

gemeente
Oude IJsselstreek

Voorjaarsnota 2017



Voorjaarsnota 2017

Voorjaarsnota 2017
Gemeente Oude IJsselstreek
Datum 31 mei 2016

Besluitvorming:
College 1 juni 2016
Raad 7 juli 2016

Inhoudsopgave

Aanbieding	4
Ontwikkeling financiële positie	5
1. Speerpunten.....	6
2. Programma's	9
Programma 1: De gemeente waar het goed wonen is.....	9
Programma 2: Een leefbare gemeente	12
Programma 3: De werkende gemeente	18
Programma 4: De dienstverlenende gemeente	20
3. Financiële kaders en spelregels.....	23
Begrotingsdoctrine.....	23
Voortgang rapport Welconsult	23
Investerings vanaf 2017.....	26
Bijlage 1: Financiële risico's en verwachtingen	27
Bijlage 2: Toelichting op financiële kaders en spelregels	28

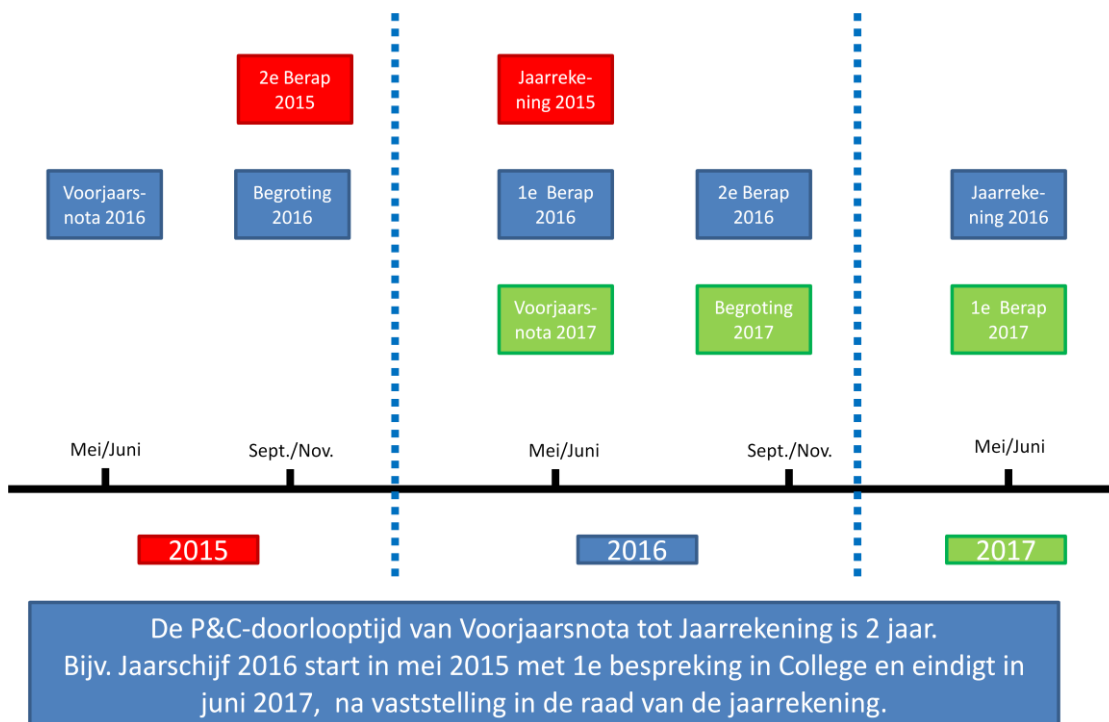
Aanbieding

Na een, in meerdere opzichten, veelbewogen jaar 2015, hebben we ons in eerste instantie erop gericht om de financiële basis voor 2016 en verder op orde te krijgen. We hebben een meerjarig sluitende begroting en koersen richting een stabiele situatie (nader toegelicht in bijlage 2). We hebben nog een aantal uitdagingen te gaan zoals de toekomst van de Dru-Industriepark, de onderwijshuisvesting, een goede transformatie van de drie transitie in het sociaal domein en de invoering van de nieuwe omgevingswet.

We moeten daarom zorgvuldig onze prioriteiten blijven stellen. De exploitatie biedt geen extra ruimte, waardoor we gericht keuzes moeten maken en hierbij ook besluiten nemen over wat we niet meer doen. In deze voorjaarsnota, benoemen we een aantal inhoudelijke speerpunten als focus voor de komende jaren. Hierbij geven we aan wat wel en (nog) niet haalbaar is. Met de begroting kunnen vervolgens de definitieve keuzes worden gemaakt.

De eerste prioriteit in het coalitieakkoord is het op orde krijgen van de financiën. Onder andere het rapport van Welconsult, maar ook onze bevindingen over de afgelopen periode, hebben ons geleerd dat vooraf vastgestelde financiële kaders noodzakelijk zijn om tot de beoogde resultaten te komen. Daarom stellen we in deze voorjaarsnota een aantal financiële spelregels voor waarmee we ons (raad, college en de organisatie), de discipline opleggen om de begroting op orde te houden.

Deze voorjaarsnota is onderdeel van de Planning & Controlcyclus en geeft de beleidsinhoudelijke koers voor 2017 en de komende jaren weer.



Ontwikkeling financiële positie

Bij de begroting 2016-2019 hebben we een omvangrijk dekkingsplan opgesteld om te komen tot een sluitende meerjarenbegroting.

Overzicht structureel en incidenteel resultaat (* 1.000)	2016	2017	2018	2019	2020
Structureel saldo uitgangspositie meerjarenraming	-3.492	-4.510	-5.854	-6.959	-7.209
Dekkingsplan sociaal domein	2.458	2.879	3.363	3.684	3.684
Dekkingsplan overig	1.488	1.967	2.669	3.622	3.622
Structureel saldo programmabegroting 2016-2019	454	336	178	347	97
Saldo incidentele baten en lasten	-440	-307	-152	-333	-42
Saldo programmabegroting 2016-2020	14	29	27	14	55

Bovenstaand overzicht geeft in de eerste regel weer, hoe de uitgangspositie was in de procesnota 2016 (Structurele saldo uitgangspositie meerjarenraming). We kwamen op een tekort van ruim 3.4 mln. in 2016 uit. In de begroting 2016 gaven we hiertoe een dekkingsplan, om daarmee uit te komen op een positief saldo van 14.000. Dit dekkingsplan bestond uit een besparingsopgave voor het sociaal domein van ruim 2.4 mln., oplopend naar 3.6 mln. in 2019. Daarnaast een dekkingsplan overig, bestaande uit verschillende oplossingen en keuzes. Dit gaf een besparing van ruim 1.4 mln. in 2016, tot 3.6 mln. in 2019.

Het resultaat op basis van de 1^e bestuursrapportage is ongewijzigd. Wel is er een aantal risico's en verwachtingen benoemd. Deze zijn onder in bijlage 1 terug te vinden en uitgebreider toegelicht in de 1^e berap. In principe worden deze afwijkingen opgelost binnen het eigen programma. Daarnaast zijn de effecten vanuit de Meicirculaire op het moment van schrijven nog niet bekend. Tot slot is er nog geen dekking voor een aantal speerpunten (zie onder "Speerpunten"). Met de begroting 2017 worden de effecten, keuzes en oplossingen definitief voorgelegd.

Vaststelling

De voorjaarsnota geeft de beleidsinhoudelijke koers aan voor de komende termijn. Het is in feite de opmaat naar de programmabegroting. In deze voorjaarsnota zijn een aantal voorstellen gedaan. Resumerend stellen wij voor:

1. De Voorjaarsnota ter kennisgeving aan te nemen;
2. De begrotingsdoctrine vast te stellen;
3. De voorstellen vanuit de aanbevelingen van Welconsult als volgt vast te stellen en te verwerken in de financiële verordening:
 - 3.1. Geen rente toerekenen aan het eigen vermogen;
 - 3.2. Niet versneld afschrijven;
 - 3.3. Bestemmingsreserves bestemd voor de dekking van de kapitaallasten, op te heffen en toe te voegen aan de algemene reserve. De lasten voor afschrijving (ad 180.000) uit de exploitatie dekken;
 - 3.4. De afschrijving op nieuwe investeringen in laten gaan op het eerstvolgende kalenderjaar nadat de investering is gerealiseerd.
4. De financiële verordening (art 212) uiterlijk oktober 2016 vaststellen. De verdere kaders verwerken in de paragrafen.
5. In te stemmen met de noodzakelijke investeringen. De resterende investeringsruimte vaststellen met de programmabegroting 2017.

1. Speerpunten

Het college heeft de afgelopen periode de beoogde speerpunten voor de komende coalitieperiode benoemd. Deze zijn in de raadsvergadering van 15 april 2016 besproken. De raad gaf aan zich hierin te kunnen vinden. Daarnaast heeft de raad ook een aantal wensen/aandachtspunten meegegeven aan het college. Alle punten zijn, zoals afgesproken, beoordeeld op haalbaarheid om in de periode tot 2018 te kunnen realiseren. In het onderstaand overzicht staan de speerpunten kort benoemd (de opsomming is op volgorde van programma). Een meer uitgebreide toelichting is te vinden onder de betreffende programma's. In het overzicht staat een rode streep. Boven deze streep staan de speerpunten die uitgevoerd kunnen worden binnen de beschikbare middelen en capaciteit. Onder de rode streep staan de speerpunten die extra kosten met zich meebrengen. Hiervoor is (nog) geen dekking. In aanloop naar de begroting wordt dekking gezocht en worden keuzes voorgelegd. Vervolgens kan de raad bij vaststelling van de begroting definitieve keuzes maken.

Nr	Speerpunt	Progr	Toelichting	Haalbaarheid
1	Visie DRU-Industriepark	1	Opstellen visie door alle partijen, waarbij gemeente regierol heeft.	Opstellen visie binnen bestaand budget en planning. Gevolgen visie mogelijk financiële effecten. In elk geval voor Parkeervoorziening (zie onder rode streep)
2	Woonagenda	1	Besluitvorming conform stoplichtmodel	Verliesvoorziening en risico's tot dusver zijn al opgenomen in de jaarstukken 2015. Binnen bestaande planning.
3	Vaststellen beleid gebouwen met maatschappelijke functie	1	Betreft meerdere elementen: <ul style="list-style-type: none"> o afstoten maatschappelijk vastgoed o sport accommodaties o te behouden vastgoed 	Binnen bestaand budget en planning mogelijk
4	Strategische ontwikkeling en innovatie sociaal domein voortzetten, waarbij de toegang is geborgd.	2	De toegang borgen, verdere innovatie van ondersteuning, hulp en zorg en het op orde krijgen van bedrijfs- en informatiesystemen.	Hiertoe blijkt extra formatie noodzakelijk, Deze kosten kunnen worden gedekt uit het budget voor uitvoeringskosten van het sociaal domein
5	Sociaal domein zorg en hulp: Interne organisatie en systemen op orde	2	Wegwerken van de achterstanden, implementeren van een goed regiesysteem	Hiertoe zijn extra kosten voor aanschaf van een afdoende systeem benodigd. Deze kosten kunnen worden gedekt uit het budget uitvoeringskosten sociaal domein.
6	Vaststellen nieuw subsidiebeleid.	2	Na vaststelling van beleid voor het basisniveau, volgt hieruit de herijking van het brede subsidiebeleid.	Binnen bestaand budget en planning mogelijk.
7	Besluitvorming armoederegeling	2	Integraal nieuw armoedebestrijdingsbeleid realiseren	Binnen bestaand budget en planning mogelijk
8	Terugbrengen aantal mensen in de 'kaartenbak' door Laborijn	2	Doelstelling om significante uitstroom te realiseren uit de 'kaartenbak'. Daaruit voortvloeiend besparing van 450.000.	Dit speerpunt is belegd bij Laborijn als uitvoerende organisatie. Risico dat doelstelling niet wordt behaald (en daarmee bezuiniging ook niet).
9	Breedband	3	Stimuleren minimaal 50%	Binnen bestaand budget en planning

