

293484 Vastgestelde kaders Financieel gezond Brummen

1. Inleiding

Naar aanleiding van de vaststelling van de Programmabegroting 2019-2022 en de aanbevelingen die de provincie heeft gedaan in haar besluit financieel toezicht 2019 leggen wij hierbij de kaders voor een financiële gezonde gemeente aan u voor. Het is belangrijk om voorafgaand aan het onderzoeken van mogelijke bezuinigingen en / of mogelijkheden tot verhoging van de inkomsten kaders te hebben. Zoals door de provincie is aangegeven, is het belangrijk om als gemeenteraad deze kaders vast te stellen om in de komende jaren een duidelijke stip op de horizon te hebben die bereikt moet worden. In deze notitie leggen wij de kaders aan u voor. Voor de reactie op de aangenomen moties met betrekking tot de financiële kengetallen verwijzen wij u naar de bijlage bij deze notitie.

2. De kaders

De kaders vormen het uitgangspunt voor de lijst met mogelijkheden tot bezuinigingen, verhoging van inkomsten en bijstelling van beleid. Wij stellen voor om de volgende punten als kader voor Financieel gezond Brummen vast te stellen:

1. **Een weerstandsratio die boven de 1,4 uitkomt vanaf 2021** door de volgende bedragen vrij te maken binnen de begroting en te storten in de algemene reserve:

Toevoeging algemene reserve bedragen x € 1.000	2019	2020	2021	2022
Algemene reserve				
- Toevoeging toename risico's	€ -	€ 500	€ 250	€ 250
- Toevoeging Financieel gezond	€ 600	€ 450	€ 700	€ 700
Totaal toevoeging algemene reserve	€ 600	€ 950	€ 950	€ 950

2. Financiële uitgangspunten:
 - a) Positieve bijstellingen van de Algemene uitkering Gemeentefonds worden in de eerste plaats ingezet voor de versterking van de algemene reserve en de weerstandsratio
 - b) Jaarlijks wordt een meerjarenbegroting vastgesteld die voor ieder jaar structureel en reëel sluitend is.
 - c) Uitgangspunt voor de indexering van salarissen is vanaf de Programmabegroting 2020-2023 Prijs overheidsconsumptie, beloning werknemers zoals opgenomen in de jaarlijkse meicirculaire t-1.
 - d) Taakstellingen en niet onderbouwde bezuinigingen worden niet meer opgenomen vanaf de Programmabegroting 2020-2023.
 - e) De uitvoering van alle programma's vindt plaats binnen de begrotingsruimte die daarvoor voor het betreffende jaar is vastgesteld.
3. Opnemen van risico's en gevolgen voor de reservepositie en weerstandsratio in raadsvoorstellen.

De kaders worden hierna toegelicht en onderbouwd.

3. Toelichting en onderbouwing kaders

De toelichting op en onderbouwing van de kaders is ingedeeld in een aantal onderdelen:

- 3.1 Weerstandsratio
- 3.2 Financiële uitgangspunten
- 3.3 Raadsvoorstellen

3.1 Weerstandsratio

In het Bestuursprogramma 2018-2022 is de ambitie uitgesproken om minimaal twee kalenderjaren achtereen een weerstandsratio te hebben die boven de 1,4 uitkomt. In motie M21 Weerstandsvermogen heeft uw raad opgeroepen alles in het werk te stellen om te zorgen dat de weerstandsratio zo mogelijk eerder dan in 2022 op of boven de 1,4 ligt. De weerstandsratio geeft de verhouding weer tussen de weerstandscapaciteit en de geïnventariseerde risico's. Op basis van de vastgestelde Programmabegroting 2019-2022 steeg de weerstandsratio van 1,0 per eind 2019 naar 1,8 per eind 2022.

