



Gemeente Leusden

Kaderbrief 2020

Juni 2019

Inhoud:

1.	Inleiding	3
2.	Begrotingspositie 2020-2023	3
3.	Meicirculaire 2019	4
4.	Scenario's tekort Sociaal Domein	6
5.	Monitor CUP 2018-2022	10
6.	Nieuw Beleid 2020	11
7.	Kaders begroting 2020	12
8.	Resultaat Jaarrekening 2018	13
9.	Benchmark formatie en kosten	12
10.	Benchmark financiële positie	15
11.	Voorstel	15

Bijlagen:

1.	Maatregelen 3 scenario's dekking begrotingstekort
1.1	Overzicht gesubsidieerde instellingen
2.	Aanpak maatregelen scenario 1
3.	Ontwikkeling en vergelijking woonlasten
4.	Monitor CUP 2018-2022 nr. 1
5.	Wenseninventarisatie nieuw beleid 2020
6.1	Benchmark formatie en kosten
6.2	Toelichting op benchmark formatie en kosten
7.1	Reactienota benchmark financiële positie
7.2	Benchmark financiële positie Leusden
7.3	Benchmark financiële positie Leusden bijlage
8	Memo Meicirculaire 2019
9	Meerjarig investeringsplan beleidskader SD en Samenlevingsakkoorden
10	Advies Ondernemingsraad benchmark formatie en kosten
11	Memo voorschot BCF (bijlage bij Kaderbrief 2019)

1. Inleiding

De Kaderbrief 2020 staat in het teken van de tekorten in het Sociaal Domein. Tekorten die zich in 2017 en 2018 hebben gemanifesteerd leiden tot een niet meer sluitende meerjarenbegroting 2019-2022. De raad heeft ons de opdracht gegeven om bij de Kaderbrief 2020 met voorstellen te komen om weer een sluitende meerjarenbegroting te kunnen opstellen. Dit proces hebben wij de afgelopen maanden uitgevoerd. In een uitwisseling op 11 april en een extra informatieronde op 16 mei hebben we de raad meegenomen in onze voorstellen. Uiteindelijk heeft dit proces geleid tot deze Kaderbrief die wij u ter vaststelling voorleggen.

Eind mei is de meicirculaire verschenen. We hebben met het afronden van de Kaderbrief gewacht op de uitkomsten van de meicirculaire. Enerzijds vanwege de duidelijkheid over extra middelen voor de jeugdzorg en anderzijds vanwege de ontwikkeling van de accessen van het gemeentefonds.

In de meicirculaire zijn extra middelen voor de jeugdzorg opgenomen. Dat is goed nieuws. Helaas bevat de meicirculaire ook slecht nieuws. De accessen gaan de komende jaren fors naar beneden. Daarnaast worden we geconfronteerd met strengere richtlijnen voor de raming van het voorschot BCF. In deze Kaderbrief gaan wij hier uiteraard dieper op in. Wij concluderen dat ons tekort in het sociaal domein weliswaar door het Kabinet gedeeltelijk wordt opgelost maar tegelijkertijd het accres en het BCF weer voor hogere tekorten zorgen. Per saldo schieten we daar helaas niet veel mee op.

2. Begrotingspositie 2020-2023

Met deze Kaderbrief geeft de raad het college de kaders mee voor het opstellen van de begroting 2020-2023. Dit dient een meerjarig sluitende begroting te zijn. Dit betekent dat de eerste jaarschijf sluitend en als dit niet het geval is, er een structureel en reëel evenwicht in meerjarenperspectief moet zijn. Dit toetsingskader is van belang voor het vaststellen van de taakstelling die moet worden gerealiseerd.

In maart hebben wij een verkenning van de begrotingspositie gemaakt. Tegelijkertijd met de Kaderbrief bieden wij u ook de Voorjaarsnota aan waarin de huidige begrotingspositie is vastgelegd.

Tabel 1	(bedragen x € 1.000)	2019	2020	2021	2022	2023
Begroting 2019-2022		47	-759	-728	-659	-659
Najaarsnota 2019		-	5	-58	15	15
Startpositie voor Voorjaarsnota		47	-754	-786	-644	-644
Ontwikkelingen Voorjaarsnota		-1.200	-1.031	-1.063	-701	-449
Resultaat na Voorjaarsnota		-1.153	-1.785	-1.849	-1.345	-1.093

Sinds 2017 worden we geconfronteerd met tekorten in de uitvoering van de nieuwe taken in het Sociaal Domein. Wij zijn niet de enige gemeente in Nederland. Integendeel, bijna alle gemeenten worden geconfronteerd met grote structurele tekorten in het Sociaal Domein in het algemeen en de Jeugdzorg in het bijzonder.

Het tekort voor 2017 hebben we incidenteel kunnen dekken. Wel heeft het structurele effect geleid tot het loslaten van het budgettair neutrale kader wat tot dan toe voor het Sociaal Domein is gehanteerd. In de Voorjaarsnota 2018 is € 359.000 ten laste van de algemene middelen bijgeraamd. Dit tekort kon nog worden opgevangen binnen de totale begrotingspositie. Eind vorig jaar bleek dat de uitgaven voor met name de jeugdzorg over 2018 opnieuw waren gestegen met € 890.000. Begin 2019 bleek de stijging zelfs € 700.000 hoger uit te vallen. Al bij het vaststellen van de begroting 2019-2022 was duidelijk dat de omvang van dit tekort niet meer binnen de begrotingspositie kon worden opgevangen. De raad heeft ons opdracht gegeven om een drietal scenario's uit te werken die moeten leiden tot een sluitende begroting:

1. Uitvoeren van kostenbesparende maatregelen die moeten leiden tot een structurele verlaging van het uitgavenniveau in het Sociaal Domein.
2. Bezuinigen op andere taakvelden c.q. het opstarten van een nieuwe bezuinigingsoperatie.
3. Het verhogen van de OZB waarbij we een solidaire bijdrage vragen van inwoners en/of bedrijven.

