

# **Kadernota 2022-2025**

juni 2021

**Drachten** | Smallerland

## **Inhoudsopgave**

### **I. Kadernota**

<b>Inleiding .....</b>	<b>3</b>
<b>1. Samenvatting en leeswijzer .....</b>	<b>6</b>
<b>2. Uitgangspunten financieel kader.....</b>	<b>8</b>
<b>3. Ontwikkeling financiële positie .....</b>	<b>11</b>
3.1. <i>Structurele ruimte .....</i>	<i>11</i>
3.2. <i>Eenmalige ruimte .....</i>	<i>15</i>
3.3. <i>Knelpunten en bestuurlijke ambities .....</i>	<i>16</i>
3.3.1 <i>Knelpunten met een hoge prioriteit .....</i>	<i>16</i>
3.3.2 <i>Knelpunten met een lagere prioriteit .....</i>	<i>19</i>
<b>4. Risico's en onzekerheden .....</b>	<b>22</b>
<b>5. Kerntakendiscussie .....</b>	<b>26</b>
<b>Bijlagen .....</b>	<b>27</b>
<i>Bijlage a: Niet-trendmatige ontwikkelingen.....</i>	<i>28</i>
<i>Bijlage b: Structureel nieuw beleid .....</i>	<i>29</i>
<i>Bijlage c: Eenmalig nieuw beleid .....</i>	<i>30</i>
<i>Bijlage d: Herschikkingen .....</i>	<i>31</i>

### **II. Modernisering Planning en control cyclus**

<b>Modernisering Planning en Control cyclus .....</b>	<b>32</b>
<i>Aanloop .....</i>	<i>32</i>
<i>Bestuurlijke samenvatting .....</i>	<i>33</i>

## Inleiding

Hierbij bieden wij u de eerste kadernota aan, waar voorheen een perspectiefnota opgesteld werd. Dit markeert het startmoment van de modernisering van de planning en control cyclus. Het advies voor de modernisering van deze cyclus is als bijlage toegevoegd, en als beslispunt bij deze kadernota gevoegd.

De raad heeft in de vergadering van 25 mei jl. besloten dat deze kadernota nog ter kennisgeving zal worden aangeboden, waarbij de raad eventueel bij amendement over kan gaan tot vaststelling. Vanaf de volgende bestuursperiode stelt de gemeenteraad de kadernota vast, en daarmee op hoofdlijnen de koers en het financiële kader voor de komende vier jaren. De raad geeft daarmee de richting aan waarbinnen het college de begroting voor het volgende jaar kan voorbereiden. De kadernota is zo de eerste stap naar het presenteren van een (sluitende) begroting voor het volgende jaar.

### Twee sporen

Bij de begrotingsbehandeling in het najaar van 2020 is met de raad de route besproken om tot een structureel sluitende meerjarenraming te komen op basis van een kerntakendiscussie.

Het voornemen hierbij was om in de kadernota inhoudelijke voorstellen te doen ten aanzien van beleidskeuzes op basis van de uitkomsten van de kerntakendiscussie. Hierover zou de raad een besluit nemen en het college kon hiervan vervolgens een financiële vertaling maken naar de eerstvolgende begroting. In een raadsbrief van 15 april jl. hebben wij u geïnformeerd dat dit niet haalbaar was. Daarom stellen wij voor een sluitende meerjarenraming te realiseren op basis van twee sporen. Eén spoor is het vaststellen van een begroting die voldoet aan de eisen van het provinciaal toezicht met minimaal een sluitende eerste jaarschijf. De raad stelt deze begroting vast in november 2021. Het tweede spoor is het maken van een financiële vertaling van de kerntakendiscussie die leidt tot een sluitende meerjarenbegroting. Deze financiële vertaling kan dan als eerste begrotingswijziging verwerkt worden op de door de raad vastgestelde Begroting 2022. Dit besluitvormingsproces vindt plaats na de vaststelling van de begroting, maar zo mogelijk nog wel in 2021.

### Sluitende eerste jaarschijf

Normaal gesproken worden er in de kadernota en begroting voorstellen gedaan voor nieuw beleid op basis van bestuurlijke ambities en wensen. Gezien het financiële perspectief (tekort in de begroting en nog geen invulling van kerntakendiscussie) is hier geen ruimte voor. De financiële ontwikkelingen die wel in de kadernota opgenomen zijn, blijven beperkt tot onvermijdelijke ontwikkelingen (wettelijke taken, areaal en aantallen, onvermijdelijke prijsstijgingen) en daarnaast belangrijke knelpunten in het bestaand beleid die een extra investering noodzakelijk maken.

We realiseren in deze kadernota een sluitende eerste jaarschijf 2022. Het saldo bedraagt exact € 0. Meerjarig is er sprake van een tekort. In de laatste jaarschijf 2025 bedraagt het tekort -/- € 2,9 miljoen. Hierin zijn een beperkt aantal knelpunten in het bestaand beleid verwerkt.

### Coronacrisis

Het coronavirus en alle genomen maatregelen om de verspreiding van het virus tegen te gaan, hebben al geruime tijd een grote impact op de samenleving. Dit geldt ook voor de gemeentelijke organisatie en onze financiële huishouding.

Wij hebben onze Raad geïnformeerd over de stand van zaken toe en met januari 2021. In de Corap actualiseren wij dit beeld aan de hand van de bijgestelde inzichten. Vooralsnog gaan

wij hierbij uit van incidentele lasten waarbij een deel van de kosten gedekt wordt via aanvullende middelen via het gemeentefonds en de specifieke uitkeringen.

Afhankelijk van de verdere ontwikkeling gaan wij er nog steeds vanuit dat de lasten incidenteel zijn en voor een aantal onderwerpen ook langer van toepassing zullen zijn dan voor 2021 en 2022. De beheerkosten van de tijdelijke wettelijke COVID-maatregelen zullen minimaal een doorlooptijd kennen van drie jaar. Wij verwachten deze kosten te kunnen dekken met de tijdelijke aanvullende middelen.

#### Ontwikkelingen rijksbijdrage

Op het gebied van de rijksbijdragen zien we een aantal grote ontwikkelingen die enerzijds voor financiële ruimte zorgen, anderzijds deze juist beperken. Daarbij doelen we bijvoorbeeld op de ontwikkelingen ten aanzien van de compensatie van kosten voor jeugdzorg (een voordeel) en de herijking van het gemeentefonds (een nadeel). Bij het bepalen van de financiële ruimte zijn deze ontwikkelingen van groot belang. In de voorliggende kadernota hebben we deze ontwikkelingen nog niet opgenomen. Wel zijn deze ontwikkelingen benoemd bij de risico's.

#### Provinciaal toezicht

Voor 2021 is het repressief toezicht van de provincie van toepassing. Gezien het financiële perspectief, de lopende kerntakendiscussie en het moeizame proces om de begroting vast te stellen is er wel sprake van een geïntensiveerd overleg, zowel op ambtelijk als bestuurlijk niveau. Op basis van dit intensieve overleg hebben we de concept kadernota ook met de provincie gedeeld en om een toetsing gevraagd. Jaarlijks stuurt de provincie een begrotingscirculaire over relevante en actuele onderwerpen waarop de (meerjaren)begroting wordt beoordeeld vanuit de provinciale wettelijke financiële toezichtstaak. Deze circulaire is u toegestuurd. Bij het opstellen van de begroting zullen we deze circulaire goed in acht nemen.

#### Organisatieontwikkeling

In 2019 was onze start van de nieuwe organisatie. Het was de start van een noodzakelijke transitie van een beheerorganisatie naar een moderne ontwikkelende gemeente. Rond 2010 is er, vanwege onder meer de recessie, bewust de keus gemaakt voor een organisatie die met name faciliteert. Er werd niet gewerkt vanuit integrale visies en beperkt vanuit beleid. Er was geen sprake van organisatieontwikkeling en geen gericht programma voor de ontwikkeling van medewerkers. De organisatie was intern gericht en er was sprake van passieve communicatie naar de buitenwereld. Regionale samenwerking of samenwerking met partners binnen de gemeente werd afgehouden. Binnen het sociaal domein was de rol van de gemeente nog beperkt en vooral gericht op rechtmatigheid. De ruimtelijke ordening richtte zich op faciliteren en beheer. Er werd weinig positie gepakt in de ontwikkeling van ruimtelijke plannen en als dat wel zo was, ging dit langzaam. Tussen 2017 en 2018 kantelde dit. Er was sprake van een toenemende onvrede bij burgers en externe partijen, bij het bestuur en binnen de organisatie. De decentralisaties maakten het noodzakelijk om de transformatie in het sociaal domein vorm te geven. De economie trok aan waardoor een faciliterende overheid niet meer passend was. De voorbereidingen voor een organisatieontwikkeling werden gestart wat uitmondde in visies op de organisatie en het programma Dienstverlening.

In juni 2019 is gestart met een nieuw management die de transitie vormgeeft. Naar een organisatie die omgevingsgericht werkt, denkt vanuit mogelijkheden, flexibel is, werkt vanuit de bedoeling en leert en experimenteert. Daarvoor is het werken vanuit visies en uitvoeringsprogramma's leidend. Zo zullen de Omgevingsvisie en de visie op het Sociaal Domein, uitgangspunt zijn voor integrale uitvoeringsprogramma's en gebiedsprogramma's. Programmatisch- en projectmatig werken is ingevoerd en wordt geprofessionaliseerd. Er worden teamplannen gemaakt en een modern HRM-instrumentarium. Vanuit het programma Dienstverlening wordt gewerkt aan een betere dienstverlening aan onze burgers en

communiceren we actief. Er is sprake van een actieve samenwerking met partners in het sociaal en ruimtelijk domein zowel binnen onze gemeente als in regionaal verband. Samenwerkingsagenda's worden opgesteld. Een citymarketingcampagne is ontwikkeld. De P&C-cyclus wordt gemoderniseerd en daarmee de financiële sturing verbeterd. Er wordt gewerkt aan een actievere rol in de ruimtelijke ontwikkeling, met de implementatie van de omgevingswet, het grondbeleid en de ontwikkelstrategie.

Bij deze transitie lopen we tegen de grenzen van de oude organisatie aan, zoals die vanaf circa 2010 is vormgegeven. De huidige formatie is niet toereikend, zowel kwalitatief als kwantitatief, om alle ontwikkelingen zoals hierboven aangegeven vorm te geven en te realiseren. Daarnaast doet de samenleving een steeds groter beroep op de gemeente vanwege diverse economische en sociale ontwikkelingen. Daarom is het op dit moment nodig om veel externe expertise in te huren. Daarvoor zetten we tijdelijke middelen in, waaronder het programma Dienstverlening, Actieagenda Economie of werkbudgetten. Dit is voor een beperkte periode logisch en verdedigbaar om kennis binnen te halen om de ontwikkelingen in gang te zetten, maar uiteindelijk moet de organisatie het grotendeels zelf kunnen. Het is daarom van belang in beeld te brengen wat dit betekent voor onze organisatie, zowel kwalitatief als kwantitatief. Dit zal consequenties hebben voor de gemeentebegroting. Wij informeren u nu over deze ontwikkeling en hebben er voor gekozen de financiële effecten nu niet op te nemen in de kadernota, maar deze mee te nemen in de financiële uitwerking van de kerntakendiscussie. Daarbij vinden we het belangrijk in een later stadium over dit onderwerp met u in gesprek te gaan.

#### Jaarstukken 2020 en Corap-I 2021

Normaal worden de jaarstukken en de eerste corap door de raad vastgesteld voor behandeling van de kadernota. Dit jaar is dit niet gelukt. We streven naar behandeling in de laatste vergadering voor de zomervakantie in juli. Hierdoor zijn een aantal in de kadernota opgenomen getallen nog niet definitief. Dit betreft de stand van de eenmalige middelen als gevolg van mutaties in de jaarrekening en corap, en om de structurele doorrekening van de Corap in het meerjarenperspectief. We verwachten echter dat de mutaties het geschetste beeld niet significant zullen veranderen. Mochten de definitieve cijfers afwijken, dan zal dit worden verwerkt in de Begroting 2022.