	buitengebied		deelname om breedband te realiseren	mogelijk
10	Economie: vaststellen detailhandelsvisie	3	Lokale besluitvorming, volgend op regionale visie	Binnen bestaand budget en planning mogelijk
11	Afvalbeleid (VANG uitvoeren)	4	Conform vastgesteld beleid gescheiden inzamelen en keuze maken voor inzamelende partij.	Binnen bestaand budget en planning mogelijk
12	Vaststellen nieuw drugsbeleid	4	Betreft het vaststellen van een uitvoeringsnota	Binnen bestaand budget en planning mogelijk
13	Dienstverlening op orde	4	Uitvoeren projectenkalender, doorontwikkeling frontoffice	Binnen bestaande budget en planning mogelijk
Aandachtspunten raad				
14	Integraal jongerenbeleid	2	Dit wordt meegenomen als onderdeel van het up-to-date maken van het beleidsplan sociaal domein.	Binnen bestaande budgetten en planning mogelijk
15	Huisvesting verwarde mensen (GGZ)	2	Beleid in regionaal verband. Doetinchem fungeert als centrumgemeente.	Regulier beleid loopt.
16	Handhavingsbeleid aanpassen	4	Aanpassen van beleid loopt, onder andere in relatie met het evenementenbeleid.	Besluitvorming volgt in 2016. Binnen bestaande planning en budgetten
17	Vluchtelingen	1 en 2	Opvang 100 extra statushouders	Kosten voor huisvesting zijn ca 500.000. Dit kan deels gedekt worden door 128.000 SGW-gelden. Voor het restant is geen dekking. Daarnaast extra kosten integratie, uitkering etc. Nog geen budget voor beschikbaar. Gezien prioriteit uitvoeren.
18	Parkeerplaatsen DRU	1	Realiseren parkeervoorziening	Extra investering benodigd: <ul style="list-style-type: none"> o 450.000-750.000 afhankelijk van keuzes en mogelijkheden cofinanciering
19	Omgevingswet implementeren/ omgevingsvisie vaststellen	1	De omgevingswet moet per 1-1-2018 ingaan. Hiertoe een visie opstellen en uitvoeren.	Mogelijk extra budget benodigd. Gezien prioriteit uitvoeren.
20	Besluitvorming Almendecollege	3	Op basis van scenario's tot een besluit komen en deze uitvoeren	Binnen de bestaande financiële koers is er beperkt investering mogelijk. Hiertoe moet nog besloten worden. Een dergelijk besluit heeft zeer groot effect op andere investeringen.
21	Tafel van Groenlo	3	Actieplan regio uitvoeren	Extra kosten: <ul style="list-style-type: none"> o 50.000 per jaar energieloket o 100.000 duurzame energieopwekking (1^e jaar; daarna 25.000)
22	Samenwerking als middel tot versterken	3	Behoud en stimuleren werkgelegenheid, regionale	Voor lopende projecten en samenwerkingsverbanden zijn middelen

wonen, werken en bereikbaarheid		uitvoeringsagenda Achterhoek 2020 en grensoverschrijdende samenwerking. Waaronder het aandachtspunt van de raad om tot een integrale visie op demografische ontwikkelingen te komen.	jaarlijks beschikbaar. Voor uitvoering van nieuwe projecten/ trajecten/ samenwerkingsvormen zijn geen extra gelden.
23 Financiën op orde	4	Oa. op basis van Welconsult en beoogde extra focus als eerste prioriteit van het coalitieakkoord.	Extra formatie (0,5 fte) en P&C systeem noodzakelijk. Geen budget voor beschikbaar. Gezien prioriteit uitvoeren.
24 Afsluiten ondergrondse containers	4		Ca 100.000 extra investering benodigd. Vanuit kostendekkendheid afval, zou dit via de afvalstoffenheffing op termijn gedekt kunnen worden.
25 Dienstverlening op orde	4	i-samenwerking richt zich op een noodzakelijke intensivering op het gebied van informatisering. De samenwerking levert minder kwetsbaarheid personeel en minder meerkosten op.	De noodzakelijke intensiveringen hebben financiële consequenties, zeker de eerste jaren. De bijdrage per inwoner voor Oude IJsselstreek is nu 58,-. Landelijk is dit gemiddeld 76,- per inwoner. Door i-samenwerking kunnen we de verhoging van kosten beperken.

2. Programma's

Programma 1: De gemeente waar het goed wonen is

Missie/visie

Samen met de inwoners wil de gemeente realiseren dat het prettig wonen en werken is in alle kernen en in het buitengebied. De komende jaren staan in het teken van het afronden van lopende plannen en het overschakelen naar een meer op beheer en onderhoud gerichte gemeente.

Maatschappelijke effecten

- *Het is prettig wonen, werken en leven in de kernen*
- *Er zijn voldoende en kwalitatief goede woningen*
- *De kwaliteit van de openbare ruimte is in orde*
- *Er is een passend aanbod van accommodaties*
- *De ruimtelijke ordening is up-to-date*
- *De landschappelijke, ecologische en economische kwaliteit van het buitengebied is optimaal*
- *Bevoegdheden en verantwoordelijkheden liggen waar mogelijk bij de samenleving*

Prettig wonen, leven en werken

Speerpunten 2017

- **Visie op DRU-Industriepark (1)**
Er wordt een visie opgesteld voor het DRU-Industriepark, waarbinnen vooral de Cultuurfabriek een prominente rol speelt, vanwege de gemeentelijke bijdragen. Met ingang van 2019 vervalt de bijdrage aan de huisvestingskosten van voormalige Smeltkroesgebruikers. Dit – en de kortingen op de culturele subsidies van Cultuurfabriek, Bibliotheek, Muziekschool en anderen – kunnen de continuïteit van de Cultuurfabriek in gevaar brengen. Een visie moet een nieuw perspectief bieden, met name ook qua verdienmodel. De Visie wordt opgesteld in een gezamenlijk proces met Cultuurfabriek, SSP en ICER. Zoveel mogelijk wordt de visie opgesteld binnen de formatie; daar waar specifieke kennis nodig is kunnen externen worden ingeschakeld. Er kan gebruik gemaakt worden van documenten als het financiële overzicht uit 2015 en een benchmark van vergelijkbare complexen. Voorjaar 2017 zal de Visie DRU Industriepark worden voorgelegd aan de gemeenteraad. De doorwerking heeft betrekking op de jaren 2018 en verder.
- **Parkeerplaatsen DRU (18)**
Het realiseren van een behoorlijke parkeervoorziening in het DRU Park is nodig voor grotere evenementen, festivals en beurzen. In het voorjaar van 2016 wordt gewerkt aan een kavelruil tussen de landbouw, gemeente en TENNET, om zo te komen voor een optimale situatie voor elk van deze partijen. Er is nog geen volledige dekking voor de kosten hiervan. De komende periode worden de mogelijkheden onderzocht. Gedacht wordt aan het vereveningsfonds DRU en mogelijk parkeergelden of cofinanciering. Dit wordt nader uitgewerkt in een realisatievoorstel. Uitvoering is voorzien eind 2016, begin 2017.

Passend aanbod van accommodaties

Speerpunten 2017

- Vaststellen beleid gebouwen met maatschappelijke functie (nog in 2016) (2)
Naar aanleiding van de discussie in de raad over de Kwaksmölle is toegezegd een notitie over de gang van zaken bij het afstoten van maatschappelijk vastgoed. Dit zal nog in 2016 worden gerealiseerd, waarbij bestaande notities over dit onderwerp zullen worden benut.
- Vluchtelingen (17)
Met de raad is afgesproken dat de gemeente 100 extra statushouders zal huisvesten. Dit betekent de facto een verdubbeling in 2016, met uitloop in 2017. Dit gebeurt in samenwerking met Wonion. Uiteraard heeft dit ook consequenties voor de inspanningen op het gebied van integratie en inkomen. Voor het laatste aspect zal het rijk meer middelen beschikbaar gaan stellen.

Wat betreft de huisvesting is de inspanning in twee fasen verdeeld:

De eerste fase zal nog in 2016 worden gerealiseerd. In deze fase zal het beschikbaar stellen van enkele gebouwen deel kunnen uitmaken van de financiering. Daarbij zal de gemeente circa 500.000 aan financiële bijdrage moeten leveren om de woningen te kunnen realiseren. Dit kan deels gedekt worden door de Stimuleringsgelden Goedkope Woningbouw (SGW-gelden) ad 128.000. Het restant kan in jaarlijkse termijnen van 50.000 worden betaald. Hiervoor is nog geen dekking aanwezig.

De tweede fase kent minder mogelijkheden om vrijkomende gebouwen in te zetten. Wel zal het zo zijn dat de huisvestingsopgave in deze fase beperkter blijft. Immers, 100 extra statushouders is niet per sé gelijk aan 100 wooneenheden. Bij de behandeling van de begroting 2017 – 2020 zal meer duidelijkheid over de financiële gevolgen kunnen worden gegeven.

Voldoende kwalitatief goede woningen

Speerpunten 2017

- Woonagenda (nog in 2016) (3)
De Regionale Woonagenda is door de raad vastgesteld. Daarbij hoort het 'Stoplichtmodel' waarin per locatie wordt aangegeven welke projecten al dan niet door kunnen gaan. Er is een grote tussencategorie waarover nadere uitspraken moeten worden gedaan. Voor de zomer van 2016 wordt het Stoplichtmodel ter bespreking aan college en raad voorgelegd; in september besluitvormend. Bij de behandeling van de jaarrekening 2015 zijn er financiële voorzieningen voorgesteld ten aanzien van de woonagenda. Er zullen ook gesprekken met betrokken marktpartijen plaatsvinden. Mogelijk hebben deze gesprekken gevolgen met doorwerking in 2017.

Ruimtelijke ordening en kwaliteit van het buitengebied

Speerpunten 2017

- Omgevingswet (19)
De komst van de Omgevingswet betekent dat er veel verandert. De wet bundelt bijvoorbeeld 26 bestaande wetten op het gebied van onder meer bouwen, milieu, water, ruimtelijke ordening en natuur. Daarnaast is er bundeling van Algemene Maatregelen van Bestuur (van 120 naar 4) en van plaatselijke verordeningen.

De Omgevingswet moet 1 januari 2018 ingaan. Voorgesteld wordt om 2016 te benutten voor inventarisatie van het werk voor de gemeente en vervolgens 2017 te gebruiken voor de implementatie. Daarbij zal veel worden samengewerkt met buurgemeenten, regio en Vereniging Nederlandse Gemeenten.

De Omgevingswet verplicht het Rijk, de provincie en gemeente ook om een omgevingsvisie te maken waarin zij rekening houden met de verschillende belangen in een gebied. Nu beslissen de overheden vaak alleen over een deelproject. Ze kijken vaak niet naar de andere plannen voor het gebied. Het is wenselijk om nog vóór 2018 een omgevingsvisie op te stellen. Een dergelijke visie vervangt de 'Structuurvisie 2010 – 2020' en dient als uitgangspunt om daarna de Omgevingsplannen te kunnen opstellen. Zowel in de Omgevingsvisie als in de -plannen zijn zowel ruimtelijke ordening alsook milieu van belang. Het opstellen van de visie moet in nauw contact met de samenleving gebeuren. De doorlooptijd wordt geschat op 1 jaar. Externe inhuur naar schatting € 100.000 in 2017.

Programma 2: Een leefbare gemeente

Missie/Visie

De gemeente Oude IJsselstreek wil een gemeente zijn waar inwoners krachtig zijn, zich goed voelen en zelf maximale regie hebben over hun eigen leven en omgeving. Een gemeente waar de onderlinge betrokkenheid stevig is en iedereen mee kan doen.

Beleid 2016-2017

De taakstelling voor het sociaal domein was in 2015 in eerste instantie het beschikbaar hebben van voldoende zorg voor degenen die dat nodig hadden. Daarnaast zijn we gericht geweest op het voorkomen van calamiteiten of vermijdbare schade. Ook is via experimenten voorzichtig een start gemaakt met het transformeren of vernieuwen van zorg- en hulpverlening gericht op het toegankelijk blijven van zorg, ondersteuning en voorzieningen in de toekomst. Daarbij hebben we ons in 2015 vanuit ongewisheid met betrekking tot de vraagontwikkeling en onbekendheid met het aantal reeds bestaande cliënten gericht op het doelmatig realiseren van de decentralisaties. Door de krappe ambtelijke bezetting is regelmatig noodgedwongen gekozen voor korte termijn oplossingen. Daar waar extra capaciteit voor het vervullen van de taken absoluut noodzakelijk was, is deze ingevuld via externe inhuur. Het sociaal domein in de Oude IJsselstreek wordt uitgevoerd met een formatie van slechts tweederde van bij vergelijkbare gemeenten gebruikelijke bezetting. In 2015 is daardoor bijvoorbeeld minder geïnvesteerd in preventie en vroegsignalering dan wenselijk.

Voor 2016-2018 is het de opgave met name de integrale benadering en de transformatie van het sociaal domein vorm te geven. Een vernieuwende en brede aanpak is noodzakelijk om de budgetkortingen vanuit de rijksoverheid op te vangen. De 'voorsprong op de vraag' (tijdelijke terugloop in aanvragen en beschikkingen), de vertraging in beleidsuitvoering en investeringen, achterstanden bij declaraties alsmede de prudente aanpak van de decentralisaties, hebben over 2015 geresulteerd in een geflatteerd positief resultaat. De ervaringen bij eerdere grotere hervormingen leert namelijk dat eerste financiële meevallers van tijdelijke aard zijn. Daarom moet worden gewaakt voor optimisme en voortijdige conclusies. Nu is de tijd gekomen om te werken aan het inlopen van achterstanden en aan structurele oplossingen voor de langere termijn en deze goed in te bedden. Daarvoor is de beschikbaarheid van adequate deskundigheid en voldoende capaciteit een vereiste. Inmiddels ontstaat ook een steeds beter zicht op wat nodig is. Het positieve resultaat 2015 dient – ook vanwege hierover gemaakte afspraken – hiervoor ingezet te worden.

