



Indiener: College van burgemeester en wethouders

Datum: 18 februari 2020

Portefeuillehouder(s): Wethouder Bolderdijk

Portefeuille(s): Financiën

Contactpersoon: S. Haverkamp

Tel.nr.: 8228

E-mailadres: haverkamp.symke@woerden.nl

Onderwerp:

Shortlist strategische heroriëntatie

Samenvatting:

Met dit voorstel wordt de shortlist vastgesteld, met andere woorden de concrete zoekgebieden die moeten leiden tot een strategische heroriëntatie van de begroting worden met dit voorstel afgebakend. Voor deze zoekgebieden zal het college voor de kadernota een pakket maatregelen laten uitwerken om de begroting 2021-2024 sluitend te houden en een investeringsprogramma voor de lange termijn op een gewenste manier structureel sluitend te krijgen. Op deze manier maken we de gemeentelijke financiën gezond.

Gevraagd besluit:

1. Het college op de korte termijn op te dragen structurele ombuigingen te vinden met een volume van minimaal € 3 miljoen exploitatie vanaf de begroting 2021-2024.
2. Het college op de lange termijn op te dragen bij de kadernota een ombuiging voor te stellen van minimaal € 3 miljoen na 2024 in een evenwichtig investeringsplan, waarbij de schuldquote (exclusief grondexploitaties) in de komende jaren wordt teruggebracht naar de kaders zoals door de raad zijn gesteld.
3. De shortlist vast te stellen zodat richting wordt gegeven aan het zoekproces van de strategische heroriëntatie.

Deze shortlist bestaat uit de thema's:

- a. Sociaal domein;
- b. Werk en Inkomen;
- c. Integraal beheer openbare ruimte (IBOR);
- d. Onderwijshuisvesting;
- e. Parkeren;
- f. Duurzaamheid en milieubeheer;
- g. Sportaccommodaties;
- h. Belastingen en Leges.

Inleiding

Waarom wordt dit voorstel nu voorgelegd?

Eind oktober 2019 bent u ingelicht over de uitgangspunten en het proces van de strategische

heroriëntatie (19R.00884), dit om de tegenvallers te dekken die wij in de zomer 2019 constateerden (bijvoorbeeld in het sociaal domein) tijdens het opstellen van de begroting 2020-2023. Zo bent u bekend met autonome ontwikkelingen van jeugdzorg en WMO en de bijstelling van de verwachtingen van de inkomstregelingen Werk en Inkomen. Onder andere door het inzetten van reserves, onder welke de algemene reserve, is de begroting 2020-2023 sluitend gemaakt, echter op een manier die het college niet duurzaam acht. Dit is de aanleiding om een strategische heroriëntatie op de begroting uit te voeren met een omvang van € 3 miljoen. Adviesbureau AEF heeft daarom als eerste een analyse van de huidige begroting gemaakt. Naar aanleiding van het debat in de raad over de schuldquote en de toenemende behoefte aan inzicht in de financiële positie op de lange termijn, heeft AEF ook een analyse over de lange termijn uitgevoerd. Bij de coalitieonderhandelingen in 2018 bleken namelijk de cijfers van de taskforces voorafgaand aan de onderhandelingen tot het begrotingsjaar 2026 een afdoend beeld te leveren. Uit de analyse van AEF komt echter het beeld dat financiële positie na 2026, onder andere door bovengenoemde tegenvallers, risicovol is. De begroting 2021-2024 moet echter sluiten op een wenselijke en gezonde wijze en ook op de lange termijn duurzaam zijn. Daarom moeten er in de kadernota ombuigingen worden voorgesteld. Om deze maatregelen tijdig te kunnen vinden en nemen, moet er nu een politiek besluit vallen over de zoekrichtingen waar deze maatregelen gevonden kunnen worden. Het college stelt nu een lijst met thema's voor (een 'short list'), waarvoor zij richting de kadernota bijstuvingsvoorstellen zal laten uitwerken. Aangezien deze strategische heroriëntatie binnen de kaderstellende verantwoordelijkheid van de raad valt, is het ook aan de raad om dit politieke besluit te nemen.

Vervanging van de maart RIB

Nota bene: In de Planning en Control cyclus is opgenomen dat jaarlijks een maart RIB wordt uitgebracht. Deze maart RIB is bedoeld als voorbereiding op de kadernota. Dit raadsvoorstel 'short list strategische heroriëntatie' vervangt de maart RIB omdat deze als input kan worden gezien voor de kadernota en daarmee de functie heeft van de Maart RIB.