Drachten, juni 2021

Burgemeester en wethouders van Smallingerland,

secretaris

burgemeester

J. Mulder

J. Rijpstra

## **1. Samenvatting en leeswijzer**

Deze Kadernota legt de basis voor de Begroting 2022, en de meerjarenbegroting 2023-2025. Door de raad vroegtijdig in de positie te brengen om te sturen op de uitgangspunten en hoofdlijnen kan de behandeling van de (meerjaren)begroting geconcentreerd worden op te bereiken doelen en effecten.

De meerjarenraming 2021-2024 sloot met een tekort in de laatste jaarschijf 2024. Daarom hebben wij besloten in beginsel geen voorstellen voor nieuw beleid op te nemen in de kadernota en begroting 2022-2025. Dit is door de provinciaal toezichthouder ook als belangrijke aanbeveling meegegeven in relatie tot de kerntakendiscussie. Nieuw beleid kan weer opgenomen worden wanneer daartoe bij de kadernota 2023 ruimte ontstaat of gecreëerd wordt.

De financiële ontwikkelingen die wel in de kadernota opgenomen zijn, blijven beperkt tot onvermijdelijke ontwikkelingen (wettelijke taken, areaal en aantallen, onvermijdelijke prijsstijgingen) en daarnaast knelpunten in het bestaand beleid die een aangepast budget noodzakelijk maken.

Bij deze knelpunten onderscheiden we knelpunten met hoge prioriteit die in onze optiek noodzakelijk zijn om in de begroting te verwerken. Daarnaast signaleren we knelpunten met een lagere prioriteit die op dit moment niet door ons gehonoreerd kunnen worden.

### Structurele financiële positie.

De volgende zaken zijn benoemd als knelpunten met een hoge prioriteit. Hiervoor is structurele dekking nodig in de Begroting 2022:

- de structurele uitgaven voor implementatie van de omgevingswet en dan specifiek het opstellen van omgevingsplannen;
- extra middelen voor de begroting van Carins;
- investering 'draagkracht bruggen'
- investering vervanging van wegen
- investering inrichting van de openbare ruimte locatie S(B)O

De werkzaamheden voor de investeringen starten in 2022 en leiden tot een kapitaallast in jaarschijf 2023.

De jaarschijf 2022 biedt primair niet voldoende financiële ruimte om de structurele lasten van de omgevingswet en de begroting van Carins volledig te dekken. Het saldo zonder extra uitgaven bedraagt € 591.000 (zie paragraaf 3.1). Daarom is slechts een deel (80%) van de gevraagde middelen in de raming opgenomen. Daarmee sluit de jaarschijf 2022 op € 0. Het resterende deel kan toegekend worden wanneer er financiële ruimte ontstaat door bezuinigingen of extra inkomsten.

Naast knelpunten met een hoge prioriteit zijn er knelpunten die wij een lagere prioriteit hebben gegeven en die daarmee niet in aanmerking komen om nu al in de begroting op te nemen. Deze knelpunten kunnen pas opgepakt worden wanneer er financiële ruimte is.

Wanneer bij samenstelling van de Begroting 2022 blijkt dat de eerste jaarschijf door tegenvallende financiële ontwikkelingen toch negatief is, willen we dit tekort bij de begroting invullen op basis van de voorlopige uitkomsten van de kerntakendiscussie.

### *Kanttekening*

De keuzes die gemaakt worden om knelpunten op te lossen hebben een negatief effect op het begrotingssaldo in het meerjarenperspectief. Uitgangspunt is het realiseren van een structureel begrotingsevenwicht met een sluitende meerjarenraming. In de huidige ramingen is sprake van een sluitende eerste jaarschijf en een negatieve laatste jaarschijf. Structureel inzetten van het positieve begrotingssaldo in de eerste jaarschijf leidt tot een verdere verslechtering van de meerjarenraming. Dit leidt dan weer tot extra bezuinigingen.

In deze kadernota sluit de eerste jaarschijf 2022 na verwerking van de knelpunten met prioriteit met een saldo van € 0 en een negatief saldo in het meerjarenperspectief van -/- € 2,9 miljoen.

#### Eenmalige financiële positie

De vrij besteedbare eenmalige ruimte bedraagt op het eind van de meerjarenraming € 2,7 miljoen. De knelpunten met een hoge prioriteit waarvoor incidentele middelen nodig zijn betreffen:

- de incidentele uitgaven voor implementatie van de omgevingswet;
- het verlengen van de pilot vroegsignalering van schulden.

Na toekenning van deze knelpunten resteert een vrij besteedbare eenmalige ruimte van € 0,8 miljoen.

## 2. Uitgangspunten financieel kader

In dit hoofdstuk worden de uitgangspunten opgenomen die we hanteren bij het opstellen van de begroting en passen bij een verantwoord financieel beleid.

### Algemene financiële uitgangspunten

Het meerjarenperspectief wordt tot nu toe opgesteld op basis van lopende prijzen.

Dit betekent dat alle budgetten (salarissen, materiële lasten, subsidies) aangepast worden aan loon- en prijsstijgingen. In de doorrekening van de verschillende jaarschijven wordt elk jaar een bedrag voor inflatie bijgeraamd in de trendmatige ontwikkelingen.

In de voorstellen tot modernisering van de P&C-cyclus is opgenomen om over te gaan naar constante prijzen. De eerste jaarschijf van de meerjarenbegroting wordt geïndexeerd op basis van de inflatiecijfers. In de jaren daarna wordt geen inflatie doorgerekend maar worden de inkomsten ook zonder inflatie opgenomen.

In de tabel hieronder geven we aan welke indexeringen en generieke aanpassingen we nu nog hanteren voor de komende (meerjaren)begroting. De basis hiervoor zijn de prognoses uit de meicirculaire Algemene uitkering, BBP en CPB). Deze indexeringen zijn opgenomen in onderstaande tabel. Meerjarig wordt uitgegaan van de percentages uit jaarschijf 2023.

Omschrijving	2022	2023
1. Salarissen gemeente	3,4%	2,1%
2. Goederen en diensten gemeente	0,9%	1,2%
3. Subsidies welzijn	0,7%	1,4%
4. Subsidies bibliotheken	0,9%	1,4%
5. Subsidies Lawei, Sportbedrijf	0,7%	1,4%
6. Subsidies overige gesubsidieerde instellingen	0,7%	1,4%
7. Leges en overige lokale heffingen	1,7%	1,5%
8. Grondexploitaties	separaat vastgesteld.	

De percentages worden jaarlijks herrekend, waarbij ook beoordeeld wordt of de eerder gehanteerde verwachtingen daadwerkelijk uitgekomen zijn. Bij een eventuele afwijking wordt dit een jaar later als correctie meegenomen in de berekening van de nieuwe percentages.

### Herschikkingen

Onderdeel van de doorgevoerde herschikkingen 2019 is dat alle subsidies en de gemeentelijke budgetten van goederen en diensten in de jaren 2020 tot en met 2023 niet geïndexeerd worden. Deze herschikking is verwerkt. Vanaf 2024 is deze indexatie wel weer toegepast.

- Goederen en diensten (materiële kosten):  
Door voor een periode van 4 jaar (2020-2023) deze budgetten niet te indexeren wordt een budget vrijgespeeld van ruim € 1,5 miljoen. Het risico van deze maatregel is verminderde kwaliteit en kwantiteit van bestaand beleid.
- Subsidies aan maatschappelijke instellingen:  
Door voor een periode van 4 jaar (2020-2023) deze subsidies niet te indexeren wordt een budget vrijgespeeld van ruim € 1 miljoen. Ook hier geldt dat het aanbod van deze instellingen inboet qua kwaliteit en kwantiteit.



### Structureel begrotingsevenwicht

Voorwaarde voor repressief toezicht (toezicht achteraf) vanuit de provincie is een structureel en reëel sluitende begroting. Dit houdt in dat we structurele lasten dekken uit structurele baten en dat eventuele bezuinigingen realistisch zijn.

- Uitgangspunt is dat alle jaren structureel sluitend zijn.
- Wanneer dit niet haalbaar is, zorgen we op basis van realistische maatregelen voor een sluitend meerjarenperspectief. Zo nodig dekken we tekorten in niet sluitende jaren uit incidentele middelen (bijvoorbeeld uit de reserves).
- Mocht het realiseren van een structureel sluitende laatste jaarschijf niet haalbaar zijn, dan zorgen we in ieder geval voor een structureel sluitende eerste jaarschijf. Deze laatste optie heeft niet de voorkeur en draagt niet bij aan een structureel financieel evenwicht en wordt daarom bij uitzondering toegepast.

De raad heeft zich in de raadsvisie uitgesproken voor een structureel sluitende meerjarenbegroting als fundament voor een helder en evenwichtig (financieel) meerjarenbeeld.

### Incidentele/eenmalige uitgaven

Incidentele of eenmalige uitgaven dekken we uit de algemene reserve, of uit een specifiek daarvoor bestemde bestemmingsreserve.

### Post onvoorzien

In de begroting is een post onvoorzien opgenomen voor incidentele uitgaven van € 50.000. Het college heeft met dit budget de mogelijkheid om snel en adequaat te handelen in onvoorziene situaties.

### Algemene reserve en weerstandsvermogen

De minimale stand van de algemene reserve bedraagt het berekende weerstandsvermogen. In de begroting 2021 is dit 13 miljoen. Dit bedrag is opgebouwd uit een risicobuffer, algemeen weerstandsvermogen en een weerstandsvermogen voor verbonden partijen. Bij de actualisatie van de nota reserves en voorzieningen zullen we ook onderzoeken hoe het risico- en weerstandsbeleid verder vorm te geven.

### Financiële ratio's

Gemeenten en gemeenteraden sturen financieel gezien in hoofdzaak op een sluitende begroting waarbij structurele lasten gedekt worden door structurele baten en incidentele uitgaven uit eenmalige middelen en reserves. Het sturen op liquiditeit en financiële ratio's zoals verhouding vreemd vermogen / eigen vermogen is niet gebruikelijk.

Door grote investeringen loopt de schuldpositie van gemeenten snel op. Zo ook in Smalingerland. Daarom is het belangrijk om beter en meer te kijken naar de effecten van deze schulden op liquiditeit en begroting. In de aanstaande begroting zal hier meer nadruk op gelegd worden. Bij het opstellen van treasury-beleid en bij de ontwikkeling van het risico- en weerstandsbeleid worden hier kaders voor ontwikkeld.

### Raming kapitaallast van investeringen exclusief vervangingsinvesteringen

Kapitaallasten worden geraamd in de jaarschijf waarin naar verwachting de afschrijvingen starten. Conform de financiële verordening wordt voor het eerst afgeschreven in het jaar na ingebruikname. De werkelijke investering en bijbehorende werkzaamheden vinden plaats in het jaar of jaren voorafgaand aan de activering. Er zijn daarvoor ook verplichtingen aangegaan.

In de Begroting is een bijlage opgenomen met de investeringen en uitgaven die in een bepaald jaar plaatsvinden en leiden tot een kapitaallast in latere jaren. We vragen bij de begroting de raad expliciet een besluit te nemen over de investering en daarmee ook de kapitaallast onherroepelijk in het meerjarenperspectief op te nemen.

### Beheerplannen voor kapitaalgoederen in de openbare ruimte

De beheerplannen worden eens per raadsperiode vastgesteld waarna een actualisatie plaatsvindt. In de begroting worden de lasten in de jaarschijven verwerkt conform de vastgestelde beheerplannen. In 2022 wordt het beleid voor de kapitaalgoederen geactualiseerd evenals de beheerplannen. Vervolgens zullen de voor de kapitaalgoederen benodigde middelen ook aangepast worden.

### Verbonden partijen

We hebben te maken met een veelheid aan samenwerkingsverbanden. Deelname kost geld en onze bijdrage wordt bepaald door de begroting van dat orgaan. We zullen kritisch zijn op kostenstijgingen die raken aan onze budgettaire uitgangspunten en waar nodig zal dit in vooroverleggen ter sprake worden gebracht. Maar realistisch is dat we de financiële ontwikkelingen van met name de gemeenschappelijke regelingen zullen moeten volgen.

### 3. Ontwikkeling financiële positie

In dit hoofdstuk schetsen we de ontwikkeling van onze structurele en eenmalige financiële ruimte na de vaststelling van Begroting 2021-2024. De structurele financiële positie vertaalt zich in een (meerjaren-)begroting, de eenmalige financiële positie wordt bepaald door de vrij besteedbare ruimte in de algemene reserve.