In 2019 zullen wij de risico's actualiseren en hierin de risico's binnen het fysieke en sociale domein meenemen. Vanaf 2020 is er geen reserve Sociaal Domein meer waarop wij kunnen terugvallen. Voor dit financieel kader hanteren we de aanname dat de algemene reserve als gevolg van deze toename in de risico's zal moeten toenemen met € 0,5 miljoen in 2020 oplopend naar € 1,0 miljoen in 2022. Hiervoor zal in de komende jaren een toevoeging moeten plaats vinden aan de algemene reserve van € 0,5 miljoen in 2020 en € 0,25 miljoen in 2021 en 2022.

Op 12 december 2018 heeft u het besluit ontvangen van de provincie over het financieel toezicht 2019, zie bijlage D292165. Hierin zijn de vastgestelde begrotingssaldi gecorrigeerd op basis van structureel en reëel evenwicht. Als we deze structurele en reële saldi onttrekken c.q. toevoegen aan de vrije reserve dan daalt de weerstandsratio onder de 1,0 gedurende de periode tot en met eind 2022. De provincie heeft in haar besluit aangegeven dat in de begroting een zeer beperkte algemene reserve wordt gepresenteerd. Op basis van de thans bekende cijfers zal de reservepositie nauwelijks verbeteren en zullen de risico's binnen het fysieke en sociale domein toenemen.

Daarnaast hebben we een aantal taakstellingen opgenomen in het sociaal domein en binnen de bedrijfsvoering. De provincie heeft bij de bepaling van het structureel en reëel evenwicht deze taakstellingen (deels) gecorrigeerd. Wij gaan er in dit Financieel kader vanuit dat deze taakstellingen worden gerealiseerd en concreet worden ingevuld in de Perspectiefnota 2020-2023. Om een weerstandsratio te hebben die vanaf 2021 op of boven de 1,4 ligt, stellen wij voor om vanaf 2019 jaarlijks een bedrag toe te voegen in het kader van Financieel gezond. Dit betekent dat we bij de 1^e bestuursrapportage 2019 voorstellen doen met een omvang van € 600.000. Voor 2020 en verder verwerken wij de voorstellen (oplopend van € 450.000 in 2020 tot € 700.000 vanaf 2021) in de Perspectiefnota 2020-2023. Het effect van dit alles op de weerstandsratio ziet er als volgt uit:

Ontwikkeling weerstandsratio Bedragen x € 1.000	Saldo 31-12-2018	Saldo 31-12-2019	Saldo 31-12-2020	Saldo 31-12-2021	Saldo 31-12-2022
Benodigde weerstandscapaciteit					
- Risico-inventarisatie 2018	€ 2.768				
- Verwachte toename risico's			€ 500	€ 250	€ 250
A. Benodigde weerstandscapaciteit	€ 2.768	€ 2.768	€ 3.268	€ 3.518	€ 3.768
Algemene reserve					
- Beschikbare weerstandsreserve	€ 2.757				
- Toevoeging toename risico's			€ 500	€ 250	€ 250
- Begrotingssaldi volgens provincie		€ -739	€ -236	€ -133	€ 244
- Invulling taakstelling Sociaal domein			€ 150	€ 225	€ 300
- Invulling taakstelling bedrijfsvoering		€ 139	€ 263	€ 263	€ 263
- Toevoeging Financieel gezond		€ 600	€ 450	€ 700	€ 700
B. Algemene reserve	€ 2.757	€ 2.757	€ 3.884	€ 5.189	€ 6.945
Weerstandsratio (B / A)	1,0	1,0	1,2	1,5	1,8

Hiermee realiseren we de ambitie zoals opgenomen in het Bestuursprogramma 2018-2022. Concreet betekent dit dat we de volgende bedragen moeten gaan dekken vanuit de lijst met mogelijkheden tot bezuiniging, inkomstenverhoging en bijstelling van beleid:

