

Financiële uitdagingen
voor sociaal, vitaal en krachtig Noordoostpolder

1. Inleiding

De maatschappij is flink in beweging. Hierdoor komt er veel op de gemeente Noordoostpolder af. Zowel van buiten – nieuwe wetgeving, taken en verantwoordelijkheden – als ook van binnen uit, door de nieuwe koers voor de gehele gemeentelijke organisatie ‘passend organiseren’.

De gemeente Noordoostpolder staat voor een flinke financiële uitdaging. Op basis van ontwikkelingen zoals de verdere afname Rijksuitkeringen, transformaties in het sociaal domein, stagnerende grondverkoop etc., worden na de al gerealiseerde bezuinigingen, over de periode 2010-2014 totaal al 9 mln.¹, verder olopende structurele tekorten in de exploitatie voorzien tot bijna 3.5 mln. in 2017.

Het college wil het huishoudboekje van de gemeente Noordoostpolder op orde houden en heeft in 2012 een taskforce ingesteld om deze financiële uitdaging in beeld te krijgen, het college en de raad hierover te informeren en met hen het proces te doorlopen hoe deze uitdaging het hoofd te bieden.

2. Proces tot nu toe

Bij de voorbereiding en vaststelling van de meerjarenbegroting 2013-2016 is de raad september 2012 via een themabijeenkomst geïnformeerd over het te verwachten effect op het meerjarenperspectief door deze ontwikkelingen. Er is gesteld dat alle voortekenen erop wijzen dat het bestuur zich voor moet bereiden op storm. Door de val van het toenmalig kabinet leek het even rustig, maar met het vaststellen van het nieuwe regeerakkoord, is gebleken dat de voorspellingen correct waren: Het stormt!

In december 2012 is de raad, via het presidium, een plan van aanpak verstrekt ter voorbereiding op een volgende gezamenlijke bijeenkomst in maart 2013. Bedoeling van deze sessie was om de raad verder te informeren over de laatste stand over de noodzakelijke extra bezuinigingen en inbreng vanuit de raad te verzamelen over bezuinigingsopties ten behoeve van de meerjarenbegroting 2014 -2017. Afspraak is dat het college deze inbreng mee zou nemen in een daarna op te stellen bezuinigingsvoorstel. Dit document betreft het op te stellen voorstel.

3. Huidig meerjarenperspectief

Het huidige structurele meerjarenperspectief laat, met de kennis van nu, het volgende beeld zien:

2014	2015	2016	2017
-1.171.717	-2.473.174	-2.882.383	-3.421.500

Hierin zijn de volgende relevante ontwikkelingen uit het regeerakkoord meegenomen²:

- Handhaven van de ‘trap op, trap af’-systematiek met betrekking tot voeding gemeentefonds.
- Het terugdraaien van eerdere voornemen vermindering politieke ambtsdragers.
- Initiatiefwet Heijnen – vermindering aantal wethouders.
- Korting Rijksuitkering in verband met de B.T.W. compensatie³.

¹ Uitgaande van 2010 betreft dit een vermindering van bijna 10% van de gemeentelijke begroting. 1.7 mln. daarvan betreft een bezuiniging op de bestuursdienst (afname van afgerond 24,5 fte)

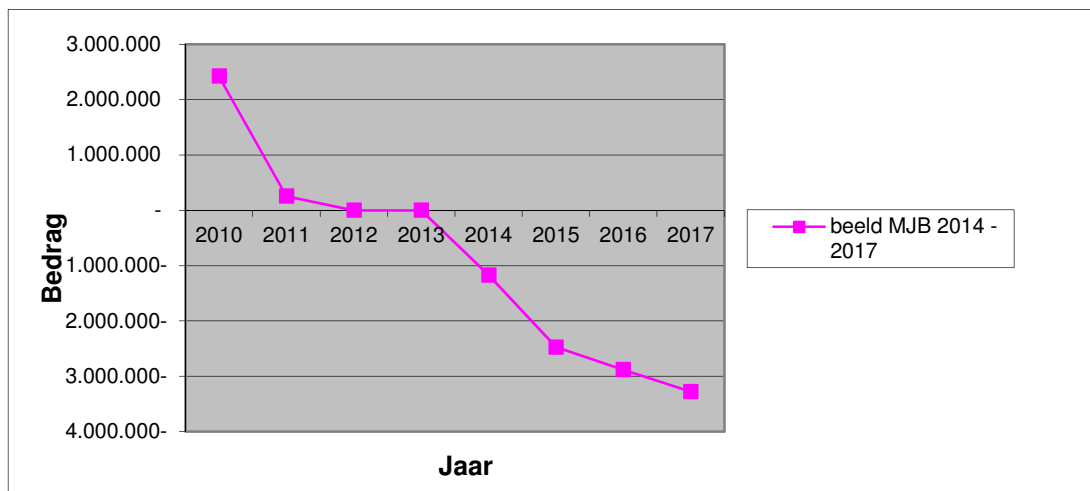
² Uit de nota ‘Analyse effecten Regeerakkoord gemeente Noordoostpolder’.