#### 3.1. Structurele ruimte

Het grootste deel van de lasten en baten komt ieder jaar weer terug in de begroting van de gemeente. Voor een duurzaam financieel perspectief moeten de jaarlijks terugkerende lasten gedekt worden uit de structurele jaarlijkse baten. Dit is ook per wet verplicht.

We berekenen daarom hoeveel structurele baten we verwachten, welke structurele lasten we daaruit moeten dekken, en hoeveel er dan nog over is. Dat is de structurele ruimte die beschikbaar is voor knelpunten en bestuurlijke ambities. Mochten er meer structurele lasten dan baten zijn, dan zullen de lasten naar beneden moeten, of juist de baten omhoog.

De onderstaande tabel geeft inzicht in de mutaties in het meerjarenperspectief ten opzichte van voorgaande jaren. De berekening is weergegeven ten opzichte van de begroting 2021-2024.

Ontwikkeling structurele positie per jaar (exclusief knelpunten)					
	Bedragen x € 1.000 (- = nadeel)				
	2022	2023	2024	2025	Totaal
<b>Saldo structurele ruimte begin boekjaar</b>	<b>159</b>	<b>431</b>	<b>-2.291</b>	<b>-2.428</b>	
<b>Ontwikkelingen in Kadernota 2022-2025</b>					
a. Concernrapportage 2021-1	101	-	-	-	101
b. Gemeentefonds	-194	-571	-457	2.332	1.110
c. Trendmatige ontwikkeling	256	439	566	-1.622	-361
d. Niet-trendmatige ontwikkeling	-159	-58	-524	29	-712
e. Herschikkingen	38	-38	12	-	12
f. Ramen kapitaallast in jaar start afschrijving	390	-71	266	-585	-
	<b>432</b>	<b>-299</b>	<b>-137</b>	<b>154</b>	<b>150</b>
<b>Saldo structurele ruimte voor knelpunten</b>	<b>591</b>	<b>132</b>	<b>-2.428</b>	<b>-2.274</b>	

In de begroting 2021-2024 was sprake van een positief saldo van € 159.000 in jaarschijf 2022. Dit is na verwerking van de herstelbegroting zoals vastgesteld in december 2020. Het meerjarenperspectief van deze begroting bedroeg € 2,4 miljoen negatief in jaarschijf 2024.

Ontwikkelingen na vaststelling van de begroting leiden tot bijstelling van de meerjarenraming. Op basis van de verwachte ontwikkelingen is er in de nieuwe jaarschijf 2025 sprake van een structureel tekort van -/- € 2,3 miljoen op basis van het bestaande beleid.

Er ontstaat een beeld van financiële ruimte in de eerste jaren maar een tekort in latere jaren. Belangrijk hierbij is om te bedenken dat wanneer de financiële ruimte in de eerste jaren structureel ingezet wordt dit leidt tot een structureel nadeliger saldo in het meerjarenperspectief. Dit zal dan weer opgelost moeten worden door bezuinigingen of hogere inkomsten.

### Toelichting op de ontwikkelingen in het meerjarenperspectief:

De negatieve structurele ontwikkeling wordt met name veroorzaakt doordat er in jaarschijf 2024 van de begroting 2021-2024 sprake is van een stijging van de lasten met € 2,4 miljoen. Dit betreft onder andere de nieuwbouw van het zwembad, sporthal de Drait, clustering van S(B)O en nieuwbouw Sint Lukasschool. Dit zijn lasten die onherroepelijk zijn als gevolg van aangegane verplichtingen en start van werkzaamheden (zie ook bijlage a).

#### a) *Concernrapportage 2021-I*

De structurele posten uit de concernrapportage 2021-I werken door in de kadernota. De Corap-I sluit met een positief structureel effect van € 101.000. Voor meer informatie verwijzen we naar de rapportage.

#### b) *Gemeentefonds*

Om de financiële effecten van de coronacrisis in het gemeentefonds te beperken heeft het Rijk besloten om de accessen voor 2020 en 2021 te bevriezen op het niveau van de meicirculaire 2020. Nu het einde van de crisis in zicht is herstelt het rijk de 'trap op, trap af' systematiek weer met ingang van 2022. Dit pakt niet positief uit. In alle jaren is sprake van lagere accessen. Volgens de circulaire is dit het gevolg van lagere loon- en prijsontwikkeling dan tot nu toe aangenomen. Vanaf 2023 is het accres verder neerwaarts bijgesteld als gevolg van lagere rentelasten en lagere EU-afdrachten. Tegenover het lagere accres staan nog een aantal extra baten in verband met taken die de gemeenten moeten uitvoeren. Deze bedragen worden in eerste instantie gereserveerd en zijn opgenomen in de niet-trendmatige ontwikkelingen.

### Jeugdbudget

Al langere tijd zijn gemeenten en rijk met elkaar in onderhandeling over de compensatie van het tekort op het jeugdbudget. Dit tekort is deels ontstaan door een korting op het budget bij de decentralisatie van de jeugdzorg naar de gemeenten. Daarnaast is er sprake van een stijging van de kosten voor jeugdzorg.

In de meerjarenraming wordt sinds 2019 rekening gehouden met een structurele post voor compensatie van het tekort op basis van incidentele bijdragen vanuit het rijk. In 2023 gaat het voor alle gemeenten gezamenlijk om een bedrag van € 300 miljoen. In onze begroting is een bedrag opgenomen van € 1,3 miljoen. Ondanks dat het gaat om een incidentele bijdrage van het rijk mag dit bedrag structureel verwerkt worden in afwachting van definitieve structurele compensatie.

Deze compensatie wordt ook verwacht gezien de arbitrage uitspraak van eind mei, en het vervolgens beschikbaar stellen van eenmalige extra middelen voor 2022. Deze extra middelen<sup>1</sup>, toegezegd in het bestuurlijk overleg van 2 juni jl. tussen VNG en kabinet, zijn nog niet verwerkt in deze kadernota. Het betreft incidentele middelen. In afwachting van meer informatie over verdeling en besteding zal dit bedrag opgenomen worden in de begroting 2022.

Rijk en VNG zijn voor het jaar 2021 een incidentele compensatie van de hoge kosten voor jeugdzorg overeengekomen van € 493 miljoen via het gemeentefonds. Omdat deze bijdrage incidenteel is heeft dit geen effect op deze kadernota.

De uitkering voor voogdij/18+ is opnieuw lager vastgesteld dan de uitgaven die wij hiervoor doen. Er moet opnieuw een compensatieaanvraag gedaan worden. Hiervoor hebben we een bedrag van € 2,2 miljoen meegenomen. Wanneer de compensatie lager is dan dit bedrag zal dit verschil gedekt moeten worden. In de decembercirculaire wordt definitief bekend gemaakt wat het compensatiebedrag zal zijn. We willen in de begroting

---

<sup>1</sup> <https://vng.nl/sites/default/files/2021-06/afspraken-rijk-vng-jeugdzorg-2-juni-2021.pdf>

van 2022 hier al meer duidelijkheid over verschaffen op basis van een voorlopige compensatieaanvraag.

c) *Trendmatige ontwikkeling*

Jaarlijks worden alle budgetten (salarissen, materiële lasten, subsidies) automatisch geïndexeerd (op basis) van prognoses Algemene uitkering, BBP en CPB), met uitzondering van de lopende herschikking op indexatie zoals eerder aangegeven. Deze percentages zijn in hoofdstuk 2 opgenomen. Meerjarig wordt uitgegaan van de percentages uit jaarschijf 2023.

d) *Niet-trendmatige ontwikkeling (onvermijdelijke ontwikkelingen)*

Naast de trendmatige ontwikkeling van lonen en prijzen zijn er ook niet-trendmatige ontwikkelingen. Dit zijn onvermijdelijke ontwikkelingen die effect hebben op onze baten en lasten. Meestal gaat het om stijgingen of dalingen in aantallen. Die aantallen kunnen dan bijvoorbeeld betrekking hebben op cliënten, woningen of m<sup>2</sup> openbare ruimte. Daarnaast kunnen er bijzondere ontwikkelingen zijn die leiden tot een stijging van de lasten, die we moeten accepteren. Het gaat dan bijvoorbeeld om wettelijke aanpassingen en "opgelegde" verhogingen van gemeenschappelijke regelingen. In de onderstaande tabel zijn de niet-trendmatige ontwikkelingen opgenomen en in de tekst daaronder toegelicht.

Niet-trendmatige ontwikkeling					
Bedragen x € 1.000 (- = nadeel)					
	2022	2023	2024	2025	Totaal
<i>Autonome ontwikkeling nieuwe jaarschijf 2024</i>					
1. Verhoging OZB inkomsten				50	50
2. Jaarlijkse areaaluitbreiding openbare ruimte				-40	-40
3. BTW-effecten GRP	53	-37	-20	54	50
4. Buitensport accommodaties				-36	-36
5. Vervangingsinvesteringen en vrijval kapitaallasten				36	36
<i>Onvermijdelijke structurele aanpassingen</i>					
6. Fumo	-57				-57
7. Onderhoudsbudget cf IBOR 2019-2023			-430		-430
8. Kapitaallasten cf IBOR 2019-2023			-54	-14	-68
9. Taakmutaties in mei-circulaire	-155	-21	-20	-21	-217
<b>Totaal</b>	<b>-159</b>	<b>-58</b>	<b>-524</b>	<b>29</b>	<b>-712</b>

Ad 1,2, 3, 4 en 5 Autonome ontwikkeling jaarschijf 2025

Met het aanvullen van een nieuwe jaarschijf worden deze posten conform een bestendige beleidslijn meegenomen in het jaar 2025. Daarnaast zijn er een aantal kleine aanpassingen in de jaren 2022 tot en met 2024 als gevolg van herrekening van btw-effecten.

Ad 6. Fryske Utfieringstsjinst Miljeu en Omjouwing (FUMO)

De bijdrage aan de Fumo stijgt meer dan de trendmatige verhoging als gevolg van een aangepaste financieringssystematiek.

Ad 7. & 8. Beheer en onderhoud van kapitaalgoederen (IBOR)

De nota "beheer en onderhoud van kapitaalgoederen" is vastgesteld door de raad, en geldt voor de periode 2019-2023. De bedragen voor onderhoud en vervanging voor de jaren 2019-2023 zijn opgenomen in de begrotingen voor deze zelfde jaren. Er zijn destijds ook indicatieve bedragen berekend voor de eerste jaren na de planperiode 2019-2023. In deze Kadernota zijn voor de jaren 2024 en 2025 deze indicatieve bedragen

meegenomen. In de loop van 2022 wordt een nieuwe beheernota opgesteld, waarin de budgetten voor onderhoud en voor vervanging opnieuw worden berekend voor de jaren 2024-2028. Pas dan is duidelijk welke budgetten daadwerkelijk nodig zullen zijn.

Voor het onderhoud van de kapitaalgoederen komt het gemiddelde indicatieve bedrag voor de periode 2024-2028 vooralsnog € 430.000 hoger uit, dan het gemiddelde bedrag over de periode 2019-2023. Dit wordt voornamelijk veroorzaakt door stijgende onderhoudslasten bij wegen. In de vastgestelde nota 2019-2023 is bij het onderdeel wegen al specifiek aandacht besteed aan dit gegeven. Het bedrag van € 430.000 is op basis van het prijspeil 2018, hierbij is nog geen rekening gehouden met de accessen in de afgelopen jaren. Daarnaast is er sprake van onderhoudsbudgetten waar het accres vier jaar op stilgezet is als herschikkingsmaatregel. Dit is een risico en leidt mogelijk tot achterstallig onderhoud of tot hogere reparatielasten, hetgeen in de periode erna weer zal moeten worden ingelopen. Verder geldt dat de accessen, als ze wél waren toegekend, voor een aantal onderdelen onvoldoende zouden zijn geweest. Dit wordt veroorzaakt door de grote prijsstijgingen bij materialen.

