

# Raadsvoorstel

## Onderwerp

Vaststellen van de programmabegroting voor 2011  
en het dekkingsvoorstel 2011

## Begrotingswijziging

## Datum raadsvergadering

29 maart 2011

## Commissie

### Portefeuillehouder

Dhr. P. Ploeg

### Organisatieonderdeel

Interne dienstverlening

### Opsteller

M. Buckx

## Agendanummer

9 i

## Registratie nummer

Aan de gemeenteraad

## Voorstel

Het college van burgemeester en wethouders stelt de raad voor te besluiten:

1. per programma het volgende vast te stellen:
  - de beoogde maatschappelijke effecten;
  - de voorgenomen prestaties om de maatschappelijke effecten te bereiken;
2. de paragrafen vast te stellen;
3. de investeringsstaat 2011 vast te stellen;
4. de Programmabegroting 2011 eenmalig sluitend te maken door het voorgestelde dekkingsplan vast te stellen en de begroting overeenkomstig aan te passen;
5. daarmee de Programmabegroting 2011 vast te stellen en ter goedkeuring in te zenden aan gedeputeerde staten van Utrecht.

## Inleiding

Hierbij bieden wij u ter vaststelling de Programmabegroting 2011 aan.

De Programmabegroting 2011 is de eerste begroting van de gemeente Stichtse Vecht. Deze begroting is een 'technische' begroting en kan gezien worden als startdocument voor het jaar 2011. De ramingen zijn gebaseerd op de meerjarenbegrotingen van de drie voormalige gemeenten. De begroting is beleidsarm. Dat betekent dat er geen nieuw beleid in is verwerkt. Dit komt aan de orde bij het nog op te stellen collegeprogramma. Normaal gesproken wordt een begroting door de gemeenteraad vastgesteld in november van het jaar ervoor. Vanwege de gemeentelijke herindeling / gemeenteraadsverkiezingen moet de Programmabegroting uiterlijk 31 maart 2011 door de raad zijn vastgesteld en ingediend bij de provincie Utrecht. Daarbij geldt, dat de provincie nadrukkelijk een hogere prioriteit toekent aan de beschikbaarheid van de begroting dan dat deze in detail aan alle voorschriften voldoet. Daarmee is de periode waarbinnen uitgaven worden gedaan zonder dat hieraan een goedgekeurde begroting ten grondslag ligt zo kort mogelijk.

## Besluitvormingsproces

De Raadscommissie Fusie is tijdens de opstelling van deze begroting tussentijds op hoofdlijnen geïnformeerd over de verwachte financiële positie van Stichtse Vecht. Deze informatie is opgenomen in de 1<sup>e</sup> en 2<sup>e</sup> Financiële Verkenning. Deze zijn door de Stuurgroep Herindeling vastgesteld en door de Raadscommissie Fusie van respectievelijk 30 juni 2010 en 8 november 2010 geaccordeerd. Uit de 2<sup>e</sup> Verkenning bleek dat Stichtse Vecht van start zou gaan met een begrotingstekort van € 2,3 miljoen (exclusief nieuw beleid) in 2011 (oplopend naar € 7,1 miljoen in 2014). Daarnaast bevatten de Verkenningen de financieel-beleidsmatige uitgangspunten voor het verder uitwerken van de



## Resultaat begroting 2011

### Resultaat 2<sup>e</sup> Financiële Verkenning

Het eindresultaat van de 2<sup>e</sup> Financiële Verkenning gaf een begrotingstekort van € 2,3 miljoen (exclusief nieuw beleid) in 2011, dat in het meerjarenperspectief verder opliep tot € 7,1 miljoen. in 2014. In onderstaande tabel is dit verloop schematisch voor de verschillende jaren in beeld gebracht:

### Resultaat 2<sup>e</sup> Verkenning

Onderwerpen 2e Verkenning Stichtse Vecht	2011	2012	2013	2014
Saldo eerste financiële verkenning	1.456.895 N	1.371.611 N	1.765.824 N	1.920.602 N
Ontwikkeling algemene uitkering	100.000 N	100.000 N	100.000 N	100.000 N
Efficiency verlies huisvesting	PM	PM	PM	PM
Loongebouw Stichtse Vecht	0	0	0	0
Huisvesting	0	0	0	0
ICT	0	0	0	0
Autonome ontwikkelingen	750.000 N	750.000 N	750.000 N	750.000 N
<b>Subtotaal saldo 2e Verkenning, nadelig</b>	<b>2.306.895 N</b>	<b>2.221.611 N</b>	<b>2.615.824 N</b>	<b>2.770.602 N</b>
Rijksbezuiniging, ingeschat op 10%	0	1.456.000 N	2.908.000 N	4.348.000 N
<b>Totaal prognose Begrotingsaldo Stichtse Vecht</b>	<b>2.306.895 N</b>	<b>3.677.611 N</b>	<b>5.523.824 N</b>	<b>7.118.602 N</b>