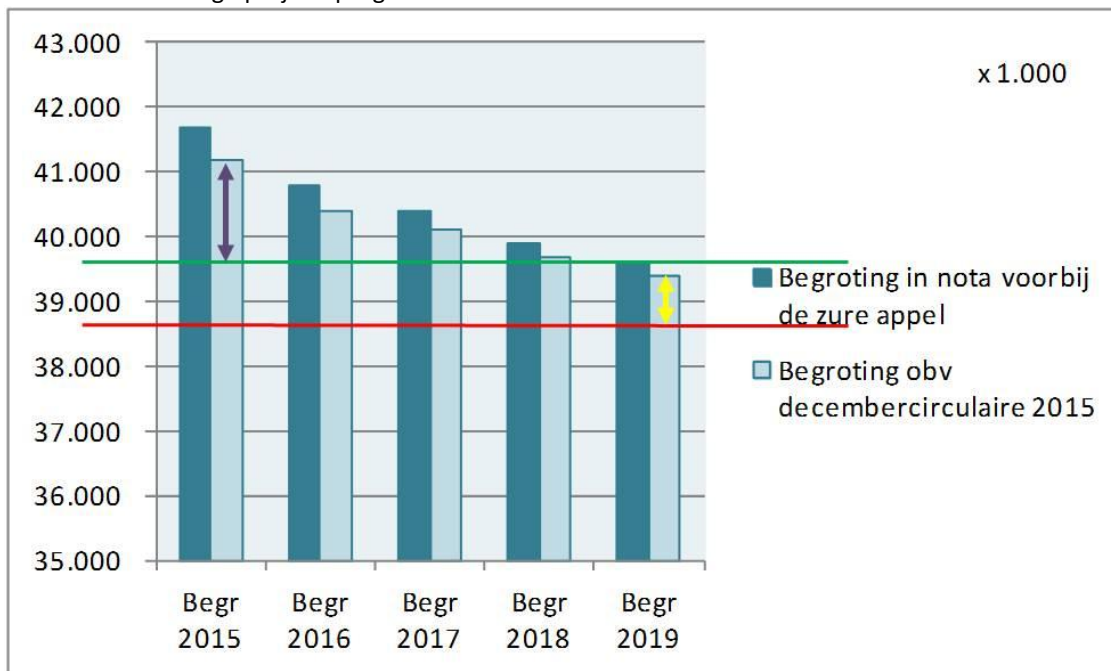
Maatschappelijke effecten:

- *Inwoners hebben zelf de regie over hun leven en hun leefomgeving. Ze nemen de verantwoordelijkheid om zelf oplossingen te vinden en kunnen deze uitvoeren met zo min mogelijk interventies.*
- *Kinderen/jongeren worden gestimuleerd zich maximaal te ontwikkelen en groeien op tot zelfstandige en betrokken inwoners.*
- *Optimale vitaliteit van onze inwoners door een gezonde en stimulerende leefomgeving en voldoende ruimte voor sport en beweging. Daarbij is een basisniveau kunst en cultuur aanwezig.*
- *Inwoners zijn bereid om naar eigen kunnen, betaald of onbetaald, een bijdrage te leveren aan de samenleving.*
- *Noodzakelijke hulp is beschikbaar: voor inwoners die zijn aangewezen op zorg(voorzieningen) is de noodzakelijke hulp beschikbaar, waarbij de gemeente de zorg niet uit handen neemt, maar ondersteunt.*
- *Het is prettig wonen, werken en leven in de gemeente.*

Budget 2016 en verder

De begroting van 2015 is naar aanleiding van de mei- en septembercirculaire aangepast en als zodanig neergelegd in de nota 'Voorbij de zure appel', en daarmee onderdeel van de begroting 2016. Hierin valt te zien dat het totale budget voor programma 2 daalt van 41,7 miljoen in 2015 naar 39,6 miljoen in 2019 (donkere balken in de grafiek). Uit de decembercirculaire 2015 blijkt dat deze prognose achterhaald is. Het budget valt vanaf 2015 nog lager uit (lichte balken in de grafiek). Voor 2019 betekent dit een extra korting van 200.000.

Grafische toelichting op cijfers programma 2



De *groene lijn* in de grafiek is de hoogte van het budget waarop de koers in de nota "Voorbij de zure appel" is gebaseerd. Hiermee komen we tot budgetneutraliteit in 2019. Op grond van de decembercirculaire is dus gebleken dat er minder middelen beschikbaar zijn voor het sociaal domein dan verwacht (lichte verticale balken). Dat betekent dat een scherpere bezuiniging nodig is, dan weergegeven in de nota 'Voorbij de zure appel.' De groene lijn moet lager komen te liggen.

De *rode lijn* zijn de werkelijke uitgaven in 2015. Deze liggen lager dan begroot. Hierbij moet rekening worden gehouden dat deze uitgaven nog zullen stijgen, door onder andere nakomende facturen en een daaraan aangepaste regionale verevening op jeugdzorg. De rode lijn komt daarmee hoger te liggen en de onderbesteding wordt kleiner.

Een deel van de middelen die 'over' zijn, zijn incidenteel (paarse dubbele pijl). Het gaat dan om het bedrag tussen de begroting 2015 en de koers van de nota. Het andere deel is structureel (gele dubbele pijl); dat zijn middelen die 'over' zijn ten opzichte van de koers van de nota en de werkelijke uitgaven van 2015.

Incidenteel geld kan worden ingezet voor het inhalen van zaken die in 2015 zijn blijven liggen of de correcties die nog moeten plaatsvinden (nakomende betalingen, verevening met de regio, ICT, systemen op orde en deskundigheidsbevordering). Structureel geld kan worden ingezet voor structurele uitgaven (vraagherstel, preventie, vroegsignalering, armoedebeleid, integratie statushouders en ondercapaciteit personeel). Daarbij moet de focus liggen op het realiseren van beleidsdoelen door het voorkomen van toekomstige achterstanden wegens een tekort aan personeel of uitval wegens overbelasting. Nieuwe achterstanden brengen het niet halen van beleidsdoelen in zicht.

Uitvoering 2016

De budgetkorting van de rijksoverheid vragen om een vernieuwende en integrale aanpak. Minder van hetzelfde (de kaasschaafmethode, schaalvoordeel) levert onvoldoende op om de uitdagingen waarvoor we staan aan te kunnen en de zorg, ondersteuning en voorzieningen voor inwoners die daarop zijn aangewezen toegankelijk te houden. Transformatie en innovatie is vereist om aan de prestatie-eisen te blijven voldoen. In de nota 'Voorbij de zure appel' van september 2015 zijn de contouren vastgelegd, waarbinnen de gemeente Oude IJsselstreek in de periode 2016 – 2018 vorm geeft aan deze veranderingen. Deze worden verder uitgewerkt in deze voorjaarsnota. Daarbij wordt aansluiting gezocht aan de thema's binnen het sociaal domein, zoals vastgelegd in het beleidsplan 'Samen, voor elkaar.' Bij verschillende thema's zijn door middel van speerpunten de beleidsdoelen verder aangescherpt of nader geconcretiseerd.

Thema 1 Opvoeden, leren en ontwikkelen

Uitvoering voorgenomen beleid.

Thema 2 Werken, verdienen en uitgeven

Sinds 1 januari 2016 is er de nieuwe uitvoeringsorganisatie Laborijn. In relatie hiermee moet in 2016 de regiefunctie en de concrete samenwerking van de gemeente worden vormgegeven. Dat houdt o.a. in dat er sturing gegeven wordt aan de ontwikkeling van Laborijn als organisatie, gericht op het leveren van (inter-) gemeentelijk maatwerk. Daarbij krijgt in 2016 de integratie van de participatiewet in de uitvoering van het sociaal domein samen met Laborijn vorm. In het kader van een integrale benadering van het sociaal domein gaan de Aanspreekpunten in 2016 de intake voor schulddienstverlening overnemen van de Stadsbank.

Speerpunten 2017

- Terugbrengen aantal mensen in de 'kaartenbak' (8)
Het schonen van de kaartenbak als besparingsmaatregel uit de notitie 'Voorbij de zure appel' is in 2016-2017 een nadrukkelijk aandachtspunt met een hoog risico dat de besparing zonder de nodige ambtelijke en bestuurlijke inzet door Laborijn niet wordt gehaald. Door de recente fusie is bij Laborijn momenteel alle aandacht intern gericht op het samenvoegen van de drie fusiepartners en is er momenteel noodgedwongen minder ruimte en aandacht voor de opdrachtgevers en cliënten. Via een aantal experimenten wordt inmiddels op kleine schaal ervaring opgedaan met het activeren van mensen die reeds langere tijd op een uitkering zijn aangewezen.
- Besluitvorming armoederegeling (7)
Ter bestrijding van armoede en voorkoming van hogere kosten bij de bijzondere bijstand en de schulddienstverlening wordt in samenspraak met de doelgroep in 2016 armoedebeleid ontwikkeld afgestemd op onze leidende principes. Hierin worden verschillende voorzieningen aan elkaar verbonden zoals de Schulddienstverlening, Schuldhulpmaatjes, Formulierenhulp, Meedoenregeling, Voedselbank etc. De daaruit volgende beleidsvoornemens worden in het voorjaar 2017 ter besluitvorming aan de raad voorgelegd.

Thema 3 Samenleven en meedoen

Het belangrijkste onderdeel van thema 3 is het basisniveau: het geheel aan collectieve en preventieve voorzieningen laagdrempelig beschikbaar voor inwoners die dat nodig hebben. De nadruk ligt op zelf- en samenredzaamheid van inwoners en organisaties en op preventie & vroegsignalering. Professionele organisaties die actief zijn in het basisniveau spelen een nadrukkelijke rol. We gaan vrijwilligerswerk, mantelzorg en (digitale) ondersteuning stimuleren en faciliteren. De gemeente heeft in dit alles een regievoerende rol. Ons beleid formuleert wat we regisseren en wat ervoor nodig is om de burger de eigen verantwoordelijkheid te kunnen laten nemen.

Speerpunt 2017

- Invoeren nieuw subsidiebeleid (6)
In 2016 wordt het beleid voor het basisniveau uitgewerkt en daaruit volgt herijking van het subsidiebeleid voor verenigingen en evenementen. Centraal staat de veranderde samenleving en de rol die de gemeente daarin (nog) speelt. Dit gebeurt in samenspraak met de samenleving. De subsidieregeling dient de juiste prikkels (gericht op meedoen, ontmoeten, bewegen en ontspanning) te bevatten. In 2017 moet het vastgesteld beleid vorm krijgen.

Thema 4 Gezond leven, bewegen en ontspannen

Uitvoering voorgenomen beleid.

Thema 5 Wonen en veilig leven

In dit thema zijn de vluchtelingen actueel. Europa heeft sinds enige tijd te maken met grote stromen vluchtelingen. Het is onduidelijk hoe zich dit ontwikkelt qua aantallen en wanneer onze gemeente een bijdrage moet leveren. Hierin wordt samen met andere gemeenten in de Achterhoek opgetrokken waarbij elke gemeente een speciaal aandachtsveld voor haar rekening neemt. Voor Oude IJsselstreek is dat integratie op de arbeidsmarkt.

Speerpunten 2017

- Integratie (extra) statushouders (17)
In 2016 en 2017 zet Oude IJsselstreek zich in voor de opvang van ongeveer 50 extra statushouders per jaar, dat is bijna tweemaal zoveel als in 2015. Dit doet een groot beroep op voorzieningen ten aanzien van participatie (werk, verenigingsleven), onderwijs, gezondheid, begeleiding, wonen en veiligheid. Voor het vormgeven van de integratie wordt samengewerkt met Vluchtelingenwerk, scholen e.a. betrokkenen. Er wordt nadrukkelijk rekening gehouden met maatschappelijke sensitiviteit, waarbij communicatie een belangrijke rol speelt.
Aandachtspunt en mogelijk knelpunt bij dit speerpunt zijn de kosten. Er is sprake van jaarlijks terugkerende kosten voor integratie, bijzondere bijstand en uitkeringen. Vooralsnog gaan we er vanuit dat de rijksmiddelen voldoende zijn. Maar mogelijk zijn er voor de extra opvang daarnaast nog extra middelen of ureninzet nodig om hier uitvoering aan te geven. Hier is geen dekking voor. De financiële consequenties worden in beeld gebracht.

Thema 6 Verzorgen, verplegen en verhelpen

Om uitvoering te geven aan de gemeentelijke taken op het gebied van zorg, hulp en ondersteuning is het voormalig Zorgloket met de decentralisaties overgegaan in een team Aanspreekpunten en team Backoffice. De teams geven gezamenlijk uitvoering aan het sociaal domein. In het afgelopen jaar is veel ervaring opgedaan en veel geleerd en vooral ook veel afgeleerd. Het zelfverantwoordelijk zijn van de inwoners vraagt om een volkomen andere benadering, van 'zorgen voor' naar 'zorgen dat'. Het was vooral ook een kwestie van af te leren om als hulpverlener te gaan helpen en in plaats daarvan als regievoerder 'op de handen te gaan zitten'. Tegelijkertijd wordt van de medewerkers gevraagd om de transformatie op gang te brengen. Dat vraagt om een grotere tijdsinvestering dan sec een indicatie stellen of een keukentafelgesprek met traditionele oplossingen.

