

Onderwerp: Programmabegroting 2021

Ons kenmerk: 20RV000090

Nummer:

Elst, 29 september 2020

AAN DE RAAD

1. Voorstel

1. De uitgangspunten voor de begroting 2021-2024 vaststellen
2. De programmabegroting 2021-2024 vaststellen
3. Een aanvullend krediet van € 4 miljoen beschikbaar stellen voor Afslag 38

2. Inleiding

Voor u ligt de Programmabegroting 2021-2024. Deze begroting is in een bijzondere tijd tot stand gekomen en dat heeft zijn invloed op zowel het proces als de inhoud. Door de coronacrisis was er een kaderbrief in plaats van een kadernota waarin we vooruitblikten op de financiële verwachtingen voor de komende vier jaar. Die verwachtingen bleken niet rooskleurig en in aanloop naar de programmabegroting 2021 hebben we een tweetal sporen uitgezet om met elkaar weer terug te keren naar een robuust en structureel financieel evenwicht.

Het eerste spoor richt zich op de kortere termijn, waarin we op zoek gingen naar maatregelen voor een structureel sluitende begroting 2021, het tweede spoor gaat niet alleen verder in de tijd, maar zal consequenties hebben voor ons beleid en daarmee voor de inwoners van Overbetuwe. Dit vereist een goede voorbereiding en een zorgvuldige politieke afweging, waarvan de resultaten via de kadernota 2022 landen in de programma begroting 2022.

Uitgangspunten begroting 2021-2024

Het ramen van meerjarige lasten en baten kan op diverse manieren. Jaarlijks bepaalt uw raad in de kadernota welke uitgangspunten ten grondslag liggen aan de komende begroting. De coronapandemie maakte de kaderstelling dit jaar niet mogelijk en daarom leggen we de uitgangspunten van de programmabegroting 2021 nu ter vaststelling aan u voor.

De meeste uitgangspunten zijn ongewijzigd ten opzichte van voorgaande jaren. Dat wil zeggen dat alleen de waardes zijn aangepast op basis van de afgesproken normen. Dat geldt niet voor de uitgangspunten “hoogte van de prijsinflatie” en “duur van de inflatie”.

Hoogte prijsinflatie

In de begroting 2020 werd duidelijk dat de norm “afwijking van de nullijn” (€ 138.000) ontoereikend was. U verhoogde de ruimte voor prijsinflatie met € 2 ton en verzocht het college om met een alternatieve norm te komen. Als alternatief stellen we voor om de prijsinflatie in de begroting te berekenen op basis van de Index Materiële Overheidsconsumptie (IMOC). Dit indexcijfer geeft een goede inschatting van de overheidsuitgaven en wordt door meerdere gemeenten gebruikt.

Duur van de inflatie

Gemeenten kunnen de inflatie alleen ramen voor het 1^e jaar van het meerjarenperspectief (constant) of ook voor de daarop volgende jaren van het perspectief (doorlopend). Tot dusverre raadden wij de inflatie doorlopend, dus voor alle jaren. Vanzelfsprekend neemt de onzekerheid

toe naarmate we de inflatie proberen te voorspellen op een langere termijn. We zitten momenteel bovendien in onzekere tijden. Het is nog onbekend hoe de economie zich gaat ontwikkelen tijdens en na de corona crisis. In deze situatie vinden wij het passend om voor de inflatie niet te ver vooruit te kijken en stellen wij voor om de inflatie voortaan constant, dus dat wil zeggen alleen voor het 1e begrotingsjaar, te ramen. Dat verhoogt de nauwkeurigheid van onze ramingen en de betrouwbaarheid van onze begroting.

In bijlage 1 zijn alle uitgangspunten voor het meerjarenperspectief 2021-2024 opgenomen.