Vervolgens is het beeld op hoofdlijnen uit de 2<sup>e</sup> Verkenning, uitgaande van de financiële beleids-uitgangspunten uit de 1<sup>e</sup> en 2<sup>e</sup> Verkenning, eind 2010 verder uitgewerkt in de conceptbegroting 2011. Deze uitwerking heeft plaatsgevonden met in achtname van onder meer de volgende zaken:

- De budgetten van de drie gemeenten zijn bij elkaar opgeteld en vormen het taakstellend financiële kader voor 2011;
- Er is op basis van inschatting rekening gehouden met een verlaging van de algemene uitkering, die het gevolg is van de herindeling;
- In de begroting zijn de onvermijdbare autonome ontwikkelingen opgenomen en verdeeld naar de bijbehorende producten;
- Er is geen inflatiecorrectie doorgevoerd, dit overeenkomstig de nullijn vanuit de circulaire Gemeentefonds/Algemene uitkering;
- De uitgangspunten van de berekening van de afvalstoffenheffing en de rioolheffing zijn doorvertaald naar de nieuwe begroting;
- De kapitaallasten zijn doorberekend op basis van een nieuwe renteberekening.

Deze nadere uitwerking van de begroting 2011 en van de samengevoegde meerjarenbegroting 2012-2014 gaf, in vergelijking met de 2<sup>e</sup> financiële Verkenning, een iets minder negatief beeld voor zowel 2011 als voor de jaren daarna:

### Conceptbegroting 2011 (december 2010)

Begrotingsjaar	2011	2012	2013	2014
<b>Begrotingstekort (excl. nieuw beleid)</b>	€ 1.715.000	€ 3.599.000	€ 5.256.000	€ 6.561.000

In deze berekening is geen rekening gehouden met middelen voor nieuw beleid.

### Bepaling saldo begroting 2011

Na afronding van het jaar 2010 en de daadwerkelijke start van Stichtse Vecht is de begroting 2011 in definitieve vorm opgesteld. Daarbij bleek dat het hiervoor aangegeven beeld van eind 2010 diende te worden geactualiseerd voor:

- besluiten met financiële gevolgen van de voormalige gemeenten tot en met december 2010  
In de uitgewerkte begroting 2011 was de besluitvorming van de gemeenten Breukelen, Maarssen en Loenen tot en met juli 2010 verwerkt. In de laatste maanden van 2010 hebben de raden van de voormalige gemeenten nog besluiten met financiële gevolgen voor 2011 en later genomen. Dit betreft met name de structurele doorwerkingen van de mutaties uit de 2<sup>e</sup> Bestuursrapportages 2010. Het begrotingstekort stijgt hierdoor met circa € 0,1 mln structureel. Bij de bepaling van de financiële gevolgen is uitgegaan van de ramingen zoals die zijn opgenomen in de raadsvoorstellen van de voormalige gemeenten.
- ontwikkelingen ten opzichte van de concept-begroting 2011
  - Algemene uitkering uit het Gemeentefonds:  
  