Op basis van deze begrotingspositie hebben wij de taakstelling vastgesteld op € 1,5 miljoen. In de jaren 2020 en 2021 liggen de tekorten hoger maar in 2022 en 2023 weer lager. Met een taakstelling van € 1,5 miljoen creëren we vanaf 2022 weer begrotingsoverschotten. De taakstelling vullen we als volgt in middels de drie scenario's:

Tabel 2	(bedragen x € 1.000)	2020	2021	2022	2023
Actuele begrotingspositie		-1.785	-1.849	-1.345	-1.093
Scenario 1 Sociaal Domein		406	406	406	406
Scenario 2 Overige taakvelden		341	496	496	511
Scenario 3 Verhogen OZB		583	583	583	583
Totaal taakstelling		1.330	1.485	1.485	1.500
		-455	-364	+140	+407

In paragraaf 4 geven wij een toelichting op de uitwerking van de scenario's.

3. Meicirculaire 2019

De decentralisaties van de taken in het Sociaal Domein hebben de gemeenten vanaf begin voor problemen gesteld. De middelen zijn met een korting van 25% overgeheveld naar de gemeenten. Daarna zijn de tekorten met name in de jeugdzorg verder opgelopen. Middels meerdere moties heeft de VNG het Kabinet opgeroepen om de gemeenten structureel tegemoet te komen in deze tekorten. Begin mei verschenen er berichten in de media dat het Kabinet in de Voorjaarsnota extra middelen gaat reserveren voor de jeugdzorg. Op grond van deze informatie hebben wij besloten om te wachten met het afronden van de Kaderbrief totdat we beschikten over de meicirculaire. De extra middelen voor jeugdzorg zijn inderdaad opgenomen in de meicirculaire. Er zijn echter ook andere ontwikkelingen die van invloed zijn op onze begrotingspositie. Onderstaand geven wij een overzicht.

Tabel 3	(bedragen x € 1.000)	2019	2020	2021	2022	2023
Resultaat na scenario's		-1.153	-455	-364	+140	+407
3.1 Extra budget Jeugd		672	535	524	483	483
Resultaat na extra budget Jeugd		-481	+80	+160	+623	+890
3.2 Bijstelling accessen		209	170	-33	-230	-700
3.3 Voorschot BCF		-332	-303	-356	-418	-418
3.4 Overige ontwikkelingen		68	46	45	46	68
Resultaat na meicirculaire/ Actuele begrotingspositie		-536	-7	-184	+21	-160

In onderstaand paragrafen gaan wij kort in op de verschillende onderdelen. Een uitgebreidere toelichting hebben wij opgenomen in bijlage 8 memo meicirculaire.

3.1 Extra budget Jeugd

In gezamenlijke opdracht met de VNG heeft de minister van VWS een onderzoek laten uitvoeren naar de kosten van de Jeugdzorg. Dit onderzoek bevestigt de oplopende tekorten bij de gemeenten en stelt ook vast dat sprake is van een behoorlijke volumestijging. De VNG heeft er bij het Kabinet op aangedrongen dat er structureel € 490 miljoen bij moet.

Het Kabinet heeft hier gedeeltelijk gehoor aan gegeven. Op 27 mei is bekend geworden dat in de Voorjaarsnota van het Rijk extra middelen zijn opgenomen. Voor 2019 ontvangen de gemeenten € 420 miljoen en voor 2020 en 2021 € 300 miljoen. Het Kabinet trekt dus meer dan € 1 miljard uit om in de tekorten van de gemeenten tegemoet te komen. Deze middelen zijn echter niet structureel. In de brief van het Kabinet is hierover aangegeven dat “aanvullend onderzoek moet worden gedaan om beter zicht te krijgen op de achtergronden van de volumeontwikkeling en de tekorten, en of de volume- en uitgavengroei structureel is.” In de brief heeft het Kabinet ook zorg voor de zekerheid die gemeenten moeten hebben in hun meerjarenraming. Daarom treedt het Kabinet in overleg met de provinciale toezichthouders om tot een richtlijn te komen ten aanzien van de meerjarenraming jeugd. De richtlijn is erop gericht dat de toezichthouder meeweegt dat er nog onderzoek loopt dat erop gericht is om een nieuw kabinet te laten besluiten over een passend budget voor 2022 en latere jaren. Met zoveel woorden zegt het Kabinet dat de gemeenten deze middelen ook in 2022 en 2023 in de begroting mogen ramen. In tabel 3 hebben wij de raming voor extra budget jeugdzorg dan ook structureel doorgetrokken. Uiteraard zullen wij deze lijn nog met de toezichthouder van de provincie Utrecht afstemmen.

We kunnen concluderen dat de extra middelen voor de jeugdzorg niet toereikend zijn om de taakstelling van € 1,5 miljoen in te vullen. Wel zouden op basis van deze extra middelen binnen de drie scenario's andere keuzen kunnen worden gemaakt. We zouden uitkomen op een structureel begrotingsoverschot van € 80.000 in 2020 oplopend tot € 890.000 in 2023. De meicirculaire heeft echter meer budgettaire consequenties.

3.2 Bijstelling accessen

De meicirculaire 2018 had ongekend hoge accessen¹. De ambities in het regeerakkoord van Rutte III leverde een flink ‘trap op’ effect op. Daarnaast presenteerde het Kabinet ook sterke groeicijfers voor de Nederlandse economie. In de meicirculaire 2019 is dit beeld drastisch bijgesteld. De accessen dalen in de periode 2019-2023 cumulatief met € 600 miljoen. Deels wordt dit veroorzaakt door een bijstelling van de groeicijfers. Dit heeft ook geleid tot bijstelling van de loon- en prijsontwikkeling prognose van het CPB. Een lagere loon- en prijsontwikkeling heeft ook gevolgen voor de raming van de stelpost in onze begroting. Deze is naar beneden bijgesteld. Per saldo resteren de bedragen zoals opgenomen in tabel 3. Het relatief hoge bedrag in 2023 wordt veroorzaakt door de prijs- en volumestijgingen voor het sociaal domein die uit het accres 2023 moeten worden bekostigd.

3.3 Voorschot BCF

De meicirculaire geeft de gemeenten een nieuwe richtlijn hoe de gemeenten om moeten gaan met het vervallen voorschot BTW-Compensatiefonds (BCF). Vorig jaar speelde deze discussie omdat in de meicirculaire 2018 het voorschot BCF uit de algemene uitkering werd gehaald. Dit leverde feitelijk een structurele korting op van € 310 miljoen. Voor een toelichting op deze problematiek verwijzen wij naar de memo die destijds aan de raad is verzonden (zie bijlage 11). In deze memo is vastgelegd dat we voor de raming van het voorschot BCF uitgaan van een geleidelijke afbouw waarbij we zijn gestart met 80%. De provinciaal toezichthouder heeft ingestemd met deze beleidslijn. En conform deze lijn hebben we in de Voorjaarsnota 2019 dit percentage verlaagd naar 60% (zie pagina 14 van de Voorjaarsnota 2019).