Door middel van de raadsinformatiebrief 19R.00737 heeft het college u geïnformeerd over de ontwikkeling van de algemene uitkering gemeentefonds (septembercirculaire) en wat dat betekent voor het saldo van de meerjarenbegroting 2020-2023. Dit saldo is tevens het vertrekpunt voor de voorjaarsnota/kadernota en de hierin geïntegreerde strategische heroriëntatie.

Participatieproces

Hoe is dit voorstel tot stand gekomen

Dit voorstel is tot stand gekomen door middel van een analyse van de begroting en benchmark uitgevoerd door AEF.. Over de eerste inzichten van de analyse heeft AEF gesprekken gevoerd met de fractievoorzitters en hun financieel specialisten. In de verdere analyse en uitwerking door taskforces zal waar nodig en mogelijk stakeholders uit de samenleving bevestigd worden.

Samenwerking met andere gemeenten

Nvt

Wat willen we bereiken?

Het uiteindelijke doel van de strategische heroriëntatie is een duurzame financiële huishouding zowel op de korte als de lange termijn. Hiervoor is het nodig:

1. Dat op de korte termijn de begroting 2021-2024 op een duurzame manier structureel sluitend is;
2. dat op langere termijn een evenwichtig investeringsprogramma wordt opgesteld, in welk kader de schuldquote over meer jaren wordt teruggebracht zodat deze over meer jaren in de richting gaat van de door de raad gestelde kaders. Daarbij dient opgemerkt te worden dat een snelle daling omvangrijke gevolgen heeft voor maatschappelijke investeringen. Het effect op de schuldquote van investeringen met een economisch nut wordt apart inzichtelijk gemaakt.

Hoe gaan we dit concreet doen?

I Kwantitatieve maatregelen: korte termijn minimaal € 3 miljoen vanaf 2021; lange termijn minimaal € 6 miljoen na 2024 met evenwichtig investeringsplan.

Duidelijk is in ieder geval dat niets doen geen optie is. Het college is van mening dat bij gelijkblijvend beleid (een zogenaamd '0 scenario') de gemeente een groot financieel risico loopt en onder verscherpt toezicht kan komen te staan. Om deze twee doelen te bereiken, is er een pakket van concrete financiële kwantitatieve maatregelen nodig:

1. op de korte termijn zijn structurele ombuigingen nodig met een volume van minimaal € 3 miljoen exploitatie in de begroting 2021-2024.
2. op de lange termijn een ombuigingen voor te stellen van minimaal € 3 miljoen na 2024 in een evenwichtig investeringsplan, waarbij de schuldquote (exclusief grondexploitaties) in de komende jaren wordt teruggebracht naar de kaders zoals door de raad zijn gesteld. Dit resulteert in een maximaal investeringsplafond, zodat in de toekomst kapitaallasten en de schuldquote meer in balans zijn.

In totaal gaat het college dus uit van minimaal € 6 miljoen aan totale ombuigingen, waarvan minimaal € 3 miljoen te realiseren in 2021, oplopend naar minimaal € 6 miljoen na 2024. Deze minimaal € 6 miljoen is nodig:

- voor een sluitende begroting 2021-2024;
 - om in de toekomst te kunnen blijven investeren (bijvoorbeeld voor infrastructuur bij woningbouwontwikkeling);
 - Om de groei van de kapitaallasten van IBOR vanaf 2024 te temperen;
 - als bijdrage aan het beheersen van de schuldquote.
3. Naar aanleiding van deze operatie is het mogelijk dat huidige financiële spelregels opnieuw moeten worden gezien. Hierbij kunt u bijvoorbeeld denken aan omgang met over- en onderschrijdingen, gebruik van reserves en loon- en prijsontwikkeling.

II Van longlist met 10 thema's naar shortlist met 8 thema's

Om deze € 6 miljoen te vinden, heeft het bureau AEF een analyse gemaakt van de begroting van de gemeente Woerden en hieruit een longlist opgesteld van mogelijke zoekrichtingen. Deze analyse en longlist zijn als bijlage toegevoegd aan dit voorstel. Hieronder wordt een korte samenvatting van de methode en de uitkomsten van het onderzoek van AEF opgenomen.