OZB verhoging

Om een structureel sluitende begroting 2021 aan te bieden ontkomen we niet aan een verhoging van de onroerende zaakbelasting. Deze belasting is, naast de algemene uitkering, de belangrijkste structurele inkomstenbron van de gemeente. Al vele jaren hebben we kunnen volstaan met verhoging van de OZB tarieven op basis van inflatie. Nu we te maken hebben met wegvallende inkomsten in combinatie met een structurele stijging van de lasten, door bijvoorbeeld het sociaal domein, ontstaat de urgentie om, als een van de maatregelen een verhoging van de onroerende zaakbelasting door te voeren. Dit is noodzakelijk om het huidige voorzieningenniveau voor de inwoners en bedrijven van Overbetuwe op peil te houden. Ons college onderstreept dat Overbetuwe lage woonlasten heeft en houdt. Daar hechten wij aan. Ook met de verhoging die wij nu voorstellen, blijft Overbetuwe één van de gemeenten met de laagste woonlasten. De tabel in het hoofdstuk Financiën laat dat zien.

De programmabegroting 2021-2024

In de Kaderbrief werd duidelijk dat we te maken gaan krijgen met een structureel begrotingstekort. Dit perspectief was gebaseerd op de raadsbesluiten tot en met maart aangevuld met de structurele effecten van de eerste bestuurlijke rapportage 2020 en de aanpassing van de uitgangspunten zoals hierboven beschreven.

	2021	2022	2023	2024
Saldo Kaderbrief 2021	-5.892	-6.185	-6.908	-8.647

Bij het opstellen van de Kaderbrief was een aantal ontwikkelingen, zoals de meicirculaire, de structurele doorwerking van 2^e bestuurlijke rapportage en de aanvullende lasten voor de uitvoering van het bestaande beleid, nog niet verwerkt. Deze ontwikkelingen leidden tot een geactualiseerde en lagere opgave voor de heroverwegingen.

	2021	2022	2023	2024
Opgave spoor 1 en 2	-5.275	-5.321	-6.312	-8.234

De opgave om tot een sluitende begroting 2021 te komen bedraagt daarmee afgerond € 5,3 miljoen. Wij zijn van mening dat we dit resultaat op de korte termijn kunnen realiseren met de volgende voorstellen. :

1. Aanpassingen afschrijvingsmethodiek gemeentehuis	€ 140.000
2. Besparing op personeelsbudget	€ 345.000
3. Besparing op organisatiekosten	€ 300.000
4. Diverse besparingen op reguliere taakvelden	€ 192.000
5. Bevroren van de lasten Sociaal Domein op niveau 2020	€ 1.759.000
6. Verhoging bouwleges	€ 150.000
7. Hogere algemene uitkering door vervallen opschalingskorting	€ 356.000
8. Inzet opbrengst precariobelasting kabels en leidingen	€ 1.500.000
9. Verhoging Onroerende Zaak Belasting met 7%	€ 533.000
	€ 5.275.000

Structureel karakter versus structureel effect

Met uitzondering van de voorstellen 7 en 8 werken de financiële effecten ervan door in het meerjarige perspectief. De algemene uitkering (7) en de gemeentelijke belastingen (8) zijn naar hun aard structurele inkomstenbronnen. Dit betekent dat het vervallen van de opschalingskorting en de inzet van de precario opbrengst kabels en leidingen beiden bijdragen aan een structureel sluitende begroting 2021, maar dat deze oplossingen geen effect hebben op de jaren erna. Onze begroting laat in de jaren 2022, 2023 en 2024 tekorten zien van respectievelijk € 1,4 miljoen, 2 miljoen en € 3,6 miljoen. Mocht uw en onze zoektocht naar dekkingsmiddelen in het kader van spoor 2 niet tot voldoende resultaat leiden, dan bestaat de mogelijkheid dat we de genoemde tekorten moeten dekken door een verhoging van de onroerende zaak belasting.

De besparing op de organisatiekosten die we u voorstellen (3) zijn in 2021 realistisch. Of dit ook geldt voor de jaren erna, hangt af van de evaluatie van het personeelsbudget. De evaluatie vindt plaats in aanloop naar de kadernota 2022. Wanneer de evaluatie daartoe aanleiding geeft, komen we in de kadernota met een alternatief dekkingsvoorstel.