De kapitaallasten stijgen indicatief in 2024 met € 54.000, in 2025 gaat het om € 68.000. Dit heeft betrekking op alle kapitaalgoederen. Nu deze sinds 2017 moeten worden geactiveerd en afgeschreven, betekent dat automatisch dat bij iedere vervanging de kapitaallasten zullen toenemen. Ook bij deze bedragen zal overigens sprake zijn van een zekere accresmatige stijging.

Ook hierbij past de kanttekening dat actualisatie, indexering en het toevoegen van de nog niet opgenomen kapitaalgoederen vanaf volgend jaar effect zullen hebben.

#### Ad 9. Taakmutaties in meicirculaire 2021

In de meicirculaire is voor een aantal taken die de gemeente krijgt, onder andere als gevolg van wetswijzigingen, budget toegevoegd. In principe is het budget vrij te besteden, echter heeft de gemeente wel een wettelijke verplichting en is het te verwachten dat de gemeente hiervoor kosten zal maken. De grootste taakmutatie betreft de invoering van de wet open overheid, het bedrag hiervoor loopt op tot € 190.000 in 2025. Verder gaat het om Versterking gemeentelijke antidiscriminatie voorziening, Prenataal huisbezoek door de jeugdgezondheidszorg, en een kleine mutaties.

#### e) *Herschikkingen*

Besloten is om de wijkatlas eenmaal per 4 jaar op te stellen. Er wordt eens per 4 jaar incidenteel een budget geraamd. De herschikking wordt hierop aangepast.

#### f) *Ramen kapitaallasten in verwachte jaar waarin gestart wordt met afschrijven.*

We ramen de kapitaallast in het jaar waarin we starten met afschrijven zoals toegelicht in de uitgangspunten financieel kader. Van een aantal grote projecten is de planning aangepast en verwachten we pas later afronding en ingebruikname. Daardoor verschuiven ook de kapitaallasten naar een latere jaarschijf.

Dit leidt ertoe dat kapitaallasten voor clustering S(B)O die geraamd waren in 2022 doorschuiven naar 2025 (€ 319.000). Meerkosten de Parel van 2022 naar 2023 (€ 71.000). Nieuwbouw Sint Lukas van 2024 naar 2025 (€266.000)

Doordat het een verschuiving is tussen jaarschijven is er per saldo in de meerjarenraming geen mutatie.

### 3.2. Eenmalige ruimte

Naast de jaarlijks terugkerende lasten zijn er kosten die eenmalig of maar enkele malen voorkomen. Deze kosten dekken we uit eenmalige middelen. Dit zijn bestemmingsreserves en de algemene reserve.

De algemene reserve is de spaarpot voor eenmalige uitgaven. Overschotten en meevallers worden hier aan toegevoegd, bijvoorbeeld positieve jaarrekening resultaten. Tekorten gaan ten laste van de algemene reserve.

Een deel van de algemene reserve houden we (verplicht) achter de hand voor onvoorziene uitgaven (de weerstandscapaciteit). Dit bedrag is momenteel bepaald op € 13 miljoen. Het meerdere is vrij besteedbaar voor bestuurlijke ambities die eenmalig gedekt kunnen worden.

Ontwikkeling vrij te besteden eenmalige middelen	
Bedragen x € 1.000 (- = nadeel)	
<b>Begroting 2021-2024 (jaarschijf 2024)</b>	<b>575</b>
(na herstelbegroting)	
a) Jaarresultaat 2020 (voorlopig)	6.000
b) Concernrapportage 2021-1 (voorlopig)	-700
c) Corona tekort conform raadsrapportage	-1.626
d) Doorwerking mutaties begrotingssaldo 2021-2024	-1.500
<b>Vrij te besteden eenmalige middelen (2025)</b>	<b>2.749</b>

De vrij besteedbare eenmalige ruimte bedraagt ongeveer € 2,7 miljoen in 2025. De mutatie tussen begroting 2021-2024 en de kadernota 2022-2025 wordt hieronder toegelicht.

#### a) *Jaarresultaat 2020*

Bij het opstellen van de kadernota is de jaarrekening nog niet klaar. Het deel van het jaarrekening resultaat wat toegevoegd kan worden aan de algemene reserve wordt op dit moment op € 6 miljoen ingeschat. Dit bedrag kan dus nog wijzigen. Bij het opstellen van de Begroting 2022 zal het werkelijke saldo verwerkt worden.

#### b) *Concernrapportage 2021-1*

In de concernrapportage vindt u een gedetailleerde toelichting op het eenmalige nadelige effect van € 700.000.

#### c) *Corona tekort conform raadsrapportage*

In mei is de raad geïnformeerd over de stand van zaken met betrekking tot de financiële gevolgen van de coronacrisis voor de gemeente begroting. Daarbij is de stand van zaken tot en met januari 2021 gedeeld. Een actualisatie volgt bij de Corap 2021-1

#### d) *Doorwerking mutaties begrotingssaldo 2022-2025*

Deze post houdt verband met de toevoeging of onttrekking van positieve of negatieve begrotingssaldi in het meerjarenperspectief. Een positief resultaat wordt toegevoegd aan de algemene reserve, een negatief resultaat wordt hierop in mindering gebracht. Afhankelijk van de keuzes die gemaakt worden is in de berekening uitgegaan van een negatief begrotingssaldo van +/- € 1,5 miljoen dat aanvullend in mindering gebracht moet worden op de algemene reserve

In de begroting 2022-2025 zal duidelijk worden welk bedrag daadwerkelijk beschikbaar is voor eventueel nieuw beleid met eenmalige dekking in de komende planperiode.

### 3.3. Knelpunten en bestuurlijke ambities

In paragraaf 3.1 is de structurele financiële positie na verwerking basis van de trendmatige en niet-trendmatige ontwikkelingen geschetst. In de laatste jaarschijf 2025 is sprake van een structureel tekort van +/- € 2,2 miljoen. Op basis hiervan is er geen ruimte voor nieuw beleid en zullen er op basis van de kerntakenrapportage voorstellen opgesteld worden om een structureel sluitend meerjarenbegroting te realiseren.

#### Knelpunten

In de uitvoering van bestaand beleid of de uitvoering van wettelijke taken signaleren we een aantal knelpunten die aanpassing van de budgetten noodzakelijk maakt, ondanks het tekort in het meerjarenperspectief. Bij deze knelpunten onderscheiden we knelpunten met hoge prioriteit die in onze optiek noodzakelijk zijn om in de begroting te verwerken. Daarnaast signaleren we knelpunten met een lagere prioriteit die op dit moment door ons niet gehonoreerd kunnen worden.

#### 3.3.1 Knelpunten met een hoge prioriteit

In deze paragraaf worden de knelpunten met een hoge prioriteit toegelicht. Voorgesteld wordt om deze knelpunten te verwerken in de begroting. Het betreffen structurele knelpunten die gedekt worden uit de structurele ruimte en incidentele knelpunten gedekt uit de vrije ruimte van de algemene reserve.

#### Structureel met hoge prioriteit:

		Hoge prioriteiten; structureel				Totaal
		2022	2023	2024	2025	
		Bedragen x € 1.000 (- = nadeel)				
<b>Structurele ruimte voor knelpunten (Hoofdstuk 3.1)</b>		<b>591</b>	<b>132</b>	<b>-2.428</b>	<b>-2.274</b>	
VROS.2	Implementatie omgevingswet (80 % van €389.000)	-311				<b>-311</b>
VROS.5	Inrichting openbare ruimte locatie S(B)O	-39				<b>-39</b>
SCR.2	Draagkracht bruggen		-28			<b>-28</b>
VVW.4	Vervanging wegen		-15			<b>-15</b>
SD.3	Begroting Carins 2022 (80 % van € 301.000)	-241				<b>-241</b>
<b>Totaal prioriteiten</b>		<b>-591</b>	<b>-43</b>			<b>-634</b>
<b>Structureel begrotingssaldo na toekenning prioriteiten</b>		<b>-</b>	<b>-502</b>	<b>-3.062</b>	<b>-2.908</b>	

Gezien de hoge urgentie stellen wij voor de knelpunten uit bovenstaande tabel te verwerken in de begroting. Om een sluitende eerste jaarschijf te presenteren is van de twee grootste knelpunten niet het gehele bedrag opgenomen maar 80%.

Het meerjarenperspectief sluit op basis van bestaand beleid met een tekort van +/- € 2,2 miljoen. Door deze knelpunten te honoreren loopt dit tekort verder op tot +/- € 2,9 miljoen waardoor meer druk komt te liggen op herschikkingen en de kerntakendiscussie.

Hieronder worden de knelpunten toegelicht.

#### VROS.2 Implementatie Omgevingswet (structureel € 389.000)

De gemeenteraad heeft op 25 mei jl. de startnotitie Omgevingsplan 2.0 vastgesteld, waarbij de ambitie (stapsgewijs) als uitgangspunt is genomen. Voor de uitvoering van de Startnotitie Omgevingsplan is voor 2022 e.v. een structureel budget nodig van € 389.000,- voor:



- Jaarlijkse plankosten voor het opstellen/bijhouden van de kerninstrumenten Omgevingsplan en Omgevingsvisie. Deze plankosten zijn nodig voor de externe inhuur van stedenbouwkundige bureaus en adviseurs voor het daadwerkelijk opstellen van het Omgevingsplan en wijzigen van de Omgevingsvisie waarvoor intern de benodigde kennis en capaciteit ontbreekt. Benodigde onderzoekskosten zijn inbegrepen.
- Uitbreiding bijbehorende interne formatie voor de ontwikkeling en begeleiding van omgevingsplannen/-visie.
- Jaarlijkse deelname aan het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) voor het functioneel beheer.

In de begroting wordt 80% van de geraamde lasten opgenomen om een sluitende jaarschijf te kunnen realiseren.

#### VROS.5 Inrichting openbare ruimte locatie S(B)O (structureel € 45.000)

De investeringen voor de infrastructuur bij clustering S(B)O zijn in 2019 geraamd op € 2 miljoen, maar worden € 3,5 miljoen nu alle kosten (toerekening apparaat; raming groen e.d.) zijn meegenomen. Gevolg is een stijging van de kapitaallasten met genoemd bedrag.

#### SCR.2 Draagkracht bruggen (structureel € 27.500)

Bij een inspectie is gebleken dat niet alle bruggen voldoen aan de NEN-normen voor draagkracht. Een investering van ca. € 785.000 is nodig om onze bruggen op de norm te krijgen. Wij stellen voor een structureel bedrag van € 27.500 per jaar aan kapitaallasten op te nemen, en deze noodzakelijke investering deel te laten zijn van de integrale afweging bij de begroting 2022. Daarnaast willen we, gelijktijdig met het actualiseren van de nota "beheer en onderhoud van kapitaalgoederen", in kaart brengen of dergelijke situaties zich nog meer kunnen voordoen, om te bezien of een duurzame financiële voorziening nodig is.

De werkzaamheden worden uitgevoerd in 2022 en leiden tot een kapitaallast in 2023.

#### VVW.4 Vervanging wegen (structureel € 15.000)

Het blijkt dat een deel van de huidige wegen ouder is dan het beheersysteem aangeeft. Dit komt doordat de leeftijd van de wegen is aangepast aan de laatste keer dat er onderhoud aan is gepleegd. Hierdoor is deels het beeld ontstaan dat er tot 2024 nog geen vervanging van wegen noodzakelijk zou zijn. We zien nu dat dit wel nodig is en zelfs bij enkele wegen direct gedaan moet worden, ter voorkoming van kapitaalvernietiging en onveilige situaties. Deze ontwikkeling zal bij de actualisatie van de nota "beheer en onderhoud kapitaalgoederen" 2023-2027 worden meegenomen. Deze zal naar verwachting in 2022 verschijnen en voor besluitvorming worden voorgelegd aan de raad.

De werkzaamheden worden uitgevoerd in 2022 en leiden tot een kapitaallast in 2023.

#### SD.3 Begroting Carins (structureel € 301.000)

Carins en de gemeente Smallingerland hebben begin dit jaar de uitvoeringsovereenkomst vastgesteld. De prestatieovereenkomst is eveneens vastgesteld. Beide hebben invloed op de benodigde financiële middelen van Carins. Bij het opstellen van de voorliggende kadernota heeft de raad nog geen besluit genomen over deze begroting. In de begroting wordt 80% van de geraamde lasten opgenomen om een sluitende jaarschijf te kunnen realiseren.