Het onderzoek richt zich op de taakvelden zoals opgenomen in de begroting. AEF heeft vervolgens vijf criteria opgesteld om de geschiktheid van een taakveld voor de strategische heroriëntatie te toetsen. Om op de longlist terecht te komen moet een taakveld aan drie van deze vijf criteria voldoen. Deze criteria waren:

Omvang	De uitgaven op een taakveld zijn groter dan 1,5 miljoen euro
Ontwikkeling	Het saldo is sinds 2017 met meer dan 10% verslechterd
Benchmark	Woerden zit in de top 3 van de uitgaven in de benchmark van AEF
Expertbeleid	Het taakveld wordt aangegeven door experts als interessant
Stuurbaar	Woerden kan sturen op de taken, het volume of de efficiency (bv bij niet wettelijke taken)

Uit deze analyse is een longlist opgesteld van taakvelden die in aanmerking komen om in de ombuigingsoperatie meegenomen te worden. Deze taakvelden zijn verdeeld over tien thema's:

1. Sociaal domein

2. Werk & inkomen
3. Onderwijshuisvesting
4. Sportaccommodaties
5. Cultuur
6. Economie
7. IBOR
8. Duurzaamheid
9. Parkeren
10. Belastingen en leges.

Het college heeft deze tien thema's beoordeeld op basis van de uitgangspunten van het coalitieakkoord 'Duurzaam en daadkrachtig midden in de samenleving', de mogelijkheden om ombuigingen te realiseren, haar beoordeling van de huidige stand van Woerden en het draagvlak voor bijsturing in de stad. Hierbij blijkt dat de identiteit en de (economische) vitaliteit van Woerden door de thema's cultuur en economie echter worden versterkt en bovendien relatief kleine posten op de begroting zijn. Daarom is het college voornemens deze twee thema's vooralsnog buiten beschouwing te laten. Zodoende blijven er acht thema's over waar maatregelen kunnen worden gezocht.

III Proces 8 taskforces en werkgroepen

Het college laat de shortlist, die met dit voorstel aan de raad wordt aangeboden, ambtelijk uitwerken in 4 taskforces en 4 werkgroepen. Het verschil tussen een taskforce en een werkgroep is de grootte en abstractie van de zoekrichting. Een werkgroep heeft een klein gebied voor zich en richt zich op enkele specifieke maatregelen. Een taskforce heeft een groot veld en zal creatief maatregelen zoeken waarvan een selectie in de kadernota wordt opgenomen.

Deze taskforces en werkgroepen worden gevraagd om bijstellingsvoorstellen uit te werken (10% tot 15%) opdat er ruimte ontstaat voor het maken van een zorgvuldige politiek bestuurlijke afweging. Tevens brengen zij de consequenties van deze voorstellen voor de dienstverlening en de gemeente in kaart. Op grond daarvan zal het college bij de kadernota in juli een aantal voorstellen doen - uitgewerkt in een aantal scenario's- voor bijsturing. De raad kan dan beslissen welke bijsturing zij wenselijk acht en welke niet.

In anticipatie op dit voorliggende raadsbesluit omtrent de shortlist, om de organisatie zoveel mogelijk tijd voor deze opdracht te geven, heeft het college de opdrachten aan de taskforces en werkgroepen reeds op 18 februari verstrekt. Mocht de raad aanpassingen of extra richting aan de shortlist geven, dan stuurt het college de taskforces en werkgroepen hierop aan.

V Inhoud taskforces en werkgroepen

Bij de onderzoeksvelden zijn de reikwijdte (scope) van de zoektocht benoemd in de vorm van de taakvelden uit de begroting. Ook zijn er aandachtspunten geformuleerd. Het gaat om de volgende taskforces:

1. Sociaal domein

Scope (taakvelden):	6.1 Samenkracht 6.2 Wijkteams 6.6 Maatwerkvoorzieningen 6.7 Maatwerkdiensten 6.8 Geëscaleerde zorg
Aandachtspunten:	-Prognose meerjareneffecten van nieuwe sturingsfilosofie (effecten casemanagement) -Sturing en beheersing klantstromen en financiën -Effecten nieuwe aanbesteding -Beperking samenkracht, WMO-voorzieningen en geëscaleerde

zorg

-Onderbouwing benodigd beleid sociaal domein mede in relatie tot beleid bij Ferm Werk

2. Werk en inkomen

Scope (taakvelden): 6.3 Inkomensregelingen
6.4 Arbeidsparticipatie
6.5 Begeleide participatie

Aandachtspunten: -Jaarlijks overschot BUIG (onderbouwing van prognoses)
-Inzet op arbeidsparticipatie en begeleide participatie in verhouding tot resultaat
-Uitvoeringskosten Ferm Werk
-Governance gemeenschappelijke regeling
-Mogelijke effecten onderzoek vanuit Bodegraven naar Ferm Werk in kaart brengen