- Korting op apparaatskosten i.v.m. beoogde opschaling van gemeenten.

Tevens zijn een aantal ontwikkelingen verwerkt ten opzichte van verwachtingen zoals opgenomen waren in de meerjarenprogrammabegroting 2013 – 2016.

- Bijstelling verwachte inkomsten via leges bouwvergunningen zoals was opgenomen ten gunste van bezuinigingstaakstelling fase II.
- Bijstelling verwachte inkomsten via overige leges zoals was opgenomen ten gunste van bezuinigingstaakstelling fase II.
- Aanpassing fasering inkomsten OZB Windpark.

Verder is het structurele effect van de concept- beleidsplanning 2014 – 2017 vast meegenomen om het beeld zo compleet als mogelijk te krijgen op basis van nu bekende informatie. Evenals de financiële consequenties van een door te voeren renteverlaging op de grondexploitatie. In bijlage I treft u bovenstaande uitgewerkt in tabelvorm aan.



Het beeld is dat er sprake is van een structureel olopend tekort; een financiële uitdaging voor het bestuur ter voorbereiding op de vaststelling van de begroting in 2014 op basis van een strategische oriëntatie maatregelen te treffen.

4. Trends en ontwikkelingen

Voordat we ingaan op de in de vorige paragraaf genoemde strategische oriëntatie, worden in deze paragraaf puntsgewijs een aantal trends en ontwikkelingen geschetst:

- Veranderende samenleving: vergrijzing, verharding, individualisering en steeds meer nadruk op veiligheid.
- Stagnerende bevolkingsgroei en krimpende arbeidsmarkt.
- Aanhoudende financiële en economische crisis.
- Veranderde rol overheid en gemeenten (meer faciliterend en uitgaan van eigen verantwoordelijkheid burgers) en daaruit voortvloeiende ontwikkelingen op het sociale domein met toenemende verantwoordelijkheden voor de gemeenten (decentralisaties).
- Voornemen van de overheid tot opschaling van provincies en gemeenten.
- Verdere afname Rijksuitkeringen.
- Verscherpt toezicht Provincie.

³ Het voornemen was in eerste instantie om BTW-compensatiefonds af te schaffen. Later is besloten dat deze wel blijft bestaan, maar de te bezuinigen bedragen worden wel verrekend.

Een doorvertaling naar specifiek de gemeente Noordoostpolder levert de volgende ontwikkelingen met (financiële) gevolgen:

- Taken en verantwoordelijkheden op het gebied van werk en inkomen, jeugdzorg en de AWBZ worden bij gemeenten belegd (decentralisatie en transities) gaan gepaard met flinke bezuinigingen.
- Verdergaande opschaling en verlies gemeentelijke autonomieit.
- Stagnerende grondverkopen, verminderde inkomsten via leges en gevolgen daarvan voor de grondexploitatie en formatie daarbinnen.
- Nadruk steeds meer liggen op herstructurering i.p.v. nieuwe uitbreidingen. Herstructurering kost geld.
- Tendens om veelal 'out-of-pocket' ontwikkelingen te financieren in plaats van reserveren voor vervanging is met huidige financiële crisis niet meer mogelijk.
- Meer beroep op de gemeente voor ondersteuning / uitkeringen.
- Extra bezuinigingen na twee eerdere fasen, waarbij al 9 mln. bezuinigd is. Iedere burger en instelling zal in deze moeilijke economische tijden moeten beseffen dat zij een stapje terug moeten doen.
- Door bevolkingskrimp komt de leefbaarheid c.q. het draagvlak voor de voorzieningen verder onder druk.
- Verminderde capaciteit door bezuinigingen in bestuursdienst, daardoor verlaging flexibiliteit.
- Op steeds meer terreinen wordt samengewerkt met diverse gemeenten, provincie en waterschap. Dit zal alleen maar toenemen.
- Afgelopen jaren zijn grote opgaven in beeld gebracht op sociaal en fysieke domein, maar door financiële situatie moet geherprioriteerd worden.

