AFSCHRIFT

provincie limburg

Gemeente Kerkrade
INGEKOMEN
22 DEC. 2020
No.:

De raad van de gemeente Kerkrade
Postbus 600
6460 AP KERKRADE

Gescand nummer: 20i0031711

Cluster	FIN
Ons kenmerk	2020/50342
Uw kenmerk	
Bijlage(n)	

Behandeld	M.G.C. Schnabel
Telefoon	+31 6 46 97 42 21
Maastricht	15 december 2020

VERZONDEN 18 DEC. 2020

Onderwerp
Begroting 2021

Geachte raad,

In ons schrijven van 24 maart 2020, 2020/12087, hebben wij uiteengezet onder welke voorwaarden een gemeente in 2021 in aanmerking kan komen voor repressief begrotingstoezicht.

Aangezien uw gemeente aan alle voorwaarden voldoet, komt zij in 2021 voor deze vorm van toezicht in aanmerking.
Dat betekent dat noch de begroting, noch de wijzigingen daarvan onze goedkeuring behoeven.

Volledigheidshalve wijzen wij u erop, dat de begrotingswijzigingen, op grond van het bepaalde in artikel 192, juncto 191 lid 2 van de Gemeentewet, wel binnen twee weken ter kennisname aan ons moeten worden toegezonden.

De 12 provincies maken zich grote zorgen over de ontwikkelingen van de financiële situatie van de gemeenten. Ze hebben daarom besloten in hun communicatie over de begroting 2021 van de gemeenten de volgende 'kernboodschap' af te geven. De 'kernboodschap' luidt als volgt.

"We zien dat gemeenten bijzonder veel moeite hebben om hun begroting sluitend te krijgen. We constateren dat de meeste gemeenten een solide begroting presenteren, maar pas na inzet van reserves, bezuinigingen en dat dit ten koste gaat van diverse gemeentelijke voorzieningen. Tevens neemt de lokale belastingdruk vaak toe. Uit onderzoek blijkt dat de financiële positie van de gemeenten jaar op jaar achteruit holt, reserves afnemen en dat gemeenten gedwongen zijn om te bezuinigen op essentiële taken, zoals onderhoud, openingstijden van bibliotheken, dienstverlening, etc.

Gemeenten zijn hierdoor steeds minder in staat om zich in te zetten voor grote maatschappelijke opgaven en urgente transities. Er is vaak geen ruimte voor nieuwe initiatieven die zich aandienen. De provincies hebben het afgelopen jaar bij de minister van BZK en de Tweede Kamer aandacht gevraagd voor de financiële situatie bij de gemeenten. Het gaat ons om de cijfers, maar ook om het verhaal daarachter. In februari komend jaar, na afronding van de toezichtsbrieven, zullen wij in interprovinciaal verband een nadere duiding geven over wat achter de besluiten schuilgaat, als inhoudelijke bijdrage aan het landelijke debat vanuit onze kwalitatieve toezichthoudende rol."

We gaan nu verder met opmerkingen over uw begroting 2021-2024.

Begroting 2021 en meerjarenraming 2022-2024
Naar aanleiding van ons onderzoek van uw begroting 2021 merken we het volgende op.
De door u vastgestelde begroting 2021 en alle jaarschijven van de meerjarenraming 2022-2024 laten een formeel evenwicht zien. Wij bepalen de toezichtvorm voor de begroting 2021 op basis van het structureel en reëel evenwicht. Voor het bepalen van het reële saldo moeten de structurele baten en lasten volledig en actueel zijn en op realistische uitgangspunten zijn gebaseerd. Als we de formele saldi corrigeren voor de incidentele baten en lasten is er voor het begrotingsjaar 2021 sprake van een structureel en reëel overschot van € 0,76 miljoen. Voor de jaarschijf 2022 van de meerjarenraming is ook sprake van een structureel en reëel overschot (€ 123.000), terwijl voor de jaarschijven 2023 en 2024 sprake is van een structureel en reëel tekort van respectievelijk € 1,14 miljoen en € 1,05 miljoen.

In de afgelopen periode is de planning en control-cyclus van de gemeente verbeterd. De najaarsnota is hierbij komen te vervallen en is samengevoegd met de begroting, waaraan het lopende jaar is toegevoegd. De voorliggende begroting 2021 is nu inclusief de meerjarenraming 2022-2024 en is tevens de 1ste bijstelling voor 2020. Onze beoordeling is gebaseerd op de in de begroting opgenomen meicirculaire 2020. De verwerking van de effecten van de septembercirculaire is voorzien in de bestuursrapportage 2021. De gemeente monitort de voortgang van de bezuinigingen en ombuigingen.