3. Onderwijshuisvesting

Scope (taakvelden): 4.2 Onderwijshuisvesting

Aandachtspunten: -Ontwikkeling exploitatielasten en kapitaallasten op korte en lange termijn
-Mogelijkheid voor levensduurverlenging na 40 jaar
-Samenbrengen van meerdere scholen onder 1 dak
-Niet opnemen trendmatige groei 1%
-Bestuurlijke afspraken – aanpassing op termijn

4. IBOR

Scope (taakvelden): 2.1 Verkeer & vervoer
2.3 Havens
5.7 Groen
7.2 Riolering
7.5 Begraafplaatsen
(Beheer grijs, groen, blauw, geel, grijs huidig areaal)

Aandachtspunten: -Ontwikkeling exploitatielasten en kapitaallasten op korte en lange termijn
-Gevolgen bijstellen kwaliteit onderhoud uitgewerkt in meerdere scenario's
-Reductie areaal van te onderhouden openbare ruimte (hoeveelheid te onderhouden wegen, oevers, groen etc)

Het gaat om de volgende werkgroepen:

5. Parkeren

Scope (taakvelden): 2.3 Parkeren en parkeeropbrengsten

- Aandachtspunten:
- Mogelijkheid en effect tariefsverhoging parkeren
 - Kostendekkendheid bestaand parkeren onderzoeken, exploitatie- en kapitaallasten garages
 - Dekking en risico's investering in nieuwe garage (globaal)

6. Duurzaamheid en milieubeheer

- Scope (taakvelden): 7.4 Milieubeheer
- Aandachtspunten:
- Temporiseren ambitie programma energietransitie
 - Toekomstige dekking proceskosten bijdrage (cf Klimaatakkoord)
 - Reductie kosten regionale omgevingsdienst

7. Sportaccommodaties

- Scope (taakvelden): 5.2 Sportaccommodaties
- Aandachtspunten:
- Regionale spreiding van sportaccommodaties
 - Mogelijkheden reductie accommodatie
 - Verhouding eigen bijdrage

8. Belastingen en leges

- Scope (taakvelden): 0.6 OZB
- Aandachtspunten:
- Wettelijke mogelijkheden verhogen OZB
 - Gefaseerde verhoging tarief
 - Strategie om OZB-tarief te koppelen aan niveau voorzieningen

V Omvang van de zoekopdracht

Uit deze shortlist moeten zodoende maatregelen worden geformuleerd die voor de kadernota ombuigingen realiseren van maximaal € 5 miljoen in 2021 oplopend naar € 7 miljoen vanaf 2024. Gezamenlijk vertegenwoordigen de zoekgebieden zo'n € 73 miljoen van de begroting:

Taskforces		x miljoen
1	Sociaal domein	25,3
2	Werk & Inkomen	11,9
3	Onderwijshuisvesting	4,0
4	IBOR	19,5
Wergroepen		
1	Parkeren	1,5
2	Duurzaamheid & milieubeheer	2,8
3	Sportaccommodaties	2,7
4	OZB	5,0

totaal	72,7
--------	------

Door te zoeken naar ongeveer 10% tot 15% aan maatregelen over dit bedrag, komen we tot een kleine € 10 miljoen aan mogelijke maatregelen, zodat er bij de kadernota keuzes gemaakt kunnen worden voor minimaal € 3 miljoen ombuigingen in 2021, oplopend naar minimaal € 6 miljoen vanaf 2024.

Met deze taskforces en werkgroepen worden zoekopdrachten in het ambtelijk apparaat uitgezet. Dit weerhoudt het college er echter niet van om ook zelf de begroting onder ogenschouw te nemen.

Argumenten

1. *Het college op de korte termijn op te dragen structurele ombuigingen te vinden met een volume van minimaal € 3 miljoen exploitatie vanaf de begroting 2021-2024, want*
 - 1.1 *dit volume aan ombuigingen zorgt voor een begroting die structureel in evenwicht is;*
 - 1.2 *dit biedt de ruimte van 1 miljoen aan investeringen vanaf 2021, zodat er ook in de toekomst ambities mogelijk zijn.*
2. *Het college op de lange termijn op te dragen bij de kadernota een ombuiging voor te stellen van minimaal € 3 miljoen na 2024 in een evenwichtig investeringsplan, waarbij de schuldquote (exclusief grondexploitatie) in de komende jaren wordt teruggebracht naar de kaders zoals door de raad zijn gesteld, want*
 - 2.1 *een hoge schuldquote levert een financiële positie met een te hoog risicoprofiel.*
3. *De shortlist vast te stellen zodat richting wordt gegeven aan het zoekproces van de strategische heroriëntatie.*
Deze shortlist bestaat uit de thema's:
 - 3.1 *Sociaal domein;*
 - 3.2 *Werk en Inkomen;*
 - 3.3 *Integraal beheer openbare ruimte (IBOR);*
 - 3.4 *Onderwijshuisvesting;*
 - 3.5 *Parkeren;*
 - 3.6 *Duurzaamheid en milieubeheer;*
 - 3.7 *Sportaccommodaties;*
 - 3.8 *Belastingen en Leges.**want*
 - 3.9 *deze shortlist levert de mogelijkheid van gericht en concreet onderzoek naar maatregelen.*

