

## 1. Inleiding

2018 is het jaar van de gemeenteraadsverkiezingen. Dat betekent een nieuwe raad, een nieuw college, nieuwe plannen voor Den Helder. Dat betekent ook een kadernota die technisch is, omdat nieuwe kaders nog door een nieuwe raad moeten worden vastgesteld.

Van belang is wel dat de nieuwe raad en het nieuwe college weten welke algemene kaders er sowieso in acht moeten worden genomen; de gemeente heeft te maken met de stand van zaken die het gevolg is van genomen besluiten uit het verleden; besluiten van het Rijk en andere ontwikkelingen waar de gemeente aandacht aan moet besteden. Ook moet de nieuwe raad weten welke belangrijke zaken spelen met een belangrijke financiële impact.

Al vanaf eind 2017 is hard gewerkt aan het in kaart brengen van de concrete uitdagingen. Die zijn als vijf opgaves vertaald in het overdrachtsdocument dat de raad in maart 2018 heeft ontvangen. Er is afgesproken om daarnaast een technische kadernota aan te bieden aan de raad, waar de financiële uitgangspunten, aangevuld met de autonome ontwikkelingen worden gepresenteerd. Daarin worden geen nieuwe voorstellen gedaan door het zittende college gezien het feit dat we in een overgangsfase zitten richting een nieuw college. De discussie die de raad gebruikelijk voert over de kadernota om te komen tot vaststelling van de keuzes ter voorbereiding van de begroting zal dit jaar dan ook niet aan de hand van deze kadernota plaatsvinden.

De kadernota geeft ook altijd een weergave van de indices waarmee gerekend moet worden. Daarbij wordt ook de prijsindex voor de verhoging van de gemeentelijke belastingen vermeld met als bestaand uitgangspunt dat verhoging met de inflatie plaatsvindt.

## 2. Technische uitgangspunten begroting 2019

In dit onderdeel worden de technische uitgangspunten voor de begroting vermeld en toegelicht.

### Samenvatting uitgangspunten:

Loonontwikkeling	3,53 %
Prijsontwikkeling	2,70 %
Gemeenschappelijke regelingen	3,54 %
Subsidies gesubsidieerde instellingen	3,36 %
Gemeentelijke heffingen (m.u.v. rioolrecht)	3,12 %

### Toelichting

Bij de ontwikkeling van het loon- en prijsniveau worden de ontwikkelingen binnen de gemeente aan de ene kant en bij de gemeenschappelijke regelingen en gesubsidieerde instellingen aan de andere kant onderscheiden. Voor de ontwikkelingen wordt jaarlijks gebruik gemaakt van de informatie die het Centraal Planbureau (Cpb) in oktober en december 2017 heeft gepubliceerd.

#### Loonontwikkeling

Voorgesteld wordt in de begroting 2019 uit te gaan van een loonontwikkeling van 3,53 % opgebouwd uit:

- incidentele loonontwikkeling (periodieken) 0,93 %
- sociale lasten / autonome loonontwikkeling cao<sup>[1]</sup> 2,60 %
- totaal loonontwikkeling 3,53 %

#### Prijsontwikkeling

Op basis van de Cpb-ramingen<sup>[2]</sup> wordt een prijsontwikkeling (prijsontwikkeling bruto binnenlands product) verwacht van 2,70 % (voor de materiële uitgaven).

#### Gemeenschappelijke regelingen (GR-en)

Voor de gemeenschappelijke regelingen wordt voor de looncompensatie uitgegaan van de cao gemeenten (car-uwo). Zolang er geen cao-ontwikkeling bekend is, wordt uitgegaan van de prijs overheidsconsumptie, beloning werknemers, in dit geval 3,60% (Cpb).

Voor de prijsontwikkeling bij de gemeenschappelijke regelingen wordt uitgegaan van de prijsontwikkeling van het bruto binnenlands product, in dit geval 2,70% (cpb).

Conform de uitgangspunten gemeenschappelijke regelingen worden eventuele afwijkingen in de indexering groter dan 0,50% na afloop van het begrotingsjaar verrekend. Op 4 juli 2017 bedraagt de werkelijke index 1,40%. In de indexatiebrief 2017 is gerekend met een percentage loonindexatie van 2,20%. Het verschil tussen

de werkelijke loonindexatie en de indexatiebrief is dus 0,80% (teveel).

