



Raadsvoorstel

Zaaknummer	101871
Datum raadsvergadering	29 juni 2023
Portefeuillehouder	W.R. Vos / A.W.S. Kolkman
Onderwerp	Kadernota 2024

Voorstel

Het college stelt u voor om de Kadernota 2024 vast te stellen en daarmee in te stemmen met de volgende kaders:

1. Het beschikbaar stellen van de volgende middelen:
 - a. structureel voor het addendum CUP: € 54.000 in 2024 en € 90.000 vanaf 2025;
 - b. incidenteel voor het addendum CUP: € 7.000 in 2024, € 132.000 in 2025, en € 95.000 in 2026;
 - c. structureel voor nieuw beleid, onderdeel inhaalslag (categorie 1): € 1.476.000 in 2024, € 1.422.000 in 2025, € 1.455.000 in 2026, en € 1.186.000 vanaf 2027;
 - d. structureel voor nieuw beleid, onderdelen wettelijke plicht, verplichtingen uit samenwerkingsverbanden, en overige beleidswensen (categorie 2 t/m 4): € 396.000 in 2024, € 456.000 in 2025, € 409.000 in 2026, en € 442.000 in 2027;
 - e. incidenteel voor nieuw beleid (categorie 1, 2, 4): € 455.000 in 2024.
2. De OZB opbrengst voor woningen en niet-woningen aanvullend te verhogen met een bedrag van totaal € 2.400.000;
3. Bij deze belastingmaatregel een verdeling te hanteren van 80% voor woningen en 20% voor niet-woningen;
4. De onder 1. genoemde middelen te dekken ten laste van het begrotingsresultaat;
5. Het positief begrotingsresultaat voor 2024 en 2025 storten in de algemene reserve;
6. De overige kaders voor de begroting 2024 (in hoofdstuk 4) betreffende de ontwikkeling van de inflatie en de spelregels.

Aanleiding

Binnen de bestuurlijke planning & control cyclus wordt de vaststelling van de programmabegroting - jaarlijks in november - voorafgegaan door de behandeling van een kadernota door de raad tijdens het voorjaarsdebat.

Doel / Effect

De raad stelt kaders vast voor de programmabegroting 2024 en geeft hiermee invulling aan zijn kaderstellende rol.



Argumenten

1. Herstel van formatie is nodig om verder te bouwen

Rijke historie aan bezuinigingen

Wanneer we terugkijken zien we dat Leusden een rijke historie heeft aan bezuinigingen. Daarbij is sprake van een hoog ambitie- en voorzieningenniveau en tegelijkertijd de ambitie om de lokale belastingen zo laag mogelijk te houden. Dit kunnen we met onze huidige organisatie zo niet langer volhouden. Een herstel- en inhaalslag is noodzakelijk geworden.

Sinds 2002 tellen we 11 bezuinigingsrondes. In al die jaren is € 14,2 miljoen bezuinigd in de begrotingen van de afgelopen jaren. Opgemerkt moet worden dat als onderdeel van deze taakstellingen ook enkele belastingen zijn verhoogd. We zien ook dat gerealiseerde taakstellingen na verloop van tijd weer zijn teruggedraaid, zodra de financiële positie hier weer ruimte voor bood. Enkele maatregelen bleken praktisch niet uitvoerbaar en leverden niet de beoogde besparing op.

Bezuinigingsoperaties	Formatie	Periode	Taakstelling
Budget in Balans	<i>nb</i>	2002-2005	1.200
Broekriem	<i>nb</i>	2004-2007	700
Financieel sluitende begroting 2010	<i>nb</i>	2007-2010	800
Heroriëntatie (2 fasen)	<i>nb</i>	2005-2009	2.200
Geen naam	-2,4	2011-2014	1.700
Geen naam	-3,2	2012-2015	1.900
Geen naam	-3,4	2013-2016	700
Kerntakendiscussie	-4,4	2014-2017	2.300
Interne Kerntakendiscussie	-3,1	2015-2018	800
Kadernota 2020	-3,7	2020-2023	1.500
Organisatie ontwikkeling mrt 2020	-4,8	2020-2022	400
Totaal			14.200

x € 1.000

Tabel 1. Overzicht bezuinigingen 2002-2023

Gevolgen bezuinigingen

Deze bezuinigingen hebben niet alleen een enorme impact gehad op de organisatie en haar medewerkers, maar ook op de kwaliteit van de begroting door het opnemen van niet realistische taakstellingen. Deels moest de inzet van incidentele middelen voor structurele taken de begroting sluitend maken. Inmiddels is duidelijk dat er in de basisorganisatie van de gemeente Leusden onmisbare schakels ontbreken. Door het continue bezuinigen (en weer terugdraaien) is er ook onvoldoende rust, richting en regelmaat in de organisatie ontstaan. Een en ander heeft ingrijpende gevolgen gehad voor de aansturing en ontwikkeling van de organisatie.

