

Taskforce Financiën

Versie 0.4

Aanleiding

Op 15 november 2018 heeft de Raadsgroep Herindeling de Begroting 2019 voor de gemeente Westerkwartier behandeld. Het is in hoofdzaak een technische begroting waarin het aan het nieuwe gemeentebestuur is om daarin verdere keuzes te maken. Het resultaat van deze technische begroting is negatief, wat in sterke mate veroorzaakt wordt door de tekorten in de jeugdzorg. Met het treffen van een aantal maatregelen en taakstellingen komen we tot een sluitende begroting. De taakstellingen moeten nog nader worden ingevuld en uiteindelijk in de eerste drie begrotingsjaren worden geëffectueerd (2019 € 2,1 miljoen, 2020 € 1,3 miljoen, 2021 € 1,0 miljoen). Hiervoor is een Taskforce Financiën in het leven geroepen.

De Taskforce is bedoeld:

- om te zoeken naar de mogelijkheden van de inkleuring van de taakstellingen die in de eerste drie jaar van de nieuwe gemeente moeten worden gerealiseerd. Hoe kunnen we taakstellingen financieel concreet maken.

En daarbij ook expliciet te kijken naar:

- de haalbaarheid van de maatregelen die nu in de technische begroting zijn opgenomen (zeg maar de maatregelen die in de bijlagen 2 en 3 van de begroting zijn opgenomen).
- naar de ontwikkelingen uitgaven Sociaal Domein, waaronder de uitgaven jeugdhulp en hoe wij in het Westerkwartier hier meer grip op kunnen krijgen en beter op kunnen sturen.

Planning

Een taskforce is een tijdelijke organisatie met als doel in korte tijd op een bepaald knelpunt een aantal verbeteringen te forceren. De opdracht wordt in twee fasen uitgevoerd:

Fase 1

Op korte termijn, de periode november en december, zal de Taskforce een strategische verkenning doen van de maatregelen die we kunnen treffen. Het eindresultaat van deze korte termijnopdracht geeft richting voor het vervolg. Er wordt inzicht gegeven in de mogelijke richtingen die we zouden kunnen kiezen bij het treffen van de maatregelen. Met andere woorden aan welke knoppen zouden we kunnen draaien om de uitgaven bij te sturen dan wel extra inkomsten te kunnen genereren, en welke effecten heeft dat. Het eindresultaat wordt half december opgeleverd en kan als input worden gebruikt bij de coalitievorming van het nieuwe college.

Fase 2

Na 1 januari 2019 richt de Taskforce zich op de uitvoering van de keuzes die zijn gemaakt ten aanzien van de richting(en) en wordt er concreet invulling gegeven aan de realisatie van de taakstellingen en binnen welke termijn wij de acties uitvoeren.

Voorliggend document betreft de uitwerking van de eerste fase.

Context begroting Westerkwartier

Voor de totstandkoming van de technische begroting zijn de cijfers van de vier afzonderlijke begrotingen geordend tot een technische begroting Westerkwartier 2019. Hierin is rekening gehouden met nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen en financiële (autonome) ontwikkelingen evenals de harmonisatie-effecten van de herindeling. De komende periode zal de begroting moeten groeien van een 'heringedeelde begroting' naar een zelfstandige begroting Westerkwartier. Ervaringen van reeds eerder heringedeelde gemeenten zoals Midden-Groningen, leren ons dat tijd nodig is om gevoel te krijgen bij de cijfers in de begroting. Budgethouders moeten inzicht krijgen in de opbouw van de begroting en de ramingen van hun budgetten. De organisatie zal moeten wennen aan de manier van werken die past bij de schaal van de gemeente Westerkwartier (zogenoemde schaa sprong). Dat geldt zeker ook voor het werken met een begroting van € 170 miljoen. Bij de start van de nieuwe gemeente zal de voornaamste taak zijn grip krijgen op de bedrijfsvoering en het op orde brengen van de basis.