In onderstaande tabel is het effect van deze voorstellen op het meerjarig perspectief, en daarmee op de opgave voor spoor 2, in beeld gebracht.

	2021	2022	2023	2024
Opgave spoor 1 en 2	-5.275	-5.321	-6.312	-8.234
aanpassing afschrijvingsmethode gemeentehuis	140	140	140	140
lasten sociaal domein op niveau 2020	1.759	2.418	2.810	3.071
diverse besparingen op taakvelden	537	422	422	422
verhoging kostendekkende bouwleges	150	150	150	150
gedeeltelijke inzet precario opbrengst kabels en leidingen	1.500			
vervallen opschalingskorting op gemeentefonds	356			
besparing organisatiekosten	300	300	300	300
verhoging OZB 2021 (7%)	533	533	533	533
	5.275	3.963	4.355	4.616
Opgave voor heroverwegingen in spoor 2	0	-1.358	-1.957	-3.618

Effect van de septembercirculaire 2020

Twee weken geleden verscheen de septembercirculaire. Deze circulaire heeft, met uitzondering van 2022, een nadelig effect op het hierboven geschetste perspectief. Voor 2021 kan het nadeel dat hierdoor ontstaat gedekt worden uit de precario opbrengst kabels en leidingen. De effecten voor de jaren erna beïnvloeden de heroverwegingsopgave van spoor 2.

	2021	2022	2023	2024
Opgave voor heroverwegingen in spoor 2	0	-1.358	-1.957	-3.618
Septembercirculaire 2020	-269	727	-39	-102
dekking precario opbrengst kabels en leidingen in 2021	269			
actuele opgave voor spoor 2	0	-631	-1.996	-3.720

De mutaties van de septembercirculaire worden via een begrotingswijziging aan u voorgelegd.

Weerstandvermogen

De algemene reserve is het instrument waarmee we de eenmalige risico's opvangen. De afgelopen jaren groeide deze reserve vooral door de incidentele opbrengsten van grondexploitaties en precarioheffing kabels en leidingen. De vorming van een bestemmingsreserve voor het Sociaal Domein en de dekking van incidentele nieuwe lasten zorgden voor een daling van de algemene reserve.

Verwachte verloop van de reserve

We verwachten dat er begin 2021 € 8,7 miljoen in de algemene reserve zit. Ons risicoprofiel bedraagt op dat moment € 8,2 miljoen. We zijn dus net in staat om onze risico's af te dekken via de algemene reserve.

De algemene reserve wordt in 2021 nog één keer aangevuld een deel van de precario opbrengst kabels en leiding. De verdere toename van de reserve is afhankelijk van daadwerkelijk te realiseren rekeningresultaten. Het behalen van een positief rekeningresultaat vraagt om een goede sturing op budgetten, risico's en bestuurlijke voorstellen die leiden tot een groei van de begroting.

Corona effecten

De uitbraak van het Corona-virus heeft een nieuwe werkelijkheid gecreëerd. In eerste instantie was de inzet van de gemeente vooral gericht op het bestrijden van het virus, het continueren van de dienstverlening en het verlenen van steun aan inwoners, ondernemers en instellingen. Inmiddels is de controlefase aangebroken en zal, afhankelijk van de ontwikkeling van corona, blijken of deze fase kan overgaan in het normaliseren van de situatie of dat de ingezette maatregelen (gedeeltelijk) worden verlengd of zelfs opnieuw moeten worden ingezet.

Hoe groot de gevolgen uiteindelijk zullen zijn, hangt van vele factoren af. Van de provincie en het Rijk ontvangen we middelen ter dekking van kosten en inkomstenderving gemoeid met de coronacrisis. We gaan er daarbij vooralsnog vanuit dat we daarmee de lasten volledig kunnen opvangen. Desondanks bestaat de mogelijkheid dat als gevolg van de crisis diverse bijkomende effecten kunnen optreden, waarvoor we zelf de lasten moeten dragen. Dit is onderdeel van ons risicoprofiel.