Herstel organisatie en kwaliteit begroting reeds gestart

Door de organisatieontwikkeling uit maart 2020 is meer inzicht ontstaan in de stand van zaken van de organisatie. Als vervolg hierop is met de voorjaarsnota 2022 en de begroting 2023 een begin gemaakt met herstellen van onmisbare schakels in de organisatie en de kwaliteit van de begroting te verhogen door alle structurele taken, structureel te begroten en te dekken met structurele middelen. Hiervan was 10 fte al structureel in dienst, maar werd nog incidenteel bekostigd. Ook zijn overige structurele taken die incidenteel werden bekostigd omgebogen naar een structurele dekking. De netto structurele toename van bovenstaande maatregelen is € 1.534.000 in de begroting 2023. (Bruto was dit € 2.380.000 minus € 846.000 onderbesteding en overige kostendragers).



Indicatie aantal medewerkers

Uit eerder onderzoek in 2019 via onderzoeksbureau Berenschot bleek dat de formatie destijds gemiddeld was. In de personeelsmonitor van het A&O fonds wordt voor het jaar 2022 een gemiddelde genoemd van 6,8 fte per 1000 inwoners voor gemeenten tussen de 20.000 en 50.000 inwoners. Niet geheel duidelijk hierbij is welke diensten wel of niet worden uitbesteed, zoals sociaal domein, belastingen, groen onderhoud en afvalophaaldienst. Dit verschilt sterk per gemeente.

Wanneer we kijken naar een vergelijkbare gemeente met vergelijkbare uitbestede diensten, type inwoners en voorzieningenniveau komen we tot een norm van 5,4 fte per 1000 inwoners voor gemeente Leusden.

FTE per 1000 inwoners		Inwoners	FTE nu	Extra	Totaal FTE	Ratio	Uitbestede diensten
Personeelsmonitor AO fonds VNG						6,8	
Referentiegemeente	40.500	220	23		243	6,0	Sociaal domein / belastingen
Leusden conform referentie gem.	31.500				189	6,0	Sociaal domein / belastingen
<i>Leusden af: 20 fte groen onderhoud</i>					-20		<i>Schatting max fte voor groen onderhoud</i>
Norm Leusden conform referentie gem.	31.500				169	5,4	Sociaal domein/belastingen/groen onderhd
Werkelijk: fte per januari 2023	31.500	170			170	5,4	
Kademota: inclusief nieuw beleid 2024	31.500	170	17	187	5,9		

Tabel 2. Overzicht indicatie FTE per 1000 inwoners

Met het huidige formatie van 170 fte op 31.500 inwoners heeft Leusden nu een ratio van 5,4 medewerkers per 1000 inwoners. Vanuit deze indicatieve norm bekeken is het huidige aantal fte in Leusden met 5,4 fte per 1000 inwoners gelijk de norm.

Formatie al jaren onder de norm

Zoals hiervoor is beschreven is bij voorgaande bezuinigingsrondes ook bezuinigd op de formatie. Hierdoor werkt de organisatie al jaren met een onderbezetting. De formatie is met de begroting 2023 gedeeltelijk hersteld richting de indicatieve norm, echter is dit niet voldoende om alle opgaven, het hoge voorzieningenniveau en de ambities van onze gemeente te kunnen uitvoeren. Hierdoor is het noodzakelijk de organisatie meer lucht te geven.

