

Raadsvoorstel

AGENDAPUNT NO. 4.

Voorstel tot voorlopige vaststelling van de kaders voor de begroting 2017

AAN DE RAAD

Samenvatting

Volgens de jaarlijks terugkerende procedure biedt het college in mei de raad de kaders aan voor de op te stellen begroting. Gezien de dynamiek van het geheel van factoren dat de begroting beïnvloedt, gaat het om voorlopige kaders.

Doel is de vaststelling van een reëel sluitende begroting voor 2017, die op 8 november 2016 door de raad wordt behandeld.

Inleiding

In lijn met de door de raad vastgestelde Financiële verordening (Gemeentewet art 212), legt het college uiterlijk 31 mei de raad de kaders van de komende begroting voor. Om de komende maanden de meerjarenbegroting 2017-2020 op te kunnen stellen is het van belang een aantal uitgangspunten nu te formuleren. De omstandigheden wijzigen telkens weer. Dit maakt ver vooruitkijken lastig en daarom wordt het vizier, net als de afgelopen jaren, gericht op het doel om een reëel sluitende begroting voor 2017 en voor 2018 te krijgen.

Tevens heeft de raad gevraagd om een nadere beschouwing van de belastingen en met name de heffingen voor het riool. Aanleiding hiervoor was het feit dat bij de begrotingsbehandeling van 2016 bleek dat de reservepot van riool leeg was en daardoor de tarieven moeten stijgen om kostendekkend te blijven. De bedoeling was in eerste instantie om een aparte nota hiervoor te maken en daarbij tevens de reserves mee te nemen. Het gaat hierbij dan voornamelijk om de stroppenpot en de reserve decentralisatie. Gezien de gebleken geringe omvang van de materie is er echter voor gekozen, om dit in deze kaderbrief op te nemen. Past er ook goed bij.

Beschrijving beleidsterrein inclusief toepasselijke regelgeving

Gemeentelijke financiën.

Inhoudelijke toelichting op het voorstel

Op dit moment, half april, is het onzeker of de jaarrekening zoals gepland in de raad van juni kan worden behandeld. De oorzaak hiervan zit in de gedecentraliseerde taken die per 1 januari 2015 naar de gemeenten zijn overgeheveld. Zorgleveranciers hebben bijvoorbeeld nog niet allemaal de benodigde accountantsverklaringen aangeleverd, net als de Sociale Verzekeringsbank, die de persoonsgebonden budgetten (pgb's) uitbetaalt. Alleen bij de SVb gaat het naar schatting voor Aalten al om een jaarbedrag van ca. 1,7 miljoen euro. Voorts is de vraag wat voor verklaringen onze accountant voorgelegd krijgt en hoe hij deze in zijn oordeel meeneemt. Naar verwachting gaat hier dit jaar ook extra tijd inzitten.

De procedure voor de begroting is verder gelijk aan die van de afgelopen jaren. Na behandeling van de kaders door de raad in mei, maakt het college in de eerste helft van juni haar keuzes en betreft daarbij de gevolgen van de meicirculaire voor onze gemeente. Daarna kan ambtelijk in de zomermaanden de conceptbegroting 2017 worden uitgewerkt.

Belastingen

De commissie Financiële ruimte voor gemeenten onder voorzitterschap van Alexander Rinnooy Kan heeft recentelijk een advies geschreven over hervorming van de gemeentelijke belastingen. Deze hervorming bestaat enerzijds uit een substantiële verruiming van het lokale belastinggebied en anderzijds uit mogelijke vereenvoudiging / afschaffing van diverse kleine belastingen.

1. Honden-, forensen- en precariobelasting:

Vooruitlopend op de geadviseerde hervorming is onderzocht wat de gevolgen zijn van afschaffing van de hondenbelasting en de forensenbelasting per 2017. De afschaffing heeft een inkomstenderving van ca. € 240.000 tot gevolg. Omdat beide belastingen relatief bewerkelijk zijn, staat daar wel enige besparing op de apparaatskosten tegenover. Op dit moment ontbreken echter de gegevens om van deze besparing juist te kwantificeren.