Vanuit het ministerie van Binnenlandse Zaken is de eerste informatie over de bevoorschotting ontvangen. Deze bevoorschotting geeft voor het eerst een beeld van de algemene uitkering uit het Gemeentefonds voor Stichtse Vecht en daarmee van de maatstaven op basis waarvan het ministerie de uitkering voor de nieuwe gemeente bepaalt. Uit deze eerste gegevens van het ministerie blijkt dat de algemene uitkering voor Stichtse Vecht circa € 0,8 miljoen lager uitvalt dan waar bij het uitwerken van de begroting van werd uitgegaan. Dit nadeel wordt met name veroorzaakt door een neerwaartse bijstelling van een aantal (gecombineerde) verdeelmaatstaven (o.a. bodemfactor woonkern en bodemfactor buitengebied). Daarnaast is sprake van een landelijke herverdeling van het Gemeentefonds per 1 januari 2011. Door het ontbreken van vergelijkingsmateriaal op deze maatstaven, hetgeen samenhangt met de herindeling, kon deze analyse niet eerder worden opgesteld. Ook het door het ministerie en de provincie Utrecht opgestelde financiële onderzoek naar de diverse herindelingsvarianten in het Vecht en Venengebied ging voor de nieuwe gemeente Stichtse Vecht niet uit van een dergelijke daling van de algemene uitkering op dit punt ten opzichte van de drie afzonderlijke gemeenten.
  - Een hogere bestuurscomponent dan in de 2<sup>e</sup> Verkenning was verwerkt (€ 0,15 miljoen).  
Verder hadden wij in deze actualisatieslag ook de aan voormalig bestuurders te verstrekken wachtgelden willen betrekken. Op dit moment is echter nog niet duidelijk wat de omvang is van de hiermee samenhangende lasten voor 2011 en verder. Gelet op de uiterlijke termijn voor vaststelling van de begroting 2011, zijnde 31 maart 2011, wordt dit in een afzonderlijk voorstel uitgewerkt.
  - Opnemen inflatie in raming belastingopbrengsten  
In de begroting 2011 is, met uitzondering van de afvalstoffenheffing en rioolheffing, nog geen rekening gehouden met de inflatoire stijging van de belastingopbrengsten. De nu in de begroting opgenomen opbrengsten betreffen de bestaande opbrengsten van de voormalige gemeenten die zijn samengevoegd tot één nieuwe totaalopbrengst. In de 1<sup>e</sup> en 2<sup>e</sup> Verkenning is daarentegen als uitgangspunt gehanteerd dat de belastinginkomsten worden verhoogd met het inflatiepercentage voor huishoudens van het CPB. Dit is bepaald op 1,5%. Hiermee is ook bij de vaststelling van de tariefstelling rekening gehouden. Per saldo betekent dit dat de opbrengstraming verhoogd wordt met circa € 0,1 mln.

- Een aantal aanvullende autonome ontwikkelingen die wettelijk voorgeschreven, onontkoombaar dan wel in de eerste maanden van 2011 reeds tot besluitvorming hebben geleid) (€ 0,04);
- Lagere kapitaallasten investeringen 2011  
In het kader van de begrotingsafronding hebben wij ook de stelpost investeringen geactualiseerd. Uit deze actualisatie blijkt een voordeel van € 0,43 mln.

Na het doorvoeren van de bovenstaande actualisatie komt het begrotingssaldo 2011 uit op ca. € 2,3 miljoen nadelig:

**Begroting 2011 (na actualisatie)**

Begrotingsjaar	2011	2012	2013	2014
<b>Tekort conceptbegroting 2011 (december 2010)</b>	<b>-1.715.000</b>	<b>- 3.599.000</b>	<b>- 5.256.000</b>	<b>- 6.561.000</b>
<b>Actualisatie :</b>				
exploitatie o.a. besluiten voormalige gemeenten, algemene uitkering, inflatie belastingen	-950.000	-950.000	-950.000	-950.000
autonome ontwikkelingen	-37.000	-120.000	-120.000	-120.000
stelposten	432.000	360.000	340.000	320.000
<b>Totaal actualisatie</b>	<b>-550.000</b>	<b>-710.000</b>	<b>-730.000</b>	<b>-750.000</b>
<b>Begrotingstekort na actualisatie (afgerond)</b>	<b>-2.270.000</b>	<b>-4.310.000</b>	<b>-6.000.000</b>	<b>-7.310.000</b>

Naar aanleiding van het uit de 2<sup>e</sup> Financiële Verkenning gebleken begrotingstekort heeft de stuurgroep Herindeling een traject opgestart om maatregelen c.q. dekkingsmogelijkheden te inventariseren hoe tot een sluitende begroting te komen. Deze maatregelen zijn neergelegd in het rapport "Benut de schaa sprong" van november 2010. In dit rapport wordt een drietrapsraket voorgesteld voor het dekken van het meerjarig tekort, waarbij voor de begroting 2011 diverse financieel-technische maatregelen worden voorgesteld. Onderstaand worden deze mogelijkheden besproken, waarbij tevens wordt aangegeven in welke mate ze kunnen bijdragen aan het reduceren van het begrotingstekort.

**Dekkingsmogelijkheden begrotingstekort**

Aanpassen ramingen

Eén van de mogelijkheden die het rapport "Benut de schaa sprong" aangeeft om het begrotingstekort terug te dringen, is het neerwaarts bijstellen van een aantal budgetten. Deze bijstelling is gebaseerd op verschillende financiële analyses waaronder een onderuitputtingsanalyse over de jaren 2008 en 2009.