Begroting	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Formatie (fte)	140	144	141	149	152	170	187
Formatie (fte) per 1.000 inwoners	4,7	4,7	4,6	4,9	4,9	5,4	5,9

Tabel 3. Overzicht formatie vanaf 2018 tot en met kadernota 2024

Lage algemene uitkering versus hoog voorzieningenniveau

Gemeente Leusden ontvangt een relatief lage algemene uitkering, omdat Leusden een 'probleemloze' gemeente is. In 2021 is onderzoek gedaan waarom de algemene uitkering zo laag is. Belangrijkste argumenten zijn: Leusden heeft een goede ondergrond, een goede sociale structuur en geen centrumfunctie. Anderzijds heeft Leusden een vrij hoog voorzieningen niveau. Daar is Leusden ook trots op. Onder andere een eigen binnenzwembad, veel sportfaciliteiten, veel groene buitenruimte, een royaal wegennet, mooie winkelcentra, een royaal armoedebeleid en laagdrempelige sociale voorzieningen. De algemene uitkering voorziet helaas niet in zo'n hoog voorzieningenniveau, wat het logisch maakt dat aanvullende lokale belastingenmiddelen hiervoor nodig zijn.



Lage woonlasten versus hoog voorzieningenniveau

De huidige woonlasten in gemeente Leusden zijn lager dan het landelijk- en het provinciaal gemiddelde. Dit is eigenlijk een tegenstrijdig beeld in combinatie met het hoge voorzieningenniveau.

	Leusden	Landelijk	Provincie Utrecht
Woonlasten per woning	€ 811	€ 944	€ 1.020
Verskil t.o.v Leusden		€ 133	€ 209

Tabel 3. Woonlasten gemeente Leusden in 2023. Bron bureau Coelo

Naar aanleiding van bovenstaande kan geconcludeerd worden dat de ambities en het hoge voorzieningenniveau vanuit het verleden ten koste zijn gegaan van de formatie. Het personeel heeft zich hierbij welwillend opgesteld, echter is dit nu niet meer houdbaar. Er is teveel roofobouw gepleegd op de loyaliteit en inzet van onze medewerkers. De koek is op.

Inmiddels is ook duidelijk dat de organisatie in een vicieuze cirkel terecht is gekomen en dat deze moet worden doorbroken, omdat de voortgang van beleidsdoelstellingen teveel wordt belemmerd, doordat niet alle taken belegd kunnen worden.

Met deze maatregel onderstrepen we het belang in onze gemeente van onder andere:

- Goede sport- en groen en leef voorzieningen
- De rol van duurzaamheid
- Een goed sociaal beleid
- Een zorgvuldig financieel beleid

2. Met een bedrag € 2,4 miljoen is 2024 sluitend en 2026 bijna sluitend

Het verhogen van de lokale belastingen is een ingrijpende maatregel, maar zoals hiervoor beschreven onvermijdelijk gezien de opgaven waar we voor staan, het voorzieningenniveau, en ambities die er zijn. Wij stellen een belastingmaatregel voor van € 2,4 miljoen met ingang van 2024. Hiermee dekken we het verwachte tekort af voor 2024, zijnde € 1,858 miljoen (inclusief de te verwachte effecten na vaststelling kadernota). Dit is de minimale belastingverhoging die nodig is om 2024 sluitend te maken. Het tekort voor 2026 en 2027 is € 3 miljoen (inclusief de te verwachten effecten na kadernota en na maatregel 5 verwoord in de kadernota), hierdoor blijft er nog wel een tekort in 2026. Wij vertrouwen erop dat er door de onderhandelingen tussen de VNG en het Rijk nog aanvullende structurele middelen zullen worden toegekend vanaf 2026. Hierdoor accepteren wij op dit moment een tekort van zo'n € 666.000 vanaf 2026 (inclusief ontwikkelingen na vaststelling kadernota en maatregel 5).

3. Door een andere verdeling te hanteren worden niet-woningen ten opzichte van woningen minder belast

Bij een OZB verhoging kan worden gedifferentieerd naar woningen en niet-woningen. Het tarief voor niet-woningen is in gemeente Leusden relatief hoog ten opzichte van de regio. Het tarief in Amersfoort is nog hoger. En als we spreken over een solidaire bijdrage voor de kosten van het hoge voorzieningenniveau is het de vraag of we dat ook van bedrijven in gelijke mate mogen vragen.

Om deze reden kan gedacht worden om alleen de woningen te belasten en de niet-woningen niet. Of woningen en niet-woningen in een andere verhouding te belasten. De



werkelijke opbrengstverdeling tussen woningen en niet-woningen is 60% versus 40%. Een variant is de maatregel alleen op woningen toe te passen en niet op de niet-woningen. Een tussenvorm is 80% van de maatregel voor woningen en 20% van de maatregel voor niet-woningen toe te passen.