De mogelijkheid is aanwezig dat we als gevolg van deze crisis in onze exploitatie structureel met hogere lasten en/of lagere inkomsten worden geconfronteerd. Of en in welke mate dit het geval zal zijn, is nog niet in te schatten.

Afslag 38

In de afgelopen periode hebben de provincie, gemeente Nijmegen en gemeente Overbetuwe gezamenlijk maatregelen onderzocht om te komen tot een robuuste, toekomstbestendige reconstructie van Afslag 38. Recent is er een intentieafpraak gemaakt over de verdeling van het resterende bedrag, waarbij de gemeenten elk € 4 miljoen extra zullen bijdragen en de provincie € 6 miljoen. Als de partijen deze extra bijdrage in de begrotingen hebben bekrachtigd, volgt de gezamenlijke uitwerking van de plannen. Dit is de reden waarom wij u nu een beslispunt over Afslag 38 voorleggen. Na de definitieve planvorming komen we me een afzonderlijk inhoudelijk raadsvoorstel.

Met de totale investering voor de aanpassing van de infrastructuur is € 27,9 miljoen gemoeid. Dit is 14 miljoen euro meer dan eerder door de partijen voor Afslag 38 was gereserveerd. Er is een intentieafpraak gemaakt over de verdeling van het resterende bedrag.

	Oorspronkelijke bijdrage	Aanvullende bijdrage	Totale bijdrage	%
Gemeente Overbetuwe	3,2 mio	4,0 mio	7,2 mio	26%
Gemeente Nijmegen	4,4 mio	4,0 mio	8,4 mio	30%
Provincie Gelderland	2,0 mio	6,0 mio	8,0 mio	29%
Rijk	4,3 mio	-	4,3 mio	15%
	13,9 mio	14 mio	27,9 mio	100%

In de komende periode zullen de plannen verder worden uitgewerkt en zal meer duidelijkheid ontstaan over de uitvoering ervan. De verwachting is dat realisatie van de plannen nog enkele jaren op zich zal laten wachten. Dit betekent dat de extra lasten zich waarschijnlijk voor gaan

doen in 2025. De intentie is wel dat de aanpassing van de afslag zal zijn uitgevoerd voordat de Railterminal Gelderland in gebruik wordt genomen.

3. Doel en beoogd effect

De gemeenteraad heeft het budgetrecht. Met de vaststelling van de programmabegroting stuurt de gemeenteraad op de beleidsmatige speerpunten, stelt budgetten die in 2021 nodig zijn voor de uitvoering van het vastgestelde beleid beschikbaar en vormt zich een beeld van het structurele meerjarenperspectief.

Door in te stemmen met een aanvullend krediet voor de Afslag 38, bekrachtigt uw raad de afspraken met de overige partners, waarna het proces verder doorgang kan vinden.

4. Argumenten

1.1 *Bij de huidige omzet van onze begroting past een andere norm voor de prijsstijgingen.*

De omzet van onze begroting nam de afgelopen jaren fors toe door decentralisatie en uitbreiding van taken. Hierdoor steeg het prijsgevoelige deel van onze begroting. De werkelijke prijsstijgingen overstijgen de afgesproken norm "afwijking van de nullijn" (€ 138.000). Het was een aantal jaren mogelijk om door efficiencymaatregelen en economische recessie de prijsstijgingen binnen deze norm op te vangen. Echter de groei van onze omzet vraagt om een passende normering voor de prijsinflatie.

1.2. *Het hanteren van constante prijzen vergroot de betrouwbaarheid van de begroting.*

De ontwikkeling van toekomstige prijsstijgingen en de ontwikkeling van onze begroting zijn onzeker. De onzekerheid wordt groter naarmate we verder in de toekomst kijken. Door alleen de prijsinflatie voor het 1^e begrotingsjaar te calculeren, wordt het meerjarenperspectief van onze begroting minder door deze onzekerheid beïnvloed.

