

Kadernota 2022

Juni 2021

Inleiding

Voor u ligt de Kadernota 2022. Deze Kadernota markeert de start van de begrotingscyclus van het jaar 2022. Dat is het jaar waarin nieuwe gemeenteraadsverkiezingen zullen plaatsvinden op 16 maart 2022 en waarin vervolgens een nieuwe coalitie zal worden gevormd vanuit de nieuw gekozen gemeenteraad.

In de voorafgaande jaren legden wij u eind juni een Kaderbrief voor in de betreffende raadsvergadering. Ook de Kaderbrief markeerde het begin van een begrotingscyclus maar verschilt in formele zin van een Nota. De Brief werd aan u voorgelegd ter bespreking. Het college nam vervolgens de door u aangegeven richtingen, thema's, aanvullingen en suggesties mee bij het samenstellen van de begroting.

Naar aanleiding van een toezegging tijdens de algemene beschouwingen van 4 en 5 november 2020 legt het college u thans, conform uw wens, niet een Kaderbrief maar een Kadernota voor.

Deze Kadernota ligt aan u voor ter vaststelling en vormt daarmee een in formele zin een sterkere opdracht aan het college bij het opstellen van de begroting. De begroting 2022 zal vervolgens aan u worden voorgelegd tijdens de algemene beschouwingen op 3 en 4 november.

Zoals de naam al aangeeft worden in de kadernota 2022 de kaders opgenomen waarbinnen de begroting 2022 vorm zal krijgen. Het stellen van deze kaders ligt bij u als raad. In de nota die nu voor u ligt geeft het college een voorzet hoe die kaders uit kunnen zien. Het is een nota op hoofdlijnen voornamelijk geformuleerd rondom de hoofdpogaven waarmee wij als stad te maken hebben. In deze nota wordt een visie gegeven op de majeure thema's waarvan het belangrijk is dat u dit als raad erkent en mogelijk aanvult.

In deze nota nemen wij een overzicht op van een aantal onderwerpen die nodig zijn bij het opstellen van de kaders voor het jaar 2022. Zo vindt u in deze nota een algemene duiding van de staat van onze stad middels o.a. een beknopte macro-economische verkenning. Vervolgens geven wij een overzicht van de bestaande, vigerende kaders waarmee wij rekening moeten houden bij het opstellen van de begroting zoals bijvoorbeeld bestaande inhoudelijke kaders en de financiële kaders voor het jaar 2022. De kern van deze nota vormt een hoofdstuk over de belangrijkste opgaven in 2022.

In algemene zin denken wij dat de begroting 2022 niet uit al te ambitieuze plannen moet bestaan, gezien het feit dat er al snel in 2022 verkiezingen plaatsvinden. Het begrotingsjaar 2022 is voornamelijk een jaar waarin wij onze koers zouden moeten aanhouden, inzetten op het uitvoeren van wat we beloofd hebben en vooral ook doorgaan met het prikkelen en uitdagen van onze partners in de stad om bij de opgaven die we als stad hebben samen met ons een initiërende rol te pakken.

We mogen in dit verband best vaststellen dat de agenda waarover wij beschikken een goede agenda is die aan de buitenkant gezien en gewaardeerd wordt. Denk daarbij enerzijds aan de lobby successen als de Regiodeal en Heerlen Noord maar ook aan de voltooiing van de nieuwe stationsomgeving en de economische ontwikkeling rondom de campus.



Laten we duimen dat we deze zomer het Maankwartier wel officieel kunnen openen.

Staat van de stad

Macro-economische verkenning

De meest recente macro-economische raming is die van november 2020. Het gaat daarbij om een verkenning op de middellange termijn 2022-2025. In deze verkenning werd de zgn. tweede coronagolf verwerkt. Deze middellange termijn heeft inmiddels de basis gevormd voor het doorrekenen van verkiezingsprogramma's van de politieke partijen. Na de totstandkoming van het regeerakkoord zal een nieuwe middellange termijnverkenning worden gepubliceerd door het CPB waarin ook het regeerakkoord wordt verwerkt.