In 2021 zijn aanvullende investeringsmiddelen (€ 1 miljoen) opgenomen voor het verder wegwerken van achterstallig onderhoud aan het wegennet. Aan een geactualiseerd wegenbeheerplan wordt momenteel gewerkt. De beschikbare budgetten voor het onderhoud van de civieltechnische kunstwerken staan onder druk. Het is van belang daar de nodige aandacht aan te geven.
In het investeringsprogramma zijn veel investeringen opgenomen, waarbij vooral de investeringen in buitensportaccommodaties en VIE (voorheen bekend als Center Court) opvallen.

De paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing in de begroting geeft een beeld van de wijze waarop de gemeente de geïnventariseerde risico's kan opvangen. Daarbij zijn de risico's zoveel als mogelijk gekwantificeerd, zodat een compleet beeld wordt getoond van de omvang van deze risico's. De gemeente streeft naar een ratio voor het weerstandsvermogen die in ieder geval minimaal 1 (voldoende) moet zijn. De meerjarige ontwikkelingen (in 2021 en navolgende jaren) worden in de begroting toegelicht. De ratio weerstandsvermogen bedraagt in 2021 1,2 en groeit in 2024 door naar 1,6.
In de begroting 2021 en in alle jaarschijven van de meerjarenraming 2022-2024 is een dotatie opgenomen aan de algemene reserve van totaal € 1,75 miljoen ter versterking van deze reserve.

Zoals wij in ons Financieel verdiepingsonderzoek 2020 al aangaven verdient de solvabiliteitsratio aandacht. Deze is (t.o.v. de jaarrekening 2019) afgenomen van 13,7% naar 10,2% (met een netto-schuldquote van 108%). Er is in de jaren 2021 tot en met 2024 sprake van een evenwichtige opbouw van de leningenportefeuille, met structureel voldoende ruimte voor de verplichte aflossingen en renteherzieningen (ruimschoots binnen de renterisiconorm). Alle kapitaallasten zijn in de begroting opgenomen.

Nieuw Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader 2020
Het nieuw Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader 2020 wordt door alle 12 provincies gebruikt bij het beoordelen van de gemeentelijke begrotingen voor het bepalen van de toezichtvorm.
In april 2019 hebben wij u het nieuwe Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader 2020 toegezonden.

Toetspuntenlijst
Met ingang van de begroting 2020 toetsen wij uw begroting aan het GTK 2020, waar de toetspuntenlijst een belangrijk en nieuw onderdeel van is. Wij adviseren u daarom de toetspuntenlijst goed te bestuderen en na te gaan of de antwoorden op de vragen uit deze lijst zorgen voor een snelle en positieve beoordeling van de begroting.
Wij hebben deze toetspunten voor het eerst bij de begroting 2020 gebruikt voor het vormen van ons oordeel over de toezichtvorm voor de begroting. Het jaar 2020 was voor de toepassing van de toetspuntenlijst een ontwikkelingsjaar.
Vorig jaar hebben we aangegeven dat wij bij de beoordeling van de begroting 2021 de toetspunten strikter zouden toepassen. Het was namelijk de bedoeling dat in 2021 de toetspuntenlijst op landelijk niveau geëvalueerd zou worden. In verband met COVID-19 is dat echter tot op heden niet gebeurd. Daarom hebben we bij de beoordeling van de begroting 2021 de toetspuntenlijst wel gebruikt, maar hier nog geen consequenties aan verbonden voor de toezichtvorm. Dit in afwachting van de evaluatie van de toetspuntenlijst.

Ontwikkelingen in 2021 e.v.

COVID-19
Ook de begroting 2021 zal op vele plekken door de COVID-19-pandemie worden beïnvloed. Er zullen extra lasten ontstaan en bepaalde structurele baten zullen dalen. Het Rijk heeft met de VNG afspraken gemaakt over compensatie hiervoor. Dit heeft zich tot nu toe vooral gericht op 2020, maar ook voor 2021 zijn al afspraken gemaakt en zullen verdere afspraken volgen.
Naar verwachting zullen in 2021 de effecten op de economie meer zichtbaar worden en zal dus ook de begroting van gemeenten op de taakvelden die daar verband mee houden, (meer) worden geraakt.
De begroting 2021 van de Limburgse gemeenten laat zien dat de gemeenten zich hier goed van bewust zijn. Tegelijkertijd is er een grote onzekerheid over wat het concreet gaat betekenen.
Dat vertaalt zich vaak in het achterwege blijven van aanpassingen van bestaande ramingen of het opvoeren van nieuwe ramingen. De saldi van 2021 zijn dan ook meestal weinig beïnvloed door COVID-19.

