

Kaderbrief 2024

Gemeente Heerlen

Juni 2023

Geachte raadsleden,

Voor u ligt de kaderbrief 2024. Deze kaderbrief markeert de start van het nieuwe begrotingsproces 2024. In deze brief schetsen wij als college de belangrijkste inhoudelijke en financiële ontwikkelingen die, wat ons betreft, de kaders kunnen vormen voor het samenstellen van de begroting 2024. U als raad geeft vervolgens vanuit uw kader stellende bevoegdheid uw overwegingen mee aan ons. Op basis daarvan zullen wij u een begrotingsvoorstel doen.

Dat vindt plaats op woensdag 1 en donderdag 2 november a.s., tijdens de algemene beschouwingen.

De kaderbrief is als volgt opgebouwd:

- De staat van de stad;
- Onze opgaven;
- De richtlijnen van onze toezichthouder de provincie;
- Een financiële vooruitblik naar het nieuwe begrotingsjaar;
- Overzicht van het verdere begrotingsproces.

De staat van de stad

We hebben als stad en regio na de corona pandemie te maken gekregen met een oorlog in Oekraïne die ons confronteert met een inflatie en een energiecrisis die ons allemaal in ons bestaan raakt. Naast de ellende die dit veroorzaakt wakkert het ook een hardnekkig gevoel van onzekerheid aan over onze toekomst. Dat geldt voor de mensen, de gezinnen, de ondernemers en de verenigingen in de stad maar dat geldt ook voor onze gemeentelijke begroting en dan vooral onze ambities die wij hebben voor onze stad. De ambities die wij uit liefde voor onze stad hebben opgeschreven in het coalitieakkoord vorig jaar.

En toch, we willen en kunnen niet anders dan vooral ook met optimisme naar het volgende jaar te kijken. Een mooi lichtpunt is de toekenning van een tweede regiodeal. We kregen weliswaar minder dan we ambieerden maar het is een opsteker voor de komende jaren en een basis om aan de slag te blijven voor de stad. We krijgen vanuit het Rijk met allerlei nieuwe regelgeving en opgaven te maken zoals de omgevingswet, de energietransitie en de woonopgave. We zijn er van overtuigd dat we hiermee ook instrumenten in handen krijgen waarmee we de stad en de Heerlenaren vooruit kunnen helpen. Dat geldt ook voor de beweging van de onderwijsinstellingen naar het centrum en de mogelijkheden en kansen die wij zien door als stad en regio veel intensiever de samenwerking over de grens te zoeken.

Macro-economische verkenning van het Centraal Planbureau (CPB).

Het CPB maakt enkele keren per jaar een zgn. meerjarenraming. De meest recente is die van maart 2023. In deze raming geeft het bureau aan dat de koopkracht dit jaar in doorsnee ongeveer gelijk blijft en volgend jaar met 2% stijgt. Tegelijkertijd neemt de armoede volgend jaar juist toe.

De energieprijzen zijn de afgelopen maanden sterk gedaald, maar daar staat tegenover dat de inflatie is verbreed naar andere goederen en diensten. De lonen zijn inmiddels wel duidelijk in beweging gekomen. Dit jaar blijft de koopkracht (mede door het steunbeleid van de Rijksoverheid) in doorsnee gelijk. Volgend jaar herstelt de koopkracht, maar over de periode 2021-2024 is per saldo nog wel sprake van een daling. De armoede stijgt in 2024 naar 5,8% van de Nederlandse bevolking, doordat conform de huidige beleidsuitgangspunten een aantal tijdelijke inkomensmaatregelen voor de laagste inkomens volgend jaar eindigen.

Opmerkelijk is dat we zien dat de Nederlandse economie in 2023 en 2024 met respectievelijk 1,6% en 1,4% groeit, ondanks de inflatie, zwakkere wereldhandel en dalende huizenprijzen. De arbeidsmarkt blijft onveranderd krap terwijl de werkloosheid licht oploopt tot 4,1% in 2024. Hierbij past een winstwaarschuwing omdat het CBS medio mei bekend maakte dat de economie enkele procentpunten krimp vertoonde in het eerste kwartaal 2023.