Het afgelopen jaar is door het Ministerie van BZK benut om in afstemming met de VNG en provinciaal toezichthouders een advies op te stellen hoe om te gaan met het voorschot BCF. Gezien de onzekerheid over de toekomstige ontwikkeling van de ruimte onder het plafond BCF is het advies om voorzichtigheid in acht te nemen door een raming op te nemen die maximaal gebaseerd is op de meest recente, gerealiseerde ruimte onder het plafond BCF.

¹ Het accres is de groei van het gemeentefonds. De groei is gekoppeld aan de rijksbegroting middels het zogenaamde ‘trap-op-trap-af’ systeem. Als het Rijk meer geld uitgeeft ontvangen de gemeenten een hoger accres en omgekeerd.

Op basis van de meicirculaire bedraagt die ruimte € 39 miljoen. Voor Leusden betekent dit een stelpost van maximaal € 33.000. Na de verlaging tot 60% hebben we in de begroting nog een stelpost die oploopt tot € 451.300.

3.4 Stap 2 afschaffen hondenbelasting

Op 13 september 2018 nam de raad een motie aan waarin het college wordt opgeroepen voorbereidingen te treffen om de hondenbelasting in maximaal tien jaar gefaseerd af te schaffen. In de motie is geen financiële dekking aangegeven voor de afschaffing van deze belasting. In 2019 is de eerste stap doorgevoerd en zijn de tarieven met 10% verlaagd. Jaarlijks wordt in de Kaderbrief bezien of de verdere afschaffing in het komende begrotingsjaar tot de financiële mogelijkheden behoort. De tweede stap van de gefaseerde afschaffing voor 2020 wordt uitgesteld, en zolang de meerjarenbegroting het niet toelaat wordt de gefaseerde afschaffing uitgesteld voor de periode 2021-2023.

4. Scenario's tekort Sociaal Domein

4.1 Scenario 1 Sociaal Domein

Voor wat betreft de taakstelling Sociaal Domein wordt de focus vooral gelegd op kosten beheersende maatregelen binnen de jeugdzorg en de nieuwe Wmo-taken (€ 420.000). Daarbij liggen de accenten vooral op het meer gebruikmaken van al bestaande voorzieningen in het voorliggende veld, preventie en het meer sturen op de toegang tot de zorg door versterken van het accounthouderschap. Richting de toeleiders naar-, en indicatiestellers van zorg moet het besef van schaarste worden uitgedragen: de beschikbare middelen zijn beperkt van omvang en vergen een zorgvuldige afweging als het gaat om allocatie en zo doelmatig mogelijke besteding. Dit betekent niet dat er een opdracht is om minder zorg toe te wijzen. Wij zijn van mening dat zorg voor iedereen die dat nodig heeft ook beschikbaar moet zijn. De vorm (het soort zorg of ondersteuning), de omvang (het aantal uren of dagdelen) en duur (het aantal maanden of jaren) zal wél een onderwerp van gesprek zijn tussen inwoner, zorgverlener en verwijzer.

Bij een afvlakking van de kosten is het mogelijk een deel op te vangen vanuit de stelpost volume- en prijsstijgingen Sociaal Domein, die wij in de begroting hebben geraamd.

In bijlage 2 gaan wij nader in op de aanpak die wij voorstaan en geven wij een overzicht van de verschillende projecten die worden opgestart om de taakstelling te realiseren.

Daarnaast wordt bespaard op de uitvoeringskosten door het opnieuw aanbesteden van de zorgadministratie (€ 150.000) en wordt een deel van de besparingen gevonden door een andere organieke inrichting van welzijnsaccommodaties en het benutten van structurele onderbestedingen op lokale regelingen en onderwijsvoorzieningen (€ 85.700). Aan de andere kant verwachten we dat er in de komende jaren € 250.000 extra moet worden geïnvesteerd (naast de middelen vanuit het CUP) om de besparingen op de zorgkosten ook daadwerkelijk te kunnen realiseren.

Investerings

Er zijn de komende jaren diverse investeringen binnen het Sociaal Domein nodig. Het gaat daarbij niet alleen om investeringen die voortvloeien uit de samenlevingsakkoorden en het beleidskader, maar zeker ook om investeringen die nodig zijn om de taakstelling op de zorgkosten voor het Sociaal Domein te kunnen realiseren. Alle benodigde investeringen kunnen worden gedaan binnen het financiële kader zoals dat is vastgesteld in het beleidskader Sociaal Domein. Daarbij wordt dekking gevonden vanuit de beschikbare CUP budgetten Sociaal Domein, de € 250.000 die via het beleidskader beschikbaar wordt gesteld en de binnen de reguliere begroting geraamde middelen.

Tabel 4	(bedragen x € 1.000)	2019	2020	2021	2022	2023
Totaal investeringen		-763	-747	-582	-582	-442
CUP Sociaal Domein		702	467	332	332	192
Aanvullend budget investeringen SD		-	200	250	250	250
Reguliere begroting		61	80	-	-	-
Budgettair saldo		0	0	0	0	0

Voor een specificatie van de investeringen en een toelichting daarop verwijzen wij u naar bijlage 9 Meerjarig investeringsplan beleidskader SD en Samenlevingsakkoorden.

Resultaat

Per saldo wordt daarmee vanuit het Sociaal Domein een bedrag van € 405.700 ingebracht als bijdrage in de gemeente brede taakstelling.

Vanuit het CUP zijn budgetten beschikbaar gesteld voor het treffen van preventieve maatregelen in het voorliggend veld. Deze maatregelen moeten zichzelf terugverdienen door lagere zorgkosten. Daarvoor is een taakstelling "slimmere zorg" opgenomen van € 180.000 i.c. 2% van het zorgbudget. Deze taakstelling maakt deel uit van de totale taakstelling van de voornoemde € 1,5 miljoen.