Afgezien van de onzekerheid wordt daarvoor vaak verwezen naar de twee rondes van compensatie door het Rijk voor extra lasten en gederfde baten in 2020. De begroting 2020 is daardoor niet buitensporig belast. Gemeenten verwachten dat deze lijn ook in 2021 wordt doorgetrokken.
Verder hebben de Limburgse gemeenten in hun inventarisatie van risico's in de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing in de begroting 2021 het risico van COVID-19 nadrukkelijk meegenomen. Vaak zijn ook kans en effect van dit risico gekwantificeerd en zo meegenomen in de berekening van de noodzakelijke weerstandscapaciteit van de gemeente. Als de gemeente over voldoende weerstandscapaciteit beschikt, is er dus ook een buffer voor het risico door COVID-19.
Zolang de pandemie heerst, zal er onzekerheid blijven bestaan over de effecten, ook voor de begroting van de gemeente. Een continue monitoring en administratie van extra lasten en gederfde baten door COVID-19 zijn tot het einde van de pandemie noodzakelijk.

Het Sociaal Domein
Het Sociaal Domein is al sinds de decentralisatie vanaf 2015 een vast onderwerp in onze brief aan u over de toezichtvorm. De noodzaak om hier aandacht aan te schenken is dit jaar, lijkt het, groter dan ooit.
We zien dat meer gemeenten forse financiële problemen met de uitvoering van de taken in het sociaal domein hebben. Toch zijn er ook dit jaar gemeenten die weinig tot geen financiële problemen hebben: nog steeds niet of niet meer.
Maar niet alleen het aantal gemeenten met problemen is dit jaar groter, ook de omvang is gemiddeld groter. Dat heeft te maken met het feit dat het beroep op voorzieningen groeit, gemeenten grote moeite hebben om de ontwikkelingen te sturen en de zwaarte van de hulpvragen stijgt.
Bij de voorbereiding van de begroting 2021 zagen veel gemeenten dat de tekorten in het sociaal domein groter en groter werden. Vaak leidde dit ook tot begrotingstekorten.

Oplossingen voor de financiële problemen zoeken gemeenten steeds meer in een versterking van de sturing van het beleidsterrein. Daarbij worden verschillende manieren gekozen om meer grip op het sociaal domein te krijgen.
Daarbij wachten gemeenten niet op resultaten van de druk op het Rijk om structureel meer geld voor het sociaal domein beschikbaar te stellen. Wel lijkt het erop dat extra rijksgelden onmisbaar zijn om het probleem sneller en structureel op te lossen.
Als financieel toezichthouder vinden we het belangrijk dat de financiële problemen van het sociaal domein worden aangepakt en opgelost, dat het structureel gebeurt en dat gemeenten meer grip krijgen en houden op de ontwikkelingen in het sociaal domein. Kerkrade wil met de verbetervoorstellen die onder meer in het plan 'Grip op de toekomst' zijn neergelegd, het inhoudelijk gewenste beleid realiseren en de financiën beheersbaar proberen te krijgen. De gemeente gaat daarbij vol voor een armoede- en schuldhulpverleningsbeleid. Voor de jeugdhulp is de kadernota 'Meer grip op de jeugdhulp Kerkrade' door de raad vastgesteld, waarmee een taskforce jeugdhulp aan de slag is gegaan. De gemeente rekent vanaf 2022 met het continueren van de extra rijksmiddelen jeugdhulp.

Omgevingswet
De Omgevingswet gaat nu per 1 januari 2022 in. Wet- en regelgeving voor ruimte, wonen, infrastructuur, milieu, natuur en water worden gebundeld. Aanvragen van vergunningen wordt eenvoudiger.
Gemeenten, maar ook het Rijk en de provincies zijn dan verplicht een omgevingsvisie te maken. De omgevingsvisie moet in een omgevingsplan en programma's worden uitgewerkt. Het gemeentelijk omgevingsplan bevat gemeentelijke regels over de fysieke leefomgeving. In de programma's staan maatregelen om de omgevingswaarde of een andere doelstelling te bereiken.

Dit gaat voor gemeenten veel betekenen, in de voorbereiding op en bij de uitvoering van de wet. Er zijn dan natuurlijk ook financiële gevolgen.
Invoering van de Omgevingswet is een omvangrijk karwei en gemeenten zijn daar al lang mee bezig. Zowel bij de voorbereiding als bij de uitvoering van de Omgevingswet kan de gemeente met onverwachte situaties te maken krijgen. Het kan ook betekenen dat de lasten hoger uitvallen dan tot nu toe geraamd. Voor de komende jaren kan dit een belangrijk risico voor de gemeenten zijn.

Duurzaamheid
Het thema duurzaamheid is een onderwerp dat steeds meer aandacht en ook geld van de gemeenten gaat vragen. Internationaal en nationaal zijn er allerlei doelen afgesproken die uiteindelijk voor een belangrijk deel op lokaal niveau ingevuld moeten worden. Die invulling is nu nog grotendeels onduidelijk, zowel qua inhoud, als wat betreft rollen, fasering, kosten, bijdragen en dergelijke.
Gemeenten houden zich hier al nadrukkelijk mee bezig. Ook de financiële kant van het verhaal zal ruime aandacht van de gemeenten gaan krijgen.