Het sociaal en het fysiek domein vertegenwoordigen samen een zeer substantieel gedeelte van de programmabegroting. De structurele tekorten uit 2019, bijvoorbeeld voor jeugdzorg, en hoge kapitaallasten, bijvoorbeeld voor het onderhoud van de openbare ruimte in een veenweide omgeving, worden ook gevonden in deze twee domeinen. Daarom is het niet verbazingwekkend dat de taskforces op deze twee domeinen worden ingezet.

De werkgroepen zijn gekozen omdat zij een bijdrage kunnen leveren, geen wettelijke taak van de gemeente vertegenwoordigen en/of de gemeente hier invloed op uit kan oefenen.

Kanttekeningen, risico's en alternatieven

1. *De shortlist is een zoekrichting maar nog geen concreet pakket aan maatregelen*

De shortlist is nadrukkelijk *niet* het concrete pakket van maatregelen dat bij de kadernota zal worden gepresenteerd. Logischerwijs is de shortlist wel een stap naar deze maatregelen toe. Het is belangrijk om in deze onderzoeksfase vrij en creatief na te kunnen denken over mogelijke maatregelen om een uiteindelijk zo goed en gemotiveerd mogelijk pakket neer te kunnen leggen. Het is niet vreemd dat er taskforces voor het sociaal en fysieke domein worden opgericht, omdat deze domeinen nu

eenmaal een zeer substantieel gedeelte van de programmabegroting vertegenwoordigen. Het is belangrijk dit helder te communiceren bij gesprekken met samenleving en stakeholders door bestuurders en ambtenaren.

2. *Het proces na de shortlist haalt de deadline van de kadernota niet en neemt meer tijd in beslag dan voorzien.*

De strategische heroriëntatie is een grote operatie. Het college geeft prioriteit aan deze operatie en heeft de ambtelijke organisatie gevraagd capaciteit vrij te maken voor de taskforces en de werkgroepen. Bovendien is het onafhankelijke bureau AEF ingeschakeld voor expertise en coördinatie.

Financiële gevolgen van het voorgestelde besluit

De financiële gevolgen van de strategische heroriëntatie zijn ingrijpend. Dit voorstel, dat handelt over het vaststellen van de shortlist van de zoekgebieden, heeft strikt genomen geen eigen financiële consequenties.

Communicatie

Voor de strategische heroriëntatie is op hoofdlijnen een communicatieplan opgesteld. Naar aanleiding van het raadsbesluit zal een persbericht worden verstuurd. In een vroeg stadium organiseert de raad reeds een gesprek met de maatschappelijke stakeholders (uitvoering motie CUSGP). Het communicatieplan voorziet onder andere in de communicatie met de organisatie.

Vervolgproces

Het einddoel van de strategische heroriëntatie is te komen tot een gewogen pakket van maatregelen voor de kadernota in juni 2020 ten bate van het begrotingsproces 2021-2024.

Hiertoe ligt het volgende proces voor:

- 18 februari: opdrachtverstrekking door college aan taskforces en werkgroepen in anticipatie op dit raadsbesluit;
- 2 april: behandelen voorliggend raadsvoorstel shortlist strategische heroriëntatie;
- 16 juni: behandeling voorjaarsnota door college;
- 16 juli: behandeling van de voorjaarsnota door de raad met besluit op het gewenste scenario;

Bevoegdheid raad:

De raad is bevoegd om over dit voorstel een besluit te nemen op grond van de bevoegdheid van de raad tot het vaststellen van de begroting (art. 189 e.v. gemeentewet).

Bijlagen:

- het raadsbesluit geregistreerd onder corsanummer: 20R.00146
 - de rapportage over de longlist van AEF geregistreerd onder corsanummer: 20.002914
-

De indiener: College van burgemeester en wethouders

De secretaris



Drs. M.H.J. van Kruijsbergen MBA

De burgemeester



V.J.H. Molkenboer