Over 2018 bedraagt de werkelijke loonindexatie 1,50% in de indexatiebrief 2018 is gerekend met een percentage loonindexatie van 0,40%. Het verschil tussen de werkelijke loonindexatie en de indexatiebrief is dus 1,10% (tekort). Over 2017 en 2018 is er per saldo nog recht op een aanvullende loonindexatie van 0,3%.

Uitgaande van de verhouding van 70/30 tussen loon- en prijsgevoelige elementen en de aanvullende loonindexatie van 0,3% stijgt de deelnemersbijdrage met 3,54% ( $70\% \times (3,60\% + 0,30\%) + 30\% \times 2,70\%$ ).

#### *Gesubsidieerde instellingen*

Bij de gesubsidieerde instellingen is er sprake van een 80/20-verhouding tussen het loongevoelig en prijsgevoelig deel van de uitgaven. Hiermee komt de loon/prijsontwikkeling voor 2019 uit op 3,36 %.

#### *Gemeentelijke heffingen*

Met als uitgangspunt een 50/50-verhouding tussen loongevoelig en prijsgevoelig deel van de gemeentelijke uitgaven bedraagt het gemiddelde inflatieniveau voor 2019 3,12 %.

Conform het beheerplan riolering Den Helder 2018-2022 wordt het tarief rioolheffing niet jaarlijks met de inflatie geïndexeerd. In de berekeningen is uitgegaan van niet geïndexeerde budgetten voor de komende planperiode, voor zowel de exploitatie als de investeringen.

#### *Formatie*

Peildatum voor de toegestane formatie is 1 januari 2018.

#### *Uitgangspunten overige personeelskosten*

Naast de salariskosten wordt rekening gehouden met vaste percentages voor een aantal overige personeelskosten:

- Variabele kosten (reis- en verblijfkosten, toelagen, representatiekosten etc.) 1,14% van de loonsom.
- Opleidingskosten 1,7% van de loonsom.
- Lokale bestedingsruimte (conform arbeidsvoorwaarden budget te besteden aan medewerkers gemeente DH) 0,3% van de loonsom.

<sup>[1]</sup> Centraal Planbureau: decemberraming 2017, 20 december 2017

<sup>[2]</sup> Centraal Planbureau: actualisatie middellange termijnverkenning 2018-2021, 27 oktober 2017

### 3. Hoofdpijnen inhoud maartcirculaire

Op 21 maart (de dag van de gemeenteraadsverkiezingen) heeft het Rijk een maartcirculaire uitgebracht in het kader van de uitkering gemeentefonds. Het kabinet stelt daarin dat Nederland staat voor een aantal urgente maatschappelijke opgaven met een wederzijdse afhankelijkheid tussen de verschillende overheidslagen. De vervlechting tussen die opgaven vraagt om samenwerking. Het opereren als één overheid draagt bij aan het vertrouwen van de burger. Daarom hebben het kabinet, VNG, IPO en Unie van Waterschappen op 14 februari 2018 een zgn. InterBestuurlijk Programma (IBP) afgesproken, genaamd 'Samen meer bereiken'. De overheidslagen werken samen op basis van gelijkwaardig partnerschap.

Het gaat om volgende opgaven:

	Opgave
Fysiek	 1. Samen aan de slag voor het klimaat
	 2. Toekomstbestendig wonen
	 3. Regionale economie als versneller
	 4. Naar een vitaal platteland
Sociaal	 5. Merkbaar beter in het sociaal domein
	 6. Nederland en Migrant goed voorbereid
	 7. Problematische schulden voorkomen en oplossen
Overkoepelend	 8. Goed openbaar bestuur in een veranderende samenleving
	 9. Passende financiële verhoudingen
	 10. Overkoepelende thema's

Op financieel gebied geldt dat het zogenaamde "trap op, trap af"-principe blijft bestaan. Het Rijk gaat meer geld uitgeven de komende jaren, de gemeenten krijgen ook meer geld (trap op).

Ook Den Helder krijgt er structureel miljoenen euro's bij de komende jaren. Binnen het gemeentefonds wordt dit een verhoging van het accres genoemd. De verhoging start al in beperkte mate in 2018 en zet zich sterker door vanaf 2019.