De rode draad in de verkenning van het CPB is 'onzekerheid'. Nog steeds is de ontwikkeling van de pandemie onzeker en daarmee is niet duidelijk waar de economie eind 2021 staat, aan de vooravond

van de periode 2022-2025. Het is onduidelijk tot welke veranderingen in consumptiesamenstelling en sectorstructuur de coronacrisis zal gaan leiden en wat internationaal de wijzigingen in economisch beleid zullen zijn als gevolg van de pandemie-ervaring. Er zijn daarnaast ook economische onzekerheden die losstaan van corona, zoals de ongewisse ontwikkeling van het internationale handelssysteem.

In de basisraming, die ervan uitgaat dat Nederland en andere Europese landen het coronavirus in de eerste helft van 2021 onder controle krijgt, groeit de economie in 2021 met bijna 3%, na een krimp van ruim 4% in 2020. De werkloosheid loopt op tot boven de 6% in 2021. Vooral jongeren, werknemers met een flexibel arbeidscontract en zzp'ers worden geraakt zo is de verwachting.

Volgens het CPB staat vast dat de economie geleidelijk herstelt van de corona-recessie. De corona-uitbraak leidt tot een bbp-niveau (Bruto Binnenlands Product) in 2025 dat 4% lager ligt dan in de CPB verkenning uit 2020 waarin nog geen rekening was gehouden met de corona-uitbraak.

De bbp-groei in 2022-2025 bedraagt 1,5% per jaar; de koopkracht neemt in deze periode niet toe en de werkloosheid daalt geleidelijk tot 4,5% in 2025.

Heerlen

Een aantal thema's van de huidige coalitie blijven onveranderd hoog op de agenda staan. Denk daarbij aan het verdere verbeteringen binnen het Sociaal Domein (bijvoorbeeld de ontwikkeling van een meer coöperatieve aanpak van Stand-By en Jens en de permanente zorg voor onze kwetsbare ouderen). Maar denk daarbij ook aan onze constante zorg en inzet op het gebied van duurzaamheid om te zorgen dat de rekening die onze kinderen gepresenteerd krijgen zo beperkt mogelijk zal zijn en het aantrekkelijk houden van ons centrum ondanks alle werkzaamheden en met het oog op het IBA expojaar, waarin we aan iedereen gaan laten zien wat we allemaal voor elkaar hebben gekregen in de stad.

Ondanks het regime van het herstelplan lukt het ons als stad om ambities te verwezenlijken. Denk daarbij aan het afronden van de bouw van het Maankwartier en de vervolgprojecten die in het centrum van stad en de buurten worden uitgevoerd.

Belangrijke motor hierachter zijn de successen die we hebben geboekt en steeds weer boeken op het gebied van lobby. Was de keuze voor onze regio in het kader van de Regiodeal, waar wij het maximale bedrag mochten ontvangen, al een behoorlijke opsteker waarmee we goede projecten, in samenwerking met andere partijen in de stad, konden opstarten. Voorbeelden hiervan zijn, Heerlerbaan, het Romeins Kwartier en Schinkel Zuid. Daarnaast was er de substantiële bijdrage uit de 'woningimpuls' waarmee we de woningvoorraad in het centrum couranter kunnen maken.

Ook interessant is het aanwijzen van Zuid Limburg als NOVI gebied als een vehikel waarmee we onze lobby nog meer kunnen versterken.

Daadwerkelijk boter bij de vis verwachten wij bij onze aanvraag binnen het Volkshuisvestingsfonds waarmee wij een grote kans krijgen om de problematiek rondom particulier woningbezit aan te kunnen pakken in de stad.

Heel belangrijk vinden wij het feit dat Heerlen Noord is aangewezen als een van de zestien stedelijke vernieuwingsgebieden in Nederland. Hiermee maken wij kans op een impuls om dit gebied gedurende een generatie lang vanuit al onze beleidsterreinen aan te pakken waardoor de maatschappelijke kansen van de kinderen in dat gebied groter zullen worden. Dit zal nog moeten landen in de begroting van het nieuwe kabinet maar de vooruitzichten daarop zijn niet alleen reëel maar ook goed.

We zien dat het centrum steeds meer in de lift komt zeker nu de onderwijsinstellingen hebben aangegeven bereid te zijn met ons te denken aan een verhuizing naar het centrum van de stad hetgeen een flinke boost aan de dynamiek zal gaan geven. Onze nieuwe culturele agenda zal daarnaast ook veel effect gaan sorteren in de stad. Niet alleen in het centrum maar ook in onze buurten.