Speerpunt 2017

- Strategische ontwikkeling en innovatie sociaal domein voortzetten, gericht op het borgen van de toegang (4)
Of de zorg- en hulpverlening binnen de beschikbare budgetten in de toekomst toegankelijk blijft voor diegenen die daarop zijn aangewezen, hangt af van de mate waarin de transformatie lukt. Hierbij wordt o.a. opgetrokken in regionaal verband. Het initiëren en sturen van transformatie in de samenleving vraagt ook een andere houding van onszelf. Dit vraagt om het verder uitwerken van de positieve ontwikkelingen en te leren van wat niet of onvoldoende werkt.

Hiervoor zijn in 2014 en 2015 vijftien experimenten gestart o.a. voor mensen met een achterstand tot de arbeidsmarkt, voor het leveren van jeugdzorg vanuit een werknemerscoöperatie, de verplaatsbare mantelzorgwoning en gespecialiseerde jeugd ondersteuning voor huisartsen. Via deze experimenten leren we op kleine schaal wat werkt en wat niet en het leidt ook tot aanpassingen in de eigen organisatie. We blijven ook in 2016 en 2017 nieuwe experimenten starten. Een recent voorbeeld is de Zlimtablet; een initiatief van Kruiswerk Achterhoek. We krijgen aangepaste tablets en abonnementen beschikbaar gesteld voor eenzame inwoners die we willen koppelen aan een digitaal maatje (vrijwilliger).

Daarnaast pakken we een nieuwe inrichting van de ondersteuning, hulp en zorg breed op zoals het toekomstbestendig maken van de ondersteuning thuis, waaronder de huishoudelijke hulp e.a. vormen van ondersteuning om langer zelfstandig wonen mogelijk te maken.

Een belangrijk element in de transformatie is ook een zakelijke, ondernemende houding, 'voor wat hoort wat' en acties moeten bijdragen aan het realiseren van maatschappelijke effecten als beschreven in de leidende principes. Het op te richten team contractmanagement speelt een essentiële rol bij het realiseren van besparingen en het genereren van meer toegevoegde waarde per uitgegeven €.

Thema 7 Algemeen en uitvoering

Aan de zes thema's uit het beleidsplan is nog een zevende thema toegevoegd, dat vooral ziet op de interne bedrijfsvoering van de ambtelijke organisatie.

De drie ICT-systemen waarmee de uitvoering van het sociaal domein werkt zijn niet gekoppeld, waardoor dezelfde informatie in verschillende systemen handmatig moet worden ingebracht. Dit kost veel onnodige tijd, frustratie en verhoogt de kans op fouten. De toezeggingen en deadlines met betrekking tot werkende en geïntegreerde systemen vanuit de ICT-leveranciers zijn bij herhaling niet waargemaakt. Het gevolg is dat de basis nog niet op orde is en dat het genereren van stuur- en managementinformatie grote vertraging en problemen oplevert. Daarom is binnen dit thema het volgende speerpunt benoemd.

Speerpunten 2017

- Interne organisatie en systemen op orde (5)

Voor het op orde krijgen van de interne organisatie zal in eerste instantie vooral moeten worden gewerkt aan het wegwerken van de achterstand in de uitvoering. Er is achterstand het team Aanspreekpunten en het team (financiële) BackOffice. Deze is mede ontstaan door onvoldoende capaciteit en ontbrekende kwaliteit. Ook het vertraagd en onjuist aanleveren van facturen door zorgleveranciers speelt een grote rol bij het ontstaan van de achterstanden. Het huidige regiesysteem is ondanks herhaaldelijke toezeggingen van de leverancier, nog steeds niet in staat goed te communiceren met de applicaties binnen het sociaal domein. Voor de zomer van 2016 wordt een besluit genomen om verder te investeren in verbetering van dit regiesysteem of de aanschaf van een ander. Dit brengt extra kosten met zich mee. Voor het op orde krijgen van de basis is er extra capaciteit ingezet, wordt met Lean de processen aangepakt en is er een projectgroep gestart om de systemen aan te pakken.

Ook het verder ontwikkelen van een adequate digitale toegangspoort vraagt in 2016-2017 nadrukkelijk aandacht en inzet. Onderdeel hiervan is een goede uitvoering van de regierol door de Aanspreekpunten, welke deels nog moet worden ontwikkeld en daarnaast moet worden versterkt.

De veranderingen binnen de samenleving vragen ook om een cultuurontwikkeling binnen de gemeentelijke organisatie: naar het aanspreken van inwoners op de eigen verantwoordelijkheid in plaats van 'de overheid regelt het voor u'.

Besparingen en investeringen op het sociaal domein

Het positieve resultaat over 2015 is in hoge mate gebaseerd op incidentele vraaguitval, vertraging bij het uitvoeren van beleid en doen van investeringen en een te krappe bezetting. Het is niet realistisch te verwachten dat het positieve resultaat over 2015 de komende jaren kan worden vastgehouden: niet alleen omdat de meevallers grotendeels eenmalig zijn, maar ook omdat de komende jaren het beschikbare budget aanzienlijk afneemt.

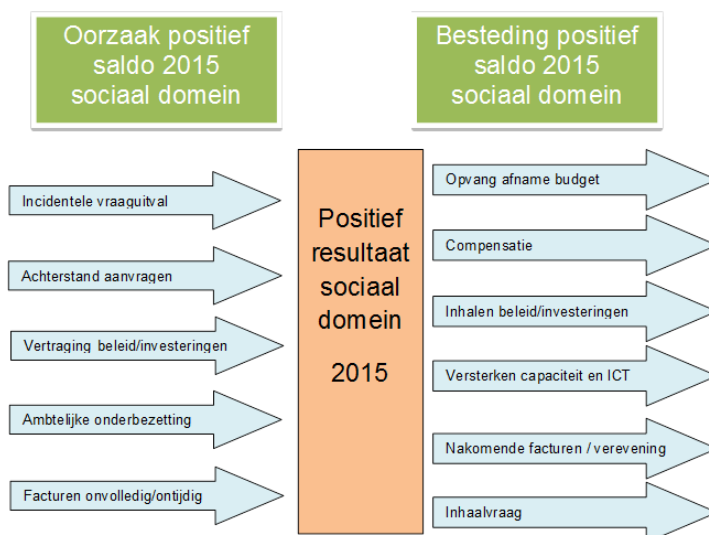
Het positieve resultaat dient benut te worden voor een inhaalslag, capaciteitsuitbreiding en om de noodzakelijke transformatie en de gewenste speerpunten tot stand te brengen. In de nota 'Voorbij de zure appel' heeft de raad al geconcludeerd dat de kost voor de baat uitgaat. Naast het via transformatie creëren van een toekomstbestendige basis voor het sociaal domein is een goed functionerende interne organisatie vereist voor het realiseren van deze transformatie, het goed kunnen uitvoeren van de nieuwe taken en het waarmaken van de speerpunten. Ook dit vraagt om investeringen.

Na de transitie volgt nu de transformatie, daarvoor zijn een aantal randvoorwaarden een vereiste:

- *De beschikbaarheid van voldoende capaciteit*
Het gemeentelijk budget is met ongeveer een kwart toegenomen en inmiddels beslaan de uitgaven voor het sociaal domein iets meer dan de helft van alle gemeentelijke uitgaven. De personele bezetting van het sociaal domein is sterk achtergebleven bij de uitbreiding van deze taakstelling. Het betreft capaciteit en/of kwaliteit op de volgende onderdelen: Aanspreekpunten, Backoffice, ICT, communicatie, juridische zaken en secretariële ondersteuning van verschillende teams. Verder vervalt de per eind 2016 incidentele ondersteuning van het programmamanagement voor wat betreft programmastrategie en –beleidscoördinatie, er is de komende jaren echter structurele capaciteit op strategisch/integraal niveau in het sociaal domein nodig om intern alle thema's te verbinden ook richting het bestuur en de raad. Ook vervalt de beschikbaarheid van inzet voor vernieuwing per einde 2016 in de vorm van een kartrekker van de experimenten en projectleiding. Er blijft de komende jaren echter een kartrekker voor vernieuwing noodzakelijk om het sociaal domein toegankelijk te houden en is er behoefte aan projectleiders en ondersteuning voor deze functies.
- *De beschikbaarheid van adequate deskundigheid*
Naast capaciteit is er sociaal domein breed behoefte aan deskundigheidsbevordering.
- *Adequate en goed werkende systemen*
Een adequate applicatie ter ondersteuning van de regiefunctie is nodig waardoor de Aanspreekpunten hun primaire taak van poortwachters en budgetbewakers kunnen waarmaken. Deze moet kunnen communiceren met de systemen waarmee binnen de gemeente wordt gewerkt. Zonder een goed werkend systeem loopt de gemeente grote risico's met betrekking tot beheersbaarheid van de kosten.

Samenvattend

Met het positieve financiële resultaat van 2015 kunnen binnen het sociale domein grotendeels de achterstanden worden weggewerkt, de vertraging ingelopen, de tegenvallers opgevangen en de voorgenomen interventies gerealiseerd. Incidentele middelen worden daarmee ook ingezet voor vooral eenmalige problemen.



Programma 3: De werkende gemeente

Missie

De gemeente wil, in samenhang met ondernemers, onderwijs en maatschappelijke partners (de 3 O's), de huidige en toekomstige werkgelegenheid en zelfstandigheid van onze inwoners versterken door het stimuleren van de economische ontwikkeling en het ondernemerschap in onze gemeente.

Maatschappelijke effecten

- *De Achterhoek wordt een economisch en innovatief florerende regio*
- *De toeristisch/recreatieve sector is ondernemend en inventief*
- *Concrete samenwerking met Duitsland op het gebied van economie, toerisme, onderwijs en bereikbaarheid*
- *De lokale economie kan zichzelf 'staande houden'*
- *Het basis- en voortgezet onderwijs is toekomstbestendig en blijft kwalitatief op niveau*
- *Duurzaamheid en energietransitie hebben een positief effect op de economische ontwikkeling in de gemeente*
- *We dragen bij aan een goede bereikbaarheid en mobiliteit van inwoners en bedrijven*

Economie

De gemeente faciliteert zowel bestaande als startende ondernemers bij het optimaal ontplooiën van hun bedrijfsactiviteiten. Dit gebeurt onder andere aan de hand van min of meer reguliere werkzaamheden zoals door het aanbieden van kwalitatieve bedrijfskavels, leggen van verbindingen tussen ondernemers en onderwijsinstellingen (met ICER als voorbeeld), ontwikkelingen op het gebied van parkmanagement en het verbinden van diverse partijen tussen verschillende sectoren en ondersteunen van en participeren in initiatieven van ondernemers en ondernemersclusters.

Speerpunten voor 2017

- *Realisatie breedband in het buitengebied (9)
Breedband is zeer belangrijk is voor het vestigingsklimaat, de leefbaarheid en het ondernemerschap in het buitengebied. Doel is in samenwerking met belangenverenigingen van de kernen te komen tot een vraagbundeling van minimaal 50% om daarmee de aanleg en realisatie mogelijk te maken. Dit speerpunt wordt binnen de bestaande middelen (ca € 100.000) gerealiseerd.*
- *Vaststellen en uitvoering geven aan het Regionaal Afsprakenkader Detailhandel (10)
In aansluiting op de besluitvorming van de andere gemeenten worden op regionaal niveau afspraken gemaakt over het vitaal en aantrekkelijk houden van de centra van de 23 hoofdkernen binnen de Achterhoek dat moet leiden tot winkelgebieden met een zo aantrekkelijk mogelijke winkelstructuur waarin de consument ook in de toekomst graag haar inkopen doet en waarin detaillisten een goed bestaan hebben. Dit speerpunt wordt in 2016 en 2017 door inzet binnen de bestaande formatie gerealiseerd en vraagt niet om een investering.*

Onderwijs

Samen met betrokken onderwijspartijen monitort de gemeente actief welke gevolgen lagere leerlingaantallen hebben voor huisvesting en bereikbaarheid van het basisonderwijs en de effecten daarvan op de lokale samenleving. Daarnaast houdt de gemeente zich actief bezig met een toekomstbestendige positie van het voortgezet onderwijs in de gemeente. Ook richt de gemeente zich, samen met de partners in de Lokale Educatieve Agenda (LEA), op passend onderwijs, stimuleren van Duits taalonderwijs, de voorschoolse educatie als basisvoorziening voor alle kinderen en worden programma's opgezet om ontwikkelingsachterstanden te bestrijden, waardoor aansluiting op schoolcarrières en op arbeidsmarkt gestimuleerd wordt.

Speerpunten voor 2017

- **Besluitvorming Almende (20)**
Specifiek heeft het college het speerpunt benoemd om te komen tot een breed gedragen besluit over de lange termijn huisvesting van het Almende College in de gemeente. Momenteel worden een aantal scenario's verkend die een investeringsvolume hebben variërend van 0 tot 9 mln. tot ca 15 mln. In de begroting is een beperkte investeringsruimte over de komende jaren. Over de bestemming van deze middelen moet nog door de raad een besluit worden genomen. Deze middelen zijn nog niet beschikbaar gesteld ten behoeve van het Almende. Dat besluit zou in 2016 nog zijn beslag kunnen hebben, maar de verdere voorbereiding van realisatie zal in 2017 uitgevoerd moeten worden om uiteindelijk in 2018-2019 toekomstbestendige huisvesting van het Almende College gerealiseerd te hebben.