5. Strategische Oriëntatie

Het wenkend perspectief voor de gemeente is: "een sociaal, vitaal en krachtig Noordoostpolder", onder verwijzing naar de vastgestelde sociale structuurvisie. Dat is een hele opgave in deze tijd waarin er minder financiële middelen beschikbaar zijn om dit te realiseren. Ook wanneer we kijken naar ons collegeprogramma 2010-2014 zien we dat het een hele uitdaging is om de daarin opgenomen ambities en doelen te bereiken. In 2010 is hierbij al als uitgangspunt gekozen om deze doelen veelal binnen de beschikbare budgetten te realiseren. Na twee bezuinigingsronden zijn deze budgetten verlaagd en staan we voor een volgende bezuinigingsronde. Zo langzamerhand wordt het de vraag of we het in deze polder gehanteerde stelsel met betrekking tot voorzieningen (ieder dorp dezelfde voorziening) nog wel kunnen handhaven met de beschikbare financiële middelen. En of we onze ambities op het gebied van dienstverlening, zowel naar onze burgers als intern, niet moeten bijstellen.

Het college wil deze nieuwe bezuinigingsronde aanvliegen aan de hand van de vraag: *Wat voor gemeente willen we zijn?* Bij beantwoording van deze vraag nemen we mee dat we leven in een tijd waarin de verantwoordelijkheid voor het eigen welzijn meer en meer bij de burgers zelf wordt neergelegd. Waar in de jaren tachtig de verzorgingsstaat nog stond als een huis, met een sterke nadruk op het bieden van een uitgebreid vangnet voor welbevinden, inkomen en zorg, wordt steeds meer gewerkt aan stimulering van participatie, meer eigen verantwoordelijkheid van burgers en meer controle. De overheid kan niet (meer) op alle terreinen aan het groeiende en uiteenlopende verwachtingspatroon van burgers tegemoetkomen. Maar heeft wel een duidelijke taak als het gaat om de basisvoorzieningen, in het bijzonder voor de kansarmen. Door keuzes te maken en waar mogelijk burgers zelf verantwoordelijkheid te geven, is de overheid in staat om deze basisvoorzieningen voor kansarmen in stand te houden.

Bovenstaande leidt tot de volgende uitgangspunten of lijnen voor een strategische oriëntatie - ombuigingsvoorstellen:

- *Wettelijke taken moeten we uitvoeren.*
De wettelijk vastgelegde gemeentelijke taken moeten te allen tijde gedaan worden. Ook wanneer deze in het kader van decentralisaties zonder de daarvoor benodigde middelen bij de gemeente worden belegd. Dit betekent dat ombuigingen plaats vinden op die gebieden waar sprake is van een 'plus' boven deze wettelijke taken en/of waar sprake is van beleidsvrijheid.
- *Basingrediënt is de eigen kracht van onze inwoners*
De gemeente laat zich in haar werk steeds bewuster leiden door de context. Luistert naar wat er speelt, hoort wat de wensen zijn en laat beleid daadwerkelijk samen met wie ermee te maken krijgt tot stand komen. We laten geen kansen onbenut als het gaat om inzet van burgers, maatschappelijke partners, verenigingen en hun sociale netwerken.
- *Wie het zelf kan betalen, moet dat ook doen en we houden oog voor diegenen die onvoldoende in staat zijn zelfredzaam te zijn.*
Waar mogelijk zal het draagkrachtprincipe en het profijtbeginsel moeten gelden. De gemeente treedt terug waar mensen en groepen (financieel) meer zelf kunnen dragen. We streven naar meer zelfwerkzaamheid van maatschappelijke partners en burgers. Bij ombuigingen worden kwetsbare groepen zoveel mogelijk ontzien, eventueel via een zogenaamde vangnetconstructie.
- *Alleen gemeentelijke inbreng als het aantoonbaar een gemeentelijk belang betreft.*
De gemeente treedt waar mogelijk terug en richt zich meer op verbinden. We investeren in die zaken die de eigen kracht en zelfredzaamheid verbeteren in plaats van brede ondersteuning op allerlei vlakken. En houden oog voor 'gedeelde verantwoordelijkheid' en fondsen of andere bronnen die de kosten (deels) kunnen dekken.
- *We houden rekening met het verleden, heden en toekomst.*
Bezuinigen betekent niet al het oude gewoon door laten lopen. Er moet ruimte blijven voor (nieuwe en/of her) ontwikkelingen. Als gemeente kun je niet stil blijven staan. Stabiliteit vraagt beweging! Energie blijven steken in vernieuwing en herstructurering. Deze kunnen opgepakt worden als daar voldoende dekking voor is en/of andere werkzaamheden of plannen (deels) vervallen.
- *Gemeentelijke diensten en voorzieningen handhaven op basisniveau.*
Zowel fysieke als sociale als publieke voorzieningen zijn op een (wettelijk vastgesteld) basis niveau. Emmeloord heeft daarbinnen de centrumfunctie (voorzieningen). Ombuigingen mogen niet leiden tot verloedering. Daar waar momenteel een plus aanwezig is, wordt dit verlaagd.
- *We streven naar efficiënte bedrijfsvoering, waar mogelijk kiezen we voor samenwerking met derden.*
Het huishoudboekje van de gemeente moet op orde zijn en blijven. We werken al steeds meer samen met verschillende gemeenten. Dit zetten we door voor die zaken waarvan duidelijk is dat samenvoeging/samenwerking en/of collectief optrekken bij nieuwe ontwikkelingen efficiency behaald zal worden.

We zien belastingverhoging als een laatste 'redmiddel' in een nijpende financiële situatie. De financiële situatie is op dit moment nijpend genoeg om een inkomstenverhoging te kunnen rechtvaardigen. Het is dát of verder snijden in en verlies van voorzieningen, wat eveneens niet prettig is voor onze inwoners.

6. Ombuigingsvoorstellen

In fase 2 van de bezuinigingen zijn de inwoners en het maatschappelijk middenveld al geconsulteerd⁴. Dit heeft geleid tot een 'begrotingswijzer'. In 2012 heeft een afstudeeronderzoek plaatsgevonden gericht op het in beeld brengen van de waardering van burgers van onze openbare ruimte. Hierbij is o.a. het burgerpanel ingezet. Ook heeft er een consultatie plaatsgevonden over de sociale structuurvisie. De uitkomsten van deze verschillende raadplegingen heeft als 'onderlegger' voor het college gefungeerd bij het opstellen van deze notitie. In bijlage II wordt op hoofdlijnen aangestipt hoe de bevolking tegen bezuinigingen aankijkt. Waar vindt men dat wel en waar niet of minder op bezuinigd kan worden. In bijlage III treft u het overzicht aan van de tijdens de themaraad van 18 maart 2013 geopperde bezuinigingen door de verschillende politieke partijen. Uiteraard zijn deze suggesties gewogen en waar mogelijk meegenomen bij de totstandkoming van de nu voorliggende ombuigingsvoorstellen.

In bijlage IV treft u een overzicht van de alle geïnventariseerde ombuigingsvoorstellen aan die een bijdrage kunnen leveren aan het structurele tekort, zoals in hoofdstuk 3 is geschetst. Dit is wat mogelijk is, zonder het maken van essentiële en moeilijk terug te draaien keuzes met betrekking tot de gemeentelijke voorzieningen. Verder bezuinigen betekent dat we als gemeentebestuur daadwerkelijk dit soort keuzes moeten gaan maken.