Interessant zijn ook de digitale uitdagingen die in en rondom de Smart Services Campus ontstaan en waarmee wij als stad ons voordeel kunnen doen naast natuurlijk de andere economische kansen die langskomen (medtech, toerisme). Een belangrijke kans die verzilvering verdient is onze stedelijke grensligging. Op dat onderdeel is de potentie groot. Hiervoor zullen we de schouders nog meer moeten zetten onder de Grensoverschrijdende Samenwerking en zal en moet de intercity naar Aken er komen.



Achter deze panden wordt het nieuwe stadskantoor gerealiseerd.

Bestaande kaders

De bestaande kaders die wij in de nota behandelen zijn de jaarlijkse brief van de onze toezichthouder, de provincie, de inhoudelijke kaders als het coalitieakkoord en het Meerjarig Bestuurlijk Programma en tot slot de financiële kaders waaronder het voorlopige saldo van het begrotingsjaar 2022.

Richtlijnen van onze toezichthouder, de provincie

Elk jaar ontvangt de gemeenteraad van de toezichthouder een brief waarin de provincie aangeeft op welke wijze de begroting beoordeeld gaat worden. De provincie vraagt vervolgens aan de raad om bij de kaderstelling voor de begroting die informatie te betrekken. Hierbij draait het om de wettelijke opdracht die wij als gemeente hebben om een begroting vast te stellen die meerjarig, structureel en reëel in evenwicht is. Voor 1 januari laat de provincie ons vervolgens weten of wij in aanmerking komen voor repressief of preventief toezicht. Deze brief ontvingen wij begin april en bestaat uit de volgende hoofdpunten.

De toezichthouder vraagt om zoveel mogelijk de financiële effecten van de corona-crisis in beeld te brengen. Wij worden geacht de financiële gevolgen van de crisis zo reëel mogelijk in te schatten en aan te geven wat de incidentele en wat de structurele baten en lasten zijn. Ook wordt de mogelijkheid gegeven om een gedegen inschatting te maken van de mogelijke risico's in de paragraaf weerstandsvermogen.

De toezichthouder geeft in de brief een aantal aandachtspunten mee rondom vorm, procedure en structuur. Daarnaast worden een aantal actuele thema's behandeld als, de Gemeenschappelijke regelingen, de omgevingswet en het BTW compensatiefonds.

In de brief geeft de toezichthouder het belang voor gemeenten aan van de op stapel staande herijking van het gemeentefonds. Op grond van een langjarig onderzoek werden onlangs, in februari, de eerste resultaten bekend die nog door verschillende organen moeten worden voorzien van advies. Uit die eerste resultaten blijkt dat wij als gemeente, samen met de andere stedelijke regiogemeenten zullen worden gekort. Samen met de Regio heeft het college een lobby opgestart naar de ministeries om hierover opheldering te krijgen en om argumenten tegen deze trend in te zetten.

De toezichthouder geeft aan dat steeds meer zichtbaar wordt dat de inkomsten vanuit het Rijk de kosten in het sociaal domein niet meer compenseren waardoor tekorten ontstaan. Gemeenten moesten vaak vergaande maatregelen nemen om tot een structureel en reëel sluitende begroting te komen. Mochten wij voor 2022 om die reden niet in staat zijn een sluitende begroting te realiseren dan vraagt de provincie ons dit zo snel mogelijk kenbaar te maken en geeft vervolgens aan met ons mee te willen denken over oplossingen.

Inhoudelijke kaders

1. Het Coalitieakkoord 2018-2022

Het coalitieakkoord 2018-2022 'samen doorbouwen met lef' heeft als uitgangspunt dat de koers van de vorige colleges wordt vastgehouden. Het is de basis waarop het college invulling geeft aan het dagelijks bestuur van onze gemeente. In het akkoord werden daarnaast vier zgn.

'investeringsgebieden' benoemd. Dit zijn de vier thema's waarbinnen de huidige coalitie flinke doorgroei stappen wil maken. Dit zijn ook de thema's die het eerst aan de beurt komen wanneer er investeringen worden gedaan en die beschermd worden wanneer bezuinigingen aan de orde zijn.

Het gaat om deze investeringsgebieden:

- Het sociaal domein.

Binnen dit investeringsbeleid houden wij vast aan 'het doorbouwen aan een sociale stad'. Dat betekent dat we sociale koers die we als Heerlen al lang geleden hebben ingezet en die ons tot een van de sociaalste gemeenten van Nederland heeft gemaakt, voorzetten en wanneer mogelijk of nodig uitbouwen.

