beperken onze rol tot de voorbeeldige en verbindende overheid. We zetten met een programmatische aanpak in op zaken met een zo groot mogelijke impact. Voor alles geldt dat we waar mogelijk inzetten op cofinanciering. Vanuit ons uitgangspunt om de basis op orde te hebben, werken we aan een gezonde leefomgeving. De Regionale Energiestrategie en een warmtevisie dragen bij aan een fundament voor de energietransitie.

Ruimte voor Eerbeek / Eerbeek-Loenen 2030

Bij de basis op orde hoort ook een goede balans tussen ruimte voor industriële activiteiten en een vitale leefomgeving in Eerbeek. Het bestemmingsplan en masterplan zijn hierbij de contouren. Vanuit ons uitgangspunt om opgaven gezamenlijk te lijf te gaan accepteren we een verlies op het Burgersterrein als hefboom om investeringen van provincie en industrie mogelijk te maken. Ons uitgangspunt is dat we alleen ambities uitvoeren als daar budget voor is. Dus dekken we het verlies door een deel van het programmabudget een aantal jaren hiervoor in te zetten. We blijven gewoon meedoen met Eerbeek-Loenen 2030 waarbij de huidige toegezegde bedragen een budgettair kader vormen.

Centrum Brummen

We zorgen er voor dat de basis voor het centrum van Brummen planologisch in orde komt. Hierdoor kunnen samenleving en markt veel initiatieven oppakken. Zorgen voor een aantrekkelijk centrum is niet iets dat we als overheid zelf realiseren. Dit is een mooi voorbeeld van een opgave die we samen te lijf moeten gaan. Onze focus ligt op locaties die meer opleveren dan kosten. Investeringen in de openbare ruimte zijn volgend en mede afhankelijk van de investeringsbereidheid van marktpartijen.

Omgevingswet

We gaan door met de voorbereidingen zodat we onze gemeentelijke dienstverlening kunnen waarborgen als de wet inwerking treedt. Hiermee brengen we de basis van ons ruimtelijk beleid op orde.

Wonen en leven

We willen de dubbele vergrijzing tegengaan, onder andere door doorstroom in de woningvoorraad te bevorderen. Dat vraagt om nieuwbouw. We creëren extra woningbouwmogelijkheden in de Elzenbos. Hiermee stimuleren we de vitaliteit van Brummen en we beperken het verlies op deze grondexploitatie.

Onderwijshuisvesting

We voeren onze wettelijke taken op het gebied van onderwijshuisvesting goed uit. Vanuit ons uitgangspunt dat de basis op orde moet zijn, zorgen we dus voor een goede onderwijshuisvesting. Passende gebouwen zijn cruciaal voor goed onderwijs en het welzijn van kinderen. Dit draagt bij aan de vitaliteit van Eerbeek en Brummen. Het uitgangspunt om datgene wat de samenleving zelf kan niet uit handen te nemen willen we ook betrekken op de realisatie van onderwijshuisvesting.

Vastgoed

We bezitten alleen vastgoed om overheidstaken te huisvesten. Huisvesting van maatschappelijke instellingen en verenigingen is geen gemeentelijke taak. Die verantwoordelijkheid nemen we niet uit handen.

Gemeentelijke dienstverlening

Ons uitgangspunt is dat onze gemeentelijke dienstverlening kostendekkend is. Daarbinnen is onze dienstverlening gericht op onze inwoners en de waarding van onze inwoners. We ervaren dat als ons

Deel 2. Uitgangspunten voor de begroting

takenpakket complexer wordt, de kwetsbaarheid van een kleine ambtelijke organisatie toeneemt. We constateren dat we voor onze huidige ambities en wensen te klein en te arm zijn. In de concept-begroting komen we dan ook tot bijstelling van ons beleid. Voor de organisatie denken we aan een onderzoek naar mogelijke vormen van samenwerking met strategische partner(s). Dat onderzoek helpt ons om richting te geven aan onze organisatie. We gaan onze dienstverlening en onze organisatie meer plaats- en tijdonafhankelijk maken. Dit is nodig in een anderhalve-metersamenleving en het draagt tevens bij aan minder reisbewegingen en meer gebruiksgemak.

Gemeentelijke belastingen

Ons uitgangspunt is dat de rioolheffing en de afvalstoffenheffing kostendekkend zijn. Ten aanzien van de toeristenbelasting hanteren we het uitgangspunt dat 25% van de jaarlijkse opbrengst wordt gestort in de reserve Recreatie en Toerisme. Bij de onroerende zaakbelasting is er nog een onbenutte belastingcapaciteit als we uitgaan van het redelijk peil van eigen heffingen. Dit redelijke peil staat omschreven in de circulaire Gemeentefonds. Als gemeenten in aanmerking willen komen voor een artikel 12-status dan moeten eerst de lokale belastingen worden opgehoogd tot dit peil.