Toevoeging algemene reserve bedragen x € 1.000	2019	2020	2021	2022
Algemene reserve				
- Toevoeging toename risico's	€ -	€ 500	€ 250	€ 250
- Toevoeging Financieel gezond	€ 600	€ 450	€ 700	€ 700
Totaal toevoeging algemene reserve	€ 600	€ 950	€ 950	€ 950

3.2 Financiële uitgangspunten

De financiële uitgangspunten hebben we ingedeeld in de volgende onderdelen die daarna worden toegelicht:

- a. Algemene uitkering
- b. Structureel en reëel sluitende begroting
- c. Salariskosten
- d. Taakstellingen en niet onderbouwde bezuinigingen
- e. Budgetneutraliteit Sociaal Domein
- f. Moties met financiële consequenties

a) Algemene uitkering

De maartcirculaire 2018 liet een behoorlijk positief meerjarenbeeld zien als gevolg van het Regeerakkoord en de programmastart van het Interbestuurlijk Programma (IBP). De meerjarenbegroting 2019-2022 is gebaseerd op de ramingen zoals deze afgegeven zijn in de meicirculaire 2018. Hierin werden de ramingen van de maartcirculaire afgevlakt als gevolg van verwachte onderuitputting door het Rijk. De schommelingen in de algemene uitkering worden volgens de huidige uitgangspunten in het begrotingsresultaat verwerkt. Aangezien de financiële positie van de gemeente Brummen de komende jaren speerpunt is, adviseren wij u om toekomstige positieve accresramingen allereerst te reserveren binnen de algemene reserve zodat de weerstandsratio op het gewenste niveau van 1,4 komt en blijft. Tegenvallers in de algemene uitkering kunnen alleen dan opvangen worden binnen de algemene reserve wanneer de hoogte van de weerstandsratio dit toelaat. Anders zal er binnen de begrotingsruimte gezocht moeten worden naar ruimte om de tegenvallers op te vangen.

b) Structureel en reëel sluitende begroting

De provincie gaat over tot repressief toezicht, wanneer de eerste jaarschijf structureel en reëel sluitend is of als dit in de komende vier jaar wordt behaald. Gelet op de Brummense reservepositie, welke matig is, stellen wij voor om jaarlijks een begroting vast te stellen die structureel en reëel sluitend is voor **iedere** jaarschijf.

c) Salariskosten

De provincie heeft bij de beoordeling van de Programmabegroting 2019-2022 aangegeven dat zij bij de raming van de salarissen in alle vier jaren van de meerjarenbegroting een percentage van 1% van de totale salarispost te laag vindt. De ramingen van het Centraal Planbureau liggen tussen de 2% en 4%. De provincie heeft becijferd dat bijstelling van dit uitgangspunt een verhoging van minstens € 200.000 in 2019 tot € 500.000 in 2022 betekent.

Om in de komende begrotingen te voorkomen dat de loonontwikkeling te laag wordt ingeschat, adviseren wij om vanaf 2019 het financiële uitgangspunt voor de Programmabegroting te baseren op de cijfers van het Centraal Planbureau. Voor de loonindexering zal de prijs overheidsconsumptie, beloning werknemers zoals opgenomen in de jaarlijkse meicirculaire jaar t-1 worden gehanteerd.

d) Taakstellingen en niet onderbouwde bezuinigingen

De provincie neemt geen genoegen met opgenomen taakstellingen en niet onderbouwde bezuinigingen. Om te voorkomen dat de provincie deze posten op het begrotingsresultaat corrigeert worden vanaf de

programmabegroting 2020-2023 taakstellingen en niet onderbouwde bezuinigingen niet meer in de begroting opgenomen. Daarnaast zal in 2019 invulling moeten worden gegeven aan de taakstellingen en niet onderbouwde bezuinigingen die in de Programmabegroting 2019-2022 zijn opgenomen.

e) Uitvoering programma's binnen de begrotingsruimte

De meerjarenbegroting – de Perspectiefnota – legt de financiële ruimte voor de programma's van de gemeentelijke begroting vast. Na vaststelling door de raad vormt zij het financiële kader waarmee en waarbinnen de gemeente moet werken. Dit geldt voor alle programma's, geen enkel programma is daarvan uitgezonderd.