Wat betreft de financiële uitgangspunten is verder afgesproken dat alle overheden zich financieel inzetten voor de opgaven. Het kabinet gaat er van uit dat gemeenten vanuit eigen middelen een bijdrage zullen leveren. Extra inzet moet betaald worden uit de extra miljoenen euro's die we zullen ontvangen. De uitkomsten van de gezamenlijke afspraken worden gemonitord.

De extra middelen moeten dus ook deels worden ingezet op de vastgestelde doelen. Overigens sluiten deze doelen goed aan op de concrete uitdagingen waar gemeenten op dit moment mee te maken hebben.

Onduidelijk is nog hoeveel van de te verwachten middelen moeten worden ingezet voor de vastgestelde doelen. Dat geeft onzekerheid over de omvang van de middelen die vrij ingezet kunnen worden. Wij hopen dat de meicirculaire hier meer concrete informatie zal geven. Daarom stellen wij voorsnog voor om er vanuit te gaan dat 50% van de ontvangen middelen voorlopig worden gereserveerd voor die opgaven. Bij de meicirculaire zal meer duidelijkheid moeten zijn over de daadwerkelijke ontwikkeling. Als alternatief rekenen wij een variant door van 25% en van 75% om inzicht te geven in de variatie van de uitkomsten.

### Effecten voor Den Helder

Het volgende samenvattende overzicht geeft de effecten voor onze gemeente weer (- is nadelig)

#### Overzicht effect op het begrotingsaldo

	2018	2019	2020	2021	2022
Algemene uitkering (basis)	865	3.782	5.222	6.338	6.338
Integratie- en decentralisatie uitkeringen	12	273	286	322	322
Integratie-uitkering Sociaal domein	-206	706	685	459	459
<b>Totaal</b>	<b>671</b>	<b>4.760</b>	<b>6.193</b>	<b>7.119</b>	<b>7.119</b>
<b>Mogelijk inzetbare vrije middelen bij 25%</b>	<b>168</b>	<b>1.190</b>	<b>1.548</b>	<b>1.780</b>	<b>1.780</b>
<b>Mogelijk inzetbare vrije middelen bij 50%</b>	<b>335</b>	<b>2.380</b>	<b>3.095</b>	<b>3.560</b>	<b>3.560</b>
<b>Mogelijk inzetbare vrije middelen bij 75%</b>	<b>503</b>	<b>3.570</b>	<b>4.643</b>	<b>5.340</b>	<b>5.340</b>
<b>verschil hoogste (75%) en laagste (25%)</b>	<b>335</b>	<b>2.380</b>	<b>3.095</b>	<b>3.560</b>	<b>3.560</b>

We hopen bij de meicirculaire die gebruikelijk eind mei verschijnt meer duidelijkheid te hebben over de daadwerkelijke consequenties.

## 4. Opgave autonome ontwikkeling met toelichting

De volgende autonome ontwikkelingen doen zich voor; de toelichting is onder het overzicht opgenomen:

Autonome ontwikkelingen	Bedrag (in €)	2019	2020	2021	2022
1	Autonome salariskostenstijging	1.165.000	1.165.000	1.165.000	1.165.000
2	verwachting dekking salarissen meicirculaire	-1.165.000	-1.165.000	-1.165.000	-1.165.000
3	Overige personeelskosten	217.000	217.000	177.000	177.000
4	wijziging kosten gemeentehuis ivm uitstel verbouw en huur RABO	280.000	280.000	-	-
5	Verhoging subsidiebijdrage De Kampanje	300.000			
6	Onderhoudsopgave haven	pm	pm	pm	pm
7	Autonome ontwikkelingen Sociaal Domein	3.111.852	3.403.086	3.965.267	3.965.267
8	Te realiseren opgave binnen het budget 3D en BUIG en de reserve SD; deels door inzet reserve SD	-2.911.852	-3.153.086	-3.715.267	-3.715.267
9	Effecten vrijval kapitaallasten en afschrijving nieuwe investeringen	71.000	70.000	69.600	69.200
10	Overige autonome ontwikkelingen	951.020	911.020	833.020	833.020
11	Hogere baten afvalstoffenheffing/reinigingsrechten	-100.000	-100.000	-100.000	-100.000
	<b>Totaal autonome ontwikkelingen</b>	<b>1.919.020</b>	<b>1.628.020</b>	<b>1.229.620</b>	<b>1.229.220</b>

Toelichting:

1 en 2. De salariskosten stijgen door indices en periodieken; ook zijn er wijzigingen door bekende in- en

uitstroom (pensioenen). Zoals gebruikelijk wordt er gegaan dat deze worden vergoed in de stijging uitkering gemeentefonds.