In meerjarenperspectief wordt de taakstelling als volgt ingeboekt:

Tabel 5	(bedragen x € 1.000)	2020	2021	2022	2023
Besparing zorgkosten 6,5%		420,0	420,0	420,0	420,0
Aanbesteding Zorgadministratie		150,0	150,0	150,0	150,0
Onderbesteding lokale regelingen		35,7	35,7	35,7	35,7
Organieke inrichting welzijnsaccommodaties		-	50,0	50,0	50,0
Investeringen		-200,0	-250,0	-250,0	-250,0
		405,7	405,7	405,7	405,7

(Een nadere toelichting op de maatregelen is opgenomen in bijlage 1)

De taakstelling zorgkosten boeken we in met ingang van 2020. In het beleidskader Sociaal Domein is vastgelegd reserve Sociaal Domein weer op het gewenste niveau (10% van de nieuwe taken Sociaal Domein) gebracht wordt. Dit betekent dat we in de Voorjaarsnota voorstellen om deze reserve weer met € 800.000 op te hogen. Hiermee wordt weer een buffer gecreëerd om eventuele besparingsverliezen op te kunnen vangen.

4.2 Scenario 2 Overige taakvelden

Om weer tot een sluitende meerjarenbegroting te komen is een quickscan uitgevoerd naar de mogelijkheden om binnen de overige taakvelden van de begroting bezuinigingen te realiseren. Bezuinigen is voor Leusden niet nieuw. Eind jaren 90 is de eerste grote bezuinigingsoperatie uitgevoerd. Die was toen noodzakelijk door de wijziging van de Financiële verhoudingswet waardoor Leusden één van de grootste nadeelgemeente werd in de herverdeling van het gemeentefonds. Maar ook de jaren daarna is Leusden telkens geconfronteerd met structurele tekorten, veelal veroorzaakt door bezuinigingen van het Rijk. Alleen al vanaf begin deze eeuw tellen we er negen:

Tabel 6	(bedragen x € 1 miljoen)	Periode	taakstelling
Budget in Balans		2002-2005	1,2
Broekriem		2004-2007	0,7
Financieel sluitende begroting 2010		2007-2010	0,8
Heroriëntatie (2 fasen)		2005-2009	2,2
geen naam		2011-2014	1,7
geen naam		2012-2015	1,9
geen naam		2013-2016	0,7
Kerntakendiscussie		2014-2017	2,3
interne Kerntakendiscussie		2015-2018	0,8
			12,3

Het overzicht toont aan dat we de afgelopen jaren al flink gesneden hebben in onze uitgaven waardoor het laaghangend fruit al lang verdwenen is en het niet eenvoudig is om nog bezuinigingsmogelijkheden te vinden.

Voor de quickscan hebben wij gebruik gemaakt van de in 2013 uitgevoerde Kerntakendiscussie. Destijds zijn alle kerntaken van de gemeenten beoordeeld op bezuinigingsmogelijkheden. Op basis van deze informatie hebben we opnieuw gekeken naar besparingsmogelijkheden door het stoppen met taken, het teruggaan naar uitvoering op het wettelijk minimum of het verlagen van het uitvoeringniveau.

Vooraf hebben we hierbij een aantal kaders gehanteerd:

1. Het CUP 2018-2022 blijft in stand. Dit betekent dat we geen maatregelen hebben opgenomen op taakvelden waar in het CUP ambities voor zijn geformuleerd. Het Sociaal Domein is één van de vele taakvelden waar de gemeente doelstellingen op wil bereiken. Met het schrappen van in het CUP opgenomen middelen komen de ambities zoals vastgelegd in het coalitieakkoord op meerdere terreinen onder druk te staan.
2. We gaan uit van continuïteit van bestuur. Dit wil zeggen dat we raadsbesluiten die in een eerder stadium zijn genomen over bijvoorbeeld het terugdraaien van bezuinigingen of het intensiveren van beleid niet ter discussie stellen door nieuwe bezuinigingsmaatregelen voor dit taakveld op te nemen.
3. We stellen realistische bezuinigingsmaatregelen voor. Dit heeft enerzijds met de twee vorige punten te maken, dat wil dus zeggen uitgaan van de huidige politiek-bestuurlijke realiteit. Anderzijds hebben we ook kritisch gekeken naar de uitvoerbaarheid van de maatregel. Hierbij tekenen we nog aan dat we in Leusden in alle uitgevoerde bezuinigingsmaatregelen over het algemeen weinig besparingsverliezen hebben gehad (anders dan het terugdraaien van een maatregel).

De circa 60 taken zijn kritisch onderzocht op bezuinigingsmogelijkheden. Voor 8 kerntaken is een bezuinigingsmaatregel geformuleerd. In meerjarenperspectief wordt de taakstelling als volgt ingeboekt:

Tabel 7	(bedragen x € 1.000)	2020	2021	2022	2023
Verlagen diverse budgetten		50,0	50,0	50,0	65,0
Verhogen inkomsten leges en groenverkopen		136,0	136,0	136,0	136,0
Nullijn inflatiecorrectie gesubsidieerde instellingen		93,3	186,5	186,5	186,5
Nullijn inflatiecorrectie overige budgetten		61,7	123,5	123,5	123,5
		341,0	496,0	496,0	511,0

(Een nadere toelichting op de maatregelen is opgenomen in bijlage 1)

Met de categorieën 'nullijn inflatiecorrectie overige budgetten en gesubsidieerde instellingen' bedoelen we dat subsidies voor twee jaar worden bevroren en dat de budgetten in de begroting niet worden verhoogd. Prijsstijgingen moeten dan binnen het budget worden opgevangen.

Met betrekking tot gesubsidieerde instellingen realiseren wij ons dat een aantal organisaties wordt geconfronteerd met loonstijgingen op grond van afgesloten CAO's. Het zal dus zeker een uitdaging zijn om deze kostenstijging binnen de huidige begroting op te vangen. In onze afweging hebben we ook meegenomen dat deze organisaties over het algemeen nog wel over reserves beschikken. Indien noodzakelijk zijn wij bereid in overleg met de organisaties de prestatieafspraken aan te passen. In bijlage 1.1 geven wij een overzicht van de gesubsidieerde instellingen.

4.3 Scenario 3 Verhogen OZB

In de begroting 2019 is vastgelegd dat we voor het oplossen van het tekort ook kijken naar de mogelijkheden om een solidaire bijdrage te vragen van inwoners en/of bedrijven door middel van verhogen van de OZB. De volgorde in de scenario's is niet willekeurig gekozen. De verhoging van de OZB vormt de sluitpost nadat we hebben onderzocht of we binnen het Sociaal Domein en op andere taakvelden van de begroting kosten kunnen besparen.