- Het centrum.

We kunnen niet verslappen bij het bouwen aan een krachtige centrumstad. Twintig jaar geleden hebben we dankzij operatie 'Hartslag' het tij kunnen keren in Heerlen. De weg die we daarbij zijn ingeslagen blijven we volgen. We leggen daarbij de nadruk op fysieke ontwikkelingen als bijvoorbeeld het Maankwartier, de Schinkelkwartieren en het Romeins Kwartier maar ook op ontwikkelingen en impulsen rondom economie, onderwijs, wonen en cultuur.

- De wijken en veiligheid.

Onze hele stad moet leefbaar zijn en leefbaar blijven. Wij willen een stad die schoon, heel en veilig is. De basis moet op orde zijn.

- Economie en werk.

We ambiëren een vitale stad waarbij we oog hebben voor zowel de aanbod- als de vraagkant van de arbeidsmarkt en waar nodig stimuleren, initiëren, faciliteren, ondersteunen, prikkelen etc.



Tegelijkertijd werden in de coalitieovereenkomst ook twee 'rode draden' benoemd. Twee thema's die een hoge prioriteit hebben en dwarsverbanden hebben met het grootste gedeelte van het overall gemeentelijk beleid. De twee 'rode draden' zijn:

- Communicatie/burgerbetrokkenheid, Lokale democratie.

We willen mensen meer betrekken bij wat wij als gemeente doen om de lage verkiezingsopkomsten tegen te gaan.

- Duurzaamheid.

Duurzaamheid is het grootste thema voor de komende decennia. In al ons doen en laten moeten we dit thema incorporeren en we moeten samen met de stad slagkracht organiseren om de torenhoge ambities te kunnen verwezenlijken.

2. Het Meerjarig Bestuurlijk Programma (MBP) 2019-2022

De in het coalitieakkoord in 2018 geformuleerde ambities werden vervolgens vertaald in de eerste begroting van de huidige raad. De hoofdpogaven uit het coalitieakkoord hebben een plek gekregen in dat Meerjarig Bestuurlijk Programma. De begroting bestaat uit negen begrotingsprogramma's onderverdeeld in 28 kernthema's. Elke begrotingsprogramma wordt geconstrueerd volgens de methodiek van de doelenboom. Dat betekent dat voor elk begrotingsprogramma beschreven wordt wat we willen bereiken, hoe we dat vervolgens gaan doen en hoeveel dat gaat kosten. In het kader van deze nota moeten wij ons focussen op de bovenkant van die doelenboom nl. wat willen we bereiken.

Het eerste programma Bestuur en Ondersteuning bevat thema's die niet rechtstreeks voortkomen uit de hoofdlijnen van het coalitieakkoord maar wel een plek moeten hebben binnen onze overwegingen. Het gaat daarbij om het ontwikkelen van bestuurskracht. Bestuurskracht is een combinatie van, en evenwicht tussen, samenwerkingskracht, uitvoeringskracht en organisatiekracht. Dit is een voorwaarde om plannen ook daadwerkelijk tot uitvoering te brengen. Daarnaast ambiëren onder de vlag van dit programma het realiseren van een sluitende begroting.

Het programma Veiligheid met als doelstelling 'Een basisvoorwaarde is dat het in Heerlen veilig is en inwoners en bezoekers zich ook veilig voelen in de binnenstad en in de buurten'. Kunnen we rechtstreeks herleiden tot het investeringsgebied 'wijken en veiligheid'.

Het programma Verkeer en Vervoer met als doelstelling 'We streven ernaar om een vitale, duurzame en leefbare stad te zijn die optimaal en multimodaal bereikbaar is', vinden we gedeeltelijk terug in het investeringsgebied 'wijken en veiligheid'. Dit programma bevat ook de grote wens van onze regio om via een intercity verbonden te worden met onze Duitse buurstad Aken.

Het programma 'economie' met als MBP doelstelling 'We willen investeren in de ontwikkeling van een sterke, 21e-eeuwse economische structuur met voldoende werk voor iedereen' zit volledig in het investeringsgebied 'economie en werk'.