Op weg naar de begroting 2021

Wij nodigen u als raad uit om uw mening te vormen over bovenstaande uitgangspunten en deze waar wenselijk aan te vullen via moties. Op basis van uw besluitvorming stellen wij vervolgens een concept-begroting op voor 2021. We willen richting de begroting niet alleen voorstellen op inhoud doen. Bij een financieel robuustere gemeente horen ook duidelijke financiële spelregels. Een aantal spelregels willen we daarom actualiseren.

2.4 Actualiseren financiële spelregels

Een financieel gezonde gemeente met de basis op orde vraagt om duidelijke en actuele financiële spelregels. Daarom actualiseren we naast de eerder genoemde uitgangspunten ook de financiële spelregels. Deze laten we vast stellen door u als raad.

De financiële spelregels staan in een aantal beleidsdocumenten:

Document	Laatste versie	Herziening
Vaststelling door Raad		
Financiële verordening (art. 212 Gemeentewet)	2006	2020
Algemene subsidieverordening 2016	2019	n.v.t.
Kaders financieel gezond Brummen	2019	n.v.t.
Nota weerstandsvermogen 2018-2021	2018	2021
Nota grondbeleid 2016-2020	2016	2020
Nota reserves en voorzieningen 2018	2018	2022
Nota investerings- en afschrijvingsbeleid 2018	2018	2022
Vaststelling door College		
Nota budgetbeheer 2013	2013	2020
Treasurystatuut 2016	2016	2020

Een aantal beleidsdocumenten staat in 2020 op de planning om te herzien. Aan de ene kant om aan te sluiten aan de actuele wet- en regelgeving. Aan de andere kant voor werkbare spelregels in de financiële verhouding tussen raad en college. Hieronder geven we een aantal aanbevelingen om toe te passen in onze financiële spelregels. Deze aanbevelingen zijn nog niet of niet duidelijk uitgewerkt in onze huidige financiële kaders.

College is bevoegd om uitgaven te doen binnen de kaders van een bestemmingsreserve

Binnen de huidige financiële kaders moet het college voor ieder voorstel voor een onttrekking uit een bestemmingsreserve naar de raad voor besluitvorming. Dit maakt snel inspelen op vragen vanuit de samenleving onnodig moeilijk. Om sneller te kunnen reageren op ontwikkelingen in de samenleving en in onze gemeentelijke opgaven is er meer handelingsvrijheid voor het college nodig. Dit vraagt dat het college binnen de doelstelling van een bestemmingsreserve bevoegd moet zijn om uitgaven te doen. Uiteraard zal het college aan de raad verantwoording afleggen over de (gedane) uitgaven en (achteraf) instemming vragen.

Deel 2. Uitgangspunten voor de begroting

Aanbeveling: Neem een algemeen financieel kader op voor bestedingen uit bestemmingsreserves. De raad stelt de mutaties in de reserve vast via de programmabegroting of een begrotingswijziging bij de bestuursrapportages. Deze aanbeveling werken we uit in de financiële verordening en nota reserves en voorzieningen.

Strak en integraal budgetbeheer is noodzakelijk

Een positief exploitatieresultaat in meerjarig perspectief leidt tot verbetering van onze financiële kengetallen. Zo'n positief exploitatieresultaat ontstaat alleen als we financiële tegenvallers opvangen binnen de begroting. Dit vraagt een strakke en ook meer integrale sturing op budgetten. Budgetverhogingen kunnen alleen als daar een financiële dekking tegenover staat. Een financiële dekking ontstaat bijvoorbeeld door extra inkomsten te genereren of elders in de begroting te bezuinigen. Dit geldt voor iedereen die met een voorstel komt: ambtenaar, collegelid of raadslid.

Aanbeveling: Leg bij ieder besluit / aangepane verplichting duidelijk vast wat de financiële dekking is. Deze aanbeveling werken we uit in de financiële verordening en voor de ambtelijke organisatie in de nieuwe nota budgetbeheer / budgethoudersregeling.

Leg de totale investeringsruimte per jaar vast

In de gemeente Brummen hebben we geen vastgestelde investeringsruimte. Hierdoor kunnen investeringen van jaar tot jaar sterk fluctueren. Met een vastgestelde investeringsruimte per jaar houden we in de begroting rekening met een bedrag aan nieuwe kapitaallasten. Een investeringsplan voor vier jaar geeft inzicht in de ruimte boven of onder het gestelde bedrag. Op basis hiervan zullen we keuzes moeten maken in welke investeringen noodzakelijk en onuitstelbaar zijn.