Totaal is vanuit Fase II een structurele bezuiniging gerealiseerd van € 1.720.000 op de bestuursdienst in 2014. Daarnaast heeft de directie al de maatregelen getroffen voor formatie die nu nog ten laste gebracht wordt van grondexploitaties. In het nu voorliggende overzicht ombuigingsvoorstellen is toch een extra taakstelling voor de bestuursdienst opgenomen. Tot op heden zijn bezuinigingen op de bestuursdienst gerealiseerd via 'slim personeelsbeleid', waarbij geen sprake is van gedwongen ontslagen. Het nu voorgestelde bedrag is wat maximaal nog mogelijk is zonder ontslag. De taakstelling op de gemeentelijke bestuursdienst bedraagt met de nu voorgestelde extra toevoeging 20% van het totaal te bezuinigen bedrag. Het is niet realistisch om te verwachten dat nog steeds hetzelfde werk, in hetzelfde tijdsbestek met de zelfde kwaliteit verricht wordt.

	2014	2015	2016	2017
Meerjarenbeeld	-1.171.717	-2.473.174	-2.882.383	-3.421.500
Ombuigingsvoorstellen	1.201.945	1.968.457	2.876.457	3.537.382
Vrije structurele ruimte	30.148	-505.717	-5.926	115.882

Voor het tekort in 2015 wordt via de beleidsplanning voorgesteld dit eenmalig te dekken uit het reserve beleidsplan.

7. Risico's

- **Bezuinigingen Rijk**
We hebben dit voorstel opgesteld met de kennis van nu. Ontwikkelingen worden scherp gevolgd en consequenties ten aanzien van het meerjarenresultaat worden in beeld gebracht. Zo zal een en ander ook bijgesteld worden op basis van de informatie die het bestuur ontvangt via de meicirculaire.

⁴ Het college heeft op 4 juli ook aangegeven dat zij de tijd te kort vinden, mede vanwege de vakantieperiode, om voor de 'deadline' voor de begroting 2013-2016 nog het burgerpanel in te zetten.

We attenderen op het feit dat los van de nu voorliggende ombuigingsvoorstellen er vanuit het Regeerakkoord ook sprake is van financiële taakstellingen die bij de diverse taakvelden zijn belegd. Zo worden de financiële consequenties die betrekking hebben op Krachtig Noordoostpolder binnen dat project opgepakt. En ligt er naast de al opgelegde taakstelling op onderwijshuisvesting van € 300.000 in fase II, een taakstelling van nog eens € 400.000. Onderzocht zal moeten worden op welke wijze met minder middelen toch in adequate onderwijshuisvesting te voorzien.

- Herstructurering en reservering kapitaalgoederen.
Het is al aangestipt: herstructurering kost geld. De Noordoostpolder bestaat al ruim 70 jaar en op verschillende gebieden is herstructurering gewenst. Bijkomend aspect is dat er in het verleden veel gekozen is voor 'out-of-pocket'- financiering en er onvoldoende middelen gereserveerd zijn voor herstructurering.
- Bestuursdienst
Een verdere verlaging van ambtelijke capaciteit zal leiden tot het niet meer kunnen uitvoeren van alle taken zoals deze nu uitgevoerd worden of het later of op lager kwaliteitsniveau uitvoeren van bepaalde taken. Dit geldt zeker ook voor de interne dienstverlening. Een dergelijke keuze vraagt om besluiten over taken die niet meer of op lager niveau mogen worden uitgevoerd. Om vanuit die wetenschap te kunnen bepalen waar overcapaciteit ontstaat. Tegelijkertijd komen er meer taken op de gemeente af, soms met onvoldoende middelen en zal er vanuit die optiek eerder een verschuiving van formatie plaatsvinden.

Uit het gehouden medewerkertevredenheidonderzoek 2012 is naar voren gekomen dat medewerkers al veel werkdruk en stress ervaren. Omdat dit de eerste meting was is niet te herleiden in hoeverre de ervaren hoge werkdruk veroorzaakt wordt door de al doorgevoerde bezuinigingen. Maar algemeen bekend is dat een (te) hoge werkdruk op langere termijn van negatieve invloed is op medewerkertevredenheid en ziekteverzuim.

BIJLAGEN