Onze opgaven

In de Kaderbrief 2024 benoemen we een viertal zgn. 'Opgaven'. Deze opgaven komen grotendeels voort uit de ontwikkelingen die zich in de 'wereld' om ons heen afspelen en hebben rechtstreekse verbanden met het coalitieakkoord en het Meerjarig Bestuurlijk Programma. We beschouwen deze opgaven als de inhoudelijke kapstok voor ons totale gemeentelijke beleid. Het is zeer zeker niet bedoeld als een nieuwe formele indeling van de begroting, maar het helpt ons om, ook voor de langere termijn, duidelijke inhoudelijke aangrijpingspunten te hebben bij alles wat wij doen: bij onze lobby, bij het verhaal dat wij vertellen over Heerlen, bij de samenwerkingen die wij onderhouden en aangaan maar ook op momenten waarop we moeten prioriteren zoals bij mogelijke bezuinigen, bij extra investeren of wanneer we extra geld krijgen.

Door deze opgaven te benoemen en een plek te geven binnen onze begroting denken wij in algemene zin de effectiviteit en de impact van onze bestuursactiviteiten te kunnen vergroten. Onder andere omdat de betreffende thema's een scope hebben die verder reikt dan onze eigen bestuursperiode en daarmee meer duidelijkheid verschaffen over welke weg we bewandelen en wat aldus op de korte termijn nodig is en wat minder.

Opgave 1: De basis moet orde zijn.

Themagebieden: Beheer openbare ruimte, leefbaarheid in de wijken, vergroening, veiligheid, dienstverlening, burgerbetrokkenheid.

.....Heerlenaren hebben recht op een betrouwbare en geloofwaardige overheid die doet wat het belooft, die transparant is in wat het besluit en doet én die samenwerkt met de mensen, instellingen en ondernemers in de stad.....

Een stad moet schoon, heel en veilig zijn. Daar is volgens ons geen speld tussen te krijgen. We zien dit als een basisvoorwaarde die vanzelfsprekend, stevig en op orde moet zijn. Boven op deze basis

zijn wij als stad in staat beleid te ontwikkelen rondom ambities, wensen en nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen. Dat betekent ook dat de financiën op orde moeten zijn, dat de gemeentelijke capaciteit voldoende is, dat de dienstverlening voldoet en dat de gemeente mee gaat met zijn tijd en bijvoorbeeld over veilige en moderne digitale systemen beschikt. Wat ook tot de basis van ons doen en laten behoort is brede betrokkenheid van onze inwoners. Een moderne overheid handelt open en daadkrachtig. Dit handelen is niet alleen vóór de samenleving maar ook mét de samenleving. De nieuwe Omgevingswet beschouwen wij als een van de instrumenten om onze gemeentelijke daadkracht, betrokkenheid en dienstverlening nieuwe impulsen te geven.

Opgave 2: Er is bestaanszekerheid en een toekomst voor iedereen.

Themagebieden: werk, onderwijs, inkomensvoorziening, maatschappelijke ondersteuning.

.....Onze inwoners mogen van ons verwachten dat we er samen met hen alles aan doen om de hardnekkige sociaal economische achterstanden in te halen.....

Dat betekent op de eerste plaats dat we de sociale koers van Heerlen, die wij jaren geleden hebben ingezet en die ons tot een van de sociaalste gemeenten van het land heeft gemaakt, niet alleen voortzetten maar ook gaan uitbouwen. Hoewel het sociale beleid voor een belangrijk deel afhankelijk is van rijksbeleid, zullen wij zoveel mogelijke bijspringen om de zorg voor de Heerlenaren minstens op een aanvaardbaar niveau te houden. Denk daarbij aan onze aanpak toen de energieprijzen dramatisch stegen en wij voor kwetsbare groepen die buiten de reikwijdte van het Rijksbeleid vielen, eigen lokale maatregelen troffen.

Toch zien we ook dat we als overheid meer impact zouden willen realiseren. We moeten dan ook de verbinding met externe partijen zoeken (maatschappelijke partners zoals zorg en onderwijs maar ook de commerciële sector) en hen motiveren, stimuleren, en aanjagen om hun steentje bij te dragen aan de problematiek van de stad.

Een en ander betekent ook dat wij onverkort en vol vertrouwen voortgaan met de zgn. gebiedsgerichte aanpak: Nationaal Programma Heerlen Noord. Met dit generatielange programma dat opgepakt is door alle partijen in de betreffende stadsdelen en een integrale focus heeft, denken wij uiteindelijk het verschil te kunnen maken voor de Heerlenaren in Heerlen Noord.

Opgave 3: Het centrum van Heerlen is onze huiskamer en een broeiplek van stedelijke dynamiek als het gaat om ondernemen, cultuur, onderwijs, wonen en mobiliteit.

Themagebieden: onderwijs naar de binnenstad, centrumontwikkeling, economie, cultuur, mobiliteit (incl. intercity Randstad-Aken)

.....Heerlenaren en Parkstedelingen mogen een centrum verlangen waar passend onderwijs is, waar werk is, waar iets te beleven is en waar het goed toeven is.....én..... waar we trots op kunnen zijn.....