3. Dit betreft een aantal specifieke posten als FLO voor het brandweerpersoneel, reis- en opleidingskosten personeel.
4. Lagere afschrijvingslasten en hogere huurlasten.
5. De extra bijdrage aan De Kampanje is alleen opgenomen voor 2019.
6. Wordt afzonderlijk in raad behandeld.
- 7 en 8. Het Sociaal Domein gaat, zoals verwacht, in 2018 door de kruisende lijnen naar een situatie waarbij de inkomsten door overheidsbezuinigingen lager zijn dan de benodigde inzet. Deze kosten zullen in eerste instantie opgevangen worden door de, in vorige jaren, opgebouwde bestemmingsreserve. Deze 'bufferperiode' wordt gebruikt om oplossingen te implementeren die de inkomsten en uitgaven beter op elkaar af te stemmen. Als gevolg daarvan kan de raad gevraagd worden om zijn beleid aan te passen.
9. Hierin zijn opgenomen de investeringen cameratoezicht.
10. Hierin zijn diverse kleinere posten opgenomen.
11. Er wordt meer kwijtschelding verleend. In het kader van het streven naar 100% kostendekkendheid moet het tarief van de afvalstoffenheffing worden verhoogd.

## 5. Financiële ontwikkelingen samenvattend

De aansluiting met de door de raad vastgestelde begroting 2018 en wijziging is als volgt

Totaaloverzicht (in €)				
Jaar	2019	2020	2021	2022
Stand begroting 2018 na aanvulling	427.000	429.000	695.000	695.000
September/decembercircularie 2017	42.000	-119.000	-246.000	-246.000
Maartcircularie 2018	335.000	2.380.000	3.095.000	3.560.000
<b>Financieel perspectief 2018-2021</b>	<b>804.000</b>	<b>2.690.000</b>	<b>3.544.000</b>	<b>4.009.000</b>
Autonome ontwikkelingen	-1.719.020	-1.678.020	-1.279.620	-1.279.220
Besluiten raad verbouw gemeentehuis	-537.000	-520.000	-503.000	-503.000
<b>Stand begroting 25% maartcircularie</b>	<b>-1.619.520</b>	<b>-698.020</b>	<b>213.880</b>	<b>446.780</b>
<b>Stand begroting 50% maartcircularie</b>	<b>-1.452.020</b>	<b>491.980</b>	<b>1.761.380</b>	<b>2.226.780</b>
<b>Stand begroting 75% maartcircularie</b>	<b>-1.284.520</b>	<b>1.681.980</b>	<b>3.308.880</b>	<b>4.006.780</b>

De uitkomsten zijn weergegeven bij 3 alternatieven: de uitkering gemeentefonds meetellen voor 25, 50 en 75%.

Bij dit totaaloverzicht moet bedacht worden dat de volgende twee onderdelen nog grote risico's bevatten:

1. De opgaven voor het onderhoud in de haven gaan de komende jaren nog enige miljoenen per jaar kosten;
2. Er is vanuit gegaan dat het SD de stevige taakstelling die is meegenomen daadwerkelijk behaalt.

Duidelijk wordt dat er nog het nodige moet gebeuren om tot een sluitende begroting te komen, rekening houdend met in ieder geval de extra miljoenen die de haven gaat vragen. Daarnaast is het saldo over 2019 nog behoorlijk negatief bij alle drie de alternatieven.

Duidelijk is ook dat de uitkomsten van de meicircularie van groot belang zijn, gezien de grote interpretatieverschillen over de ontwikkeling van het gemeentefonds.