Aanbeveling: Ontwikkel een methode om het bedrag aan nieuwe kapitaallasten te berekenen voor de jaarlijkse investeringsruimte. Deze financiële spelregel werken we uit in de financiële verordening (voor de beleidsregel) en de programmabegroting 2021-2024 (voor het bedrag).

Neem een duidelijk standpunt in over het verstrekken van leningen en garanties

De gemeente Brummen heeft per 1 januari 2020 een bedrag van ruim € 1,4 miljoen aan verstrekte leningen uitstaan. Daarnaast hebben we voor ruim € 48 miljoen aan borg- en garantstellingen. Het grootste deel hiervan heeft betrekking op de garantstelling voor leningen die de woningstichting aangaat (achtervangfunctie). Via het Stimuleringsfonds Volkshuisvesting Nederlandse gemeenten (Svn) hebben we voor € 3 miljoen gestort in een revolverend fonds waaruit de Svn tot voor kort de gemeentelijke duurzaamheidslening en blijverslening verstrekte. Hieruit verstrekt de Svn in de toekomst de leningen in het kader van Toekomstbestendig wonen Gelderland.

In het Treasurystatuut staat dat we alleen leningen verstrekken of garanties afgeven als er in de uitvoering van een publieke taak een gemeentelijke samenwerking met derden plaatsvindt. Of als er in de uitvoering van een publieke taak een substantieel publiek belang gediend wordt.

Aanbevelingen: Definieer wat we als gemeente een substantieel publiek belang vinden en welke voorwaarden we stellen aan het verstrekken van een lening. Los van de vraag of we een substantieel publiek belang dienen, stellen we gelet op onze financiële positie voor om in de jaren 2020 t/m 2024 geen nieuwe leningen aan derden te verstrekken.

Deze aanbevelingen nemen we mee in de actualisering van het Treasurystatuut.

Actualiseer de risico-inventarisatie van de gemeente minimaal twee keer per jaar

In de nota weerstandsvermogen staat dat we jaarlijks een risico-inventarisatie uitvoeren bij de Perspectiefnota waarvan we de uitkomsten opnemen in de weerstandsparagraaf van de Programmabegroting. In de Jaarstukken leggen we verantwoording hierover af. De huidige coronacrisis maar ook onze financiële positie vragen dat we vaker de balans opmaken van de risico's die we op ons zien afkomen.

Aanbeveling: Actualiseer de risico-inventarisatie niet alleen bij de Perspectiefnota (voorjaar) maar ook bij de Programmabegroting (najaar).

Deze aanbeveling werken we uit in de financiële verordening en nota weerstandsvermogen.

Indexeer de uitgaven in de begroting

Als gevolg van inflatie stijgen prijzen voor producten en diensten. In de meerjarenraming houden we rekening met deze kostenstijging door de uitgaven te indexeren. We actualiseren de prijsindex aan de hand van de Consumentenprijsindex (CPI) van het CBS. In het verleden is om tot sluitende begrotingen te komen besloten om de uitgaven niet of niet geheel te indexeren. Dit kan een keuze zijn voor een specifiek beleidsveld, maar als generieke keuze met een structureel karakter vinden we dit niet passen bij onze wens om realistisch te begroten.

Aanbeveling: Ga in de begroting uit van indexering van de uitgaven. Als daarna blijkt dat niet doorvoeren van de indexering toch wenselijk wordt gevonden, beperk deze korting op de index dan tot specifieke beleidsdomeinen en tot een bepaalde periode (bijvoorbeeld 1 jaar).

Deel 2. Uitgangspunten voor de begroting

Bijlage 1. Uitkomsten financiële houdbaarheidstest

Waarom deze financiële houdbaarheidstest?

In de voorbereiding op de Perspectiefnota 2021-2024 waarin we bezig zijn met trends, ontwikkelingen en scenario's is het goed om de financiën van de gemeente te bekijken vanuit een objectief financieel model. De houdbaarheidstest gemeentefinanciën bestaat al vele jaren en is in de eerste plaats een stresstest. Met andere woorden welke ombuigingen zijn er nodig bij een slechtweerscenario?

Voor het standaard slechtweerscenario zijn de gevolgen van de Grote Recessie 2008-2014 voor de gemeentefinanciën het uitgangspunt. Voor het meten van de ombuigingsparagraaf wordt het financiële kengetal de *houdbaarheidsquote* gebruikt. Daarnaast is de houdbaarheidstest dit jaar uitgebreid met een financiële conditie index. De financiële conditie index wordt bepaald aan de hand van de uitkomsten van de gemeente op tien financiële kengetallen.