### Incidenteel met hoge prioriteit:

		Hoge prioriteiten, incidenteel				
		Bedragen x € 1.000 (- = nadeel)				
		2022	2023	2024	2025	Totaal
VROS.2	Implementatie omgevingswet	-689	-654	-408		<b>-1.751</b>
SD.1	Vroegsignalering van schulden	-162				<b>-162</b>
<b>Totaal prioriteiten</b>		<b>-851</b>	<b>-654</b>	<b>-408</b>		<b>-1.913</b>

De ruimte voor incidentele uitgaven bedraagt ongeveer € 2,7 miljoen in jaarschijf 2025. Wij stellen voor de genoemde knelpunten met een hoge prioriteit incidenteel te dekken uit deze vrije ruimte. Daarna resteert een vrije ruimte van € 0,8 miljoen in 2025.

#### VROS.2 Implementatie omgevingswet (incidenteel € 1.751.000)

De gemeenteraad heeft op 16 februari 2021 de incidentele implementatiekosten van de Omgevingswet voor 2021 beschikbaar gesteld. Daarbij is aangegeven dat het benodigde eenmalige implementatiebudget voor 2022 en verder wordt verwerkt in de kadernota. De oorspronkelijke programmabegroting is kritisch beoordeeld en ruim 25% naar beneden bijgesteld in lijn met de opdracht van de gemeenteraad voor een minimale doelmatige en sobere implementatie van de Omgevingswet. Hiervoor is voor 2022 t/m 2024 een incidenteel implementatiebudget nodig van totaal € 1.751.000 voor de volgende doelen:

- (door-)ontwikkeling Omgevingsvisie en programma's.
- (door-)ontwikkeling intake-, omgevingstafel en ontwikkelformule.
- inhuur ondersteuning teams Concern, VTH, I&A en communicatie t.b.v. implementatie (voortzetting huidige inzet t/m 2024);
- communicatiemiddelen en pilots;
- implementatiekosten ketensamenwerking;
- opleidingskosten voor vakinhoudelijke trainingen t.b.v. implementatie.

#### SD.1 Vroegsignalering van schulden (incidenteel € 162.000)

De meeste mensen met schulden kloppen niet aan voor hulp. Ze zijn bij gemeente onbekend. Met vroegsignalering krijgen gemeenten wel zicht op deze onbekende schuldenaars. Er wordt zo vroeg mogelijk een hulpaanbod gedaan aan inwoners waarvan bij de gemeente bekend is dat zij beginnende betalingsachterstanden hebben. Hierdoor komen minder inwoners in grote financiële problemen, waardoor problemen voor de schuldenaar, de omgeving, de gemeente en de maatschappij minder voor zullen komen.

Vroegsignalering is een wettelijke taak. In 2021 is de uitvoering in pilot vorm gestart aan de hand van de outreachende aanpak. De inzet bedraagt 2 fte en kosten voor een applicatie. We willen deze aanpak structureel maken maar gezien het financiële perspectief kiezen we voorlopig voor verlenging van de pilot. Bij de integrale afweging bij gelegenheid van de kerntakenrapportage kunnen we dit meenemen.

### 3.3.2 Knelpunten met een lagere prioriteit

Naast de knelpunten met een hoge prioriteit zijn er knelpunten die wij nu een lagere prioriteit geven gezien het negatieve meerjarenperspectief. Deze knelpunten worden nu nog niet in de begroting verwerkt. Gevolg daarvan is dat bepaalde ambities niet gehaald worden of bijgesteld moeten worden.

Wanneer er financiële ruimte ontstaat in de begroting (bijvoorbeeld door het gemeentefonds of herschikkingen) zijn dit de onderwerpen die in onze optiek als eerste in de begroting verwerkt worden.

#### **Structureel met lage prioriteit:**

		Lage prioriteiten structureel				Totaal
		2022	2023	2024	2025	
Bedragen x € 1.000 (- = nadeel)						
O.5	Knelpunten in personeelsbeleid organisatie	-150				-150
VM.7	Opgave Energie - programma duurzaamheid	-300				-300
SCR.1	Fries beleid	-31				-31
SCR.3	Implementatie gedragscode soortbescherming	-21				-21
SCR.4	Aanpak overlast groen door fauna	-27				-27
VVW.2	Installatieverantwoordelijkheid openbare verlichting	-24				-24
SD.2	Structurele subsidiering aanbod buurtgezinnen	-80				-80
<b>Totaal prioriteiten</b>		<b>-633</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>-633</b>

(de onderwerpen in de tabel staan niet op volgorde van belangrijkheid)

#### O.5 Knelpunten in personeelsbeleid (€ 150.000)

We bouwen aan een professionele organisatie. In de ontwikkeling en het gezond houden van de organisatie is het soms nodig om afscheid te nemen van medewerkers. In sommige gevallen vraagt dit van ons als werkgever dat we een maatwerkregeling treffen om dit op een goede manier op te lossen. Hiervoor is op dit moment geen budget beschikbaar.

#### VM.7 Opgave Energie – programma duurzaamheid (€ 300.000)

De duurzame doelen vanuit de Routekaart Duurzaam Smallingerland en het Klimaatakkoord vragen om een stevige inzet op zowel de energieopwek (elektra/zon en (collectieve)warmte) alsook de transitie van aardgas naar duurzame energie.

In 2022 moeten WijkUitvoeringsPlannen gemaakt worden vanuit de TransitieVisieWarmte die eind 2021 gereed is.

Uit landelijke onderzoek van AEF (zie bijlage) is duidelijk geworden dat de inzet van de gemeente in de toegewezen taken uit het Klimaatakkoord veel capaciteit gaat vragen. Voor zowel duurzame energieopwek en de WijkUitvoeringsPlannen en de bijbehorende communicatie is uitbreiding van de huidige capaciteit noodzakelijk.

De gevraagde uitbreiding van capaciteit (totaal 3 fte) is, zeker gezien de opgave waar we voor staan, minimaal. De huidige capaciteit van 1 fte vaste formatie op energietransitie is onvoldoende om de lopende en aankomende activiteiten rondom zon (elektra), warmte (geothermie, restwarmte etc.) en de WijkUitvoeringsPlannen met de bijbehorende omgevingsgerichte werkwijze uit te voeren.

#### SCR.1 Fries beleid (€ 31.000)

In 2019 is het beleidsplan Friese taal vastgesteld, en er is een actieplan opgesteld. Wij sluiten aan bij het provinciaal beleid en bij de Lange Termijn Agenda van de provincie.

De provincie en gemeente stellen gezamenlijk een werkplan op waarin zij haar ambities en lange termijn doelen voor het Fries vastleggen. Startpunt voor dit plan is het huidige beleidsplan Fries. In 2025 en 2030 wordt dit plan geëvalueerd.

Het betreft een veelomvattend plan met een verplicht wettelijk karakter dat organisatie breed gevolgen heeft en veel inspanning vraagt gedurende de komende 10 jaar. Het beschikbare budget van € 15.000 is hiervoor ontoereikend.

#### SCR.3 Implementatie gedragscode soortbescherming (€ 21.000)

Het is een wettelijke verplichting vanuit de Wet natuurbescherming om bij voorbereidende en uitvoerende werkzaamheden zorgvuldig te handelen op plaatsen met beschermde plant- en diersoorten. Hiertoe is een gedragscode opgesteld gebaseerd op de Wet natuurbescherming en is voorbereid op de aankomende Omgevingswet die deze per 1 januari 2022 zal vervangen. De gedragscode is bedoeld voor alle Nederlandse gemeenten. Voor de gemeente Smallingerland dient dit specifiek te worden gemaakt om gebruik te kunnen blijven maken van de ontheffingsplicht die de gedragscode biedt. Zo moet er een gemeente brede inventarisatie worden uitgevoerd om de beschermde plant- en diersoorten op basis van de Wet natuurbescherming binnen de gemeente in beeld te brengen.

Deze gegevens worden betrokken bij werkprotocollen (plan van aanpak) om negatieve effecten op (lokale) populaties van beschermde dieren en planten te voorkomen of te beperken. De financiële impact is gebaseerd op jaarlijkse onderzoekskosten en een abonnement op de databank Flora en fauna.

#### SCR.4 Aanpak overlast groen door fauna (€ 27.000)

Inwoners ervaren diverse soorten overlast van fauna in het openbaar groen. Dit leidt tot meldingen, klachten en gevolg zoals aansprakelijkheidstellingen. Er is versnipperd beleid, op verschillende soorten/type overlast zoals eikenprocessierups, roeken, luizen, etc. Doordat beleid en budget versnipperd zijn geeft dit beperkingen in de mate van de te nemen maatregelen. Het voorstel is dan ook om de budgetten te actualiseren en te bundelen tot één in te zetten budget wat flexibiliteit geeft in de oplossing naar onze burgers en een kostenbesparing doordat de oorzaak beter aangepakt kan worden.

#### VVW.2 Installatieverantwoordelijkheid openbare verlichting (€ 24.000)

In het kader van wettelijke verplichtingen is het noodzakelijk dat de gemeente Smallingerland als eigenaar van ca. 12.500 lichtmasten en ca. 14.000 lampen een installatie verantwoordelijke aanwijst welke de verantwoordelijkheid en zorg draagt voor de elektrotechnische toestand en het werken aan deze verlichtingsinstallaties.

In het verleden was Netbeheerder Liander eigenaar van de gemeentelijke verlichtingsinstallatie in Friesland en werd het IV-schap door Liander ingevuld. Na overdracht van de openbare verlichtingsmasten en armaturen (rond 2007) naar de gemeentes is daarmee ook de elektrotechnische verantwoordelijkheid voor deze delen bij de gemeente te komen liggen. Gemeentes waren echter niet op de hoogte van deze verantwoordelijkheid op het gebied van openbare verlichting en is om deze reden nooit geformaliseerd.

Voor elektrotechnische installaties van gemeentelijke gebouwen, civiele kunstwerken, markt- en havenvoorzieningen en rioolgemalen is het IV-schap van oudsher al wel geformaliseerd.

Het IV-schap kan door een externe partij worden ingevuld of de gemeente kan ervoor kiezen een werknemer aan te wijzen als installatieverantwoordelijke. Voor de installatieverantwoordelijkheid voor civiele kunstwerken en rioolgemalen is intern een IV-er aangewezen. Voor gemeentelijke gebouwen en markt-, en havenvoorzieningen is een externe partij aangewezen.

Binnen de gemeentelijke organisatie is de benodigde capaciteit en kennis om invulling te geven aan het IV-schap voor openbare verlichting in onvoldoende mate beschikbaar.

Het advies is het IV-schap extern in te vullen. Deze wijze van invulling geeft de minste belasting op de gemeentelijke organisatie, is bedrijfszeker, onpartijdig en flexibel.

**SD.2 Overgaan tot structurele subsidiering aanbod buurtgezinnen (€ 80.000)**

Er is de afgelopen twee jaar in de vorm van een pilot geïnvesteerd om dit project een goede plek te geven binnen onze gemeente. Het voorziet in een grote behoefte en de resultaten zijn zeer positief.

De aanpak van Buurtgezinnen is gebaseerd op de gedachte dat we opvoeden samendoen. Gezinnen die het zwaar hebben worden gekoppeld aan een stabiel gezin in de buurt. Op laagdrempelige, gelijkwaardig en alledaagse wijze krijgen kinderen wat extra liefde en aandacht en worden ouders ontlast. Doordat de ouders weer op adem komen en sterker worden, kunnen de kinderen veilig en gezond blijven opgroeien in hun eigen gezin. Met de inzet van Buurtgezinnen wordt bijgedragen aan een gemeenschap waar mensen meer onderling contact hebben en zich samen bekommeren om opgroeiende kinderen. Dit zorgt ervoor dat minder kinderen jeugdhulp nodig hebben. Een bijkomend effect is dat hierdoor kosten worden bespaard. Gezien deze positieve ervaringen met de inzet van Buurtgezinnen in onze gemeente wordt voorgesteld om de inzet van Buurtgezinnen in ieder geval tot 2024 te continueren op basis van 20 uren coördinatie per week. Hiervoor kunnen per jaar 20-25 nieuwe koppelingen worden gerealiseerd en bestaande koppelingen worden onderhouden.