Een opgave van € 4,4 miljoen (verspreid over drie jaar) is noodzakelijk om een sluitende begroting te presenteren. Op een begroting van € 170 miljoen is dit te overzien. Er zullen echter vraagstukken voorbijkomen waarvoor geen snelle oplossing bestaat. Wijzigingen in bijvoorbeeld ambitie en/of bedrijfsvoering vragen vaak tijd om doorgevoerd te worden. Bij de invulling van de taakstellingen zal daarom zowel naar de korte als lange termijn gekeken moeten worden. Indien we vasthouden aan de omvang van de taakstelling zoals die er nu ligt, impliceert dit dat het coalitieakkoord beleidsarm moet worden ingestoken. De begroting biedt dan immers geen ruimte voor nieuw beleid. Daarom is het verstandig om ruimer in te zetten op de taakstellingen, om zo voldoende ruimte te bieden aan het nieuwe gemeentebestuur om keuzes te maken.

Iedere organisatie die toekomstbesteding is, kent een balans tussen ambitie, organisatie en financiën. De ambitie moet betaald kunnen worden en vervolgens moet die kunnen worden georganiseerd. Dit document geeft mogelijke richtingen aan die we kunnen kiezen bij het treffen van maatregelen. Deze richtingen kunnen niet los worden gezien van het fundament van onze organisatie: ons DNA (Dichtbij, Nuchter en Ambitieuw) zoals dat is opgenomen in onze contourenschets. De mogelijk te treffen maatregelen moeten worden gezien in het licht van deze contourenschets. In welke mate zijn ze van invloed op onze waarden en filosofie? Kunnen we daarmee nog de gemeente zijn die we willen zijn? Voorop staat dat er verantwoord omgegaan moet worden met de effectuering van de taakstellingen. We richten ons daarbij op een financieel gezonde basis en oplossingen die bijdragen aan een structureel evenwichtige begroting.

Dashboard

De strategische verkenning is vooral gericht op het inventariseren van mogelijke maatregelen, de zogenoemde 'knoppen' waar we aan kunnen draaien. Hierbij is geen enkel onderwerp uitgezonderd. Vervolgens is het aan het gemeentebestuur om een discussie te voeren over wenselijke en niet wenselijke richtingen.

We hebben de maatregelen geïnventariseerd vanuit het dashboard principe. Per maatregel wordt aangegeven wat het betekent als aan deze knop gedraaid wordt:

- Heeft de maatregel effect op korte of lange termijn
- Wat is de maatschappelijke impact (groot – gering)
- Wat levert het financieel op (veel – weinig / incidenteel - structureel)
- Is voorafgaand aan de maatregel nog een investering nodig (in mensen of middelen)
- Wat zijn de risico's. Deze kunnen intern zijn (bv. financieel, juridisch, afbreuk/imago, organisatorisch) of extern (bv. economisch, politiek-maatschappelijk)
- Wat zijn mogelijke politieke consequenties

De aangegeven rubricering is globaal. Bij uitwerking van de maatregelen kunnen effect, impact en financiële opbrengst gedetailleerder worden aangegeven.

Als gemeente moeten we daarbij rekening houden met wat wettelijk verplicht is, in die zin zijn wij niet vrij onze ambitie te kiezen¹. Ook doen zich elk jaar (onvoorziene) ontwikkelingen voor, bijvoorbeeld als gevolg van wetswijzigingen of gewijzigd economisch perspectief, die effecten hebben op de begroting van onze gemeente. De concrete invulling van de maatregelen (fase 2) zal binnen dit speelveld beoordeeld moeten worden.

¹ Van de gemeentelijke inkomsten is ongeveer 41% vrijelijk te besteden. Slechts 80% daarvan is op korte termijn te beïnvloeden (House of Performance, *Bezuinigen binnen gemeenten*).

Dashboard

Maatregel	Effect (korte – lange termijn)	Maatschappelijke impact (groot – gering)	Wat levert het financieel op (veel – weinig / incidenteel – structureel)	Investering nodig (mensen – middelen)	Risico's (intern – extern)	Politieke consequenties
Financieel-technische maatregelen, zoals: - Afschrijvingstermijnen, activering (toerekening) uren - Beoordeling stelposten - Benchmark (hoe verhoudt begroting Westerkwartier zich tot vergelijkbare gemeenten? Wat voor financiële oplossingen hebben andere gemeenten?)	Korte termijn	Gering	Afhankelijk van maatregel / structureel	N.v.t.	Intern	Weinig tot geen
Doorlichten budgetten / investeringen (temporiseren, uitstellen, afstellen)	Korte termijn	Groot	Veel, structureel	N.v.t.	Intern en extern	Afstellen budgetten / investeringen kan gevolgen hebben voor voorzieningenniveau, maatschappelijke impact is groot (afbreukrisico, kapitaalvernietiging)
Kaasschaafmethode, bv. elk team krijgt opdracht om uitgaven met x% terug te brengen	Korte termijn	Gering	Afhankelijk van % / structureel	N.v.t.	Intern	Weinig tot geen
Benutten reserves – weerstandsvermogen inzetten ² - Beoordeling minimaal gewenst niveau (welk risiconiveau is aanvaardbaar)	Korte termijn	Gering	Veel / incidenteel	N.v.t.	Intern	Beperkt. Pas in geval van financiële tegenvallers is de aanwezigheid van reserves van belang.