De uitkomst op basis van de huidige financiële situatie

In onderstaande tabel is de uitkomst van de test op basis van de jaarrekeningcijfers 2018 en 2019 en begroting 2020 opgenomen. In de cijfers voor de begroting 2020 is nog geen rekening gehouden met ontwikkelingen die zich na vaststelling van de begroting 2020 hebben voorgedaan zoals bijv. evt. afboekingen in Eerbeek en de structurele doorwerking van het negatieve jaarrekeningresultaat 2019.

Brummen	Score financiële conditie	2018	2019	2020
Liquiditeit				
Kortgeldratio	0,0	10,7%	9,4%	8,7%
Solvabiliteit				
Hoge oplopende schuld	-1,0			Ja
Netto schuldquote incl. uitgeleende gelden	-1,0	100,9%	130,5%	121,3%
Uitleenquote		12,5%	3,1%	2,6%
Voorraadquote		41,4%	25,6%	22,3%
Effectieve netto schuldquote	-0,5	73,4%	113,0%	106,0%
Exploitatie				
Resultaat v. mutatie reserves	-1,0	-4,3%	-9,3%	3,7%
Afhankelijkheidsratio	0,0	58,9%		69,1%
Onbenutte belastingcapaciteit	0,0	5,2%	6,1%	1,2%
Voorzieningsniveau				
Netto investeringsquote	0,0	-1,0%	1,4%	5,4%
Solvabiliteitsratio	-0,5	8,3%	4,2%	6,5%
Netto lasten per inwoner	-0,5	€ 2.077		€ 1.498
Weerbaarheid				
Houdbaarheidsquote	-0,5	24,3%		20,5%
Financiële conditie index	5,0			

De kleuren in deze tabellen geven niet in alle gevallen de juiste kleur bij het kengetal weer. Waar in sommige gevallen een oranje kleur moet worden weergegeven is deze rood of groen. Dit is helaas een omissie in het model die niet handmatig kan worden aangepast.

De financiële conditie van de gemeente Brummen is zwak

De uitkomst van de houdbaarheidstest geeft een financiële conditie index van 5,0. Dit geeft aan dat de financiële conditie zwak is omdat op meer dan vier kengetallen de signaalwaarden worden overschreden. Dat wil zeggen dat er sprake is van potentieel onhoudbare gemeentefinanciën.

De financiële conditie index start met 10 punten. Als de uitkomst van een onderliggend kengetal de signaalwaarden overschrijdt vindt puntenaftrek plaats. Deze puntenaftrek zie je in de 2^e kolom. Er vindt een 0,5 punt aftrek plaats als de signaalwaarde oranje wordt overschreden en 1,0 punt als de signaalwaarde rood wordt overschreden.

Wat zeggen de onderliggende kengetallen?

Per kengetal (1^e kolom van de tabel) geven we aan wat deze inhoudt en wat de signaleringswaarde is.

Kortgeldratio

De kortgeldratio geeft weer of de kortlopende schulden hoog of laag zijn. Bij hoge kortlopende schulden is de gevoeligheid voor stijgende rentelasten door een renteschok op de korte termijn groot. De signaleringswaarde is 20%. Bij een overschrijding van de signaalwaarde heeft de gemeente een hoge rentegevoeligheid op de korte termijn.

Zoals u kunt zien, zijn de waardes binnen de gemeente Brummen veel lager dan de signaleringswaarde. Dit geeft aan dat we op de korte termijn weinig risico's lopen bij oplopende rente.

Netto schuldquote (inclusief uitgeleende gelden)

De netto schuldquote geeft indirect antwoord op de vraag of met het inkomen blijvend de schuldverplichtingen kunnen worden gedragen. De signaalwaarden bedragen 100% (oranje) en 130%

Deel 2. Uitgangspunten voor de begroting

(rood). Bij het overschrijden is sprake van een relatief hoge schuldendruk.

In Brummen is dit in 2019 het geval. In 2020 zien we een kleine verbetering van de quote maar we blijven in de “gevaarzone”.

Effectieve netto schuldquote

Een hoge netto schuldquote hoeft niet te betekenen dat een gemeente relatief gezien hoge schulden heeft. Mogelijk heeft de gemeente tegenover de schulden hoge voorraden onderhanden werk grondexploitatie staan die op korte termijn worden verkocht (voorraadquote). Daarmee daalt de schuld. Ook kan het aandeel uitgeleende gelden in de netto schuldquote laag zijn, zodat de gemeente maar een zeer beperkt wanbetalingsrisico op deze uitzettingen loopt (uitleenquote). De signaalwaarden liggen op 90% (oranje) en 120% (rood).

In Brummen zien we in 2019 een effectieve netto schuldquote van 113% die in 2020 iets afneemt (106%) vanwege verwachte verkopen binnen de grondexploitaties.