Herverdeling algemene uitkering
Na een lange voorbereiding waren medio 2020 de onderzoeken naar een nieuwe verdeling van de algemene uitkering uit het gemeentefonds klaar. Toch zijn er weer nieuwe onduidelijkheden ontstaan over uitkomsten. Het heeft ertoe geleid dat de voorstellen voor een nieuwe verdeling van de gelden voor het sociaal domein in de algemene uitkering en voor de overige taken, de klassieke taken, nog niet voor advies naar de VNG en de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) zijn gestuurd.
Hierdoor wordt invoering van een nieuwe verdeling vanaf 2022 steeds minder waarschijnlijk.
Invoering is een proces van drie of vier jaar, om de herverdeeleffecten per jaar niet te groot te maken.
Over negatieve herverdeeleffecten vanaf 2022 hebben veel gemeenten zich bij de voorbereiding van de begroting zorgen gemaakt. De zorgen zijn gebaseerd op bekendgemaakte herverdeeleffecten voor 5 groottegroepen van gemeenten bij de gelden voor het sociaal domein. Uit die vijf getallen bleek een duidelijke herverdeling van gelden van klein naar groot.
Op basis van dit beeld hebben veel gemeenten vanaf 2022 oplopende stelposten opgenomen. En bij risico-inventarisatie houden nog meer gemeenten rekening met een herverdeelnadeel vanaf 2022.
Als toezichthouder vinden wij dit passen bij een voorzichtig financieel beleid.
In aanvulling op het bovenstaande heeft een medewerker van het ministerie van BZK laten weten dat de herverdeeleffecten van de totale algemene uitkering, dus inclusief de gelden voor de klassieke taken, niet zo uitgesproken zijn. Informatie daarover is echter nog niet naar buiten gekomen. Op het moment dat de adviesaanvragen naar VNG en ROB gaan, zouden de voorstellen, inclusief de herverdeeleffecten per gemeente bekend worden.

Onderhoud accommodaties
Bij het onderhoud aan gemeentelijke accommodaties spelen naast het beschikken over een actueel beheer- en onderhoudsplan en voldoende budget ook vragen als het (door de gemeente) in stand houden van de accommodaties. Door demografische ontwikkelingen, zoals vergrijzing, ontgroening en bevolkingsdaling, maar ook door veranderende behoeften en mogelijkheden verandert de vraag naar accommodaties. Daardoor nemen de lasten van de accommodaties voor gemeenten vaak toe.
Dit dwingt gemeenten om na te gaan denken over wat voor soort en hoeveel accommodaties er in de toekomst moeten zijn. Hierover wordt vaak langdurig met gebruikers, verenigingen en inwoners gesproken. Gedurende dit proces wordt het onderhoud vaak beperkt om te voorkomen dat er veel wordt uitgegeven aan accommodaties die na de besluitvorming eventueel worden afgestoten of gesloopt.

Maar er is in die periode ook weinig onderhoud aan accommodaties die na besluitvorming wel in stand worden gehouden. Hierdoor ontstaat achterstallig onderhoud en mogelijk zelfs kapitaalvernietiging.
In deze processen moeten gemeenten een balans vinden tussen de tijd die nodig is om met alle betrokkenen tot een goed en breed gedragen besluit te komen en de noodzaak om accommodaties op tijd te onderhouden. De gemeente Kerkrade werkt met een pro-actief vastgoedbeheer en geeft aan dat de in de begroting en meerjarenraming opgenomen exploitatiebudgetten de kosten van onderhoud in voldoende mate dekken.

Rechtsbescherming
Als dit besluit uw belang rechtstreeks raakt en u het met de inhoud van dit besluit niet eens bent, kunt u bezwaar maken. U moet dan binnen zes weken na de dag waarop dit besluit is verzonden een bezwaarschrift indienen. Op deze procedure is de Algemene wet bestuursrecht van toepassing. Het bezwaarschrift moet worden ondertekend en moet ten minste bevatten: de naam en het adres van de indiener, de datum, een omschrijving van het besluit waartegen het bezwaar is gericht alsmede de redenen van het bezwaar (motivering). Het bezwaar moet worden gericht aan: Gedeputeerde Staten van Limburg, Juridische Zaken en Inkoop, team Rechtsbescherming; Postbus 5700; 6202 MA Maastricht.
Voor meer informatie verwijzen wij u naar www.limburg.nl en klik vervolgens op de button 'e-loket'.

Een afschrift van deze brief hebben wij aan het college van uw gemeente gestuurd.

Gedeputeerde Staten van Limburg

voorzitter

secretaris