Indien er ontwikkelingen zijn die tot financiële knelpunten kunnen gaan leiden – budgetoverschrijdingen of –onderbesteding – dient het college de raad daarvan tijdig op de hoogte te stellen zodat, indien nodig, over aanpassingen kan worden besloten.

3.3 Raadsvoorstellen

In de opzet die wordt gehanteerd voor de raadsvoorstellen willen we een aantal onderdelen toevoegen voor de beoordeling van het effect op de financiële positie van de gemeente. Wij stellen daarom voor om de volgende onderdelen met ingang van 1 maart 2019 op te nemen in de raadsvoorstellen:

- Onder de kanttekeningen:
 - de kwantificering van de risico's
- Onder de financiële toelichting:
 - Gevolgen voor de reservepositie
 - Gevolgen voor de weerstandsratio

De kwantificering van de risico's is nodig om in beeld te hebben welke gevolgen het voorstel heeft voor de hoogte van de weerstandsreserve en hiermee voor de weerstandsratio. De gevolgen voor de reservepositie en weerstandsratio zijn van belang bij de afweging of het voorstel wel / niet bijdraagt aan een financieel gezonde gemeente.

Aldus vastgesteld in de openbare raadsvergadering van 21 februari 2019,
De gemeenteraad van Brummen,

A.R.M. Nengerman
griffier

A.J. van Hedel
voorzitter

Addendum bij 293484 Kaders Financieel gezond Brummen

Bij de vaststelling van de Kaders Financieel gezond Brummen op 21 februari 2019 is motie 7-3 Kaders Financieel gezond Brummen Eigen kracht aangenomen door de raad. Op basis van deze motie wordt de de notitie 293484 Kaders Financieel gezond Brummen als volgt aangevuld:

1. De raad en het college stellen vast dat de notitie '293484 Kaders Financieel gezond Brummen' inhoudelijk/tekstueel opgesteld moet zijn op basis eigen visie en autonoom handelen;
2. Waar in de notitie '293484 Kaders Financieel gezond Brummen' tekstueel/inhoudelijk wordt gesproken over wat de provincie Gelderland vindt, gelezen moet worden dat de raad en het college van de gemeente Brummen dit vindt.
3. Zowel de raad als het college handelt vanuit eigen visie autonoom. Op basis daarvan neemt de raad en het college de verantwoordelijkheid bij de komende meerjarenbegrotingscycli en bij het formuleren van de kaders en uitgangspunten voor bezuinigingsmaatregelen.

Bijlage: Reactie college op aangenomen moties met betrekking tot de financiële kengetallen

Tijdens de behandeling van de Programmabegroting 2019-2022 zijn twee moties aangenomen die betrekking hebben op de financiële kengetallen:

- **M06 Weerstandsvermogen en risicobeheersing:** Zorgen dat binnen deze collegeperiode de normen voor de schuldquote en de solvabiliteitsratio uitkomen op een niveau dat voldoet aan de normen die de provincie aangeeft van respectievelijk beneden de 100% en boven de 20%.
- **M21 Weerstandsvermogen:** Oproep om alles in het werk te stellen om de omvang van de ingeschatte financiële risico's drastisch te verlagen en te voorkomen dat deze risico's zullen toenemen. Zorgen dat de weerstandsratio zo mogelijk eerder dan in 2022 op of boven de 1,4 ligt.

De verschillende financiële kengetallen zeggen afzonderlijk nog weinig over hoe de financiële positie van de gemeente moet worden beoordeeld. Zo hoeft een hoge schuld geen nadelig effect te hebben op de financiële positie, maar is dat afhankelijk of en wat er aan eigen vermogen en baten tegenover die schuld staat en hoe groot de kans is dat de schuld weer wordt afgelost. Het is dus, met andere woorden, niet mogelijk om een individueel kengetal te gebruiken voor de beoordeling van de financiële positie. De kengetallen zullen altijd in samenhang moeten worden bezien. Het totale beeld van de Brummense kengetallen is matig¹.