2.1 *Voor een sluitende begroting 2021 zijn maatregelen nodig, waaronder een verhoging van de onroerende zaak belasting.*

Om een sluitende begroting 2021 te realiseren is een pakket van maatregelen nodig dat optelt tot € 5,3 miljoen. De verhoging van de onroerende zaak belasting komt neer op een stijging van de tarieven met 7%.

2.2 *OZB tarief van Overbetuwe blijft zowel landelijk als regionaal nog steeds laag*

In de paragraaf Financiën hebben we in beeld gebracht hoe het nieuwe, verhoogde, OZB tarief zich verhoudt tot de landelijke en regionale tarieven van 2020. Daaruit blijkt dat het nieuwe OZB tarief nog steeds onder de vergelijkbare tarieven blijft. Het is overigens aannemelijk dat ook de landelijke en regionale tarieven voor 2021, verhoogd zullen worden.

3.1 *De verbetering van de ontsluiting van Knoop 38 is essentieel voor de regio*

Knoop 38 is een logistieke hotspot waarin logistieke bedrijven op Park 15 en straks De Grift en de Railterminal Gelderland samenkomen. Het gebied ligt tussen de nieuwe en bestaande woongebieden van Elst en Nijmegen en herbergt een belangrijke noord-zuidverbinding voor onder andere scholieren.

3.2 *Met de nieuwe maatregelen wordt niet alleen een robuuste oplossing voor het gemotoriseerde verkeer geboden, maar er ontstaat ook een snelle en verkeersveilige situatie voor fietsers*

Door de aanpassingen aan de infrastructuur ontstaat een structurele oplossing voor de doorstroming van het (vracht)autoverkeer en het openbaar vervoer en ontstaat een verkeersveilige situatie voor alle verkeersdeelnemers.

3.3 *In de afspraken wordt voor fietsers rekening gehouden met een ongelijkvloerse kruising met de toekomstige ontsluitingsweg naar de Railterminal Gelderland*

In de investeringsraming van € 27,9 miljoen is rekening gehouden met de realisatie van een ongelijkvloerse kruising. In de komende periode worden de plannen voor



Afslag 38 verder uitgewerkt, waarbij de veiligheid van het fietsverkeer bij de kruising met de ontsluitingsweg van Railterminal Gelderland wordt meegenomen.

5. Kanttekeningen en risico's

2.1 Het resultaat van deze begroting wordt beïnvloed door de septembercirculaire

De septembercirculaire heeft voor 2021 een nadelig en de overige jaren een voordelig effect.

6. Financiën

De geraamde opbrengst van de onroerende zaakbelasting is in de programmabegroting 2021 gebaseerd op een inflatie verhoging van 1,7% aangevuld met een extra verhoging van € 533.000. Hieronder ziet u wat deze verhoging betekent voor de OZB aanslag 2021 in Overbetuwe. We hebben ook voor u beeld gebracht hoe deze aanslag zich verhoudt tot de landelijke en regionale OZB tarieven van 2020.

Evenredige stijging bij alle objecten:	stijging: 533.000 +1,7% inflatie			aanslag OZB			
	8,7% woningen 8,7% niet-woningen			OZB 2021 Overbetuwe	landelijk gemiddeld 2020 (Coelo)	Lingewaard 2020	Nederbetuwe 2020
Voorbeelden:	waarde	stijging OZB	stijging in %				
Omschrijving							
gemiddelde woning (eig)	265.000	23	8,7%	291	292	444	391
winkel (eig)	265.000	35	8,7%	437	768	798	573
winkel (eig. + gebruik)	265.000	63	8,7%	791	1.343	1.437	994
boerderij (eig.)	400.000	53	8,7%	660	1.159	1.205	864
boerderij (eig. + gebruik)	400.000	96	8,7%	1.193	2.028	2.168	1.500
bedrijfspand (eig.)	750.000	99	8,7%	1.237	2.174	2.260	1.621
bedrijfspand (eig. + gebruik)	750.000	179	8,7%	2.238	3.802	4.066	2.813

7. Vervolg

Planning

2 oktober	raad ontvangt programmabegroting
14 oktober	begrotingsmarkt
16 oktober	indienen resterende vragen
28 oktober	raad ontvangt antwoorden resterende vragen
30 oktober	deadline indienen moties en amendementen
3 november	begrotingsraad

Communicatie

De pers is geïnformeerd aan de hand van een persbericht.