De OZB moet met ca. 6% verhoogd worden om de inkomstenderving te compenseren. Het plan bestond om in plaats van verhoging van de OZB de precariobelasting op kabels en leidingen in te voeren. Echter, minister Plasterk is voornemens om de precariobelasting af te schaffen en de gemeenten die de afschaffing per 1 januari 2016 het nog niet ingevoerd hebben, te verbieden precariobelasting te heffen.

Gelet op het voorgaande wordt geadviseerd de honden- en forensenbelasting nu nog niet af te schaffen en geen precariobelasting in te voeren.

2. Afval- en rioolbelasting:

Bij deze belastingen is geen sprake van mogelijke afschaffing. Zoals gebruikelijk handhaven we het principe van 100% kostendekkendheid van deze heffingen. Uitgangspunt blijft dat de administratieve voorzieningen, waar de mogelijk teveel betaalde heffing in terecht komt, zo veel mogelijk ingezet worden om de tarieven voor afval en riolering zo laag mogelijk te houden. Op het einde van boekjaar 2015 is de voorziening riolering leeg en bedraagt de voorziening afvalstoffenheffing € 1.631.000. Voorgesteld wordt dit positieve saldo de komende drie jaar aan de inwoners terug te geven door de onttrekkingen aan de voorziening in te zetten voor lagere afvaltarieven. Verder wordt voorgesteld om een dermate tarievenbeleid te voeren, dat deze reserves na de huidige afbouw niet meer te hoog oplopen, zodat het saldo (het eventueel teveel betaalde) hooguit 1 jaar blijft staan.

Over de grondslag voor rioolheffing en voorgestelde keuze daarin is ook nagedacht.

De rioolheffing kan worden voldaan door zakelijk gerechtigden (doorgaans eigenaren) of gebruikers van huizen en (bedrijfs)gebouwen die belangen kunnen hebben bij de zorgplicht. Dit is afhankelijk van wat de gemeente in haar verordening op de rioolheffing vastlegt. Gemeenten kunnen er voor kiezen beide partijen te laten betalen in een gecombineerde heffing of alleen gebruikers of eigenaren aan te slaan voor de rioolheffing. Daarnaast kan onderscheid gemaakt worden tussen woningen en niet-woningen.

Op dit moment liften we mee met het waterbedrijf en wordt afgerekend op basis van het afgenomen aantal kuubs water. Zo'n 10% van de Nederlandse gemeenten doet dit op de dezelfde wijze. Het grootste deel van de gemeenten heft op basis van vastrecht of alleen eigenarentarief. Dat laatste stellen wij niet voor, de gebruikers vervuilen namelijk ook. Een vastrecht kan overwogen worden, dat is dan een vast bedrag voor iedereen. Nadeel is het gebrek aan differentiatie, een huishouden van 1 persoon in een klein appartement betaalt evenveel als een gezin van 6 personen in een grote villa. Ook daar kan natuurlijk met verschillende tarieven worden gewerkt, maar maakt het weer bewerkelijker.

Als alternatief kan overwogen worden om een mix in te voeren van vastrecht en heffen per kuub. Het vastrecht geldt dan alleen voor de eigenaren (stel €50) en de rest voor alle huishoudens middels een lager tarief per eenheid. Hiermee bereik je dat een gedeelte van de vaste kosten die er toch zijn in een vast bedrag wordt geheven. En de eigenaren betalen voor het voordeel van een vaste riolering bij de waarde van een pand. Een en ander zou een lastenverschuiving inhouden.

Ons huidige systeem zorgt er voor dat alle gebruikers van het rioolsysteem meebetalen aan de kosten van de riolering. En het stimuleert in het kader van de duurzaamheid. Het nadeel is alleen dat hoe minder water er gebruikt wordt, hoe hoger het tarief per kuub wordt. Immers de totale opbrengst moet gerealiseerd worden. Dus het stimuleren wordt op dit punt niet beloond. Maar het is verder wel een eerlijk en naar rato verdeeld systeem. Gezien het gestelde hierboven dat de reserve nog maar de hoogte van 1 jaar verschil mag bevatten, kunnen we grote fluctuaties voorkomen. En we kunnen er

voor zorgen dat er elke begroting een kostendekkend tarief wordt vastgesteld met een goede toelichting.