Varianten bij 2,4 miljoen	Woningen	Maatregel gemid. per eenheid	Niet-woningen	Maatregel gemid. per eenheid
1) Alleen woningen	100%	€ 175	0%	€ 0
2) Werkelijke verdeling	60%	€ 105	40%	€ 70
3) Aangepaste verdeling	80%	€ 138	20%	€ 37

Tabel 4. Gemiddelde toename woonlasten bij varianten woningen versus niet-woningen

Wij stellen voor een verdeling van 80% voor woningen en 20% voor niet-woningen te hanteren bij het voorgestelde bedrag voor de belastingmaatregel van € 2,4 miljoen (variant 3 in bovenstaande tabel).

Effect op woonlasten

Dit betekent een gemiddelde toename van indicatief € 138 per huishouden, wanneer 80% van deze maatregel wordt toegepast op woningen en 20% op niet-woningen (variant 3 in de tabel hierboven). De huidige woonlasten in Leusden komen dan indicatief zo'n 1% boven het huidige landelijke gemiddelde, maar blijven 7% onder het huidige gemiddelde van de provincie Utrecht. Afgezet tegen de opgaven, het hoge voorzieningenniveau en de ambities van onze gemeente acht het college dit onontkoombaar.

	Leusden	Landelijk	Provincie Utrecht
Woonlasten per woning was	811	944	1020
Verschil t.o.v Leusden		€ 133	€ 209
Percentage		-14%	-20%
Belastingmaatregel per woning	€ 138		
Woonlasten per woning wordt	949	944	1020
Verschil t.o.v Leusden		-€ 5	€ 71
Percentage		1%	-7%

Tabel 5. Overzicht woonlasten gemeente Leusden in 2023 en verwachting vanaf 2024

4. Het begrotingsresultaat is de enige dekkingsbron voor structurele uitgaven

Het structureel begrotingsresultaat is de enige dekkingsbron voor structurele kosten. De beoogde incidentele uitgaven kunnen tot en met 2025 uit het structureel begrotingsresultaat worden gedekt. Vanaf 2026 is dit onzeker.

5. Het begrotingsoverschot in 2024 en 2025 wordt behouden voor de toekomst

Door de voorgestelde belastingmaatregel vanaf 2024 ontstaat er een begrotingsoverschot in 2024 en 2025. Gezien de verwachting dat de vermogensgroei sterk afneemt vanaf 2026 wordt voorgesteld deze middelen te behouden voor de toekomstige mindere tijden en deze te storten in de algemene reserve. Hiermee wordt gestreefd naar een begrotingssaldo van "nul" voor 2024 en 2025.



6. De raad stelt kaders vast voor de programmabegroting 2024-2027

Om de programmabegroting op te stellen stelt de raad kaders vast met betrekking tot de inflatiecorrectie en de belastingen. De voorgestelde inflatiecorrectie voor 2024 is 6%.

Tegenargument / Alternatieve bedragen en verdeling

Voor het kunnen handhaven van alle voorzieningen en de uitvoerbaarheid van de ambities door de organisatie, worden hieronder enkele alternatieven geschetst die ook de lasten weer in evenwicht brengen met de lokale en landelijke situatie.

Alternatief 1: (zo trekken we het in één keer recht)

Een belastingmaatregel van € 3 miljoen in plaats van € 2,4 miljoen

Het is ook mogelijk het hele tekort, 3 miljoen per 2026, op te nemen als belastingmaatregel in 2024. Hierdoor worden de mogelijk aanvullende maatregelen in 2026 kleiner. Hoe hoger het bedrag per 2024, hoe lager de maatregelen per 2026.

Bij een verdeling conform variant 3 (80% versus 20%) nemen de woonlasten gemiddeld genomen toe met € 175,- per huishouden.