Participatie

Niet van toepassing

Evaluatie

Niet van toepassing

HET COLLEGE VAN BURGEMEESTER EN WETHOUDERS,
de gemeentesecretaris, de burgemeester,
P.J.E. Breukers R.P. Hoytink-Roubos

8. Relevante stukken

1. 20BIJ11455 Programmabegroting 2021
2. 20RB000109 Raadsbesluit

Portefeuillehouder: B.E. Faber-de Lange

De behandelend ambtenaar is L. Sennef. Technische vragen dienen uiterlijk de donderdagmorgen om 08.00 uur voor de betreffende politieke avond te worden gesteld via griffie@overbetuwe.nl.

Bijlage 1: Uitgangspunten programmabegroting 2021

Beleidsmatige uitgangspunten			
1	Ramingen zijn realistisch en		
2	Structurele lasten worden met structurele baten gedekt		
3	Nieuwe uitgaven worden getemperd en zijn alleen mogelijk als bestaand beleid in gelijke mate wordt ingeperkt		
	Financiële uitgangspunten	Voorstel	Waarde
1	De algemene uitkering is gebaseerd op de meicirculaire 2020		
2	De meerjarenramingen zijn gebaseerd op constante lonen en prijzen		
3	Aantal inwoners op 01-01-2021	Werkelijk aantal op 01-01-2020 plus inschatting groei in 2020 op basis van woningbouwprogramma	
4	Rente		
	• investeringen	Conform BBV	2,0%
	• grondexploitaties	Conform BBV	1,66%
	• kortlopende leningen	Inschatting gebaseerd op de actuele markttrente	0,5%
	• nieuwe langlopende leningen	Inschatting gebaseerd op de actuele markttrente	2,0%
5	Formatie en salarissen		
	• formatie	Overbetuwenorm	0
	• salarissen • sociale lasten	Verwachte cao ontwikkeling Gemiddelde stijging afgelopen jaren	3% (2,5% + 0,5%)
6	Prijsinflatie	Index Materiele Overheidsconsumptie (IMOC)	1,7%
7	Bijdrage verbonden partijen	Op basis van conceptbegroting verbonden partij. Indien de begroting ontbreekt geldt de prijsinflatie	1,7%
9	Belastingen		
	• Onroerende Zaak Belasting	Verhogen met prijsinflatie	1,7%
	• Toeristenbelasting	Verhogen met prijsinflatie	1,7%
	• Hondenbelasting	Verhogen met prijsinflatie	1,7%
	• Precariobelasting	Verhogen met prijsinflatie	1,7%
10	Heffingen		
	• Marktgeden	Verhogen met prijsinflatie	1,7%
	• Begraafrechten	Verhogen met prijsinflatie	1,7%
	• Leges	Verhogen met prijsinflatie	1,7%
	• Rioolrecht	100 % kostendekkend	1,7%
	• Afvalstoffenheffing	100 % kostendekkend	1,7%
11	Huuropbrengsten	Conform opdracht Vastgoedvisie 2018	

Bijlage 2: Effect septembercirculaire 2020

Verschil met meircirc. 2020 (begr. 2021)	131.819,37	740.004,01	-26.188,40	-89.158,29
AF: al verwerkt in begroting 2021 (opschal.)	-356.000,00			
AF: doorbetaling aan SW-bedrijf				
AF: reservering compensatie corona ????				
AF: taakmutaties (reservering)	-45.051,00	-13.000,00	-13.000,00	-13.000,00
Budgettair verschil met meircirc. 2020	-269.231,63	727.004,01	-39.188,40	-102.158,29

De tabel en de toelichting wordt donderdagmorgen aangepast aan de hand van het collegevoorstel over de septembercirculaire