Hieronder zullen we ingaan op de kengetallen die genoemd zijn in de twee moties die aangenomen zijn bij vaststelling van de Programmabegroting 2019-2022 en het Bestuursprogramma 2018-2022.

Motie 6: Weerstandsvermogen en risicobeheersing

Netto Schuldquote

Om er voor te zorgen dat de netto schuldquote daalt tot beneden de 100% zullen:

- a) de schulden (vaste en vlottende) in totaal moeten dalen en /of
- b) de structurele baten moeten toenemen.

Ad a) Om de netto schuldquote te laten dalen onder de 100% zullen de schulden moeten dalen met een bedrag van rond de € 10 miljoen. Op korte termijn is dit niet haalbaar. In de Programmabegroting 2019-2022 zijn in de paragraaf Weerstandsvermogen en Risicobeheersing de percentages (incl. en excl. verstrekte leningen) voor de komende 4 jaar opgenomen. Deze kengetallen dalen richting de 105% afgerond. Om deze daling in te zetten, zal het uitgavenpatroon de komende jaren moeten afnemen zodat de schulden dalen.

Ad b) Leges en heffingen zijn veelal gebonden aan maximaal 100% kostendekkendheid. Voor de Onroerend zaakbelastingen (OZB) geldt dit niet. Hier hebben we nog een onbenutte capaciteit van afgerond € 2.153.000. Deze onbenutte belastingcapaciteit kan ingezet worden om de OZB met dit bedrag te laten stijgen. Inzet van de volledige belastingcapaciteit zou een stijging van 58% op het tarief van 2019 betekenen.

Solvabiliteitsratio

Om er voor te zorgen dat de solvabiliteitsratio uitkomt boven de 20% zal:

- a. het eigen vermogen moeten stijgen en / of
- b. het vreemd vermogen (onder andere de schulden) moeten afnemen.

Ad a) In de Programmabegroting 2019-2022 is in de paragraaf Weerstandsvermogen en Risicobeheersing opgenomen dat solvabiliteitsratio de komende 4 jaar op gemiddeld zo'n 8% zit. Om op het gewenste percentage van 20% uit te komen zal het eigen vermogen (lees reserves) de komende jaren toe moeten nemen met zo'n € 8 miljoen. Dit betekent een forse toename die op de lange termijn alleen gerealiseerd kan worden door flink te bezuinigen en meer inkomsten te genereren zodat jaarlijks een bedrag gereserveerd kan worden ten behoeve van de algemene reserve.

¹ Zie bijlage bij besluit Financieel toezicht 2019 van de provincie

Ad b) Aan de schuldenkant betekent dit een halvering van de schulden (+/- € 35 miljoen) om een positieve bijdrage te kunnen leveren aan de verhoging van de solvabiliteitsratio.

Op basis van bovenstaande constateren wij dat het niet realistisch is dat we binnen deze collegeperiode de genoemde percentages in motie M06 gaan realiseren. Wij zullen uiteraard wel alles in het werk stellen om de kengetallen te verbeteren.

Motie 21: Weerstandsvermogen

Weerstandsratio

De weerstandsratio geeft de verhouding weer tussen de weerstandscapaciteit en de geïntariseerde risico's. Om tegemoet te komen aan de oproep in de motie stuurt het college niet alleen op de baten en lasten en omvang van het eigen vermogen, maar ook op het verminderen van de risico's die de gemeente loopt. Zoals in het kader Financieel gezond Brummen onder punt 3 is opgenomen, zullen wij in raadsvoorstellen meer aandacht gaan besteden aan de kwantificering van risico's. Dit kan zowel betrekking hebben op de verhoging van risico's als op het verminderen van risico's.