Varianten bij 3 miljoen	Woningen	Maatregel gemid. per eenheid	Niet-woningen	Maatregel gemid. per eenheid
1) Alleen woningen	100%	€ 219	0%	€ 0
2) Werkelijke verdeling	60%	€ 130	40%	€ 89
3) Aangepaste verdeling	80%	€ 175	20%	€ 44

Tabel 6. Gemiddelde toename woonlasten bij varianten woningen versus niet-woningen

Alternatief 2: (hiermee bouwen we op, maar moeten we twee keer de woonlasten verhogen)

Een belastingmaatregel van € 1,9 miljoen in 2024 en € 1,1 miljoen in 2025 of 2026

Een andere mogelijkheid is eerst het tekort in 2024 te dichten met € 1,9 miljoen en vervolgens het resterende tekort met 1,1 miljoen per 2026. Dit laatste bedrag kan nog wijzigingen naar aanleiding van de onderhandelingen tussen het Rijk en de VNG. Het bedrag kan hierdoor lager worden, maar ook hoger gezien de onzekerheden die spelen binnen het sociaal domein.

Bij een verdeling conform variant 3 (80% versus 20%) nemen de woonlasten gemiddeld genomen toe met € 110,- per huishouden.

Varianten bij 1,9 miljoen	Woningen	Maatregel gemid. per eenheid	Niet-woningen	Maatregel gemid. per eenheid
1) Alleen woningen	100%	€ 138	0%	€ 0
2) Werkelijke verdeling	60%	€ 83	40%	€ 55
3) Aangepaste verdeling	80%	€ 110	20%	€ 28

Tabel 7. Gemiddelde toename woonlasten bij varianten woningen versus niet-woningen



Daarnaast is bij dit alternatief te overwegen voor de resterende € 1,1 miljoen een werkgroep in te stellen die meerdere mogelijkheden onderzoekt binnen het lokale belastinggebied en voorstellen kan inbrengen bij de begrotingsbehandeling op 9 november 2023.

Risico's

Hiervoor verwijzen wij naar de hoofdstukken 7, 8 en 9 in de kadernota.

Plan van aanpak / Tijdsplanning

De vastgestelde kaders worden verwerkt in de programmabegroting 2024. In november stelt de raad de programmabegroting vast, en kan dan op grond van zijn controlerende rol nagaan of de kaders goed zijn verwerkt.

Duurzaamheid

Niet van toepassing.

Communicatie

Wanneer de begroting 2024-2027 wordt aangeboden aan het presidium op 3 oktober 2023 wordt gelijktijdig een persbericht vrijgegeven.

Bijlagen

1. Kadernota 2024
2. Addendum CUP 2022-2026
3. Overzicht en toelichting nieuw beleid 2024

Het college van de gemeente Leusden,

G. Brinkman
directeur-secretaris (wnd.)

G.J. Bouwmeester
burgemeester



Gemeente Leusden

Raadsbesluit

De raad van de gemeente Leusden:

Besluit op basis van het voorstel van het college van 30 mei 2023, nummer 101871,

b e s l u i t:

De Kadernota 2024 vast te stellen en daarmee in te stemmen met de volgende kaders:

1. Het beschikbaar stellen van de volgende middelen:
 - a. structureel voor het addendum CUP: € 54.000 in 2024 en € 90.000 vanaf 2025;
 - b. incidenteel voor het addendum CUP: € 7.000 in 2024, € 132.000 in 2025, en € 95.000 in 2026;
 - c. structureel voor nieuw beleid, onderdeel inhaalslag (categorie 1): € 1.476.000 in 2024, € 1.422.000 in 2025, € 1.455.000 in 2026, en € 1.186.000 vanaf 2027;
 - d. structureel voor nieuw beleid, onderdelen wettelijke plicht, verplichtingen uit samenwerkingsverbanden, en overige beleidswensen (categorie 2 t/m 4): € 396.000 in 2024, € 456.000 in 2025, € 409.000 in 2026, en € 442.000 in 2027;
 - e. incidenteel voor nieuw beleid (categorie 1, 2, 4): € 455.000 in 2024.
2. De OZB opbrengst voor woningen en niet-woningen aanvullend te verhogen met een bedrag van totaal € 2.400.000;
3. Bij deze belastingmaatregel een verdeling te hanteren van 80% voor woningen en 20% voor niet-woningen;
4. De onder 1. genoemde middelen te dekken ten laste van het begrotingsresultaat;
5. Het positief begrotingsresultaat voor 2024 en 2025 storten in de algemene reserve;
6. De overige kaders voor de begroting 2024 (in hoofdstuk 4) betreffende de ontwikkeling van de inflatie en de spelregels.

Besloten in de openbare raadsvergadering van 29 juni 2023

I. Schutte - van der Schans
griffier

G.J. Bouwmeester
voorzitter