² Parallel aan de Taskforce ligt er een opdracht tot het onderzoeken van het weerstandsvermogen van de nieuwe gemeente Westerkwartier. De resultaten hiervan worden eind 2018 verwacht.

Maatregel	Effect (korte – lange termijn)	Maatschappelijke impact (groot – gering)	Wat levert het financieel op (veel – weinig / incidenteel – structureel)	Investering nodig (mensen – middelen)	Risico's (intern – extern)	Politieke consequenties
Bedrijfsvoering: - Digitalisering, oa. betere benutting gegevens, procesverbetering - Dienstverlening - Verduurzaming gemeentelijke gebouwen/accommodaties	Lange termijn	Groot	Veel / structureel	Middelen	Intern en extern	Mogelijke impact op DNA / visie contourenschets. Kunnen we nog gemeente zijn die we willen zijn?
Inkoopbeleid – efficiënter inkopen / marktwerking	Korte termijn	Gering	Afhankelijk van inkoopvolume / structureel	N.v.t.	Intern	Mogelijke impact op lokale markt/ midden- en kleinbedrijf
Oud voor nieuw (oud beleid inruilen voor nieuwe wensen)	Korte termijn	Afhankelijk van maatregel	Veel / incidenteel en structureel	N.v.t.	Intern en extern	Mogelijke maatschappelijke impact, afbreukrisico (geloofwaardigheid, consistentie beleid)
Meer eigen inkomsten genereren: - Belastingen (bv. OZB) / heffingen en rechten (bv. begraafrecht) - Huurinkomsten (bv. sportaccommodaties) - Verkoop vastgoed - Grondexploitatie	Korte en lange termijn	Afhankelijk van maatregel	Veel / incidenteel en structureel	N.v.t.	Intern en extern	Maatschappelijk draagvlak lastenverzwaring is gering
Stimuleren burgerkracht (bv. onderhoud eigen leefomgeving) - Instellen burger- / buurtbudgetten	Lange termijn	Groot	Weinig	Middelen	Extern	Veranderende rol: meer faciliteren dan regisseren

Maatregel	Effect (korte – lange termijn)	Maatschappelijke impact (groot – gering)	Wat levert het financieel op (veel – weinig / incidenteel – structureel)	Investering nodig (mensen – middelen)	Risico's (intern – extern)	Politieke consequenties
Subsidies - Reductie subsidieverlening (schrappen of verlagen) - Benutten subsidieregelingen (provinciaal / Europees)	Lange termijn	Groot	Afhankelijk van maatregelen / incidenteel en structureel	N.v.t.	Intern en extern	Kunnen instellingen nog aan (gemeentelijke/ maatschappelijke) doelstellingen voldoen? Gevolgen zijn direct merkbaar in de samenleving.
Samenwerking - Lokaal / regionaal	Lange termijn	Gering	Weinig	Mensen / middelen	Intern en extern	Effecten democratische kwaliteit en effectiviteit (+ en -)
Kerntakendiscussie - Focus op taken (stoppen of verminderen van taken) - Zelf doen of uitbesteden (privatiseren)	Lange termijn	Groot	Afhankelijk van maatregel	Mensen / middelen	Intern en extern	Grote impact op DNA / visie contourenschets. Kunnen we nog gemeente zijn die we willen zijn?

Strategische keuzes

Doel van de eerste fase van de Taskforce is om de nieuwe raad in staat te stellen strategische keuzes te maken. Om de politieke discussie scherp te kunnen voeren is een integrale benadering van de invulling van de taakstellingen nodig. De raad maakt uit aan welke zaken geld wordt besteed en hoe de middelen verdeeld worden. De oplossing zal meestal liggen in een combinatie van maatregelen. Het dashboard biedt ingrediënten waaruit een aantal strategische keuzes kan worden gedistilleerd:

Tijdsbestek

De taakstellingen zijn nodig om de tekorten in de eerste jaren weg te werken. Hierbij passen korte termijn en/of incidentele maatregelen. Indien we daarnaast ook naar de toekomst toe extra structurele ruimte willen creëren in onze begroting, dan passen daarbij veelal meer structurele maatregelen. Dit zijn tegelijkertijd maatregelen die meer tijd vragen om doorgevoerd te worden.