In het programma 'onderwijs' is in het MBP de volgende doelstelling geformuleerd: 'Ieder kind heeft recht op onderwijs. Onderwijs gaat over het bieden van gelijke kansen aan kinderen, over het ontwikkelen van talenten en over het bestrijden van achterstanden'. Dit vinden we in het coalitieakkoord terug in het investeringsgebied 'sociaal domein' en het investeringsgebied 'economie en werk'.

Het begrotingsprogramma 'sport, cultuur en recreatie' heeft als doelstelling 'We ambiëren een veerkrachtig, sportief en cultureel Heerlen'. Er bestaan vanuit dit programma verbindingen met de investeringsgebieden op het gebied van het verbeteren van de leefbaarheid in de wijken en het aantrekkelijk maken van de stad.

De doelstelling van het programma 'sociaal domein' is 'We willen de sociale achterstanden inhalen omdat uit onderzoek blijkt dat onze bevolking relatief ongezonder is en een hoge zorg/ondersteuningsvraag kent'. Dit vinden we terug in het investeringsgebied 'sociaal domein' maar ook in andere investeringsgebieden zoals 'wijken en veiligheid' (leefbaarheid) en 'economie en werk' (arbeidsmarktbeleid).

In het laatste programma 'volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing' kunnen we een verband leggen met het centrum, de wijken en ook het sociale domein binnen de investeringsgebieden.

De rode draden van het coalitieakkoord, Communicatie/burgerbetrokkenheid, Lokale democratie en duurzaamheid, hebben ook binnen de programma's een plek gekregen maar zijn natuurlijk de overall thema's die vooral tussen en over de programma's ontwikkeld moeten worden.

De conclusie is dat prominente thema's en onderwerpen uit het coalitieakkoord een duidelijke plek hebben gekregen in de meerjarige begrotingen de afgelopen jaren.



Het theater in vol bedrijf.

3. Nieuwe onderwerpen en thema's

Nadat het coalitieakkoord vastgesteld werd door de raad in 2018 stond de wereld niet stil. Gemeenten bevinden zich in een complexe en dynamische omgeving waarin tegenvallers en kansen elkaar snel opvolgen en van het een op het andere moment de focus kunnen bepalen. Enerzijds is het belangrijk om de rode draad vast te houden door het coalitieakkoord steeds weer als uitgangspunt te nemen anderzijds moeten problemen worden opgelost, tegenvallers worden geabsorbeerd en kansen moeten afgewogen worden.

De grootste tegenvaller waarmee we medio 2018 te maken kregen was een groot financieel tekort, zowel in het af te sluiten begrotingsjaar en het lopende begrotingsjaar als het nieuwe begrotingsjaar. Hier hebben wij op geanticipeerd middels een herstelplan dat wij in afstemming met onze toezichthouder hebben ontwikkeld en dat op het einde van dit jaar af loopt.

Maar er kwamen ook kansen voorbij zoals de regiodeal waarmee financiële impulsen kwamen voor het centrum (Schinkel en Romeins kwartier), grensoverschrijdende samenwerking fysiek/sociale ontwikkeling in GMS en Hoensbroek/Hoofdstraat.

Andere voorbeelden van ontwikkelingen vanaf 2018 zijn de nieuwe locatie voor de dag en nacht opvang, het krijgen van de NOVI status in Zuid Limburg, het benoemen van Heerlen noord als een van de zestien stedelijke vernieuwingsgebieden in Nederland.

Dit is nog maar een beperkte opsomming van ontwikkelingen die voorbij zijn gekomen de afgelopen jaren. Rondom al deze thema's en onderwerpen zijn afspraken gemaakt op gemeentelijk niveau maar vooral ook met externe partners. Hiermee moeten wij ook rekening houden bij het ontwikkelen van kaders voor het komende begrotingsjaar.

Financiële kaders

Jaarrekening en zomernota.

Het begrotingsjaar 2020 dat nu afgesloten wordt middels de jaarrekening 2020 heeft geen consequenties voor de nieuwe begroting omdat we in staat zijn het jaar zonder tekort af te sluiten. Wat betreft de lopende begroting 2021 en dan specifiek de eerste tussenrapportage moeten we nog afwachten.

Meicirculaire.