## 6. Weerstandsvermogen

### Inleiding.

Onderdeel van de gemeentelijke P&C cyclus is het in beeld brengen van (toekomstige) risico's die, indien zij zich voordoen, op enige wijze de bedrijfsvoering van de gemeente kunnen beïnvloeden. Het bepalen van de omvang en impact van deze risico's geschiedt op grond van de uitgangspunten zoals opgenomen in de gemeentelijke beleidsnota "Risicomanagement en Weerstandsvermogen 2015". De risico's worden uiteindelijk, uitgaande van de kans en het effect dat ze hebben, financieel vertaald. Om deze potentiële risico's op te kunnen vangen zonder dat het beleid van de gemeente of de uitvoering daarvan in gevaar komt wordt een buffer gevormd: de weerstandscapaciteit. De risico's ten opzichte van de beschikbare middelen worden in een verhoudingsgetal uitgedrukt: het weerstandsvermogen. Onder weerstandsvermogen verstaan we dus de mogelijkheden die de gemeente heeft om onverwachte en niet begrote kosten op te kunnen vangen. De

weerstandscapaciteit wordt o.a. gevormd door het vrij aanwendbare deel van de algemene reserve. Door de raad is aangegeven dat een weerstandsvermogen van minimaal 1,25 gewenst is.

#### **Nota Risicomanagement en weerstandsvermogen.**

De nota risicomanagement en weerstandsvermogen is in 2015 geheel herzien. Ten opzichte van de vorige editie wordt nu gericht gebruik gemaakt van factoren als kans en impact van risico's, tot uitdrukking komend in een risicopercentage variërend tussen 10% (laag) en 90% (hoog) van het risicobedrag. In de jaren hiervoor werd de methode gebruikt om een vast percentage als risicobedrag te benoemen van 2% (laag risico), 4% (gemiddeld risico) tot 6 % (hoog risico) van het risicobedrag. Op dit moment wordt een gecombineerde methode toegepast: bestaande risico's van voor 1 januari 2016 worden berekend o.b.v. de oude methode (sterfhuisconstructie) en nieuwe risico's ontstaan na 1 januari 2016 conform de nieuwe methode. De berekening op basis van de stervhuisconstructie is inmiddels in de jaarrekening 2017 verwerkt. Op verzoek van de auditcommissie wordt naast deze rekenmethodiek ook een berekening gemaakt van alle risico's indien uitsluitend de nieuwe methode wordt gebruikt. Daarbij wordt ook gekeken naar uitbreiding van reserves die als weerstandscapaciteit kunnen worden gezien.

#### **Meerjarenperspectief**

Bij het samenstellen van de jaarrekening 2017 is het weerstandsvermogen bepaald op afgerond 1,3. Dit voldoet aan het uitgangspunt van de raad van minimaal 1,25. Bij het bepalen van deze ratio is nog geen rekening gehouden met nagekomen risico's, d.w.z. risico's die ten tijde van het samenstellen van de jaarrekening nog onvoldoende bekend waren. Inmiddels is een aantal van deze risico's bekend, waaronder:

- het achterstallig onderhoud/onrendabele investeringen in de haven voor de komende jaren;
- De ontwikkeling van het uitgavenkader van het Sociaal domein. Zie hiervoor hoofdstuk 5.

Daar staat tegenover een hogere uitkering uit het gemeentefonds.

De effecten van deze ontwikkelingen zijn nog niet volledig duidelijk om het effect op het weerstandsvermogen te berekenen. In ieder geval daalt het weerstandsvermogen ruim onder de door de raad vastgestelde norm van 1,25. Hierop zal afzonderlijk worden ingegaan in een document.

## **7. Reserves**

In de kadernota hoort ook een beoordeling van de reserves plaats te vinden gericht op de vraag of bestaande reserves kunnen vervallen omdat de doelstelling is vervallen. De reserves zijn beoordeeld en de onderstaande reserves kunnen vervallen. Het totaalbedrag van € 814.000 kan vrijvallen ten gunste van de algemene reserve.

Vrijval reserve Ontwikkelfonds M3 cluster	200.000
Vrijval Revolverend fonds openbare verlichting	120.000
Vrijval Egalisatiereserve exploitatie parkeren	494.000
<b>Totale vrijval</b>	<b>814.000</b>

Tabel: Reserves (in €)