De gemeentelijke woonlasten zijn in Leusden laag. Op de landelijke Coelo-ranglijst van 'goedkope gemeenten' staat Leusden in 2019 op de 19^e plek. Slechts in 18 van de 355 gemeenten is het goedkoper wonen dan in Leusden². Dat is een positie die we graag zouden willen koesteren. Niet voor niets hebben wij het coalitieakkoord opgenomen dat de gemeentelijke belastingen in beginsel niet worden verhoogd. De tekorten waar de gemeente Leusden op dit moment mee wordt geconfronteerd noodzakelijk ons echter om ook een OZB-verhoging mee te nemen in de afweging.

Wij kiezen er nadrukkelijk niet voor om dit financiële probleem af te wentelen op mensen die de zorg nodig hebben. Ook willen we het voorzieningenniveau in onze gemeente handhaven. Met andere woorden: we gaan niet de bibliotheek sluiten omdat er een tekort is op de jeugdzorg. Ook kiezen we ervoor om onze ambities in het coalitieakkoord overeind te houden. De consequentie van deze keuzes is dat de OZB als sluitpost van onze begroting omhoog moet. Rekening houdend met de taakstelling en de resultaten van de andere scenario's komen we tot de volgende verhoging:

Taakstelling	€ 1.500.000
Scenario 1 Sociaal Domein	€ 405.700
Scenario 2 Overige taakvelden	€ 511.000
Scenario 3 Verhogen OZB	€ 583.300

De verhoging van de OZB betekent een stijging van de tarieven voor woningen en niet-woningen met 8,5%. Voor een gemiddelde woning in Leusden betekent dit een hogere aanslag van circa € 28.

Gevolgen meicirculaire

In paragraaf 3 hebben wij de gevolgen van de meicirculaire geschetst. De resultaten hebben duidelijk gemaakt dat ondanks de extra middelen voor de jeugdzorg de meicirculaire helaas niet heeft geresulteerd in een positief resultaat waardoor we maatregelen in de drie scenario's zouden kunnen schrappen. De meicirculaire geeft voor de jaren 2019-2021 een verbetering maar voor de jaren 2022 en 2023 een verslechtering van de begrotingspositie. In tabel 3 hebben wij de begrotingspositie weergegeven na verwerking van de meicirculaire. Het meerjarige tekort (jaarschijf 2023) bedraagt € 160.000.

Zoals in paragraaf 2 aangegeven dient een begroting meerjarig sluitend te zijn. Wij stellen voor om aanvullend op scenario 3 de OZB verder te verhogen met € 180.000 en dit in drie stappen te doen te beginnen in 2021. Realisering van deze maatregel is afhankelijk van de ontwikkeling van de begrotingspositie. Met betrekking tot de jaarschijf 2020 nemen wij in de

² Voor een nadere toelichting op de ontwikkeling van de woonlasten in Leusden en de vergelijking met andere gemeenten wordt verwezen naar bijlage 3.

begroting 2020 een dekkingsvoorstel op mede afhankelijk van het dan vast te stellen begrotingsresultaat.

Tabel 8	(bedragen x € 1.000)	2020	2021	2022	2023
Begrotingspositie na verwerking meicirculaire		-7	-184	+21	-160
Gefaseerde verhoging OZB		-	+60	+120	+180
Begrotingspositie na verhoging OZB		-7	-124	+141	+20

Weerstandsvermogen

In de Voorjaarsnota hebben wij de prognose van de algemene reserve; basisdeel weergegeven. Door het tekort in de jaarrekening 2018 en het in de Voorjaarsnota geraamde tekort voor 2019 daalde de algemene reserve tot onder de afgesproken ratio van 0,8. Zoals hiervoor aangegeven heeft de meicirculaire voor de jaren 2019-2021 een positief resultaat. Dit heeft gevolgen voor het weerstandsvermogen en de weerstandsratio. De prognose op basis van deze kaderbrief is nu als volgt:

Tabel 9	(bedragen x € 1.000)	Ratio
Stand Voorjaarsnota 2019	3.550	0,63
Aanvulling weerstandsvermogen	+2.140	
Aanvulling reserve sociaal domein	-800	
Dekking tekort Voorjaarsnota 2019	-1.153	
Stand na Voorjaarsnota 2019	3.738	0,77
Resultaat meicirculaire jaarschijf 2019	+617	
Dekking tekort jaarschijf 2020	-7	
Dekking tekort jaarschijf 2021	-124	
Toevoeging overschot jaarschijf 2022	+141	
Toevoeging overschot jaarschijf 2023	+20	
Stand na Kaderbrief	4.385	0,91

Hiermee is de ratio weer binnen de afgesproken bandbreedte gekomen.

5. Monitor CUP 2018 - 2022

In het CUP zijn de bestuursopdrachten opgenomen voor het realiseren van de ambities in het coalitieakkoord 'Samen werken aan een sociaal, duurzaam en solide Leusden'. Over de uitvoering en voortgang van de bestuursopdrachten leggen wij tijdens de bestuursperiode 2018-2022 verantwoording af via de planning en controlcyclus en via de jaarlijkse CUP-monitor. De eerste monitor van deze bestuursperiode treft u als bijlage 4. aan bij deze Kaderbrief. De monitor geeft op hoofdlijnen een overzicht van de stand van zaken per medio 2019. Per bestuursopdracht wordt kort een duiding gegeven.

Nu we tijdens de huidige periode een jaar onderweg zijn kan op basis van de monitor worden geconcludeerd dat de uitvoering van het CUP op schema ligt. Nagenoeg alle bestuursopdrachten worden opgepakt overeenkomstig de planning, wat betekent dat de opdrachten inmiddels in uitvoering zijn genomen, of dat daarmee in 2019 wordt gestart. Hoewel we daar tevreden over kunnen zijn betekent dit niet dat we een tandje terug kunnen schakelen. We zien dat er op de diverse beleidsterreinen veel opgaven liggen en ambities te realiseren zijn. Als gemeentebestuur blijven we ons daar samen met inwoners voor inzetten. Via de samenlevingsakkoorden sluiten we aan op wat de samenleving belangrijk vindt.