Exploitatieresultaat

Dit kengetal beantwoordt de vraag of een gemeente zijn bezit zwaarder met schuld belast doordat het exploitatieresultaat negatief is. Bij structureel negatieve exploitatieresultaten worden de kosten van lopende consumptieve uitgaven op een toekomstige generatie inwoners afgewenteld. Daarom zijn structureel negatieve exploitatieresultaten bij gemeenten ongewenst en daarmee een belangrijk beoordelingscriterium voor het toezicht op gemeenten. De signaalwaarde bedraagt 0%.

Op basis van de jaarrekeningcijfers 2018 en 2019 zien we dat we structureel tekort komen. In 2018 was dit nog 4,3%. In 2019 zien we dat dit oploopt naar 9,3%. Op basis van de begroting 2020 verwachten we positief uit te komen mede vanwege de doorgevoerde belastingverhogingen. Maar hierin zijn structurele tegenvallers vanuit de jaarrekening 2019 nog niet verwerkt.

Afhankelijkheidsratio

Dit kengetal geeft aan in hoeverre een gemeente voor zijn inkomsten afhankelijk is van overdrachten van het Rijk. De signaalwaarde voor de afhankelijkheidsratio bedraagt 72,5%.

We zien dat Brummen wat minder afhankelijk is van de inkomsten van het Rijk dan gemiddeld. Maar we zien wel een stijging van 2018 naar 2020.

Onbenutte belastingcapaciteit

Dit kengetal geeft aan hoeveel een gemeente zijn inkomsten kan verhogen bij een slechtweerscenario. Een redelijk tarief voor een aanvraag van artikel 12 saneringssteun bedraagt 120% van het gewogen gemiddeld tarief onroerende zaakbelastingen van alle gemeenten in het voor-voorgaande jaar. De signaalwaarde bedraagt 0%. De gemeente Brummen heeft nog ruimte om haar inkomsten te verhogen maar de ruimte is in 2020 wel kleiner geworden omdat we in dit jaar de OZB fors verhoogd hebben.

Netto investeringsquote

Dit kengetal is geschikt om te beoordelen of een gemeente voldoende investeert voor het behoud van een aanvaardbaar voorzieningenniveau. Te lage investeringen kunnen een signaal zijn dat een gemeente een probleem heeft om de lopende consumptieve uitgaven te beheersen. Bij te lage investeringen zijn op termijn inhaalinvesteringen nodig. Te hoge investeringen zorgen voor het oplopen van de netto schuldquote en daarmee voor het oplopen van de schuldverplichtingen. Ook leggen de hogere afschrijvingslasten een groter deel van de exploitatierekening vast waardoor de ruimte voor ombuigingen op de lopende uitgaven van de exploitatie kleiner is. De signaleringswaarden voor te lage investeringen bedragen <1% (oranje) en <0% (rood). De signaleringswaarden voor te hoge investeringen bedragen >4% (oranje) en >5% (rood).

Omdat hier een gemiddelde over 3 jaar wordt genomen, scoort Brummen “groen”. Gemiddeld is de investeringsquote 1,9%.

Deel 2. Uitgangspunten voor de begroting

Solvabiliteitsratio

De solvabiliteitsratio meet in hoeverre het bezit op de balans niet met schulden is belast. Bij een uitkomst lager dan 0% zijn de schulden hoger dan de balanswaarde van de bezittingen. Er is dan sprake van een negatief eigen vermogen. De signaalwaarden zijn <20% (oranje) en 0% (rood).

In Brummen is de solvabiliteitsratio in 2019 gezakt naar 4,2%. In de begroting 2020 zien we dat door de versterking van het eigen vermogen de ratio weer iets stijgt.

Netto lasten per inwoner

Dit kengetal belicht de flexibiliteit van de exploitatierekening van een gemeente voor het realiseren van ombuigingen. Daarnaast geeft het kengetal een signaal over erg lage of erg hoge lopende consumptieve uitgaven per inwoner ten opzichte van vergelijkbare gemeenten. Lage netto lasten per inwoner zijn een indicatie dat het niveau aan noodzakelijke publieke voorzieningen mogelijk onder druk staat. Hoge netto lasten per inwoner kunnen een signaal zijn dat een gemeente op grote voet leeft. Vergelijkbare gemeenten zijn gemeenten met een vergelijkbare sociale structuur en centrumfunctie. Er zijn drie klassen gemeenten: laag, midden, hoog.

De gemeente Brummen is geclassificeerd als midden. Dat wil zeggen dat er een redelijke of matige sociale structuur en een redelijke tot geen centrumfunctie is. De hierbij behorende signaalwaarden zijn wat betreft laag <€1.491 (rood) en wat betreft hoog >€ 2.059. Voor het licht op oranje liggen de signaalwaarden op <€ 1.532 en >€ 2.012.