**Incidenteel met lage prioriteit:**

		Lagere prioriteiten incidenteel				
		Bedragen x € 1.000 (- = nadeel)				
		2022	2023	2024	2025	Totaal
VVW.6	Parkeerterrein VV Drachten	-150				-150
SCR.3	Implementatie gedragscode soortbescherming	-60				-60
<b>Totaal prioriteiten</b>		<b>-210</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>-210</b>

De incidentele knelpunten met lage prioriteit worden niet verwerkt in de begroting 2022.

**VVW.6 Parkeerterrein VV Drachten (€ 150.000)**

De staat van onderhoud van het asfalt op het parkeerterrein is slecht. Hierdoor kunnen verkeersonveilige situaties ontstaan. Daarnaast wordt geklaagd over straatraces. Door onderhoud en herinrichting kunnen deze zaken aangepakt worden. Daarbij kan het terrein uitgebreid worden om de parkeerdruk, die ontstaat door ook betaald parkeren in te voeren op het Kiryat Onoplein, op te vangen.

**SCR.3 Implementatie gedragscode soortbescherming (€ 60.000)**

Zie de toelichting bij het structurele budget.

## 4. Risico's en onzekerheden

Jaarlijks zien we onderwerpen op ons afkomen waarvan de financiële impact nog niet is te overzien. Het kan gaan om zowel eigen beleid als om zaken die vanuit hogere overheden of de maatschappij onze aandacht vragen. Niet altijd gaat dat gepaard met de wens om extra middelen; soms kan dit binnen het bestaand beleid worden opgepakt.

In onderstaande tabel worden ontwikkelingen en risico's benoemd en wordt een indicatie van het financiële risico gegeven. **Voor die ontwikkelingen waarvoor deze indicatie nu nog niet gemaakt kan worden, is een bedrag van € 100.000 opgenomen. Dit is geen realistisch bedrag.**

Zoals aangegeven in de Jaarstukken 2020 zullen we in het kader van de vernieuwing van de P&C-cyclus verschillende methodes om het weerstandsvermogen te benaderen, onderzoeken. Hier zullen we vervolgens bij de raad op terugkomen.

	Omschrijving risico's	Financieel gevolg (maximaal)	I/S	Bestaand of nieuw risico
	<b>Bedrijfsrisico's</b>			
1	Herijking gemeentefonds	€ 2.900.000	S	Bestaand
2	Invoering woonplaatsbeginsel voor Jeugd	€ 100.000	S	Bestaand
3	Compensatieregeling jeugd Voogdij/18+	€ 2.200.000	S	Bestaand
4	Incidentele middelen financiering jeugd structureel verwerkt	€ 1.300.000	S	Bestaand
5	Overige compensatie voor diverse ontwikkelingen door Rijk	€ 100.000	S	Bestaand
6	Banenafpraak baan (BAB-banen)	€ 150.000	S	Bestaand
7	BTW maaiveld parkeren	€ 100.000	S	Bestaand
8	Wijziging BTW-sportvrijstelling op grote investeringen	€ 100.000	S	Bestaand
9	Eenmalige en structurele effecten van de Corona-crisis	€ 1.600.000	S	Bestaand
10	Algemene bedrijfsmatige risico's	€ 100.000	S	Bestaand
	<b>Eigendomsrisico's</b>			
11	Risico's bij kapitaalgoederen in de openbare ruimte (o.a actualisatie beheerplannen)	€ 100.000	S	Bestaand
12	Bijdrage N381	€ 250.000	I	Bestaand
13	Gemeentehuis energielabel C	€ 100.000	S	Nieuw
14	Hogere investeringslasten nieuwbouw	€ 100.000	S	Nieuw
15	Asbesthoudende voegenkit	€ 100.000	S	Nieuw
	<b>Beleidsrisico's</b>			
16	Verbonden partijen	€ 5.000.000	S	Bestaand
17	Vaarweg naar Drachten (na 2025)	€ 10.000.000	I	Bestaand
18	Invoering Wet kwaliteitsborging (Wkb)	€ 100.000	S	Bestaand
19	Digitalisering bouwen-, ruimte en milieudossiers	€ 100.000	I	Bestaand
20	Deltaplan ruimtelijke adaptatie	€ 100.000	S	Nieuw
21	Uitvoeringsprogramma klimaatadaptatie	€ 100.000	S	Nieuw
22	Actualisatie horecabeleid	€ 100.000	S	Nieuw
23	Wet openoverheid en wet elektronische publicaties	€ 100.000	S	Nieuw
24	Verzekering cyberaanval	€ 100.000	I	Nieuw
25	Organisatieontwikkeling	€ 100.000	S	Nieuw
26	Huisvesting Museum Drachten	€ 100.000	S	Nieuw
27	Rampen en calamiteiten	€ 2.000.000	I	Bestaand

Hieronder worden de nieuwe ontwikkelingen en risico's toegelicht. Bestaande risico's zijn eerder toegelicht in een voorgaand P&C-document.

### 13. Gemeentehuis energielabel C

Over twee jaar moet het gemeentehuis het energielabel C hebben. Het gebouw zal daarvoor op diverse onderdelen aangepast moeten worden. Dit zou worden meegenomen bij de voorgenomen verbouwing en herinrichting van het gemeentehuis. De raad heeft het benodigde budget hiervoor niet beschikbaar gesteld bij de vaststelling van de begroting 2021.

### 14. Hogere investeringslasten nieuwbouw

Op diverse terreinen zijn we bezig met nieuwbouwplannen. De landelijke kostenontwikkeling hiervoor blijft stevig stijgen. Dit kan zijn weerslag hebben op de lasten van bijvoorbeeld onderwijshuisvesting of investeringen op sportgebied.

### 15. Asbesthoudende voegenkit

Riolering welke tussen 1945 en 1993 is aangelegd kan asbesthoudende voegenkit bevatten. Het gaat daarbij om de voegen van met name de betonbuizen met vaar moer verbindingen en de gresbuizen. Ook de verbindingen van rioolputten en de verbindingen van de (huis)aansluitleidingen uit die periode kunnen asbest bevatten.

Tijdens de projectvoorbereiding zal onderzocht moeten worden of er mogelijk sprake kan zijn van asbestverdachte locaties. Is dat het geval dan dient daadwerkelijk praktijkonderzoek uitsluitsel te geven over het wel of niet aanwezig zijn van asbesthoudende voegenkit.

Inmiddels zijn er op een zestal locaties onderzoek gedaan, welke in aanmerking komen voor rioolvervanging en is op alle zes de locaties asbesthoudende voegenkit aangetroffen. Op dit moment dient dergelijk asbesthoudend materiaal onder de daarvoor geldende (strengere) regels verwijderd en gestort te worden. Wat de financiële gevolgen zijn is op dit moment nog onbekend, maar dit zal zeker kostenverhogend zijn.

Gezien de leeftijdsopbouw van de riolering in Smallingerland mogen we er wel vanuit gaan dat er veel locaties zijn waar asbesthoudende voegenkit is toegepast. Dit zal geen invloed hebben op de gemeentelijke begroting maar is een risico in de berekening van het vGRP.

### 17. Vaarweg naar Drachten

De veenpolder Hegewarren is in beeld voor herontwikkeling. Dit in relatie tot het terugdringen van CO<sub>2</sub>-uitstoot en het tot staan brengen van bodemdaling in de veenweidegebieden. Het co-creatieproces gebiedsontwikkeling Hegewarren loopt. Besluitvorming in PS hierover wordt verwacht in december dit jaar. Onderzoek naar nut/noodzaak en inpassing van een nieuw stuk vaarweg naar Drachten ten behoeve van de beroepsvaart loopt daar in mee.

Smallingerland zet zich in voor gebiedsontwikkeling Hegewarren inclusief die inpassing. Voor die inpassing is de toezegging gedaan daar financieel aan te willen bijdragen. Dit in een brief van het college van B&W en havenondernemers aan de Provinciale Staten van Fryslân. De toezegging bedraagt € 15 miljoen, waarvan € 10 miljoen door de gemeente en € 5 miljoen door havenondernemers. Deze toezegging lijkt in het co-creatieproces Hegewarren relevant te worden bij het maken van afwegingen over de scenario's voor de gebiedsontwikkeling en de haalbaarheid daarvan. In de tabel is deze ontwikkeling opgenomen als incidenteel bedrag. We onderzoeken ook de mogelijkheden om de bijdrage te activeren en in een langere periode af te schrijven tegen structurele lasten.

### 20. Deltaplan ruimtelijke adaptatie en 21. Uitvoeringsprogramma klimaatadaptatie

In 2018 is het Deltaplan Ruimtelijke adaptatie (DPRA) toegevoegd aan het Nationale Deltaprogramma. Dit DP betekent dat vanaf 2020 bij iedere ruimtelijke ingreep rekening moet worden gehouden met weersextremen. In 2050 moet de aanpassing van de stedelijke omgeving op deze weersextremen volledig gerealiseerd zijn. Dit zal van iedere gemeente in

Nederland een flinke inspanning vragen. Binnen het DPRA staan vier thema's centraal: wateroverlast, hittestress, droogte en overstroming.

Om op die thema's een klimaatbestendige en waterrobuuste inrichting te verwezenlijken, werkt het DPRA met zeven ambities:

1. Kwetsbaarheid in beeld brengen
2. Risicodialoog voeren en strategie opstellen
3. Uitvoeringsagenda opstellen
4. Meekoppelkansen benutten
5. Stimuleren en faciliteren
6. Reguleren en borgen
7. Handelen bij calamiteiten

Vanuit de rijksoverheid wordt de verplichting opgelegd om in 2050 de infrastructuur zodanig ingericht te hebben dat deze aan de nieuwe eisen voldoet. Dit betekent dat we bij het uitvoeren van werkzaamheden in de openbare ruimte nu al rekening moeten houden met deze gestelde eisen.

Om deze zeven ambities voor de klimaatbestendige en water robuuste inrichting mogelijk te maken, wordt een Uitvoeringsprogramma Klimaatadaptatie voorgesteld met als belangrijke onderdelen een uitvoeringsagenda en risicodialoogen met de belangrijkste stakeholders zoals bewoners, bedrijven, natuurorganisaties, stichtingen, verenigingen en onze overheidspartners (provincie en waterschap). Als beleidsmatige bouwstenen worden de Friese Klimaatatlas, Gemeentelijk Waterplan 2017-2020, Gemeentelijk Rioleringsplan 2022-2025 en de duurzaamheidsambities uit de Routekaart Duurzaamheid en de Raadsvisie 2020-2022 gebruikt.

Bij de uitvoering van het GRP is rekening gehouden met deze vereisten. Het opstellen van een uitvoeringsprogramma vergroot de impact bij het aanvragen van een subsidie in het kader van de Impulsregeling Klimaatadaptatie.

## 22. Actualisatie horecabeleid

Het huidige horecabeleid is vastgesteld in 2007. Een actualisatie van het horecabeleid is hoognodig. Een geactualiseerd horecabeleid draagt bij aan de openbare orde en veiligheid in de gemeente, waardoor men zich veilig voelt in de eigen leefomgeving. Daarmee draagt het bij aan een leefbaar Smallerland. Daarbij treedt aankomende zomer de nieuwe Alcoholwet in werking. De actualisatie kan financiële gevolgen met zich meebrengen. Onduidelijk is nog welke kosten hier mee gemoeid zijn.

## 23. Wet open overheid en wet elektronische publicatie

Op basis van wetgeving is de gemeente verplicht besluiten en regelgeving bekend te maken. De plicht tot digitale bekendmaking is de laatste jaren alleen maar toegenomen en neemt nog verder toe. Per 1 juli 2021 treedt de Wet elektronische publicaties namelijk in werking. Dan zijn gemeenten onder andere verplicht om ook beleidsregels elektronisch te publiceren. Daarnaast treedt in de nabije toekomst de Wet open overheid in werking. Voor beide wetten worden de gevolgen (inhoudelijk en financieel) in kaart gebracht. In de meicirculaire zijn middelen beschikbaar gesteld voor de invoering van de Wet open overheid. In de begroting wordt dit gereserveerd. In deze kadernota is hiervoor nog geen reservering opgenomen.