Het centrum van Heerlen is al jarenlang in transitie om een aantrekkelijke plek te worden. In eerste instantie was er na Operatie Hartslag de culturele lente gevolgd door enorme investeringen zoals het Maankwartier. Deze lijn werd doorgetrokken en resulteert in een stad die langzaam maar zeker weer straalt en interessant is voor scholen, ondernemers en woningzoekers. In het verlengde hiervan willen we een centrum waar ruimte is voor water en waar een rigoureuze vergroening plaatsvindt.

Een centrum waar geflaneerd en gefietst wordt en waar we zuinig zijn op wat mooi is en investeren in wat nodig is (Romeins Museum).

Een uitzonderlijke en zeer mooie kans die zich nu voordoet is het verwezenlijken van de ambitie om het hoger onderwijs (Zuyd Hogeschool en de Open Universiteit) én enkele middelbare onderwijsinstellingen, met duizenden werknemers, studenten en scholieren, te huisvesten in het centrum. Dit zal voor een totaal nieuwe en frisse dynamiek gaan zorgen, zo denken wij. Daarom gaan we de komende jaren ook volop energie steken in het realiseren van een sterk onderwijsecosysteem in het centrum.

Opgave 4: De nationale transitie-opgaven vertalen wij naar Heerlens beleid.

Themagebieden: wonen, ruimte, duurzaamheid

.....Heerlenaren mogen er op vertrouwen dat wij anticiperen op landelijke en internationale ontwikkelingen ook wanneer die ver in de toekomst liggen.....

Het gaat hierbij om landelijke transitieopgaven zoals de energietransitie en de veranderingen van ons klimaat met de daarbij horende opgaven op het gebied van water- en hitteadaptatie. Vanzelfsprekend gaat het ook om de rijksopgave om het komende decennium 1 miljoen woningen toe te voegen aan de landelijke woningvoorraad. Woningen die tegelijkertijd energiezuinig en het liefst energieneutraal moeten zijn.

De ambitie van de landelijke overheid is om uiterlijk in 2050 als land energieneutraal te zijn. Een tussenstap daarbij is het jaar 2030. In dat jaar moet er sprake zijn van een CO2 reductie van 55%. Op het gebied van klimaatadaptatie is de verwachting dat wanneer wij niets doen we in 2050 te maken gaan krijgen met klimaatschade ter hoogte van 150 miljard euro. Om hierop te anticiperen is klimaatadaptatie nodig. Dat bestaat bijvoorbeeld uit het versterken van dijken maar ook uit het verbreden van rivieren en het vergroenen van steden.

Naast de verschillende transitieopgaven zijn hiermee enorme dilemma's verbonden. Denk aan enerzijds de opgave om CO2 te reduceren en anderzijds overmatig te bouwen hetgeen juist in hoge mate CO2 belastend is. Dit soort dilemma's zullen het uiterste vragen van de verschillende overheden, met name op het gebied van flexibiliteit en het adaptief vermogen.

Belangrijkste coördinerende spelers bij deze transitieopgaven zijn de Rijksoverheid en de provincie. maar de uitvoering zal uiteindelijk bij gemeenten moeten plaatsvinden. Het is daarom zaak dat de gemeenten in voldoende mate beschikken over de knowhow, de capaciteit en de middelen om ten aanzien van de opgaven de goede dingen op het juiste moment te doen.

Uitgangspunten

Het benoemen van opgaven veronderstelt dat de randvoorwaarden op orde zijn. Wij denken daarbij voornamelijk aan een stevige lobbykracht, aan een intensieve samenwerkingskracht en een uitvoering die kwalitatief en kwantitatief op orde is.

Belangrijke kansen voor stad en regio zijn er op het gebied van grensoverschrijdende samenwerking. Het gaat daarbij om het realiseren van de intercity vanuit de Randstad naar Aken waarvoor wij al heel lang onophoudelijk lobby voeren. En de nog steeds groeiende grensoverschrijdende (medisch)

logistieke sector. Daarnaast zijn er de hardnekkige grens barrières op het gebied van werk, onderwijs, zorg, logistiek etc. die voortduren en de regio in een houtgreep houden wanneer er gezocht wordt naar mogelijkheden om de samenwerking daadwerkelijk te versterken. Ook op dit onderdeel blijft lobby, samenwerking en creativiteit nodig en zullen wij onze schouders hieronder zetten.