Brummen zit in de oranjezone. Wat opvalt is dat we in 2018 nog tegen de bovengrens aan zaten (€ 2.077) terwijl we in de begroting 2020 naar de ondergrens zakken (€ 1.498).

Houdbaarheidsquote

Dit kengetal geeft een indicatie van de ombuigingsinspanning die een gemeente bij een slechtweerscenario moet leveren voor houdbare gemeentefinanciën. Het kengetal is daarmee de maat voor de weerbaarheid van de gemeente en drukt het bedrag aan benodigde structurele ombuigingen uit in procenten van de lasten en baten waarop ombuigingen kunnen worden gerealiseerd. Met andere woorden de beïnvloedbare budgetten.

Voor de signaalwaarden wordt uitgegaan van >20% (oranje) en >25% (rood). Bij een signaalwaarde tussen de 20% en 25% zijn 5 jaar lang structurele ombuigingen van meer dan 4% per jaar van de beïnvloedbare budgetten nodig om het slechtweerscenario op te vangen. Bij een houdbaarheidsquote van 25% of hoger heeft een gemeente een slechte weerbaarheid en is sprake van een houdbaarheidstekort.

In Brummen zien we dat in 2018 de houdbaarheidsquote naar de kritische grens van 25% gaat. De houdbaarheidsquote 2019 is op basis van de ingevulde gegevens nog niet bekend. Op basis van de begroting 2020 zien we dat de houdbaarheidsquote verbetert naar 20,3% maar nog steeds in de gevarezone zit.

Wat kunnen we nu met deze uitkomsten?

Deze uitkomsten zeggen iets over de financiële houdbaarheid van de gemeente Brummen. Een aantal van de kengetallen waren al bekend omdat we die in de begroting en jaarrekening opnemen. Maar in dit model worden ze meer in samenhang bekeken. Daarnaast worden in dit model meerdere factoren betrokken waardoor er een financieel totaalbeeld ontstaat.

In aanloop naar de Perspectiefnota 2021-2024 en de discussie rondom "wat voor gemeente willen we zijn?" is het goed om de uitkomsten van de houdbaarheidstest te betrekken. Want misschien willen we wel iets maar kunnen we het (financieel) niet.

Strak budgetbeheer is noodzakelijk

Belangrijk is het positieve exploitatieresultaat (voor mutatie reserves) zoals begroot in 2020 vast te houden. Wanneer dat gebeurt in meerjarig perspectief dan verbeteren de solvabiliteitsratio, de netto schuldquote en de effectieve netto schuldquote. En daarmee dus ook de financiële conditie.

Dit betekent dat iedere financiële tegenvaller in 2020 opgevangen zal moeten worden door een financiële meevaller. Dit vraagt een strakke en integrale sturing op budgetten. Er mogen geen budgetverhogingen meer worden doorgevoerd zonder dat hier een financiële dekking tegenover staat. Dit betekent dus ook dat er een goede monitoring moet plaatsvinden op budgetten met een open einde zoals binnen het sociaal domein. Wanneer hier tegenvallers zijn, zal ergens anders in de begroting de ruimte gevonden moeten worden om deze tegenvallers te dekken.