Geadviseerd wordt om het huidige systeem van rioolheffing te handhaven.

3. Streven naar hoger gebruik automatische incasso:

Het percentage belastingplichtigen dat betaalt via automatisch incasso is met 50% in de gemeente Aalten laag. Vanaf 2019 worden acceptgiro's landelijk afgeschaft. Om betaling via automatisch incasso te stimuleren worden bij de aanslagen gemeentelijke belastingen geen acceptgiro's meer meegezonden. In plaats daarvan ontvangen de belastingplichtigen een machtigingskaart. We streven naar een incasso percentage van 70% en gaan hier de komende tijd onze inspanningen op intensiveren.

Andere ontwikkelingen:

Participatiewet:

Op dit moment is nog niet duidelijk op welke wijze in 2017 de taken worden uitgevoerd, die te maken hebben met de ontmanteling van Hameland. Wanneer deze gevolgen tijdig bekend zijn worden deze natuurlijk in de begroting 2017 meegenomen, anders volgt een aparte begrotingswijziging.

Algemene uitkering:

De subcluster Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening, Stedelijke Vernieuwing (VHROSV) moet worden herverdeeld zoals in 2015 was voorgesteld. De second opinion bevestigt dat. Dat concludeert onderzoeksbureau Andersson Efficers Felix in een zeer recent onderzoek in opdracht van minister. Plasterk van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Wel zijn er vraagtekens bij de kosten voor gebiedsontwikkeling en de kosten van de vier grote steden.

Dat kan goed nieuws inhouden voor met name de kleine gemeenten, maar omdat juist de grotere gemeenten er overwegend op achteruitgaan, lijkt het erop dat zij hun lobby al gestart hebben en blijft het afwachten of dit een voordeel op de algemene uitkering gaat opleveren.

BBV wijzigingen:

In 2014 is door de VNG ingestelde adviescommissie BBV (Besluit Begroting en Verantwoording) onder leiding van de heer Depla een rapport uitgebracht over de noodzakelijke vernieuwing van het BBV. Conclusie: de gemeentelijke begroting en jaarstukken moeten toegankelijker en begrijpelijker worden.

De adviezen uit dit rapport zijn daarna door zeven werkgroepen uitgewerkt in verbeteringsvoorstellen onder leiding van BZK. Deze voorstellen zijn ter consultatie voorgelegd aan o.a. de VNG, de commissie BBV, de NBA (Nederlandse beroepsorganisatie van Accountants) en het CBS.

Kern van de op 17 maart gepubliceerde wijzigingen is een complete vernieuwing van het BBV stelsel (zie bijlage 1 Hoofdpijnen vernieuwing). Dit om de financiële gegevens en prestaties van gemeenten beter te kunnen vergelijken met elkaar en raadsleden beter te ondersteunen in hun taak.

De wijzigingen zijn aan de orde geweest in de Werkgroep Financiën van 22 maart, gaan in per begroting 2017 en richten zich op:

1. Uitvoeringsinformatie:

Onze programmabegroting (raadsniveau) met de huidige zes programma's hoeft niet te worden aangepast. Wel anders wordt de opbouw van de productenbegroting (collegeniveau), die met ingang van de begroting 2017 uit een nieuwe verplichte indeling bestaat, de zogenaamde taakvelden. Dit houdt in dat huidige functionele indeling vervalt en dat de huidige economische categorieën (kostensoorten) geactualiseerd worden. Kortom het rekeningschema gaat op de schop. Beoogd wordt dat de informatie die richting rijk en CBS gaat, moet leiden tot meer betrouwbare vergelijkingscijfers tussen gemeenten. De huidige verplichte lv3 aanleveringen muteren vanaf 2017 in l4all.

2. Een uniforme basisset van beleidsindicatoren:

Het wordt steeds belangrijker voor gemeenten te kunnen sturen op effecten van beleid. Hiervoor bestaat zoals bekend al langer het portaal www.waarstaatjegemeente.nl, naast de door de provincie gevoede website <http://ftgelderland.databank.nl/>, met daarop de belangrijkste financiële gegevens van de 54 Gelderse gemeenten.