Duurzaamheid

De gemeente stimuleert initiatieven die leiden tot enerzijds energiebesparing en anderzijds tot duurzame opwekking van energie. Op particuliere schaal adviseert de gemeente via het energieloket over de mogelijkheden. Op industriële schaal faciliteert de gemeente enkele windmolenparken en de biovergistingsinstallatie. Op deze wijze draagt de gemeente bij aan initiatieven op het gebied van duurzaamheid van inwoners en ondernemers.

Speerpunten voor 2017

- **Regionale samenwerking: uitvoeringsagenda Regio Achterhoek (21)**
De gemeente participeert in de regionale uitvoeringsagenda van de Regio Achterhoek die ertoe moet leiden dat de Regio Achterhoek in 2030 energieneutraal is. Aan de hand van de Uitvoeringsagenda Achterhoek Energieneutraal 2030 wordt daaraan uitvoering gegeven (Tafel van Groenlo). Door mee te financieren in dat programma kunnen doelen worden gehaald. Hiervoor is in 2017 ca 150.000 benodigd, voor de jaren erna circa 100.000. Binnen de begroting zijn hier nog geen middelen voor beschikbaar.

Regionale en internationale samenwerking

De gemeente werkt in een aantal netwerkverbanden (zoals de Euregio's en de Regio Achterhoek) samen aan versterking van de regionale economie, toerisme, onderwijs en bereikbaarheid. De hiervoor gebruikelijke overleggen leiden tot betere informatievoorziening en afstemming van gezamenlijk doelen en soms tot concrete projecten zoals het Internationale Netwerkburo.

Speerpunten voor 2017

- **Regionale en internationale samenwerking als middel tot het realiseren van de gezamenlijke regionale opgaven op het gebied van wonen, werken en bereikbaarheid (22)**
Het college heeft specifiek de regionale en internationale samenwerking als speerpunt benoemd om in regionaal verband (zowel op Achterhoekse schaal, maar ook in Euregio verband) uitvoering te geven aan regionale opgaven op het gebied van onder meer wonen, werken en bereikbaarheid. Hiertoe wordt een inventarisatie gemaakt van bestaande samenwerkingsverbanden en hun programmadoelen en wordt een herziene beleidsvisie opgesteld met een uitvoeringsagenda die meer richting en sturing geeft aan de gemeentelijke inzet op regionale doelen. Daarbij worden de internationale verbanden (VNG-i (Benin) en deelname aan de Ring van Europese IJzersteden) geëvalueerd en heroverwogen. Nieuwe samenwerkingsverbanden zouden eveneens kunnen leiden tot operationele samenwerking met partners als het gaat om gezamenlijke inkoop van diensten of bedrijfsvoeringstaken (programma 4) en mogelijke besparingen. Voor de reguliere bestaande samenwerkingsverbanden zijn middelen jaarlijks beschikbaar; voor uitvoering van nieuwe projecten/trajecten/samenwerkingsvormen zijn geen gelden beschikbaar. Onderzocht wordt of in de begroting voor 2017 ruimte is voor een integraal budget voor duurzaam economische stimulering en regionale samenwerking.

Programma 4: De dienstverlenende gemeente

Missie/visie

De rol van de gemeente is veranderd. Niet langer denkt het college voor of namens inwoners, bedrijven of instanties, maar probeert te faciliteren waar mogelijk.

Maatschappelijke effecten

- *de dienstverlening is op orde*
- *de inwoner ervaart de gemeente als schoon en veilig*

De dienstverlening is op orde

Als gemeente Oude IJsselstreek volgen we de landelijke ontwikkelingen ten aanzien van de dienstverlening. Dit betekent dat de nadruk komt te liggen op de digitale dienstverlening. Maar ook op het gebied van de dienstverlening aan de balie en telefoon willen we komend jaar een verdere ontwikkeling doormaken.

Informatisering

Het actuele beleidsstuk van de VNG op dit gebied is de 'Digitale agenda 2020' die in juni 2015 is vastgesteld. Het ministerie van BZK maakt nu de afweging om op basis van deze agenda ook wetgeving op te stellen, om zo gemeenten te verplichten aan deze eisen te gaan voldoen. In de Digitale Agenda 2020 ligt de nadruk op de vernieuwende en ondersteunende rol van informatie. Informatie is een bron voor vernieuwing, een strategisch middel voor dienstverlening en ook een basis voor de bedrijfsvoering. Als gemeente hebben we daarop geanticipeerd door een senior adviseur informatiemanagement te benoemen. Deze heeft als taak om een strategische visie op informatievoorziening en ICT te ontwikkelen om de gestelde organisatiedoelen te bereiken. Het streven is dat de informatie huishouding afgestemd en ingericht is op de dienstverlening en bedrijfsvoering. En daarnaast heeft deze adviseur de taak om te bewerkstelligen dat informatiemanagement binnen de gemeente wordt omarmd, zodat informatievoorziening en ICT altijd en overal een rol spelen bij veranderingen.

Een ander belangrijk onderwerp is de Digitale Infrastructuur, die bestaat uit oplossingen van de markt die verbonden zijn met landelijke voorzieningen. Als gemeente zijn we de afgelopen jaren aangesloten op verschillende onderdelen van de landelijke basisregistraties, zoals BAG (Basisregistratie Adressen en Gebouwen) en BRP (BasisRegistratie Personen). Komende jaren volgen aansluitingen op BGT (Basisregistratie Grote Topografie), WOZ (Wet Onroerend Zaakbelasting), Handelsregister en Kadaster. Een ander cruciaal onderdeel van deze infrastructuur is het zaakstelsel. We zijn volop bezig met het implementeren van het zaakstelsel. Dit blijkt uit een groot aantal producten en diensten die nu digitaal aan te vragen zijn, zoals een aanvraag leerlingenvervoer en een evenementenvergunning. De verwachting is dat we nog tot in 2017 bezig zijn met het inrichten van de belangrijkste zaaktypen.

Speerpunten voor 2017

- Dienstverlening op orde: Concrete stappen in de i-samenwerking (25)
Voor informatisering is verdere investering noodzakelijk. In opdracht van de deelnemende gemeenten; Doetinchem, Doesburg, Aalten en Oude IJsselstreek is een onderzoek uitgevoerd door een extern bureau, naar de haalbaarheid en benodigde randvoorwaarden om de samenwerking op het gebied van informatisering vorm te gaan geven. Het rapport doet de aanbeveling om op samenhangende deelgebieden de samenwerking te starten, zoals de ondersteunende taken als Personeel, Financiën, Communicatie en Belastingen. Als hiertoe besloten wordt, heeft dit consequenties voor ons personeel (functioneel beheerders en adviseurs), maar ook budgettair. Op dit moment kost ICT de gemeente 58,00 per inwoner, terwijl de landelijke norm ligt op 76,00 per inwoner. Door samenwerking streven we naar minder meerkosten en minder kwetsbaarheid. De uiteindelijke hoogte van de extra benodigde kosten is nog niet te bepalen.

- Dienstverlening op orde: Uitvoeren projectenkalender (13)
De projectenkalender wordt uitgevoerd op basis van het vastgestelde informatiebeleid en de landelijke Digitale Agenda 2020. De kalender bevat een diversiteit aan projecten, waarvan de volgende projecten de belangrijkste zijn:

Project Omgevingswet

- Hoe vorm te geven aan: “Één ontwikkelplan, één omgevingsloket en één vergunning”?
- Onderzoeken consequenties Omgevingswet voor informatiearchitectuur en applicatielandschap. Opstellen visie informatievoorziening Omgevingswet (VIVO).

Project Doorontwikkeling Informatisering Sociaal Domein

- Hoe vorm te geven aan: “Één gezin, één plan en één regisseur”?
- Uitfaseren WIZ-portaal (Werk-inkomen-zorg) en migreren naar nieuw (eventueel bestaand) systeem waarmee de regie ondersteund wordt. De beslissing hoe en met welke systeem we verder gaan moet in 2016 nog vallen.
- Managementinformatie, (Big) Data. Inrichten systemen ter ondersteuning van het sociaal domein op het kunnen opleveren van managementinformatie.
 - Afspraken en werkinstructies maken over wat en hoe te registreren.
 - Opschonen data.
 - Inventariseren en in beeld brengen van informatieketens over de verschillende systemen heen.
 - Inventariseren mogelijke koppelingen, vereenvoudigingen en besparingen.

Informatiebeveiliging & Privacy

- Actualiseren Informatiebeveiligingsbeleid.
- Implementatie Baseline Informatiebeveiliging (BIG) afronden.
- Aanstellen Functionaris Gegevensbescherming.

Frontoffice

Als gemeente zien we informatievoorziening als een belangrijke vorm van dienstverlening, maar dienstverlening is ook het daadwerkelijke contact met de inwoners. Naast de balie en de telefoon, komt de nadruk steeds meer te liggen op de website en social media. Social media zien we als belangrijk communicatiekanaal, waar we in 2016 een basis voor leggen met het inrichten van een webcare team.

- Dienstverlening op orde: onderzoeken van onze telefonische bereikbaarheid (13)
In 2015 bleek de telefonische bereikbaarheid van de gemeente onder de maat. In 2015 en 2016 zijn allerlei maatregelen genomen om de bereikbaarheid te verbeteren. Om de verbetering vast te stellen, wordt in 2017 door dezelfde partij als in 2015 een toets uitgevoerd.
- Dienstverlening op orde: samenvoeging van TIC en Publieksbalie tot één brede Frontoffice Publieksbalie (13)
Het doel is om te komen tot één Frontoffice met allround dienstverleners, dit komt de slagkracht en ontwikkelkracht van het team ten goede. Op dit moment zijn beide teams TIC en Balie kwetsbaar en daardoor niet in staat een grote stap in hun ontwikkeling te zetten.

De inwoner ervaart de gemeente als schoon en veilig

Speerpunten 2017: Implementatie VANG

- Invoering gescheiden inzamelen vanaf 1 januari 2017 met 4 nieuwe containers (11)
Op 25 juni 2015 heeft de gemeenteraad van Oude IJsselstreek het afvalbeleidskader 2016-2020 vastgesteld. Hierin is een forse ambitie gesteld: het scheidingspercentage moet in 2020 zijn gestegen van 51% naar 75%. Om dit te realiseren worden o.a. nieuwe containers ingezet, naast groen en grijs ook voor PMD (papier, metaal en drankkartons) en papier. Het is de bedoeling dat eind 2016 de containers uitgedeeld worden en dat ze vanaf 2017 nog door de huidige inzamelaar Terhorst geleegd worden. De papiercontainer wordt opgehaald door vrijwilligers van de stichting in oprichting voor het ophalen van oud papier en karton (OPK) voor de gemeente Oude IJsselstreek.
- Plaatsen ondergrondse containers (24)
Voor het inzamelen van huisvuil en oud papier worden een aantal extra ondergrondse containers aangeschaft en geplaatst. Eind 2017 wordt besloten, op basis van de opgedane ervaring van dat jaar of het zinvol is om alsnog de containers open te laten of af te sluiten.
- Keuze maken voor partij die het huisvuil vanaf 2018 gaat inzamelen
Er moet een keuze gemaakt worden ten aanzien van de partij die voor de gemeente Oude IJsselstreek vanaf 2018 het huisvuil gaat inzamelen.

Speerpunten 2017: Openbare Orde en Veiligheid

- Vaststellen van een uitvoeringsnota Drugsbeleid (12)
Op basis van de kaders die de Raad meegeeft en de informatie die opgehaald wordt bij belanghebbende maatschappelijke organisaties, wordt het huidige drugsbeleid geactualiseerd. De uitvoeringsnota is voor de zomer 2017 gereed.
- Aanpassen van het Handhavingsbeleid (16)
In 2016 is een start gemaakt met het aanpassen van het bestaande Handhavingsbeleid, o.a. naar aanleiding van de vernieuwing van het evenementenbeleid. De consequenties van het nieuwe beleid met betrekking tot uitvoering en formatie worden nader onderzocht. Begin 2017 wordt het nieuwe beleid aan de Raad voorgelegd.

3. Financiële kaders en spelregels

Financiële kaders en spelregels

De coalitie heeft in haar coalitieakkoord specifiek het op orde krijgen van de financiën als prioriteit gesteld. Daarbij zijn in het coalitieakkoord een aantal uitgangspunten gedefinieerd:

- Meerjarig structureel sluitende begroting behouden: Oud voor nieuw beleid
- Uitvoering sociaal domein binnen beschikbare budgetten
- Schuldenpositie afbouwen
- Zalmnorm:
 - Alle niet-bestede middelen naar de Algemene Reserve
 - Efficiency gaat voor lastenverhoging
- Kritisch kijken naar mogelijkheden als ondersteuning zwakkeren samenleving, voorzieningen en leefbaarheid; niet alles kan
- Verhoging OZB boven trendmatig als
 - beleid maximaal gericht op besparingen en efficiency, én
 - besparingen daadwerkelijk ingezet voor sluitende exploitatie

Met deze – door het college vastgestelde- uitgangspunten als leidraad, wordt onderstaande begrotingsdoctrine (discipline) voorgesteld. Met deze begrotingsdoctrine zijn we in staat om de doelstelling en prioriteit om de financiën op orde te krijgen. Deze punten zijn besproken in de raadsrotonde van 14 april en nader toegelicht in een informatieve bijeenkomst op 17 mei 2016. Een uitgebreide toelichting op deze punten is in bijlage 2 te vinden.