De in “Benut de schaa sprong” voorgestelde bijstellingen bedroegen in totaliteit € 375.000. Dit betrof met name het verlagen van de post onvoorzien en het verlagen van de rentelasten door het herfinancieren van de leningenportefeuille betrof. Een groot deel van de bijstellingen, te weten € 295.000 is reeds bij het uitwerken van de begroting (na de 2<sup>e</sup> Verkenning) meegenomen dan wel door besluitvorming van de voormalige gemeenten structureel ingezet. Daarmee kan er per saldo nog een verlaging van € 80.000 op de budgetten plaatsvinden. Deze verlaging kan overigens, zonder verdere aanpassing van het beleid, structureel worden doorgevoerd ter dekking van het begrotingstekort 2011 en verder.

#### Harmonisatie financieel beleid Stichtse Vecht

Het rapport bevat daarnaast twee besparingsmogelijkheden die te maken hebben met het harmoniseren van het financieel beleid. Dit betreft het toerekenen van rente aan reserves en de mogelijkheid tot balansverkorting (het afboeken van investeringen met maatschappelijk nut ten laste van reserves met het oog op het verlagen van het totaal aan kapitaallasten). Aangegeven wordt een deel van de algemene reserve aan te wenden voor het stoppen met rente bijschrijven aan reserves dan wel het verlagen van de jaarlijkse kapitaallasten door het afboeken van investeringen.

In de beleidsnota's “Reserves en voorzieningen” en “Waardering en afschrijving” komen de aspecten rentebijbeschrijving aan reserves respectievelijk het beleid met betrekking tot het afboeken van investeringen en de harmonisatie van afschrijvingstermijnen aan de orde. Deze nota's worden in de 1<sup>e</sup> helft van 2011 aan de raad aangeboden. Om een afgewogen oordeel te kunnen geven over de financiële effecten die uit de in deze nota's te maken beleidskeuzes voortvloeien, is tevens een actualisering van het risicomanagement nodig. Gelet hierop willen wij deze dekkingsmogelijkheid nu niet inzetten, maar betrekken bij de strategische heroverweging.

#### Generieke korting

In de 2<sup>e</sup> Verkenning wordt als dekkingsmaatregel gesproken over het generiek korten van alle daarvoor in aanmerking komende beheer- en exploitatiebudgetten (zoals de aankoop van goederen en diensten of onderhoudskosten). Dit betekent dat de organisatie-onderdelen een taakstelling krijgen om keuzes te maken in de omvang van uitvoer van diverse taken/activiteiten. De 2<sup>e</sup> Verkenning spreekt daarbij van het toepassen van een korting van 5% op de beheer- en exploitatiebudgetten, hetgeen gelet op de omvang van deze budgetten een directe besparing van € 1 miljoen betekent.

Ook in “Benut de schaa sprong” wordt deze maatregel als mogelijkheid aangegeven om het tekort te reduceren. In tegenstelling tot de 2<sup>e</sup> Verkenning stelt het rapport echter een lagere generieke korting voor op alle budgetten. Op een totaal van de lasten van Stichtse Vecht van circa € 105 miljoen geeft een korting van 1% dan circa € 1 miljoen. Een dergelijke generieke korting is niet haalbaar.

Een generieke korting heeft als voordeel dat alle budgetten verhoudingsgewijs gezien in dezelfde mate meedoen in de dekking van het geraamde tekort. Deze methode maakt echter geen onderscheid tussen ‘budgettair neutrale producten’ zoals afval en riool. Tevens wordt geen onderscheid gemaakt tussen op korte termijn wel of niet beïnvloedbare lasten. Om dit nadeel weg te nemen kan ervoor gekozen worden de korting alleen toe te passen op beïnvloedbare lasten. Door de uitzondering van bepaalde budgetten wordt echter wel het kortingspercentage hoger.

Als niet beïnvloedbaar worden dan aangemerkt de ‘budgettair neutrale producten’, de wettelijke taken en voor 2011 de subsidies en de organisatiekosten. Uit onderzoek van de exploitatie 2011 van Stichtse Vecht blijkt dan circa € 22 miljoen in aanmerking te komen voor een dergelijke korting. Indien we tevens uitgaan van een te behalen bijdrage aan het tekort van circa € 1,0 miljoen dan zou het specifieke kortingspercentage uitkomen op 5%.

Ten aanzien van de realisatie van de korting geldt overigens dat deze op het niveau van een programma taakstellend is. Een hogere realisatie dan de 5%-taakstelling op een bepaald budget mag binnen een zelfde programma worden ingezet ter compensatie van een lagere invulling op een ander budget. Dit, conform de spelregel, dat de lasten en baten door de raad op programmaniveau worden vastgesteld.