De nu voorgestelde wijziging houdt in dat gekoppeld aan de uniforme taakvelden een set van 38 beleidsindicatoren wordt voorgeschreven die in de programmabegroting en jaarrekening verplicht opgenomen worden. Daarnaast kan facultatief gekozen worden voor de opname van 12 indicatoren (Zie hiervoor bijlage 2 indicatoren). Voor zover mogelijk wordt aan deze facultatieve indicatoren ook opgenomen in de begroting 2017.

3. De gemeentelijke kengetallen:

Deze zijn met ingang van 2016 al in de begroting opgenomen, maar de toelichting moet duidelijker en er moet vanaf 2017 een toelichting op de kengetallen en hun verband worden opgenomen.

4. Verbeterde informatie over verbonden partijen:

De nu uitgebreide informatie kan eenvoudiger door het eenmaal in de vier jaar opstellen van een kaderstellende nota verbonden partijen, zodat de informatie van de verbonden partijen in de jaarrekening en begroting beperkt kan blijven. Opgemerkt wordt dat deze BBV wijziging de grip op verbonden partijen niet zonder meer versterkt. De raad is meest gebaat bij een actuele informatievoorziening over majeure ontwikkelingen bij de verbonden partijen (door bv raadsmededeling/mededeling portefeuillehouder/opname in tussentijdse rapportages etc.) wat uw college ook voorheeft.

5. Inzicht in de overhead en kosten:

Onder het huidige BBV is het mogelijk dat gemeenten naast op verschillende manieren overhead en rente toerekenen. De voorschriften schieten nu tekort en zo wordt de financiële vergelijkbaarheid verstoord.

Doel van de wijzigingen op dit onderdeel is wederom de inzichtelijkheid en vergelijkbaarheid tussen gemeenten te verbeteren en meer inzicht te krijgen in de kosten van overhead en de toerekening van rentelasten. Ook voor wat betreft de integrale kostprijsberekening komen nadere regels (denk aan BTW/VPB/afval/riolering/grondexploitatie). Hierover moet voortaan in de stukken tekst en uitleg worden gegeven.

6. Wijzigingen in het stelsel van baten en lasten:

Dit gaat het om het verplicht activeren van investeringen met maatschappelijk nut. Ook hier wordt nu door gemeenten verschillend mee omgegaan. Voorts staan in dit besluit wijzigingen opgenomen in verband met het EMU saldo.

7. Reserve Stroppenpot en Decentralisaties:

In 2012 is er een reserve stroppenpot gevormd om de mogelijke risico's met betrekking tot demografische ontwikkelingen, grondexploitatie en kortingen op de algemene uitkering te kunnen opvangen. In 2015 is ruim € 68.000 aan de reserve stroppenpot onttrokken ter dekking van de kosten voor riolering en ruim € 37.000 ter dekking van de kosten voor de structuurversterking van de kernen. De uitkering uit het gemeentefonds is fors lager als gevolg van een afname van het accres. Dit wordt voor een deel gedekt uit deze reserve, bijna € 421.000. Verder is € 10.000 onttrokken in verband met verleende koopsubsidies voor de bouwlocaties Lintelo Kern en 't Warmelinck. De transitiekosten van de Hameland worden gedekt via diverse reserves. Ten laste van de reserve stroppenpot wordt € 254.393 gebracht. Als laatste is de afwaardering van het Hoge Veld zijnde € 400.000 ten laste van deze reserve gebracht. De stand van deze reserve per eind 2015 is ruim 2,4 mln euro. De onttrekkingen die eraan gedaan worden hebben allemaal een incidentele karakter en het onderscheid met de algemene reserve is niet duidelijk.

Daarom wordt voorgesteld de reserve Stroppenpot boekhoudkundig in 2016 over te hevelen naar de algemene reserve.

Daarnaast stelt het college voor de reserve Decentralisaties gewoon nog even te laten bestaan. Deze reserve vangt mogelijke tekorten op binnen het sociaal domein, wat gezien de open eind regeling niet onlogisch is en kan verder bijvoorbeeld worden ingezet om de transformatie van mogelijk benodigde middelen te voorzien.

Voorgesteld wordt deze reserve vooralsnog in 2016 en 2017 te handhaven.