Deel 2. Uitgangspunten voor de begroting

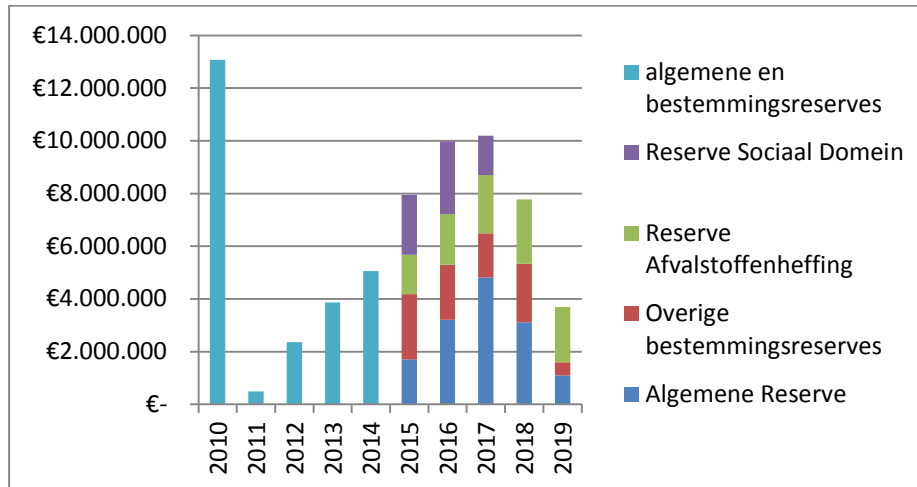
Leg de investeringsruimte per jaar vast

Een ander aandachtspunt is het voorgenomen investeringsniveau. In Brummen kennen we geen vastgestelde investeringsruimte. Hierdoor kunnen de investeringen van jaar tot jaar sterk fluctueren (zie de netto investeringsquote). Door het instellen van een vastgestelde investeringsruimte per jaar houd je in de begroting rekening met een bedrag aan nieuwe kapitaallasten. Met het opstellen van het investeringsplan voor de komende 4 jaar wordt inzichtelijk of de investeringsruimte in enig jaar wordt overschreden en of dit opgevangen kan worden door een onderbesteding in een ander jaar. Zo niet, dan zullen er keuzes gemaakt moeten worden in welke investeringen noodzakelijk en onuitstelbaar zijn.

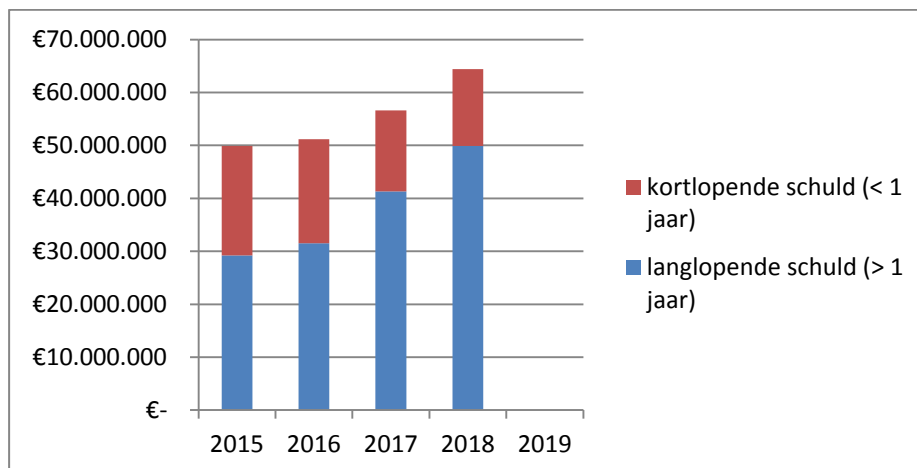
Deel 2. Uitgangspunten voor de begroting

Bijlage 2. Visueel inzicht in de financiële trend

Omvang van de reserves die Brummen heeft 2010-2019

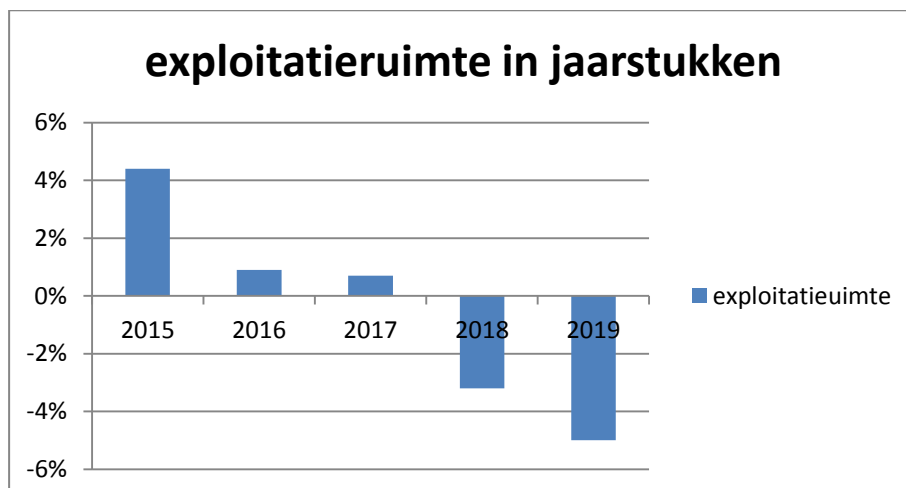


Omvang van de schulden die Brummen heeft 2015-2019



Structurele exploitatieruimte

Is er financiële ruimte om structurele tegenvallers op te vangen of om structurele nieuwe uitgaven aan te gaan. Voorbeeld: Bij structurele inkomsten van 100 en structurele uitgaven van 98, is er 2% ruimte.



Bijlage 3. Inbreng vanuit raadsfracties

1. Inbreng vanuit CDA n.a.v. de raadsbrief over de perspectiefnota van 9 april 2020 (D328183)

Uitgangspunten, overwegingen en tips voor het college van Brummen:
Perspectief 2021-2024

- Brummen wil leren van de coronacrisis. Nieuwe, creatieve oplossingen kunnen blijvende oplossingen worden. We doorbreken bureaucratie en regelgeving, passend bij wat mogelijk is binnen de gemeentelijke domeinen.