Naast de grensoverschrijdende samenwerking blijft samenwerking op het juiste schaalniveau binnen de regio, de provincie een bron van mogelijke kansen. Daar waar de samenwerking in de regio voortvarend verloopt (denk aan de toezegging van een nieuwe regiodeal) verloopt de samenwerking op Zuid-Limburgse en provinciale schaal iets stroever. Desalniettemin zijn wij er van overtuigd dat samen optrekken op hogere schaalniveaus goede mogelijkheden biedt in de profilering naar Den Haag en Brussel (denk aan de ontwikkelingen op Chemelot en de Einstein telescoop met de Tripool steden), en in de aanpak van achterstanden en het pakken van kansen (met de provincie optrekken in de Regiodeal).

De richtlijnen van onze toezichthouder de provincie

Ieder jaar ontvangen wij van onze toezichthouder, de provincie, informatie over de wijze waarop de (meerjaren)begroting beoordeeld wordt. Dit is verankerd in regelgeving. Het is belangrijk deze informatie te betrekken bij de kaderstelling voor de begroting.

In algemene zin hebben wij als gemeente de verantwoordelijkheid om een begroting vast te stellen die structureel en reëel in evenwicht is. Elk jaar besluit de provincie, op grond van artikel 203 van de Gemeentewet, of een gemeente voor het komende begrotingsjaar onder repressief of preventief toezicht valt. Het doel hiervan is te voorkomen dat een gemeente een structureel tekort op de begroting krijgt, dat niet makkelijk meer op te lossen is. Financieel toezicht is dan ook een wezenlijk onderdeel van de 'check and balances' binnen het openbaar bestuur. Wij hebben onlangs te horen gekregen van de provincie dat wij onder repressief toezicht vallen in het begrotingsjaar 2024.

De provincie onderscheidt maatschappelijke ontwikkelingen, financiële ontwikkelingen en ontwikkelingen van de begrotingswet (BBV) en vraagt aan de gemeenten om in hun begroting rekening te houden met die ontwikkelingen. In deze Kaderbrief geven we enkele highlights aan uit de brief van de toezichthouder.

Maatschappelijke ontwikkelingen.

De Provincie duidt in dit verband op de oorlog in Oekraïne. Denk daarbij aan de vluchtelingenstroom en de uitdaging voor gemeenten om voor voldoende opvang te zorgen. Ook heeft de oorlog effect op de economie. Door de gestegen energiekosten neemt de inflatie toe. De oorlog leidt tot schaarste aan materiaal, waardoor projecten vertraging oplopen. Daarnaast laat de coronacrisis nog sporen na en is er onveranderd sprake van krapte op de arbeidsmarkt. Dat heeft invloed op de economie en op ons. De provincie vraagt aan ons om in de begroting duidelijk toe te lichten welke keuzes wij maken ten aanzien van deze ontwikkelingen en onzekerheden.

Financiële ontwikkelingen.

Naast de forse inflatie hebben we te maken met hogere energieprijzen. Het Centraal Plan Bureau stelt regelmatig de prijsindicatoren bij. Die indicatoren worden ook opgenomen in de mei- en septembercircularie van het gemeentefonds. Deze ontwikkelingen hebben financiële invloed op onze

begroting en meerjarenraming. Niet alleen ten aanzien van het reëel begroten van de lastenkant van de begroting, maar ook aan de batenkant.

Vanaf 1 januari 2023 is het verdeelmodel van het gemeentefonds herzien. Gemeenten groeien via een ingroeipad naar een nieuwe verdeling. Tot en met 2025 is het ingroeipad van voordeel- en nadeelgemeenten gemaximeerd op € 37,50 per inwoner. De verdere implementatie van het nieuwe verdeelmodel is afhankelijk van de evaluatie daarvan eind 2025.

Ontwikkelingen Besluit Begroting en Verantwoording (BBV).

In de begroting en jaarrekening moeten we op aanwijzing van de toezichthouder rekening houden met de Wet open overheid (Woo). Volgens artikel 3.5 'Openbaarheidsparagraaf' moet in de begroting aandacht besteed worden aan de betreffende beleidsvoornemens, zijnde de plannen over de uitvoering van de wet. In de jaarrekening moeten we vervolgens verslag doen van de uitvoering ervan.

Daarnaast vraagt de toezichthouder nog aandacht voor enkele specifieke onderwerpen.

De Omgevingswet gaat op 1 januari 2024 in. De toezichthouder verwacht van ons dat we in de begroting 2024 'goed en betrouwbaar' opnemen wat de opbrengsten van onze leges zullen zijn, door de aantallen vergunningen op te nemen in onze P&C stukken inclusief en de afzonderlijke leges per vergunning.