Begrotingsdoctrine

1. De begroting moet elk jaar structureel sluitend zijn gedurende de gehele periode (vier jaar).
2. Overschotten terug naar algemene reserve.
3. Verwachte tekorten of overschotten binnen programma oplossen. Gedurende het jaar wordt een verwacht begrotingsoverschot of –tekort niet tussen programma's gecompenseerd om te voorkomen dat er onnodig en/of verkeerd wordt bijgestuurd op strategisch belangrijke onderwerpen.
4. Voorstellen voor resultaatbestemming moeten al bij de 2^e berap worden gedaan.
5. Tussentijdse voorstellen (zoals eerder bij de P&C cyclus inhoudelijk toegelicht) kunnen alleen op basis van de twee O's (onuitstelbaar en onvermijdelijk).
6. De algemene reserve moet voldoende blijven voor dekking van het benodigde weerstandsvermogen.
7. De totale schuldenlast mag niet uitkomen boven een maximum zoals in de begroting 2016 aangegeven. En moet daarna geleidelijk worden afgebouwd om het langjarige renterisico binnen de begroting te beperken.
8. Investeringen op basis van meerjarenraming.

Voortgang rapport Welconsult

Zoals in de begroting 2016 aangegeven, zijn een aantal punten vanuit het rapport van Welconsult al verwerkt. Er bleven nog een aantal punten openstaan, die nog nader onderzocht werden. In de raadsrotonde van 14 april 2016 en de informatieve avond op 17 mei zijn de grootste punten nader toegelicht. Hieronder worden per punt kort de voor- en nadelen aangegeven en het voorstel weergegeven.

1. Rente toevoegen aan eigen vermogen

Voordeel:

- Structurele ruimte voor aflossing (van ca 750.000)
- Buffer om rentestijging te dekken bij het besteden van de reserves

Nadeel:

- 750.000 (afbouwend in 33 jaar) structureel bezuinigen vanuit de huidige exploitatie

Voorstel: Geen rente toerekenen. Gezien grote extra financiële opgave binnen de exploitatie en grote effecten hiervan (versobering van voorzieningen/dienstverlening/ondersteuning etc.) ten opzichte van het relatief kleine voordeel van het versneld verlagen van de schuldenlast.

2. Versneld afschrijven

Voordeel:

- Versneld aflossen schuld

Nadeel:

- Ca 700.000 (afbouwend in 33 jaar) structureel bezuinigen vanuit de huidige exploitatie

Voorstel: Niet versneld afschrijven. Gezien grote extra financiële opgave binnen de exploitatie en grote effecten hiervan (versobering van voorzieningen/dienstverlening/ondersteuning etc.) ten opzichte van het relatief kleine voordeel van het versneld verlagen van de schuldenlast.

3. Vrijvallen bestemmingsreserves (die de afschrijvingslasten van bepaalde investeringen dekken)

Het betreft hierbij de bestemmingsreserves:

Bestemmingsreserve	Stand 31-12 2015
Almende College (Bluemers)	970.009
Paasberghal	658.703
Almende college Isala	1.054.876
Gemeentewerf	252.190
Afbramerij	2.325.879
Totaal	5.261.657

Deze reserves dekken in totaal een afschrijvingslast van ca 180.000 per jaar.

Voordeel:

- De bestemmingsreserves vallen terug naar de algemene reserve. Deze wordt daarmee ruim 5.2 mln. Hoger, waarmee de weerstandscapaciteit ook stijgt.
- De exploitatie wordt transparant en stabiel, doordat alle afschrijvingen ook uit de exploitatie gedekt worden. Het is niet meer nodig om deze te dekken vanuit een bestemmingsreserve.

Nadeel:

- 180.000 structureel bezuinigen vanuit de huidige exploitatie (bedrag aan afschrijvingslasten).

Voorstel: Bestemmingsreserves opheffen en afschrijvingslasten uit de exploitatie dekken. Hiertoe volgt een extra bezuinigingsopgave van 180.000 per jaar. De oplossingen en keuzes om dit te realiseren worden in de begroting voorgelegd.

4. Afschrijvingslasten nieuwe investeringen

Op dit moment worden nieuwe investeringen in hetzelfde jaar dat ze plaatsvinden, afgeschreven. Dit betekent dat we met de begroting uitgaan van realisatie van alle investeringen. Gedurende het jaar blijkt meestal dat niet alle investeringen volledig worden gerealiseerd. Hierdoor blijft er jaarlijks geld over (niet benutte kapitaallasten). Het is toegestaan om de nieuwe afschrijvingen in te laten gaan in het jaar volgend op de realisatie. Dit betekent dat we dan op in januari van het betreffende jaar precies weten hoeveel kapitaallasten

we in het jaar benodigd hebben, namelijk alles wat tot en met 31 december van het jaar ervoor is gerealiseerd. Door het afschrijvingsbeleid zo te wijzigen kunnen we eenvoudiger en sneller een beter beeld geven van het begrotingssaldo in een lopend begrotingsjaar. Daarnaast realiseren we een structurele verlaging van 200.000 aan kapitaallasten (het bedrag aan nieuwe kapitaallasten per jaar). Ook kunnen we voor 2016 direct de onderuitputting over dit jaar vaststellen, namelijk 1.05 miljoen (excl. riolering) waarvan dus 200.000 het genoemde structurele voordeel. Dit betekent een incidenteel voordeel van 850.000 en structureel voordeel van 200.000.

Voorstel: De afschrijvingslasten effectueren vanaf het kalenderjaar volgend op de realisatie.

5. Financiële kaders vaststellen

Voor een deel is dit met deze voorjaarsnota gerealiseerd, door de begrotingsdoctrine voor te stellen. Daarnaast zal de financiële verordening (art 212) worden vernieuwd en vóór behandeling van de begroting 2017 ter vaststelling worden aangeboden.

De hieruit voortvloeiende kaders kunnen op twee manieren worden uitgewerkt:

- in aparte nota's
- in de begroting toegelicht in de betreffende paragrafen

Voorstel: De verordening uiterlijk oktober 2016 vaststellen. De verdere kaders in de paragrafen verwerken, waarmee het college en de raad flexibiliteit behoudt om wijzigingen jaarlijks te kunnen verwerken.

Investerings vanaf 2017

Met de programmabegroting 2016-2019 is een doorkijk gemaakt van de noodzakelijke (vervangings)investeringen vanaf 2017. Daarnaast is een wensenlijst toegevoegd, waarin de investeringen zijn aangegeven die niet strikt noodzakelijk zijn. In totaal is er in de exploitatie 200.000 ruimte aan kapitaallasten per jaar, zonder de riolering. De investeringen in riolering worden apart gedekt vanuit de inkomsten uit rioolheffing.

Voorgesteld wordt om met deze voorjaarsnota in te stemmen met de noodzakelijke investeringen. Met de begroting kan de raad vervolgens besluiten over de bestemming van de resterende investeringsruimte.

Noodzakelijke investeringen 2017	Investeringsbedrag	Kapitaallasten
Herstructurering Vogelbuurt Uift Noord (deelproject van herstructurering; contracten zijn vastgelegd)	681.851	46.025
Vervanging voertuigen buitendienst	137.500	19.594
Vervanging software	132.000	46.310
Totaal noodzakelijk	951.351	111.929
Resterende investeringsruimte	7.048.649	88.071

Bijlage 1: Financiële risico's en verwachtingen

Zoals in de 1^e bestuursrapportage aangegeven, zijn er een aantal risico's en verwachtingen, zowel incidenteel als structureel. Deze worden in eerste instantie binnen het eigen programma opgelost. Daarnaast zijn de effecten vanuit de Meicirculaire op het moment van schrijven nog niet bekend. Ook zijn niet alle financiële gevolgen vanuit de speerpunten bekend. Met de begroting 2017 worden de effecten, keuzes en oplossingen definitief voorgelegd.

Overzicht van structurele en incidentele risico's (x1.000)		2016	2017	2018	2019	2020
Structureel saldo programmabegroting 2016-2019		454	336	178	347	97
Pg Structurele risico's/verwachtingen 1e berap						
1	Kosten huisvesting statushouders (1e tranche)		-50	-50	-50	-50
1	Verlichtingsplan	-50	-165	-165	-165	-165
1	Minder opbrengsten verhuur accommodaties	-40	-40	-40	-40	-40
4	Krimp leerlingenaantallen		-11	-17	-62	-102
4	Huisvesting gemeentekantoor	-50	-50	-50	-50	-50
4	CAO-en pensioenpremiestijging personeelskosten	-367	-367	-367	-367	-367
4	Vrijval personeelskosten/wachtgeld bij vorming voorziening	80	80	80	80	80
4	Lager kosten inhuur externe werkzaamheden WOZ en abonnementen	33	33	33	33	33
4	Lagere bijdrage Gemeenschappelijke Regelingen		140	140	140	140
4	Algemene uitkering (decembercirculaire)	247	247	247	247	247
4	Voorstel afschrijvingslasten uit bestemmingsreserves in exploitatie	-180	-180	-180	-180	-180
4	Voorstel beleid afschrijvingslasten nieuwe investeringen	200	200	200	200	200
4	Gevolgen vennootschapsbelasting	*	*	*	*	*
	Saldo structurele risico's/verwachtingen	-127	-163	-169	-214	-254
Structureel saldo inclusief risico's/verwachtingen 2016-2020		327	173	9	133	-157
Incidenteel saldo programmabegroting 2016 - 2019		-440	-307	-152	-333	-42
Pg Incidentele risico's/verwachtingen 1e berap						
4	invoering individueel keuze budget (vakantiegeldverplichting)	-540				
4	Voorgenomen voorziening personeelskosten agv bestuurscrisis en oud-personeel	-1.300				
4	Belastingopbrengsten	50				
4	Voorstel beleid afschrijvingslasten	850				
	Saldo incidentele risico's/verwachtingen	-940	0	0	0	0
Incidenteel saldo inclusief risico's/verwachtingen 2016-2020		-1.380	-307	-152	-333	-42
Totaal saldo inclusief risico's voor 2016-2020 (structureel + incidenteel)		-1053	-134	-143	-200	-199

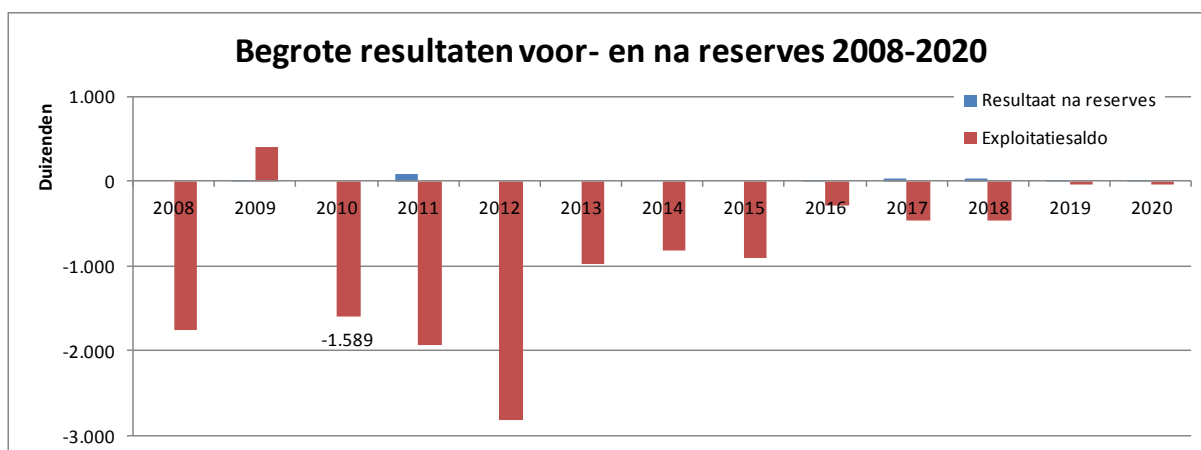
* Op basis van de actuele inzichten lijkt het risico op kosten vanuit de VPB zeer klein en mocht het risico zich voordoen beperkt (maximaal 100.000).

Bijlage 2: Toelichting op financiële kaders en spelregels

Sturen op basis van een begrotingsdoctrine

De financiële ontwikkeling van de gemeente is deels afhankelijk van eigen bestuurlijke besluitvorming en deels wordt deze beïnvloed door ontwikkelingen van buitenaf waar het bestuur op een accurate en tijdige wijze op in kan en moet spelen. Om tijdig te kunnen (bij-)sturen is het nodig om de beleidsinhoudelijke en daaraan gekoppeld de financiële besluitvorming binnen een duidelijke structuur te laten verlopen.