Voorlopige uitgangspunten begroting 2017:

1. Zoals gebruikelijk vormt de Voorjaarsnota 2016 samen met de huidige meerjarenbegroting de basis.
2. Gestreefd wordt om minimaal de begroting 2017 en 2018 reëel sluitend te hebben. Indien enigszins mogelijk geldt dit ook voor 2019 en 2020.
3. De woonlasten met maximaal 3% verhogen net als de OZB voor niet woningen.
4. De van het rijk ontvangen budgetten voor de decentralisaties die in 2015 zijn ingegaan met betrekking tot Jeugd en Wmo worden budgettair neutraal opgenomen (wat er ontvangen wordt, dient als plafond voor de uitgaven).
5. De algemene uitkering wordt opgenomen op basis van de Meicirculaire 2016.
6. Subsidies en bijdragen aan derden worden met 1% geïndexeerd (gelijk aan de prijsmutatie BBP uit de septembercirculaire 2015 jaarschijf 2016), tenzij er budgetafspraken zijn gemaakt over de indexering.
7. De budgetten die betrekking hebben op externe kosten worden eveneens met 1% verhoogd.
8. De huidige cao loopt tot 1 mei 2017 en voorziet (onder andere) in een stijging van de salarissen met 0,4 % per 1 januari 2017, hetgeen voor de eerste 4 maanden van 2017 overeenkomt met een stijging van 0,1 % per maand. Hoe de daarop volgende cao eruit gaat zien is ongewis. Gelet op de gematigde economische groei en inflatie lijkt het realistisch de lijn van de eerste 4 maanden van 2017 door te trekken naar het gehele jaar. Voorlopig wordt daarom een indexering van 1,2% op de bruto salarissen geraamd. Daarnaast moet vanwege de lage dekkingsgraad van het ABP rekening worden gehouden met een stijging van de pensioenpremies. In verband daarmee gaan we in totaal uit van een stijging van de loonkosten met 2 %.
9. Zoals gebruikelijk worden de afvalstoffen- en rioolheffing op een dekkingspercentage van 100% gesteld. De reserve afvalstoffen in drie jaar af te bouwen en de tarieven neerwaarts bij te stellen ten gunste van de inwoners.
10. De overige leges en rechten worden met 1,0% geïndexeerd, de begraafrechten worden gezien de achterblijvende opbrengsten nader beschouwd.
11. Aan reserves wordt net als de vorige jaren geen rente toegerekend.
12. De post onvoorzien structureel houden op € 100.000.
13. Geen precariobelasting invoeren en het huidige beleid rondom honden- en forensenbelasting continueren in afwachting van landelijke ontwikkelingen.
14. Rioolheffingsysteem handhaven
15. In de begroting de BBV wijzigingen verwerken, inclusief de verplichte indicatoren en waar mogelijk ook invulling geven aan de facultatieve indicatoren.
16. Het saldo van de reserve Stropenpot overhevelen naar de Algemene Reserve.

Alternatieve beleidskeuzes

-

Financiële consequenties

-

Participatie en Communicatie

-

Vervolgstappen inclusief tijdsplan

april/mei	Voorbereiding door organisatie en B&W begroting 2017-2020
14 juni	B&W keuzes begroting 2017
jul/aug	Opstellen begroting 2017
20 sept	B&W stelt begroting vast
27 sept	Verzending naar raad
11 okt	Begrotingscafé/inloopavond raad
25 okt	RTG
8 nov	Raadsbehandeling

Bijlagen

2

Aalten, 19 april 2016

Burgemeester en wethouders van de gemeente Aalten,

J. Nobel
Secretaris/Algemeen directeur

G. Berghoef
Burgemeester

De raad van de gemeente Aalten

gezien het voorstel van burgemeester en wethouders d.d. 19 april 2016;

gelet op het bepaalde in de Financiële verordening (art 212) van de gemeente Aalten;

B E S L U I T

- de voorlopige kaders vast te stellen voor de begroting 2017;
- de reserve Stroppenpot boekhoudkundig in 2016 over te hevelen naar de algemene reserve.

AALTEN, 24 mei 2016

De Raad voornoemd,

De Griffier,

M.A.J.B. Fiering

De Voorzitter,

G. Berghoef