- Maak duidelijk voor welke kerntaken we als gemeente echt verantwoordelijk zijn en waarvoor niet. Waar hebben we ruimte voor keuzes en waar niet. Ga in de eerste plaats voor de kerntaken waar we verantwoordelijk zijn.

- Pas op dat we via een mooi geformuleerde kernwaarde relatief veel groepen niet meer steunen en tegelijkertijd daar ook nauwelijks serieus financieel voordeel mee behalen. En vervolgens wel sociale verliezen lijden in de samenleving.

- Pak nog meer een duidelijke regierol. In de regie van maatschappelijke samenwerking ligt de sleutel om een betere kwaliteit van leven en solidariteit waar te maken. Laat mensen zelf aan de slag gaan en zelf bepalen hoe geld wordt uitgegeven, beperk je op basis van een paar kaders tot de hoofdlijnen.

Tip: laat bv een wijkraad een actie zelf regelen. Denk na over het principe Right to Challenge. Waar, hoe en wanneer zou dit principe toepasbaar zijn in onze gemeente?

- Instellingen, verenigingen, initiatieven e.d. die zaken uitvoeren die niet tot de kerntaken van de gemeente horen, maar wel voor 40% of meer van hun inkomsten afhankelijk zijn van de gemeente (inclusief huisvesting), krijgen geen subsidie meer.

Tip: Verbind sowieso aan subsidies (financiële) tegenprestaties, zoals bijvoorbeeld andere (co)financiering.

- Kom in control bij het Sociaal Domein, want dat zijn we nu niet.

De meest essentiële en verplichte voorzieningen van de WMO, Jeugdwet en Participatiewet houden we in stand. Uitgangspunt blijft 1 gezin, 1 plan en 1 regisseur voor elke zorgvrager.

Tip: ga zo spoedig mogelijk een grondige analyse (inhoudelijk/procesmatig/financieel) aan om 'het lek boven te krijgen'. Maak daarbij gebruik van ervaringen en kennis van externe partijen. Dit kunnen ook andere gemeenten zijn, die dit beter in de vingers hebben.

- Belastingen worden jaarlijks reëel geïndexeerd.

- Behandel alleen plannen/ambities met een deugdelijke inhoudelijke en financiële onderbouwing én dekking.

Tip: zorg voor goede afspraken over intern budgetbeheer. Overweeg het opstellen van een regeling budgetbeheer.

- Schroom niet om tot outsourcing over te gaan voor wat echt niet intern kan vanwege gemis aan expertise of extern voordeliger/minder risicovol is.

Tip: maak tijdig gebruik van kennis, kunde en ruimte van o.a. omliggende gemeenten en overheidsinstanties. Wees daarbij realistisch in de kosten/baten verhouding.

- Brummen is een groene gemeente, met veel ruimte. Maar ook met twee stevige kernen, waarbinnen economie en commerciële aantrekkelijkheid belangrijker mogen zijn dan groen en ruimte.

- Wees trots op wat je wél kunt als kleine gemeente, laat zien en horen waar kleinschaligheid juist leidt tot verbinding en betrokkenheid.

Tip: neem tijd voor een goede pr!

Deel 2. Uitgangspunten voor de begroting

2. Inbreng vanuit VVD n.a.v. de raadsbrief over de perspectiefnota van 9 april 2020 (D328183)

1. Voorafgaand aan de vraag "Wat voor gemeente willen we zijn?" gaat de vraag "Willen we een gemeente zijn?"....
2. Constatering 1: De reserve was een 'meevaller'. Waar zitten de stijgende kosten? In WMO en jeugdzorg (zie recente notitie), dit hoort ook bij de constatering. Het is een uitdaging daar iets aan te doen.
3. Constatering 3:25% kleinste gemeenten. En de 25% financieel meest risicovolle (NRC 29-4)
4. Constatering 4: Een oplossing is..... Dit is geen constatering, maar een politieke wens? Die overigens niet verkeerd is.
5. Pag. 6, De Toekomst: De vraag is of nu nog de relatie met de toekomstvisie 2013 gelegd moet worden. 7 jaar geleden. The times they are a'changin.... Als we er voor kiezen
 - a. een gemeente te willen zijn
 - b. die zelfstandig opereert
 - c. en niet onder preventief toezicht staatdan MOET er iets op financieel gebied gebeuren en moeten dus gemeentelijke/politieke ambities bijgesteld worden. Worden we dan een re-actieve gemeente (u vraagt, misschien draaien wij), of een pro-actieve (u vraagt, wij draaien) of een ambitieuze enz.