In de kadernota nemen we het financiële beeld voor het komende jaar mee op basis van de gegevens zoals die bij het in routing gaan van het stuk bekend zijn. Het effect van de meicirculaire is dan nog niet bekend. We informeren de raad via een aparte raadsinformatiebrief over dit effect, zodat eventuele financiële consequenties wel meegenomen kunnen worden bij bespreking van de kadernota. Vanzelfsprekend worden de effecten van de meicirculaire meegenomen in de begroting. Hetzelfde geldt voor de septembercirculaire.

Voorlopig saldo 2022.

In dit schema is het eerste en voorlopige saldo opgenomen van de meerjarige begrotingen 2022-2025. Deze saldo's hebben een voorlopig karakter omdat we nu nog niet kunnen beschikken over cijfers die invloed uitoefenen op de cijfers zoals bijvoorbeeld de begrotingen van de verbonden partijen en raadsbesluiten die invloed gaan uitoefenen op het meerjarige beeld.

Het (voorlopige) beeld uit deze tabel is dat er meerjarig geen overschotten zijn, dat er geen tekorten mogen ontstaan en dat het tekort in 2022 aandacht verdient in de vorm van bijvoorbeeld een bezuinigingsoperatie.

X € 1.000

Begroting 2022				
<i>Jaar</i>	<i>2022</i>	<i>2023</i>	<i>2024</i>	<i>2025</i>
Beginsaldo	-2.005	416	385	volgt
Gemeentefonds	-509	-323	-298	volgt
Begroting verbonden partijen				
Raadsbesluiten				
Structurele effecten uit JR en ZN				
TOTAAL	-2.514	93	87	0

Herijking van het gemeentefonds per 2023.

Een belangrijk aspect van de meerjarige begroting is de herijking van het gemeentefonds. De jaarlijkse bijdrage aan gemeenten via dit fonds bedraagt zo'n € 30 miljard en wordt vanaf 2023 anders verdeeld. De fondsbeheerders (de minister van BZK en de staatssecretaris van Financiën) onderzoeken hoe het geld het best verdeeld kan worden. Daarnaast moet door herijking de verdeling eenvoudiger worden. Deze onderzoeken duren thans nog voort.

Uit de eerste berichten blijkt dat wij als gemeente, samen met de andere stedelijke regiogemeenten erop achteruit zullen. Voor Heerlen zou dat een nadeel kunnen betekenen dat op kan lopen tot 20 euro per inwoner. Inmiddels hebben we vanuit de regio een lobby opgestart om hier duidelijkheid over te krijgen en om hier nog invloed op uit te oefenen.

Gemaakte afspraken.

Het herstelplan, dat op 1 januari 2022 afloopt, zal als resultaat een gezonde begroting hebben. Mits we de gemaakte afspraken waar kunnen maken. Het herstelplan heeft als belangrijk doel om het weerstandsvermogen op 0,8 te brengen waarmee voldaan wordt aan de door u als raad gestelde kaders. Separaat is met u de afspraak gemaakt om de weerstandscapaciteit op 2% te brengen. Dat betekent dat er in de begroting ruimte wordt gecreëerd voor posten als Algemene Reserve en Onvoorzien tot een hoogte van 8 miljoen euro. Het college zal in 2022 proberen om deze afspraak met u na te komen.



Het optreden van de 'Rolling Beatles' op het dak van Schunck* in coronatijd.

Kaders begrotingsjaar 2022

Algemeen

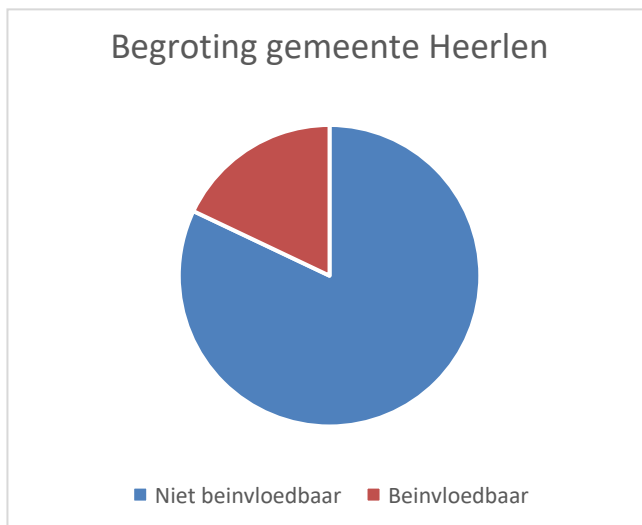
Het college hecht er aan om in het laatste jaar van deze coalitieperiode geen grote, nieuwe inhoudelijke ambities op te nemen in de begroting. Dit omdat het grootste deel van het begrotingsjaar een nieuwe gemeenteraad aan het roer zal staan. Prioriteit moet liggen bij het uitvoeren van hetgeen afgesproken is en er voor zorgen dat de begroting sluitend en gezond is.