6. Nieuw beleid 2020

Wij hebben de wensen voor nieuw beleid geïnventariseerd. In de begroting 2019 is voor de uitvoering van het CUP al € 30.000 van de incidentele financiële ruimte voor nieuw beleid in 2020 als dekking ingezet. Na aftrek van dit bedrag resteert als beschikbare ruimte voor incidenteel nieuw beleid in 2020 € 50.000. De financiële ruimte voor structureel nieuw beleid bedraagt eveneens € 50.000.

De beperkte ruimte noodzaakte wel tot het maken van keuzes bij het bestedingsvoorstel, waardoor sommige beleidswensen niet of gedeeltelijk zijn gehonoreerd.

De structureel beschikbare ruimte wordt ingevuld voor wettelijke verplichte zaken. Wij stellen voor om vanaf 2020 € 10.000 beschikbaar te stellen voor de basisregistratie ondergrond en € 5.000 voor de installatieverantwoordelijkheid van VRI's. Daarnaast vragen we om de resterende € 35.000 beschikbaar te stellen voor peuteropvang en vroeg- en voorschoolse educatie. Verder zullen in de begroting 2020 p.m.-kosten ontstaan door de overdracht van asbesttaken aan de RUD.

Wij stellen voor om de incidentele middelen als volgt beschikbaar te stellen: € 5.000 voor de installatieverantwoordelijkheid van VRI's, € 20.000 voor een proef met biologische bestrijding van de eikenprocessierups, € 15.000 voor de begraafplaats Oud Leusden, € 15.000 voor een publieksversie van de cultuurhistorische waardenkaart, en € 7.000 voor het digitaal invoeren van bodemonderzoeken. De beschikbare incidentele ruimte van € 50.000 wordt hierdoor met € 12.000 overschreden. Deze extra ruimte kan worden gedekt ten laste van de algemene reserve; flexibel deel.

Tabel 10	(bedragen x € 1.000)	Inc.	2020	2021	2022	2023
1. Domein Bestuur						
geen voorstellen						
2. Domein Leefomgeving						
2.1 Beleggen Installatie verantwoordelijkheid VRI's	5	5	5	5	5	5
2.3 Proef biologisch bestrijding eikenprocessierups	20	-	-	-	-	-
2.4 Onderhoud/revitalisatie begraafplaats Oud Leusden	15	-	-	-	-	-
3. Domein Samenleving						
3.1 Peuteropvang en vroeg- en voorschoolse educatie	-	35	35	35	35	35
4. Domein Ruimte						
4.1 Publieksversie cultuurhistorische waardenkaart	15	-	-	-	-	-
4.2 Overdracht asbesttaken aan RUD			p.m.	p.m.	p.m.	p.m.
4.3 Basisregistratie ondergrond	-	10	10	10	10	10
4.4 Invoeren bodemonderzoeken in digitaal systeem	7	-	-	-	-	-
Totaal	62	50	50	50	50	50
Financiële ruimte nieuw beleid 2020	50	50	50	50	50	50
	-12	-	-	-	-	-

Voor nadere toelichting op de nieuw beleid wensen en voorstellen verwijzen wij u naar bijlage 5.

7. Kaders begroting 2020

Bij het opstellen van de begroting hanteren wij de volgende uitgangspunten:

- In scenario 2 is het voorstel opgenomen om aan de uitgavenkant van de begroting de nullijn toe te passen voor loon- en prijsstijgingen in 2020 en 2021. Aan de inkomstenkant worden de tarieven van de belastingen en heffingen met een inflatiecorrectie van 2% verhoogd.
- Afvalstoffenheffing: Er wordt uitgegaan van kostendekkende tarieven. Deze worden na de zomer becijferd op basis van de afvalinzamelingsanalyse van 2018. Verwacht wordt dat de tarieven zullen stijgen.
Evenals in voorgaande jaren kan er in 2020 geen overschot in de egalisatievoorziening via tariefsverlaging aan de inwoners worden teruggegeven. In de voorziening ontbreken daarvoor de middelen.
- Rioolheffing: In 2019 zal het nieuwe Gemeentelijk Rioleringsplan voor de periode 2019-2023 aan de raad worden aangeboden. Als er een beleidsmatige aanpassing van het tarief van de rioolheffing in 2020 nodig is, dan volgt dit uit het GRP. Verder zal het tarief van de rioolheffing met 2% inflatie worden verhoogd.
- Het percentage voor de rentebaten in de begroting wordt afgestemd op het meerjarig te verwachten rendement op beleggingen. De rente is op dit moment nog steeds zeer laag. Voor 2020 gaan we evenals in 2019 uit van een rendement van 0,5%. In meerjarenperspectief handhaven we het rendement op 1%.

8. Resultaat jaarrekening 2018

De jaarrekening sluit met een negatief resultaat van € 1 miljoen (exclusief het positieve resultaat van het grondbedrijf ad € 1,2 miljoen). Belangrijkste factoren zijn de hogere kosten in het Sociaal Domein (€ 0,4 miljoen) en de lagere inkomsten bij Afval (€ 0,5 miljoen). De hogere kosten voor het Sociaal Domein hebben structurele gevolgen en zijn ook bijgeraamd in de Voorjaarsnota. De lagere inkomsten voor afval worden veroorzaakt door een substantieel lager aantal aangeboden afvalzakken en daarnaast is de vergoeding voor het ingezameld PMD lager dan geraamd. Wij onderzoeken nog in welke mate er sprake is van structurele effecten.

Het negatieve resultaat komt ten laste van de algemene reserve basisdeel. Bij tussentijdse rapportages en andere raadsbesluiten is in 2018 € 1 miljoen aan de algemeen reserves onttrokken. Daarnaast is voor dekking van de tekorten in het Sociaal Domein de reserve Sociaal Domein per saldo voor € 0,3 miljoen aangesproken. Het feitelijke tekort op de exploitatie van de algemene dienst in 2018 bedraagt derhalve € 2,3 miljoen.

9. Benchmark formatie en kosten

Wij willen een gemeente zijn die de waardevolle kracht en kennis van de samenleving benut en samen brengt voor het aanpakken van maatschappelijke vraagstukken. Wij zijn een overheid die zich met passie en betrokkenheid openstelt voor andere partners uit de samenleving, voorwaarden schept en coalities aangaat om samen meer te realiseren. Samenwerken, verbinden, integraliteit en verantwoordelijkheid nemen voor het eindresultaat zijn daarbij kernbegrippen. Ook maatwerk en het openstaan voor nieuwe oplossingen zitten verankerd in onze kernwaarden. We zetten in op dienstverlening. Inwoners en bezoekers voelen zich welkom bij de gemeente en worden goed geholpen.