De provincie stelt vast dat veel gemeenten een deel van het geld dat bedoeld was voor investeringsprojecten niet hebben uitgegeven. Ook schuiven gemeenten budgetten vaker door naar een later begrotingsjaar. Daarvoor zijn verschillende redenen te noemen, waar gemeenten niet altijd invloed op hebben. Denk aan de krapte op de arbeidsmarkt, het gebrek aan materialen en aan oplopende kosten van energie en materiaal. Ook blijkt in de praktijk dat bijvoorbeeld publiek-private samenwerking tussen overheid en inwoners ingewikkelder en tijdrovender is dan gedacht. De provincie vraagt aan ons om bij het begroten van nieuw beleid en investeringen hier uitdrukkelijk rekening mee houden.

Een financiële vooruitblik naar het nieuwe begrotingsjaar

Hieronder hebben wij het financieel kader, met de daarbij behorende uitgangspunten van de begroting 2024-2027, opgenomen.

Om tot een nieuwe begroting te komen hebben wij de saldo's per jaarschijf uit de begroting/MBP 2023 als startpunt genomen. Vervolgens hebben wij de volgende onderdelen in de saldo's verwerkt:

- Het Gemeentefonds: de verwerking van de circulaires tot de meicirculaire 2023. Van de doorwerking van de meicirculaire 2023 hebben we vooralsnog een inschatting gemaakt die opgenomen is in de saldo's. Van de exacte doorwerking van deze circulaire zullen wij u nog voor de raadsbehandeling van de Kaderbrief in juni, op de hoogte stellen.
- De begrotingen van de verbonden partijen: de meerjarige verwerking van de begrotingen van verbonden partijen;
- Raadsbesluiten: de financiële consequenties van raadsbesluiten de afgelopen periode.
- Structurele effecten uit de jaarrekening en de zomernota.

In de saldo's hebben we ook prognoses meegenomen van een aantal variabelen zoals de rentestijging, de CAO ontwikkeling en de inflatie en prijsstijgingen. We moeten constateren dat onze prognoses zich bewegen binnen een forse bandbreedte waardoor grote saldoscijmmelingen nog tot de mogelijkheden behoren. Voor energiekosten hebben we geen extra kosten opgenomen. De gedachte daarbij is dat de prijzen thans een sterke daling laten zien en we tegelijkertijd ook inzetten op energiebesparende maatregelen.

Dit is het saldo dat wij nu aan u kunnen presenteren:

X € 1.000

Tabel Kaderbrief 2024				
<i>Jaar</i>	2024	2025	2026	2027
Beginsaldo (MBP 2023-2026)	1.401	115	0	nnb
Ontwikkelingen:	-3.508	4.917	-4.947	6.945
Saldo	-2.107	4.932	-4.947	6.945

Een belangrijke richtlijn van onze toezichthouder, de provincie, is dat een begroting niet alleen in het eerste jaar sluitend is maar ook in het vierde jaar. Ondanks het feit dat het eerste begrotingsjaar in deze brief een tekort laat zien blijft ons uitgangspunt om u een begroting voor te leggen die sluitend is. Kortom, een begroting die geen bezuinigingen nodig heeft, meerjarig structureel in evenwicht is én tegen een stootje kan.

Mits onze prognoses, met name betreffende de rente en de inflatie, niet al te grote schommelingen zullen gaan vertonen, denken wij het nu voorspelde saldo uit het eerste jaar te kunnen ombuigen naar een sluitend saldo. We zullen ons hierbij tot het uiterste inspannen om bestaande ambities zoals Heerlen Noord en de centrum ontwikkeling in stand te houden en we zullen de inspanningen waarvoor we extern geld zoeken opschalen. Vervolgens denken we het saldo te kunnen beïnvloeden door budgetten te egaliseren en op onderdelen budgetten om te buigen. Hoe dan ook gaan we als college de komende maanden aan de slag om elke euro maximaal te laten renderen voor de nieuwe begroting.

Overzicht van het verdere begrotingsproces

Nadat op 20 juni in de commissie Economie Bestuur Financiën (EBF) en op 28 juni in de gemeenteraad het debat heeft plaatsgevonden over deze Kaderbrief, staan de kaders vast voor ons als college op basis waarvan we de nieuwe begroting kunnen samenstellen. Zoals elk jaar ontvangt u rond 1 oktober van dit jaar de conceptbegroting en beschikt u over de stukken waarmee u het debat en de besluitvorming kunt voorbereiden tijdens de algemene beschouwingen op woensdag 1 en donderdag 2 november a.s.

Conform afspraak sturen wij na besluitvorming de vastgestelde begroting voor 15 november naar onze toezichthouder, de provincie.