Maatschappelijke impact

De mogelijke maatregelen laten zich onderscheiden in maatregelen die veel ingrijpen in de lokale samenleving (bijvoorbeeld het stopzetten van subsidies en het afstellen van investeringen) met daaraan gekoppeld de politieke gevoeligheid en maatregelen die daarin veel minder merkbaar zijn (zoals technische wijzigingen van de begrotingssystematiek).

Scope

De scope van de taakstellingen kan verschillend zijn.

- Richten wij ons in basis op dat deel van onze begroting waar zich de tekorten voordoen? Zo laten de ontwikkelingen in het sociaal domein, en met name de jeugdzorg, een redelijk groot tekort zien. Betekent dit dat de maatregelen ook binnen dit deel van de begroting moeten worden gerealiseerd? Of kiezen wij bij het treffen van maatregelen voor een meer integrale aanpak, ongeacht waardoor de tekorten ontstaan. Met andere woorden: moeten andere programma's een bijdrage leveren aan het wegwerken van de tekorten van een specifiek beleidsterrein, zoals bijvoorbeeld de jeugdzorg.
- Richten wij ons bij het treffen van maatregelen op het genereren van extra inkomsten of het beperken van de uitgaven. En als wij ons richten op uitgaven gaan we dan bijvoorbeeld een kerntakendiscussie voeren?

Reserves

Reserves zijn een belangrijk middel om tegenvallers te bekostigen. De Algemene Reserve is vrij besteedbaar en maakt onderdeel uit van ons weerstandsvermogen. Het weerstandsvermogen van de nieuwe gemeente Westerkwartier is inmiddels in beeld gebracht. Op grond van de eerste verkenningen blijkt dat de Algemene Reserve een omvang van ruim € 13 mln moet hebben voor een gemeente van onze omvang. Dat bedrag is hetzelfde als de optelsom van het weerstandsvermogen van de vier gemeenten afzonderlijk zoals vastgelegd in de programmabegroting 2019. De nieuwe gemeenteraad zal zich een oordeel moeten vormen over de omvang en samenstelling van het weerstandsvermogen. Welk niveau vindt de gemeenteraad acceptabel om het risicoprofiel van de gemeente op te kunnen vangen? Het is immers toegestaan om tijdelijk een lager weerstandsvermogen te hebben. Is de gemeenteraad bereid het weerstandsvermogen in te zetten om de tekorten in de eerste drie jaren op te vangen? De omvang van de ABR bedraagt ten tijde van dit advies € 13 mln. Die biedt dus in eerste instantie geen soelaas om de taakstelling deels op te vangen, tenzij wordt gekozen voor een tijdelijk lagere dekking. Daarnaast kan worden gekeken naar toepasselijke bestemmingsreserves.

Overwegingen

Met het dashboard en de ingrediënten tijdsbestek, maatschappelijke impact, scope en inzet reserves wordt inzicht gegeven in de mogelijke richtingen die we zouden kunnen kiezen bij het treffen van de maatregelen. Bij het maken van keuzes is de context van de begroting van belang. Hierboven is gesteld dat tijd nodig is om gevoel te krijgen bij de cijfers in de begroting. Bij de start van de nieuwe gemeente is het belangrijk om grip te krijgen op de bedrijfsvoering en het op orde brengen van de basis.

In de loop van 2019 ontstaat meer inzicht in de kosten en in de opbrengsten van de gemeente Westerkwartier.

Tot slot

Wij verwachten dat dit document het nieuwe gemeentebestuur kan ondersteunen bij het maken van gerichte en weloverwogen keuzes voor de invulling van de taakstellingen. Dit document kan niet los worden gezien van de technische begroting, programmabegroting (inclusief de risicoparagraaf) en het bestuurlijk overdrachtsdocument. Deze documenten tezamen vormen voor de nieuwe raad en college van de gemeente Westerkwartier een goede basis om in samenspel met de inwoners de gewenste (politieke) koers te varen van het Westerkwartier.