Dit is waar wij als gemeente Leusden voor staan, de manier waarop we werken. Dit is ook de visie van waaruit wij de resultaten van de benchmark beoordelen.

We hebben een benchmark uit laten voeren naar de taken en formatie bij de gemeente. Uit de benchmark blijkt dat de apparaatskosten van Leusden op het gemiddelde liggen. Bij de benchmark van T&G (Twynstra Gudde) in 2012 lagen we nog circa 4% boven de benchmark. De totale formatie is ten opzichte van 2012 flink gedaald. In 2012 hadden we nog 162 fte, nu 138 fte. Hierbij moeten we wel rekeninghouden met vaste formatie die omgezet is naar de flexibele schil. Dit betreft circa 5 fte. De flexibele schil is niet meegenomen in de formatie maar als inhuurbudget verdeeld over diverse clusters en onderdelen van de overhead. Dit betekent dat Leusden zonder grote uitbestedingen of verzelfstandiging van taken circa 10% in formatieomvang is gereduceerd, terwijl er wel nieuwe taken (Sociaal Domein) zijn bijgekomen. De reductie is het gevolg van een tweetal bezuinigingsoperaties in het primaire proces (kerntakendiscussie) en de overhead (interne kerntakendiscussie).

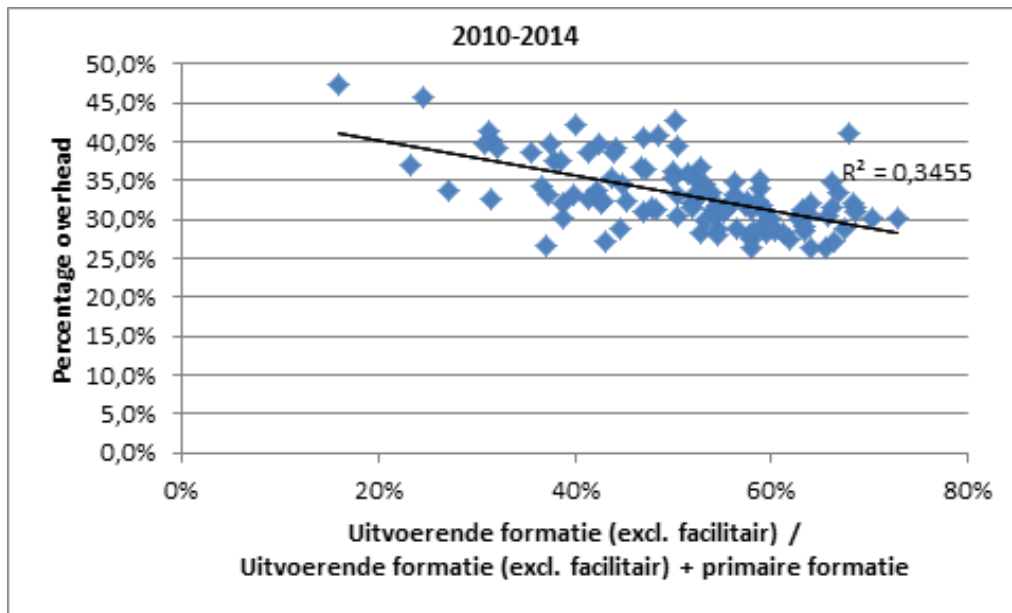
In totaal heeft Leusden een lagere formatie dan de 18 vergelijkbare referentiegemeenten in de benchmark. De absolute afwijking is 30 fte lager. Dit komt omdat Leusden meer taken in het primaire proces heeft uitbesteed dan de referentiegemeenten (Leusden heeft 53% uitbesteed ten opzichte van 44% in de benchmark). Dit blijkt uit het aantal fte voor uitvoeringstaken dat circa 26% lager ligt dan in de benchmark. Tegenover deze lagere fte's staan bij Leusden uiteraard uitbestedingskosten. Per saldo zijn de totale kosten van het primair proces 2% lager dan de benchmark.

De formatie op beleid wijkt sterk af van de benchmark. Leusden heeft 17 fte formatie voor beleid. In de benchmark is dat gemiddeld 27 fte. Dit beeld wordt herkend en doet zich over de hele breedte van de beleidsvelden voor. Enerzijds is dit te verklaren door onze pragmatische - op realisatie gerichte - werkwijze, anderzijds zitten in de werkzaamheden van de beleidsadviseurs de nodige spanning tussen de urgente uitvoering(-svragen) vanuit samenleving of bestuur en het belangrijke beleidsmatige werk. De laatste komt daardoor stelselmatig in de verdrukking. Naast de lagere formatie voor beleidsadvisering zien we ook lagere formatie voor regievoering.

De formatie op overhead wijkt eveneens sterk af van de benchmark. Leusden heeft 56 fte op overheadtaken. In de benchmark ligt dat 11 fte lager. De overhead categorieën Financiën en Control en Informatisering en Automatisering vertonen de grootste afwijking. De hogere kosten voor Financiën en Control zijn herkenbaar en kwamen ook uit de benchmark van T&G naar voren. Leusden heeft historisch een sterke afdeling financiën. Dit resulteert in een stevige en solide financiële positie en een gemeente die goed scoort bij de provinciaal toezichthouder en in de beoordelingen van de accountant. De recente benchmark naar de financiële positie toont dit aan (zie paragraaf 10).

Op Informatisering en Automatisering hebben we fors hogere kosten. Deze kosten hebben enerzijds te maken met hogere kosten voor ons zaakstelsel (ondersteunen van goede dienstverlening voor de inwoners), het toekomstbestendige werkplekconcept (draadloos), en de cloudstrategie (hogere kosten dan eigen servers).

De overhead van Leusden is hoger dan bij de referentiegemeenten. Leusden heeft ten opzichte van de referentiegemeenten ook veel meer taken uitbesteed. Bij gemeenten met veel uitbesteede taken is de overhead relatief hoger. Al eerder is dit door Berenschot onderzocht en vastgelegd in onderstaande grafiek.



Gemeenten die laag zitten in de formatie voor uitvoering hebben relatief een hogere percentage voor overhead. Het percentage uitvoering in Leusden is 36%. Op deze regressielijn komen we dan op een overheadpercentage van circa 37%. Het landelijke gemiddelde is circa 33%. Het overheadpercentage van Leusden is 40%.