## 24. Cyberveiligheid

Cyberaanvallen treffen steeds vaker gemeenten, recent nog de gemeente Hof van Twente. Uiteraard wordt het nodige gedaan om een aanval te voorkomen. Mocht er toch sprake zijn van een aanval, dan heeft de gemeente te maken met mogelijk aanzienlijke schade. Op dit moment wordt onderzocht of het verstandig is hiervoor een verzekering of andere voorziening te treffen. De kosten daarvan zijn nu nog niet begroot.



## 25. Organisatieontwikkeling

Door de transitie van een beheerorganisatie naar een modern ontwikkelde gemeente lopen we tegen de grenzen van de oude organisatie aan. Deze ontwikkeling vraagt een investering in formatie zowel kwalitatief als kwantitatief. In de Inleiding van deze kadernota is dit toegelicht.

## 26. Huisvesting Museum Dr8888

Museum Dr8888 is nu gevestigd in het gemeentelijk monument aan het Museumplein. Het is al langer bekend dat het gebouw toe is aan groot onderhoud. Daar bovenop komt dat het gebouw niet voldoet aan museale eisen én te klein is. Adequate huisvesting zal een forse investering met zich mee brengen. Duidelijk is dat niets doen geen optie is. Meer inzicht in de hoogte van de kosten volgt na de zomervakantie.

## **5. Kerntakendiscussie**

Op dit moment wordt, met behulp van adviesbureau AEF, een kerntakendiscussie gevoerd met de gemeenteraad, inwoners en andere belanghebbenden over de taken die de gemeente Smallingerland wil en moet uitvoeren en de manier waarop dit gedaan kan of moet worden. Besloten is hierbij voldoende ruimte te bieden voor het consulteren van de inwoners van Smallingerland en dit proces zorgvuldig te laten verlopen; kwaliteit boven tempo. De uitkomsten hiervan zijn binnenkort beschikbaar. Voor de zomer vindt een richtinggevend debat en besluit plaats. Dan is helder welke prioritering de gemeenteraad aan taken geeft en op welke manier deze taken uitgevoerd moeten worden. De financiële vertaling en keuzes zijn geen onderdeel van het traject met AEF en zullen daarna nader uitgewerkt moeten worden.

De financiële vertaling van de kerntakendiscussie zal plaatsvinden na het debat hierover en start naar verwachting in september, maar de voorbereidingen worden al getroffen in de zomer. Om deze vertaling te verwerken in de Begroting 2022 is de tijd beperkt tot een maand. Dit is een te korte periode om gefundeerde conclusies te kunnen trekken en verantwoorde voorstellen te doen voor een sluitende meerjarenraming. Belangrijk daarbij is dat er voldoende ruimte moet zijn voor politieke voorbereiding en debat over de financiële vertaling van de kerntakendiscussie. Het gaat over besluiten die verstrekende gevolgen kunnen hebben voor Smallingerland. De insteek is om deze besluitvorming, die moet leiden tot een sluitend meerjarenperspectief verwerkt in een eerste begrotingswijziging 2022, nog voor 1 januari 2022 af te ronden.

## **Bijlagen**

<b>Bijlagen .....</b>	<b>27</b>
<i>Bijlage a: Niet-trendmatige ontwikkelingen.....</i>	<i>28</i>
<i>Bijlage b: Structureel nieuw beleid .....</i>	<i>29</i>
<i>Bijlage c: Eenmalig nieuw beleid .....</i>	<i>30</i>
<i>Bijlage d: Herschikkingen .....</i>	<i>31</i>

## Bijlage a: Niet-trendmatige ontwikkelingen

Niet-trendmatige ontwikkelingen						(- = nadeel)
Omschrijving	Programma	2022	2023	2024	2025	bedragen * € 1.000 totaal
<b>Begroting 2021-2024</b>						
Accres OZB woningen	alg dekkingsmiddelen	50	50	50		150
Areaaluitbreiding openbare ruimte	verkeer, vervoer en waterstaat	-40	-40	-40		-120
BTW-effecten GRP	volksgezondheid en milieu	29	66	-8		87
Vervanging/upgrading/uitbreiding klimaatinst	overhead	-132				-132
Buitensport accommodaties	sport, cultuur en recreatie	67	-47	-21		-1
Gereserveerde kapitaallasten de Welle	sport, cultuur en recreatie	-100	-139			-239
Vervangingsinvesteringen en vrijval kapitaallasten	diverse	102	-56	-41		5
Veiligheidsregio Fryslân	veiligheid	-9	-36	-55		-100
<i>Sociaal Domein:</i>						
Wmo huishoudelijke hulp	sociaal domein	-714	-764	-509		-1.987
Wmo begeleiding	sociaal domein	-296	-318	-344		-958
Wmo maatwerkvoorzieningen	sociaal domein	-166	-179	-194		-539
Begeleide participatie (WSW)	sociaal domein	-156	64			-92
GIDS (taakmutatie in AU)	sociaal domein	148				148
Landelijke vreemdelingenvoorz (taakmutatie in AU)	sociaal domein	79				79
Inburgering (taakmutatie in AU)	sociaal domein	-93	-16			-109
Kinderopvang SMI	sociaal domein	-4	-5			-9
<b>Subtotaal Begroting 2021-2024</b>		<b>-1.235</b>	<b>-1.420</b>	<b>-1.162</b>	<b>-</b>	<b>-3.817</b>
<i>Nieuw in Kadernota 2022-2025</i>						
Accres OZB woningen	alg dekkingsmiddelen				50	50
Areaaluitbreiding openbare ruimte	verkeer, vervoer en waterstaat				-40	-40
Onderhoudsbudget cf IBOR 2019-2023	verkeer, vervoer en waterstaat			-430		-430
Kapitaallasten cf IBOR 2019-2023	verkeer, vervoer en waterstaat			-54	-14	-68
Vervangingsinvesteringen en vrijval kapitaallasten	diverse				36	36
FUMO	volksgezondheid en milieu	-57				-57
BTW-effecten GRP	volksgezondheid en milieu	53	-37	-20	54	50
Buitensport accommodaties	sport, cultuur en recreatie				-36	-36
Taakmutaties		-155	-21	-20	-21	-217
<b>Subtotaal Kadernota 2022-2025</b>		<b>-159</b>	<b>-58</b>	<b>-524</b>	<b>29</b>	<b>-712</b>
<b>Totaal niet-trendmatige ontwikkelingen</b>		<b>-1.394</b>	<b>-1.478</b>	<b>-1.686</b>	<b>29</b>	<b>-4.529</b>

### Toelichting:

In deze tabel worden de niet-trendmatige ontwikkelingen weergegeven. Dit betreffen autonome ontwikkelingen waar we weinig tot geen invloed op hebben. Het betreffen vaak ontwikkelingen met betrekking tot aantallen of wetswijzigingen. Deze stijgingen worden niet of beperkt gecompenseerd in de Algemene Uitkering. In totaal betreft het een bedrag van € 4,3 miljoen in de komende 4 jaar.

## Bijlage b: Structureel nieuw beleid

Structureel nieuw beleid en knelpunten		(- = nadeel)				
		Bedragen x € 1.000				
Omschrijving	Programma	2022	2023	2024	2025	Totaal
<b>Nieuw beleid uit eerdere begrotingen</b>						
ICT-/automatisering en telefonie	overhead	-180				-180
Nieuwbouw zwembad de Welle (uitgebreide variant)	sport, cultuur en recreatie			-391		-391
Nieuwbouw sporthal de Drait	sport, cultuur en recreatie		-55	-206		-261
Nieuwbouw zwembad de Welle	sport, cultuur en recreatie			-361		-361
Diverse aanpassingen buitensport	sport, cultuur en recreatie	-67				-67
Skatebaan	sport, cultuur en recreatie	-28				-28
Veiligheidsregio Brandweer, dekkingsplan 2.0	veiligheid	-35				-35
Meerkosten ontsluiting Nij Smellinghe	verkeer, vervoer en waterstaat	-4				-4
Rotonde bij afslag ziekenhuis	verkeer, vervoer en waterstaat	-20				-20
Combineren wegonderhoud met GRP-werkzaamheden	verkeer, vervoer en waterstaat	-12	-12	-12		-36
Meerkosten de Parel (bouwkostenstijging)	onderwijs		-64			-64
Clustering S(B)O, stijging bouwkosten	onderwijs				-144	-144
Clustering S(B)O, 2e fase	onderwijs	175			-175	
Nieuwbouw Sint Lukasschool	onderwijs				-266	-266
Infra/omgeving de Parel	vro en sv		-7			-7
Zuivelfabriek Oudega	vro en sv	-20				-20
Inrichting openbare ruimte Samen Kansrijk	vro en sv	-36	-25			-61
<b>subtotaal nieuw beleid eerdere begrotingen</b>		<b>-227</b>	<b>-163</b>	<b>-970</b>	<b>-585</b>	<b>-1.945</b>
<b>Knelpunten kadernota 2022-2025</b>						
Implementatie omgevingswet (80 % van €389.000)		-311				-311
Inrichting openbare ruimte locatie S(B)O		-39				-39
Draagkracht bruggen			-28			-28
Vervanging wegen			-15			-15
Begroting Carins 2022 (80 % van € 301.000)		-241				-241
<b>subtotaal knelpunten kadernota 2022-2025</b>		<b>-591</b>	<b>-43</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-634</b>
<b>Totaal structureel nieuw beleid en knelpunten</b>		<b>-818</b>	<b>-206</b>	<b>-970</b>	<b>-585</b>	<b>-2.579</b>

De kapitaallasten van Clustering S(B)O, de Parel inclusief infra en omgeving, Sint Lukasschool zijn verschoven ten opzichte van de begroting conform aangepaste planning. Omdat de kapitaallast van de Clustering S(B)O 2e fase opgenomen was in jaarschijf 2021 wordt deze eerst gecorrigeerd met een positieve boeking in 2022.

### Toelichting:

In deze tabel wordt het totale structureel nieuw beleid weergegeven voor de komende planperiode inclusief knelpunten, in totaal € 2,6 miljoen.

Het structureel nieuw beleid uit eerdere begrotingen bedraagt € 1,9 miljoen. Met name in de jaarschijven 2024 en 2025 is sprake van hoge extra uitgaven voor nieuw beleid door de investeringen in het zwembad en in schoolgebouwen. In de kadernota wordt geen nieuw beleid voorgesteld maar is sprake van een aantal knelpunten die hoge prioriteit hebben.

## Bijlage c: Eenmalig nieuw beleid

Nieuw eenmalig beleid		(- = nadeel)				
		Bedragen x € 1.000				
Omschrijving	Programma	2022	2023	2024	2025	Totaal
<b>Nieuw beleid met eenmalige dekking uit eerdere begrotingen</b>						
Wijkatlas	overhead			-50		-50
Aanpak dienstverlening	overhead	-750				-750
Wachtgeldverplichting wethouders	bestuur en ondersteuning	-125	-38			-163
Afboeken boekwaarden Sint Lukasschool	onderwijs			-245		-245
Tijdelijke huisvesting sporthal de Drait	sport, cultuur en recreatie	-150				-150
Sloopkosten zwembad	sport, cultuur en recreatie		-488			-488
Buitensportaccommodaties	sport, cultuur en recreatie	-110		-10		-120
IBOR waterwegen en bruggen	sport, cultuur en recreatie	-5				-5
IBOR vervanging lichtmasten	verkeer, vervoer en waterstaat			-41		-41
Economisch beleid en marketing	economie	-300				-300
<b>subtotaal nieuw beleid met eenmalige dekking eerdere begrotingen</b>		<b>-1.440</b>	<b>-526</b>	<b>-346</b>	<b>-</b>	<b>-2.312</b>
<b>Knelpunten met eenmalige dekking in kadernota 2022-2025</b>						
Vroegsignalering van schulden	sociaal domein	-162				-162
Omgevingswet	vro en sv	-688	-654	-408		-1.750
<b>subtotaal nieuw beleid met eenmalige dekking kadernota 2022-2025</b>		<b>-850</b>	<b>-654</b>	<b>-408</b>	<b>-</b>	<b>-1.912</b>
<b>Totaal nieuw beleid met eenmalige dekking</b>		<b>-2.290</b>	<b>-1.180</b>	<b>-754</b>	<b>-</b>	<b>-4.224</b>

### Toelichting:

In deze tabel wordt het totale eenmalig nieuw beleid weergegeven voor de komende planperiode.