Zoals in de inleiding aangegeven, zijn we op weg naar een stabiele situatie, we hebben een meerjarig structureel sluitende begroting. Maar we zijn er nog niet. De ontwikkeling van de begroting laat zien dat we nog (zij het inmiddels minimaal) een deel van de lasten uit bestemmingsreserves dekken.



Basis is financiën op orde houden

De gemeente wordt ook in de komende jaren geconfronteerd met aanzienlijke beleidswijzigingen met significante financiële consequenties en risico's. Tot nu toe stuurden en sturen veel gemeenten op één financiële indicator, namelijk een structureel sluitende begroting. Gedurende het jaar is het lastig om tijdig daarop bij te sturen.

Het rapport van Van der Wel dat in augustus 2015 is opgesteld, geeft aan dat het belangrijk is om ook de meerjarige financiële kaders aan te geven met betrekking tot weerstandsvermogen en schuldpositie. Kaders waarbinnen de integrale afwegingen kunnen plaatsvinden. Deze kaders vormen samen een begrotingsdiscipline. Binnen deze kaders kan de raad borgen dat de financiële positie van de gemeente ook in de komende jaren gezond blijft. Prioriteit heeft daarbij het op orde krijgen van de financiën.

De beleidscyclus is leidend voor financiële P&C-cyclus

Het voorstel is om te werken met een beleidscyclus die leidend is voor de financiële afwegingen. In principe is dit de beleidscyclus een vierjarige cyclus. Op basis van het coalitieakkoord en afzonderlijke beleidsvoorstellen waarin de ambities concreet zijn doorvertaald. De bestuurscrisis van 2015 heeft deze planning gewijzigd. Het college stelt daarom voor, zoals in de inleiding aangegeven, voor de resterende tijd van deze raadsperiode een aantal speerpunten te benoemen.

De Planning & Controle (P&C)-cyclus is dan volgend op en ondersteunend aan deze beleidscyclus. Daarvoor kent de P&C cyclus vier (bij-)sturingsmomenten voor één begrotingsjaar.

Voorjaarsnota: (college mei – raad juni)	Het bestuur bepaalt hiermee de beleidsinhoudelijke koers voor de termijn van vier jaar (rollende horizon).
Programmabegroting: (college sep.- raad nov.)	De koers is doorvertaald naar financiële en capaciteitsconsequenties en in een planning voor het komende jaar. Langjarig verandert de beleidsinhoudelijke (ambities) koers hierdoor niet.
1^e berap: (college apr.- raad mei)	Beperkte financiële en beleidsmatige (niet inhoud, planning) bijsturing van het lopende jaar.
2^e berap: (college sep.-raad nov.)	Beleidsmatige sturing minimaal, gezien de korte termijn van resterend jaar. Is voorloper op jaarrekening met hoge voorspellende waarde en is de basis voor de begroting van volgend jaar.
Jaarrekening: (college apr.-raad mei)	Evaluatie van afgelopen jaar en letterlijk de balans opmaken om goede basis te hebben voor kaderstelling.

Financiële sturing op basis van integrale besluitvorming

Om een integraal afgewogen beleidsontwikkeling te garanderen is het belangrijk om zowel bestuurlijk als ambtelijk een zelf opgelegde discipline te handhaven.

Het gaat dan om twee dingen:

- Een gelijkmatige, voorspelbare financiële ontwikkeling omdat onzekerheid op dit punt tot bestuurlijke onrust leidt en direct de bestuurlijke aandacht afleidt van waar het werkelijk inhoudelijk om gaat.
- Beperking van tussentijdse beleidswijziging vooral met significante financiële impact. Het risico wordt dan groot dat tot verkeerde/onnodige beleidswijzigingen wordt besloten.

Dat stelt ons als bestuur ook voor de nodige uitdagingen:

Eenzijds dat we accepteren dat:

- 100% controle niet mogelijk is
- inschattingen verkeerd kunnen zijn

Anderzijds dat we vóóraf spelregels afspreken:

- financiële doctrine met bestuurlijk committent

Tussentijds bijsturen van inhoudelijk beleid zonder financiële consequenties is altijd mogelijk. Tussentijdse voorstellen met financiële consequenties, die per definitie dus niet integraal kunnen worden afgewogen met andere beleidsontwikkelingen, moeten zoveel mogelijk worden vermeden.

Op basis van deze discipline moet tussentijdse besluitvorming over ontwikkelingen met financiële en/of capaciteitsgevolgen voldoen aan twee O's: Onvermijdelijk en Onuitstelbaar. Alle andere voorstellen met structurele financiële en of capaciteitsgevolgen worden opgespaard tot de volgende begroting zodat een meerjarige integrale afweging mogelijk blijft.

Begrotingsdoctrine

Met een begrotingsdoctrine of begrotingsnorm stelt de raad vooraf kaders om te bepalen wat er moet gebeuren als een bepaalde financiële situatie zich voordoet. Een voorbeeld hiervan is de Europese begrotingsnorm die aangeeft dat landen niet meer dan 3% tekort op hun begroting mogen hebben.

Ook onze gemeente kent een dergelijke norm. Namelijk in het coalitieakkoord is opgenomen dat er structureel elk jaar een sluitend begroting moet zijn. Dit is een strakkere norm dan die wettelijk is opgelegd. Die landelijke norm zegt dat ofwel het eerstvolgende begrotingsjaar sluitend moet zijn en als dat niet het geval is dan moet er op een termijn van vier jaar sprake zijn van structureel sluitend.

Het zelf opleggen van strakkere kaders betekent dat vooraf een bepaalde eigen discipline wordt afgesproken. Het vraagt ook een committent om dan ook de consequenties te aanvaarden op het moment dat dreigt dat de normen niet worden gehaald.

De begrotingsdoctrine is in het hoofdstuk 'Financiële kaders en spelregels' benoemd. In deze bijlage worden deze nader toegelicht:

1. De begroting moet elk jaar structureel sluitend zijn gedurende de gehele periode (vier jaar).
2. Overschotten terug naar algemene reserve.
3. Verwachte tekorten of overschotten binnen programma oplossen. Gedurende het jaar wordt een verwacht begrotingsoverschot of –tekort niet tussen programma's gecompenseerd om te voorkomen dat er onnodig en/of verkeerd wordt bijgestuurd op strategisch belangrijke onderwerpen.
4. Voorstellen voor resultaatbestemming moeten al bij de 2^e berap worden gedaan
5. Tussentijdse voorstellen (zoals eerder bij de P&C cyclus inhoudelijk toegelicht) kunnen alleen op basis van de twee O's (onuitstelbaar en onvermijdelijk).
6. De algemene reserve moet voldoende blijven voor dekking van het benodigde weerstandsvermogen
7. De totale schuldenlast mag niet uitkomen boven het maximum zoals in de begroting 2016 aangegeven € 142 miljoen. En moet daarna geleidelijk worden afgebouwd om het langjarige renterisico binnen de begroting te beperken.
8. Investerings op basis van meerjarenraming

Ad 1. Elk jaar structureel sluitend

Zoals gezegd een strakkere norm maar prudent om gezien de risico's van de Rijksbezuinigingen en de decentralisaties na te streven. De landelijke norm om binnen vier jaar sluitend te zijn, biedt de mogelijkheid om maatregelen "vooruit te schuiven". Met het gevaar dat er een ophoping plaatsvindt. Namelijk dat er nog geen maatregelen zijn vastgesteld om bestaande tekorten te dekken en er al weer nieuwe tekorten dreigen. De strakkere norm die in het coalitieakkoord is vastgelegd dwingt de gemeente om "bij te blijven".

Het verloop van het verwachte structurele resultaat in de begroting 2016-2019 is in hoofdstuk 4.4 van de begroting weergegeven:

Overzicht van incidentele baten en lasten en structureel resultaat (* € 1.000)	2017	2018	2019	2020
Structureel saldo programmabegroting 2016-2019	336	178	347	97
Incidentele lasten				
Pg Omschrijving				
1 Kosten voor extra verkoop panden en gronden	20	20		
2 Cultuurcluster DRU	275	275		
3 Digitale informatieborden	15			
4 Verkiezingen	42	52	83	42
4 Algemene uitkering Huishoudelijke hulptoelage				
4 Toevoeging Algemene reserve	250	100	250	
Saldo incidentele lasten	602	447	333	42
Incidentele baten				
Pg Omschrijving				
1 Opbrengst voor extra verkoop panden en gronden	20	20		
2 Reserve onttrekking Cultuurcluster DRU	275	275		
2 Reserve onttrekking Stimulering Leefbaarheid				
4 Algemene uitkering Huishoudelijke hulptoelage				
4 Dividend Nuon				
Saldo incidentele baten	295	295	-	-
Saldo incidentele baten en lasten	307	152	333	42
Saldo programmabegroting 2017-2020	29	27	14	55

Consequenties voor de sturing:

Alle jaren zijn dus structureel positief en daarmee voldoen we in de huidige begroting aan deze begrotingsnorm. Het is de basis voor de komende begroting 2017-2020.

Ad 2. Overschotten terug naar algemene reserve

De begroting is feitelijk een geheel van taken en prestaties die de raad aan het college opdraagt om te realiseren met een bijbehorend budget van inkomsten en uitgaven. Als deze prestaties worden geleverd binnen het beschikbare budget, dan ontstaat er een overschot binnen dat programma. De lijn is dat dit niet wordt gebruikt voor nieuwe tussentijdse ontwikkelingen. Ook als er meevallers zijn bij inkomsten, worden deze niet tussentijds ingevuld met nieuwe taken.

Voor een integrale afweging of, en zo ja, hoeveel budget er voor nieuw beleid wordt vrijgemaakt, is het belangrijk om de besluitvorming over nieuwe ontwikkelingen te bundelen.

Consequenties voor de sturing:

Nieuw beleid en/of aanvullende bezuinigingen worden in het voorjaar kaderstellend inhoudelijk en integraal bepaald met definitieve besluitvorming bij de begroting. Als er ook tussentijds op incidentele basis op strategische onderwerpen wordt bijgestuurd dan kan dat leiden tot onnodige en/of verkeerde besluiten.

Ad 3. Een verwacht begrotingsoverschot of tekort gedurende het jaar niet compenseren

De vorige norm gaf aan dat meevallers niet mogen worden gebruikt voor nieuw beleid, nieuwe taken. Deze norm geeft aan dat tegenvallers niet meteen leiden tot aanvullende bezuinigingen binnen een programma. Als er binnen de bestaande taken en prestaties mee- en tegenvallers zijn, vallen die tegen elkaar weg.

Het voorstel is om een marge in te bouwen die bij afwijkingen moet worden gemeld. Als er per saldo tot 1-2% verwachte onder-/overschrijdingen zijn melden we die niet. Dit geldt voor alle niveaus: van individuele budgetbeheerder tot op programmaniveau. De aanname is dat dergelijke afwijkingen voor de begroting als geheel elkaar minimaal zullen compenseren. Bij dit soort afwijkingen sturen we ook niet bij.

Zijn de afwijkingen groter, dan lossen we deze op binnen de programma's met het terugbrengen van bepaalde prestaties of taken. Dit wordt altijd gemeld aan de portefeuillehouder en indien significant vervolgens aan het college en de raad.

Consequenties voor de sturing:

Het effect van deze opzet is dat we gedurende het jaar het aantal afwijkingen waar op wordt (bij-)gestuurd, minimaliseren. De organisatie en het college hebben een bepaalde mate van flexibiliteit om afwegingen te maken en prioriteiten te stellen. Bestuurlijk draagt dit bij aan de stabiliteit van de besluitvorming.

Op basis van wet- en regelgeving is in de begroting een stelpost onvoorzien opgenomen. Dit is € 118.000 per jaar. Dat lijkt veel maar op een begroting van circa € 87 miljoen is dit 0,1%. In principe is dit programmaoverstijgend, dus aan de raad. Het voorstel is om deze bevoegdheid toe te kennen aan het college met verantwoording achteraf bij de beraps dan wel jaarrekening. Het college heeft dan de flexibiliteit om tussentijds nog een tegenvaller te "repareren". Gezien de omvang van de stelpost is dit heel beperkt. Bovendien moet het doel zijn om zodanig "in control" te zijn dat zelfs dat niet nodig is.

Ad 4. Voorstellen voor resultaatbestemming beperken tot de 2^e berap

Het is onvermijdelijk dat niet alle activiteiten vooraf lopen zoals gepland. Ook financieel gezien kan dat leiden tot over- en onderschrijdingen van budgetten. Deze worden tussentijds gepresenteerd en bij de jaarrekening vindt de eindverantwoording plaats.

Het is menselijk dat tussentijds met name (verwachte) tegenvallers worden gepresenteerd. Vanuit het voorzichtigheidsprincipe worden meevallers pas medegedeeld als het (vrijwel) zeker is dat deze meevaller zich ook echt voordoet.

Op dit moment is het gebruikelijk om voornamelijk pas bij de jaarrekening voorstellen te doen omdat bepaalde budgetten niet volledig zijn besteed. Soms is dit een meevaller, soms betekent het dat bepaalde activiteiten niet volledig zijn uitgevoerd. Als het belangrijk is dat deze activiteiten alsnog worden gedaan is het verstandig om dit budget over te hevelen naar het nieuwe jaar. Immers anders wordt daarmee het nieuwe budget van het nieuwe jaar belast wat een druk legt op de activiteiten die voor dat nieuwe jaar zijn gepland.