In de benchmark worden we vergeleken met 18 gemeenten. Deze gemeenten hebben niet allemaal een recente benchmark uitgevoerd. De verdeling is:

Benchmark in 2016	7 gemeenten (39%)
Benchmark in 2017	7 gemeenten (39%)
Benchmark in 2018	3 gemeenten (16%)
Benchmark in 2019	1 gemeente (6%)

We worden dus vooral vergeleken met gemeenten die in 2016 en 2017 een benchmark hebben uitgevoerd. De vraag is of de toename in de formatie als gevolg van nieuwe taken (Sociaal Domein, AVG, informatieveiligheid, strengere eisen accountant, energietransitie en klimaatadaptatie) die bij de formatie van Leusden zijn verwerkt ook bij de andere gemeenten al zijn meegenomen. Daarnaast zien we de laatste jaren dat door de aantrekkende economie gemeenten er financieel ook weer beter voorstaan wat weer ruimte biedt om in de jaren daarvoor bezuinigde formatie deels weer terug te draaien. Ook in Leusden is daar sprake van geweest. De vraag is of deze trend ook in de benchmark is verwerkt.

Knelpunten

De Leusdense gemeenteorganisatie is de laatste jaren fors ingekrompen. In 2013 is 9 fte bespaard en vervolgens nog een keer 9 fte bij de interne kerntakendiscussie. Deels is deze formatiereductie omgezet in een flexibele schil. Deze schil wordt gebruikt om *incidentele* formatieve knelpunten op te lossen.

Wij maken ons zorgen over een aantal ontwikkelingen in de organisatie. De laatste twee à drie jaar zien we de druk op de formatie toenemen. Het ziekteverzuim loopt op. Het was in 2018 hoger dan in 2017, en in het eerste half jaar van 2019 zien we het verder oplopen (naar 8,8% per 1 mei). Hierbij zien we een toename in werk-gerelateerd ziekteverzuim. Daarbij geeft 25% van onze medewerkers aan werkdruk te ervaren. Bij deze mensen is het risico op uitval aanzienlijk. Door het hoge ziekteverzuim komt er meer werk terecht bij naaste collega's. Integraliteit wordt momenteel gemist in de organisatie. Door de hoeveelheid zieken loopt het management de gaten in het primaire werk dicht. Sturing op mensen en processen vindt daardoor minder plaats en dat wordt gemerkt.

Werkdruk is niet één op één te relateren aan een teveel aan taken of aan te weinig formatie. Wel zien we in de organisatie dat de rek er uit is. Daarom kijken we naast aanpassingen in de structuur van de organisatie en de wijze van aansturen ook naar de formatieve knelpunten. We hebben tijd nodig om de formatieve knelpunten en de oplossingsmogelijkheden nader te onderzoeken. Wij komen hier bij de Najaarsnota op terug.

10. Benchmark financiële positie

Eén van de drie speerpunten van het coalitieakkoord is een solide financieel beleid. Daarnaast hebben we in het coalitieakkoord ook een aantal ambities opgenomen die investeringen vergen. De vraag die wij onszelf hebben gesteld is of Leusden voldoende financieel robuust is om de ambities te verwezenlijken en ook om risico's op te vangen. We hebben deze vraag voorgelegd aan Deloitte die beschikt over het instrument 'benchmark financiële positie' waarbij we worden vergeleken met andere gemeenten. De hoofdconclusie uit de benchmark formuleert Deloitte als volgt: "Het algemene beeld van de financiële positie van de gemeente Leusden is gezond en evenwichtig. Dit geeft een goede basis op beheerste wijze ambities van de gemeente te realiseren." Daarnaast doet Deloitte een aantal aanbevelingen met betrekking tot de methode voor de weerstandscapaciteit, het gebruik van signaleringswaarden voor schuldquote en solvabiliteit, en het in standhouden van het eigen vermogen. In bijlage 7.1 hebben wij een reactienota opgenomen met een duiding en een reactie op de adviezen en aanbevelingen. Daarin hebben we ook vermeld waar de adviezen tot bijstelling van het financiële beleid zouden kunnen leiden en middels welke procedure we deze bijstelling aan de raad zullen voorleggen.

11. Voorstel

Wij stellen u voor om de Kaderbrief 2020 vast te stellen en daarmee in te stemmen met de volgende kaders:

1. Gegeven de ontwikkeling van de begrotingspositie als gevolg van de kostenstijgingen in het Sociaal Domein, de ontwikkeling van de accresramingen en de raming BCF de taakstelling vast te stellen op € 1,5 miljoen.
2. In te stemmen met de uitvoering van scenario 1:
 - a. Uitvoeren van kostenbesparende en kostenbeheersende maatregelen die leiden tot een besparing van 6,5% van het inkoopkader zijnde € 420.000.
 - b. Uitvoeren van overige besparende maatregelen in scenario 1 tot een bedrag van € 235.700.
 - c. Een budget van € 250.000 te reserveren voor investeringen die nodig zijn om de onder a genoemde maatregelen uit te voeren.
3. In te stemmen met de uitvoering van scenario 2:
 - a. Verlagen van de budgetten ongediertebestrijding, consignatiedienst, VRI's, milieueducatie tot een bedrag van € 65.000.
 - b. Verhogen van de inkomsten door legesheffing voor vragen over vergunningsvrij bouwen, structureel ramen van verkoop groen opbrengsten en doorberekenen van elektriciteitskosten aan standplaatsen tot een bedrag van € 136.000.
 - c. Voor 2020 en 2021 geen inflatiecorrectie toepassen op de budgetten aan derden in de begroting en de subsidies tot een bedrag van € 310.000.
4. In te stemmen met de uitvoering van scenario 3:
 - a. Verhogen van de OZB voor 2020 met € 583.300 voor woningen en niet-woningen.

5. In te stemmen met een extra verhoging van de OZB met € 60.000 in 2021 € 120.000 in 2022 en € 180.000 in 2023.
6. In te stemmen met het bestedingsvoorstel nieuw beleid 2020.
7. In te stemmen met de overige begrotingskaders voor de begroting 2020.
8. De tweede tranche van de gefaseerde afschaffing van de hondenbelasting voor 2020 uit te stellen en zolang de meerjarenbegroting het niet toelaat de gefaseerde afschaffing uit te stellen voor de periode 2021-2023.