#### Heroverweging investeringen c.q. tijdelijke investeringsstop

Naast de bovengenoemde dekkingsmogelijkheden, kan verder overwogen worden om tijdelijk een investeringsstop in te voeren. In dat kader zou ervoor gekozen kunnen worden alle voor 2011 geplande investeringen niet uit te voeren. Het is ook mogelijk om bepaalde investeringen hierbij uit te zonderen. Op basis van de geplande investeringen voor 2011 is bezien in hoeverre investeringen uitgesteld kunnen worden en wat de daarmee samenhangende risico's zijn c.q. of uitstel technisch verantwoord is. Daarbij is als uitgangspunt gehanteerd dat investeringen waar reeds een aanvang mee is gemaakt doorgang kunnen blijven vinden tenzij een splitsing mogelijk is (bijvoorbeeld in het geval van samengestelde kredieten).

Mochten in de loop van 2011 de hiermee te realiseren besparingen via een andere wijze kunnen worden ingevuld, dan kan overwogen worden een deel van deze (vervangings)investeringen 2011 als nog door te voeren.

Voorgesteld wordt deze heroverweging van investeringen ook toe te passen op restantkredieten uit 2010 en eerdere jaren voor zover deze nog niet zijn opgestart. Het is mogelijk dat door de gemeentelijke herindeling bijvoorbeeld het offertetraject nog niet is gestart. Versobering of totale heroverweging van de investering behoort dan tot de mogelijkheden.

Een eerste inventarisatie naar mogelijke investeringen die een jaar uitgesteld zouden kunnen worden geeft als uitkomst dat daarmee een financiële ruimte van circa € 0,2 miljoen voor 2011 gegenereerd zou kunnen worden. In de bijlagen is aangegeven welke investeringen het betreft.

#### Onttrekking Algemene reserve

Indien de bovenstaande mogelijkheden onvoldoende dekking genereren om de begroting 2011 te laten sluiten, is een laatste dekkingsmogelijkheid het resterende deel te dekken middels een onttrekking uit de Algemene reserve.

#### Belastingen en heffingen

Voor een gedetailleerde beschrijving van de belastingen en heffingen wordt verwezen naar de paragraaf "Lokale heffingen" uit de Programmabegroting 2011. In het kader van de herindeling zijn reeds diverse tarieven geharmoniseerd. De ozb-tarieven 2011, waarbij in het kader van de harmonisatie budgettaire neutraliteit als uitgangspunt is gehanteerd, worden middels een afzonderlijk raadsvoorstel aan de raad aangeboden

#### Totaalbeeld 2011 en verder

In het vorenstaande is ingegaan op de dekkingsproblematiek van de begroting 2011. Ook zijn diverse mogelijkheden aangegeven hoe met deze problematiek om te gaan. In onderstaande tabel is een samenvattend overzicht opgenomen. Zoals uit de tabel blijkt, kent Stichtse Vecht voor de periode 2011-2014 een dekkingstekort van ca. € 2,3 miljoen in 2011 oplopend naar ca. € 7,3 miljoen in 2014. Ten aanzien van de wijze van oplossen van deze tekorten maken wij onderscheid tussen dekkingsmaatregelen voor de korte termijn (2011) c.q. voor de lange termijn (2012-2014). Voor de korte termijn, het jaar 2011, betekent dit dat wij kiezen voor een combinatie van enerzijds een korting over de beïnvloedbare lasten (inclusief bijstelling van de kapitaallasten) met daarbij anderzijds een onttrekking uit de Algemene reserve voor de restantproblematiek.

Voor het oplossen van het begrotingstekort vanaf 2012 kiezen wij voor het in 2011 doorlopen van een strategisch heroverwegingsproces.

Samengevat, stellen wij als **dekkingsplan** voor het begrotingstekort 2011 voor:

1. een aantal budgetten neerwaarts bij te stellen op grond van een onderuitputtingsanalyse over de jaren 2008-2009 (€ 0,08 miljoen);
2. een korting van 5% toe te passen over de beïnvloedbare lasten (€ 1,08 miljoen);  
Een hogere korting dan 5% achten wij, gelet op het in stand houden van de lopende uitvoering van beleid, producten en diensten, niet haalbaar;
3. een aantal voor 2011 niet urgente investeringen (tijdelijk) uit te stellen (€ 0,2 miljoen);
4. een bedrag van € 0,9 miljoen ten laste van de Algemene reserve te brengen.

Burgemeester en wethouders van Stichtse Veicht

L.H.M. van den Nieuwendijk  
Gemeentesecretaris

Mevrouw drs. M.M. van 't Veld  
wnd. Burgemeester