Consequenties voor de sturing:

Aangezien de jaarrekening pas in mei of juni wordt vastgesteld is dit rijkelijk laat om dan alsnog die activiteiten uit te voeren. Er ontstaat onnodig een vertraging van bijna een half jaar.

Budgetoverheveling bij de jaarrekening is dus te laat tenzij er aantoonbare oorzaken buiten de gemeente liggen die vooraf niet te voorzien waren. Het voorstel is dan ook om in principe de mogelijkheid om resultaatbestemmingen aan te geven alleen toe te staan bij de 2^e berap. Dan wordt deze rapportage des te meer een voorloper van de jaarrekening en, na akkoord van de raad, is het budget ook aan het begin van het

nieuwe jaar direct beschikbaar.

Ad 5. Tussentijdse voorstellen alleen op basis van de twee O's (onuitstelbaar en onvermijdelijk)

Tussentijdse voorstellen kunnen niet altijd door het bestuur binnen de kaders worden gerealiseerd. Soms zijn er financiële ontwikkelingen die groter zijn dan 1-2% van een programma en ook niet via de post onvoorzien kunnen worden opgelost.

We houden vast aan de lijn dat er gedurende het jaar (ook in de beraps) geen extra structurele middelen ter beschikking worden gesteld. Alle middelen die hiervoor ter beschikking worden gesteld gaan ten koste van bewegingsruimte voor het bestuur om bij een volgende begroting nieuw beleid te ontwikkelen.

Alle ontwikkelingen die een korte termijn, incidenteel effect hebben moeten zo mogelijk binnen de beschikbare programma budgetten worden opgevangen of vanuit de post onvoorzien. Voorstellen, waar dit niet voor mogelijk is en wel noodzakelijk (onuitstelbaar en onvermijdelijk), kunnen bij uitzondering tussentijds aan de raad worden voorgelegd.

Consequenties voor de sturing:

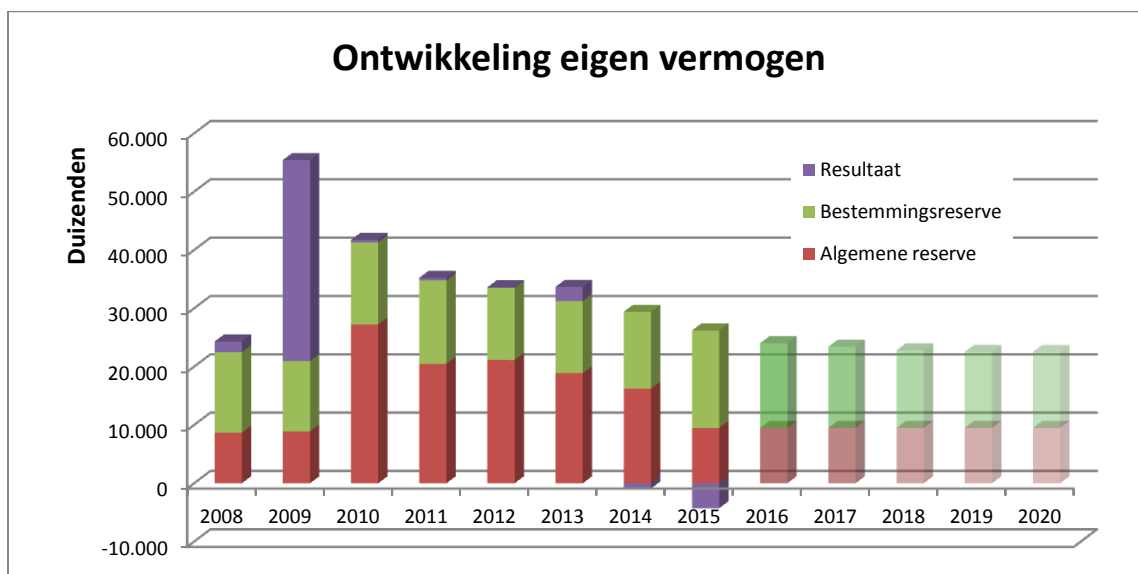
Deze norm maakt het noodzakelijk om bij grotere afwijkingen gedurende het jaar binnen een programma bepaalde acties uit te stellen of in het geheel niet te doen omdat er andere onverwachte ontwikkelingen zich voordoen.

De raad heeft een bredere marge, namelijk 1-2% op begrotingsniveau. Bij een berap kan dan worden besloten om een overschrijding op een programma alsnog toe te staan als de gehele begroting binnen deze marge blijft.

Ad 6. De algemene reserve moet voldoende zijn als weerstandsvermogen

Mede omdat de Rijksoverheid taken decentraliseert, kennen de gemeenten in toenemende mate meer en hogere risico's. Daarnaast is de economische ontwikkeling nog steeds onzeker. Dit levert o.a. met betrekking tot de grondexploitaties risico's op die van jaar op jaar zullen moeten worden geactualiseerd.

Het is mogelijk dat door effectuering van bepaalde risico's, zoals een afwaardering van de grondexploitaties, de algemene reserve tijdelijk onder het benodigde weerstandsvermogen komt. Dat is juist het doel van dit weerstandsvermogen. Het is dan wel zaak om binnen een aantal jaren de algemene reserve op niveau te brengen. Dat kan door de nog resterende bestemmingsreserves zoals die voor kapitaaldekking te verlagen dan wel door incidentele uitgaven overschotten.



Consequenties voor de sturing:

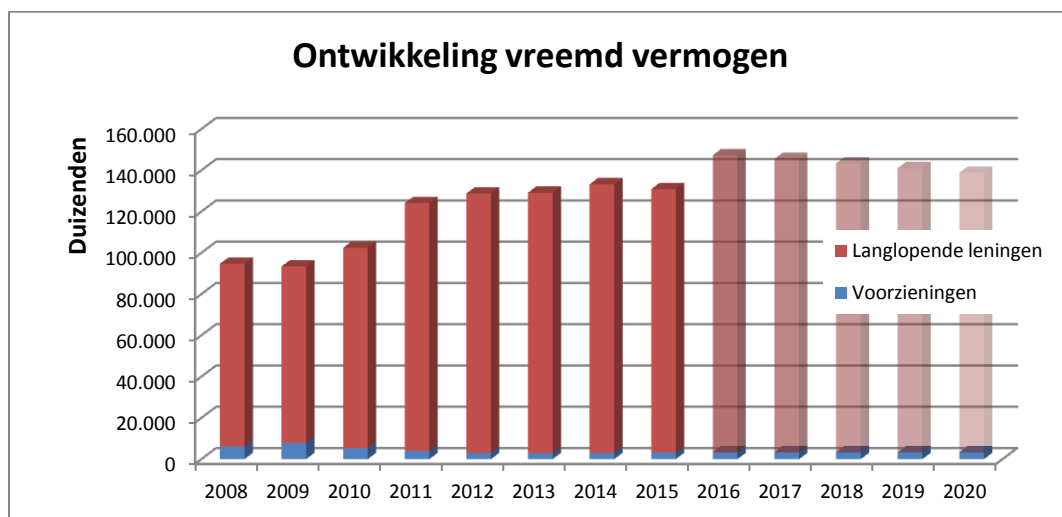
Deze norm heeft geen effect op de sturing op de korte termijn gedurende het jaar. Het is vooral een norm die effect heeft op besluitvorming over het meerjarige begrotingsaldo en het investeringsprogramma.

Ad 7. Instellen van een schuldenplafond

Voor wat betreft de schuldpositie sturen we op twee normen:

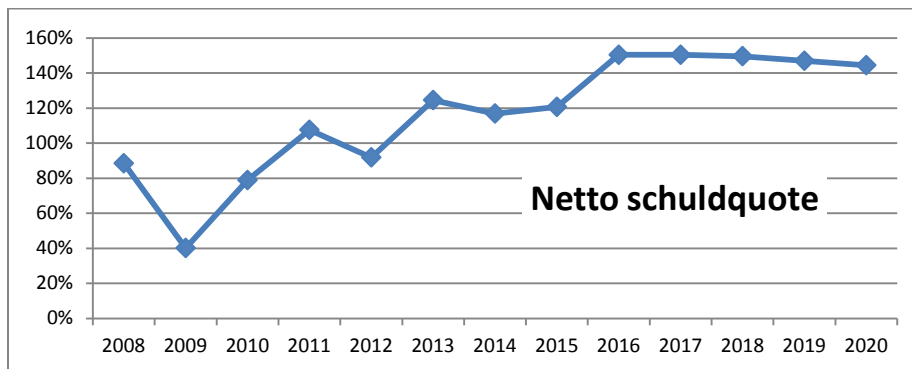
- De rente-risiconorm. Dit is een norm die al langer bestaat en wettelijk beperkt dat we per jaar tot 20% van onze begroting mogen herfinancieren. Als we daar boven komen, zijn we extra gevoelig voor rentestijgingen op korte termijn.
- De netto schuldquote. Deze norm is vorig jaar ingesteld in de BBV en is vergelijkbaar met de landelijke schuldquote. De netto schuldquote geeft de verhouding aan tussen onze schuldpositie en ons jaarlijks inkomen. Tot op heden heeft de hoogte van de schuldquote geen consequenties. In principe is de gemeente daarin dus vrij.

Er is echter een andere reden om hiermee wel prudent mee om te gaan. Hoe hoger de schulden, hoe hoger de rentebetalingen. Deze zijn een vaste component in de uitgaven en beperken daarmee de flexibiliteit van de gemeente om in te spelen op nieuwe ontwikkelingen en/of te bezuinigen.



Bij de begroting 2016 is een maximum van € 142 miljoen vastgesteld. Deze “top” verschuift doordat de begrote investeringen van in totaal € 28,4 miljoen (bruto) niet volledig in 1 of 2 jaar worden gehaald. Het wordt als het ware uitgesmeerd over meerdere jaren.

Op basis van de jaarrekeningen 2008-2014, de begroting 2016-2019 en de ontwikkeling van het vreemd vermogen ontwikkelt de schuldquote zich als volgt:



Op basis van de huidige inzichten is de verwachting dat de netto schuldquote zal “aftoppen” op maximaal 150% en daarna geleidelijk zal dalen. Dit is enerzijds afhankelijk van de ontwikkeling van de leningenportefeuille en anderzijds van de groei van de omzet.

Consequenties voor de sturing:

De aflossing van leningen komt uit:

- vrijval van liquide middelen als afschrijvingen op investeringen hoger zijn dan de vervangings- en nieuwe investeringen;
- verkopen van eigendommen bijv. in grondexploitatie als deze hoger zijn dan de kosten die voor bijv. de grondexploitaties moeten worden gemaakt;
- overschotten in de exploitatie vóór reserves.

Als een snellere daling wenselijk is dan kan op deze drie aspecten worden gestuurd. Als voorbeeld is één van de aanbevelingen in het Van der Wel rapport te noemen. De aanbeveling is om de afschrijvingen op investeringen te versnellen, dus jaarlijks te verhogen. Als dit al binnen de huidige regelgeving kan worden doorgevoerd, betekent dit een extra belasting op de exploitatiebegroting. Deze moet dan worden gecompenseerd door verlaging van andere lasten dan wel verhoging van inkomsten.

Ad 8. Investeringen op basis van meerjarenraming

De gemeente heeft naast jaarlijkse uitgaven ook investeringen. Op die investeringen wordt, na ingebruikname, jaarlijks een bedrag afgeschreven. De afschrijvingen samen met de rente die een investering met zich meebrengt vormen de kapitaallasten.

Tot op heden was het gebruikelijk om alleen de investeringen voor het eerstvolgend jaar met de begroting vast te stellen. Voor de jaren erop volgend wordt als het ware een stelpost opgenomen voor de kapitaallasten (nu 200.000 per jaar).

Het voorstel is om ook voor investeringen meerjarig en integraal goede afwegingen te maken bij de kaderstelling. Vervolgens nemen we bij de begroting, indien nodig bij tussentijdse rapportages en in elk geval ook bij de jaarrekening een overzicht op van alle lopende en nieuwe investeringen die meerjarig worden voorgesteld. Op basis van deze lijst worden vervolgens ook de kapitaallasten meerjarig in de begroting één op één verwerkt.

Consequenties voor de sturing:

In de begroting en de prognose van de leningenportefeuille is rekening gehouden met een (her-) investeringsvolume op jaarbasis van circa € 8 miljoen. Daarvan is € 4,7 miljoen noodzakelijk voor vervanging van wegen en riolering. Dit betekent dat er een “vrije” investeringsruimte is van € 3,3 miljoen per jaar vanaf 2017. Dit is cumulatief. Als de ruimte in 2017 niet wordt gebruikt, is er voor 2018 in totaal € 6,6 miljoen ruimte en als die ruimte ook in dat jaar niet wordt gebruikt is er in 2019 ruimte voor € 9,9 miljoen.

In de begroting 2016 is er een wensenlijst van investeringen benoemd van € 26,4 miljoen waarvan € 17 miljoen voor het voortgezet onderwijs. De vrije ruimte kan voor onderdelen uit deze wensenlijst worden gebruikt in de komende jaren.