Het eenmalig nieuw beleid bedraagt € 4,2 miljoen waarvan € 2,3 miljoen uit eerdere begrotingen. In deze kadernota wordt voorgesteld om knelpunten op te lossen voor een bedrag van € 1,9 miljoen.

## Bijlage d: Herschikkingen

<b>Herschikkingen 2020 - 2023</b>					
Bedragen x€ 1.000 (- = nadeel)					
Omschrijving	Programma	2022	2023	Totaal	
Subsidie Werkgroep Ontwikkeling Small. (WOS)	bestuur en ondersteuning		12	12	
Vriendschapsrelatie Gobabis	bestuur en ondersteuning		3	3	
SDGs (millennium en Fairtrade)	bestuur en ondersteuning		3	3	
<b>Sub-totaal</b>		<b>-</b>	<b>18</b>	<b>18</b>	
WMO:					
- nieuw indicatieprotocol hulp bij het huishouden	sociaal domein	500		500	
- beperken stijging tarieven huishoudelijke hulp	sociaal domein	150	150	300	
- beleidsmatige aanscherping begeleiding	sociaal domein	150	-	150	
Jeugdhulp:					
- contractmanagement intensiteit, dure trajecten	sociaal domein		100	100	
- beschikking jeugdzorg maximumbandbreedte	sociaal domein	250	250	500	
Vluchtelingenwerk	sociaal domein	26		26	
<b>Sub-totaal</b>		<b>1.076</b>	<b>500</b>	<b>1.576</b>	
(Incidentele) culturele evenementen	sport, cultuur en recreatie	46	24	70	
<b>Sub-totaal</b>		<b>46</b>	<b>24</b>	<b>70</b>	
Niet indexeren materële kosten	diverse	311	389	700	
Niet indexeren subsidies	diverse	250	250	500	
<b>Sub-totaal</b>		<b>561</b>	<b>639</b>	<b>1.200</b>	
<b>Totaal Herschikkingen 2020-2023</b>		<b>1.683</b>	<b>1.181</b>	<b>2.864</b>	

<b>Herschikkingen 2021 - 2024</b>					
Bedragen x€ 1.000 (- = nadeel)					
Omschrijving	Programma	2022	2023	2024	Totaal
Verhogen baten parkeervoorzieningen	Verkeer, vervoer en waterstaat	120	120	120	360
<b>Sub-totaal</b>		<b>120</b>	<b>120</b>	<b>120</b>	<b>360</b>
Implementeren van de interventie 'HRC Powerful Ageing'	sociaal domein	74			74
Verlagen subsidie Zienn	sociaal domein	3	3	3	9
<b>Sub-totaal</b>		<b>77</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>83</b>
Omvormen dure beheergroepen naar gazons	sport, cultuur en recreatie	5	5	5	15
<b>Sub-totaal</b>		<b>5</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>15</b>
Verlagen OZB tarief (terugdraaien eenmalige verhoging 2021)	algemene dekkingsmiddelen	-280			-280
<b>Sub-totaal</b>		<b>-280</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-280</b>
<b>Totaal Herschikkingen 2021-2024</b>		<b>-78</b>	<b>128</b>	<b>128</b>	<b>178</b>

### Toelichting:

In de begroting 2020-2023 en 2021-2024 zijn herschikkingen opgenomen.

Een groot deel van de herschikkingen voor 2020 en 2021 is inmiddels gerealiseerd of ligt op koers om gerealiseerd te worden<sup>2</sup>. In de jaarschijf 2022 wordt een bedrag van € 1,6 miljoen als herschikking opgevoerd. Dit betreft grotendeels sociaal domein en het niet indexeren van materiele kosten en subsidies. Het verhogen van de baten voor parkeervoorzieningen is een belangrijke post in de herschikkingen van 2021-2024. De eenmalige verhoging van de OZB wordt in 2022 gecorrigeerd.

<sup>2</sup> In de corap's wordt hier aandacht aan besteed.

## II. Modernisering Planning en control cyclus

### Modernisering Planning en Control cyclus

#### Aanloop

De gemeente Smallingerland heeft de ambitie om de Planning & Control-cyclus (P&C-cyclus) te moderniseren. Gemeenteraad, college en organisatie hebben die ambitie uitgesproken via behandeling van de betreffende startnotitie in de auditcommissie van 19 oktober 2020 en het vaststellen in de gemeenteraad van 20 oktober 2020 van de Concernrapportage 2020-II, waarin zowel de modernisering is toegelicht als de financiële consequenties expliciet zijn opgenomen. De Gemeenteraad wil zijn ambities direct terugzien in de begroting, volgen wat de voortgang is in tussentijdse rapportages en verantwoording daarover krijgen in de jaarrekening.

Binnen de organisatie moet “Financiën” van iedereen zijn en niet langer alleen het eigendom van de afdeling “Financiën”. Bestuurlijk en ambtelijk zijn er al stappen gezet naar de modernisering. Adviesbureau Andersson Elffers Felix (AEF) heeft op 7 februari 2020 een definitieve rapportage aan Smallingerland opgeleverd getiteld “Naar sturing en eigenaarschap” (Modernisering planning & control in Smallingerland). Vervolgens heeft AEF per 19 juni 2020 een Startnotitie projecten “Modernisering P&C” en “Doorontwikkeling managementsystemen” opgeleverd waarin de basis is gelegd voor beide projecten. In de startnotitie wordt daarover geschreven:

“1. De **modernisering van de P&C-cyclus**: een herinrichting van rollen, communicatie, systemen en budgetten in de P&C-cyclus gericht op een betere sturing op doelen en middelen vanuit bestuur en gemeenteraad en eigenaarschap bij portefeuillehouders en lijnmanagement. Dit betreft aanbeveling 1, 2 en 4.”

Het project is eind december 2020 gestart met het aantrekken van een projectleider. Medio februari 2021 is het plan van aanpak vastgesteld en is gestart met de uitvoering van het project.

Het eerste tussenproduct van het project Modernisering P&C gemeente Smallingerland (kortweg The P&C Experience) was het richtinggevend voorstel modernisering P&C-cyclus. Dit richtinggevend voorstel is in maart 2021 opgeleverd en besproken in de auditcommissie d.d. 30 maart 2021.

De auditcommissie heeft op de voor de raad relevante punten positief geadviseerd en heeft enkele aandachtspunten meegegeven.

Daarmee is een constructieve basis gelegd voor de verdere uitwerking van die punten. De bestuurlijk relevante punten uit het richtinggevend voorstel zijn uitgewerkt in dit voorstel als onderdeel van de Kadernota zodat de gemeenteraad daarover kan meedenken en zich kan uitspreken over uitgangspunten, randvoorwaarden en spelregels die voor de nieuwe P&C-cyclus gaan worden toegepast. De besluitvorming door de gemeenteraad geeft het college en de organisatie een goede basis voor het opstellen van een nieuwe begroting 2022 (het eindproduct van The P&C Experience in 2021, een begroting 2022, versie 1). In 2022 zal The P&C Experience voorafgaand aan en na de gemeenteraadsverkiezingen verder moeten worden opgepakt en uitgewerkt.

In dit voorstel worden zowel nieuwe handelwijzen als reeds bestaande (maar soms misschien nog niet expliciet afgesproken) handelwijzen toegelicht. Hiermee ontstaat voor de toekomst een heldere basis over welke afspraken we nu eigenlijk met elkaar gemaakt hebben tussen gemeenteraad, college en organisatie over de P&C-cyclus en de wijze waarop we daarmee omgaan.

Zo starten we nu niet helemaal opnieuw, maar zijn er al bestaande werkwijzen waarop de



P&C-producten via afstemmingen tussen teams en directie, tussen directie en college en tussen college en gemeenteraad zijn gebaseerd.

Het aanpassen van de bestaande werkwijzen en de nieuwe gewenste werkwijzen zal veel van organisatie en bestuur vragen. Het gaat hier om het aanpassen van de spelregels en het menselijk gedrag. Dat laatste is een cruciaal element in de modernisering van de P&C-cyclus en vraagt tijd, begeleiding, coaching en vraagt mogelijk extra (externe) ondersteuning om de gewenste gedragsverandering te bereiken.

De modernisering zal niet alleen zichtbaar zijn in de opzet en opbouw van de P&C-producten, maar zal ook merkbaar zijn in ander gedrag in de organisatie (eigenaarschap van teams), in andere presentatie van de financiën (afgestemd op de behoefte van het bestuur en de teams) en eenvoudiger opbouw en presentatie van de gemeentelijke financiën.

## Bestuurlijke samenvatting

In de startnotitie van AEF wordt de opdracht voor het project Modernisering P&C-cyclus beschreven.

De centrale boodschap is om te komen tot een nieuwe opzet van de P&C-cyclus voor 2023, waarbij centraal staat de sturing en het eigenaarschap van doelen en middelen en waarbij aandacht wordt besteed aan inhoud, vormgeving en proces van de P&C-cyclus.

In de kern gaat het daarbij om het verbeteren van:

1. Sturing door gemeenteraad, college en organisatie;
2. Rollen en eigenaarschap van gemeenteraad, college en organisatie om de gestelde doelen te realiseren;
3. Communicatie en aantrekkelijke presentatie van de P&C-producten (begroting, tussentijdse rapportages en jaarverslag) over te bereiken doelen en de mate van realisatie;
4. De programma-indeling door minder programma's te hanteren, maar die wel aansluiten op de hoofddoelen van gemeenteraad en college en het vereenvoudigen van de financiële informatie.

De modernisering is gestart vanuit een bestaande situatie. Om de gemeenteraad gevoel te geven op de bestaande situatie en de nieuwe situatie is per onderwerp met symbooltjes aangegeven wat de bestaande situatie is en wat nieuw is. Waar er sprake is van een combinatie van bestaand en nieuw staan beide symbolen. Dit geeft een indicatie.



Symbool bestaand:

Symbool nieuw:



De moderniseringsvoorstellen zijn uitgewerkt in bijlage ...van de Kadernota.

In hoofdstuk 1 wordt de aanleiding voor de modernisering kort toegelicht.

In hoofdstuk 3 worden de uitgangspunten voor de modernisering van de P&C-cyclus ("we gaan er bij de moderne P&C-cyclus van uit dat.....") uitgewerkt. Het betreft de opbouw en voorbereiding van de P&C-cyclus, de inhoud van de P&C-producten (begroting, jaarstukken, bestuursrapportages en kadernota), hoe we willen omgaan met doorlopende activiteiten (going concern) en nieuwe activiteiten, een voorstel voor een nieuwe indeling van de programma's, de koppeling van taakvelden aan programma's, hoe we willen omgaan met speciale thema's en onderwerpen, extra aandachtspunten voor de opbouw van college- en raadsvoorstellen en de relatie met de Financiële verordening.

In hoofdstuk 4 worden de randvoorwaarden (aan deze voorwaarden moet echt worden voldaan om te zorgen dat de beoogde modernisering ook daadwerkelijk van de grond gaat komen.....) uitgewerkt. Het betreft de concreetheid van de bestuurlijke agenda, de op de doelgroepen afgestemde informatievoorziening die altijd is opgebouwd uit de (bekende) vier "W's" en het gegeven dat de P&C-producten altijd aan de actuele eisen van het Besluit Begroting en Verantwoording (gemeenten; BBV) moeten voldoen.

In hoofdstuk 5 wordt een suggestie meegegeven voor de verkiezingen in 2022 om inwoners, ondernemers en maatschappelijke groeperingen te betrekken bij het maken van de nieuwe bestuurlijke agenda.

In hoofdstuk 6 worden 22 spelregels voorgesteld die zeker gaan helpen om alle zaken met betrekking tot de P&C-cyclus beter te stroomlijnen waardoor er politiek/bestuurlijk en ambtelijk meer gestructureerd kan worden gewerkt en waardoor de informatie beter op elkaar gaat aansluiten en dus ook beter te volgen is.

In de moderniseringsvoorstellen wordt gesproken over overdrachtdossiers. Opgemerkt wordt dat dit gezien de timing voor de verkiezingen niet haalbaar wordt geacht.