Dat betekent alles behalve dat 2022 een jaar is waarin niet veel gebeurt. Integendeel, Het centrum gaat van activiteit bulken met onder andere het IBA expojaar en tal van nieuwe ontwikkelingen als Schinkel Zuid en het Romeins Kwartier. Ook het in gang zetten van het programma Heerlen Noord betekent dat we ons als gemeente voor vele jaren committeren aan een uitermate ambitieus en ingrijpend plan.

Het sluitend krijgen van de begroting hebben wij kunnen realiseren met het herstelplan dat op 31 december a.s. afloopt. Wel willen wij de begroting 2022, met instandhouding van de programmatische indeling, formuleren rondom de opgaven die wij als gemeente hebben. Hierdoor krijgt de begroting een meer op opgaven gerichte dynamiek.

Daarnaast moet het college vaststellen dat de route die in 2018 bepaald werd, de goede route was. Het zou vreemd zijn om daar nu op het einde van de coalitieperiode van af te wijken. De bestaande en inmiddels geformuleerde en vastgestelde kaders zijn vanzelfsprekend onveranderd van kracht, ook in 2022.

Belangrijk is om aan te geven dat een begroting van de gemeente Heerlen met een massa van ruim 400 miljoen euro de grootste aandacht en zorgvuldigheid verdient. We moeten hierbij wel aangeven dat het grootste gedeelte van die begroting niet direct beïnvloedbaar is en vastligt in overeenkomsten, afspraken en regelgeving. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de organisatiekosten en aan wetgeving.



Het gedeelte van de begroting dat beïnvloedbaar is, is dat vaak niet op korte termijn omdat er sprake kan zijn van bestuurlijke en privaatrechtelijke afspraken met tal van organisaties en andere rechtspersonen. Het ontbinden van dat soort afspraken kan alleen via procedures die meestal veel tijd kosten.

Afwegingskader

Bij het stellen van kaders kan gebruik worden gemaakt van een model waarbinnen afwegingen gemaakt kunnen worden. Het is een manier om te prioriteren en om de verhoudingen tussen de vele gemeentelijke thema's en beleidsterreinen te categoriseren.

We kunnen een aantal prioriteiten onderkennen die onderling met elkaar in verband staan en die afhankelijk van de specifieke omstandigheden op een bepaald moment dan weer de voorkeur verdienen en dan weer minder prioriteit verdienen. Het benoemen van prioriteiten en het formuleren van een afwegingskader is onmogelijk om objectief te laten plaatsvinden. Het is dan ook niet meer dan een handreiking.

Een belangrijke prioriteit is een sluitende begroting.

We kunnen onze begroting en daarmee onze ambities en taken alleen baseren op een begroting die meerjarig gezond is en een stootje kan verdragen. Dat heeft daarom een hoge prioriteit.

Op 31 december 2021 loopt het herstelplan af. Na bijna 4 jaar is het ons gelukt om vanuit een financieel zeer precaire situatie, weer een gezonde begroting te kunnen laten zien.

Wat ons betreft is een gezonde begroting een begroting waarvan het weerstandsvermogen en daarmee de algemene reserve vallen binnen de door de raad gestelde kaders. We zijn binnen die kaders in staat om de risico's die we in een begrotingsjaar lopen op te vangen.

Mochten bezuinigingen aan de orde zijn dan kan de volgende systematiek gehanteerd worden:

- Eerste stap: vertragen van projecten/uitstellen investering.
- Tweede stap: heroverwegen van taken/gedeeltelijk heroverwegen taken (bij de keuze van de te bezuinigen taken hanteren we deze ladder).

- Derde stap: het vergroten van de lastendruk.

Ook een belangrijke prioriteit is de uitvoering van onze wettelijke taken/basistaken (basis op orde). Dit zijn taken die wij te allen tijde voor de hele stad uitvoeren.

- Schoon
- Heel
- Veilig
- Dienstverlening/verstrekken uitkeringen/jeugdhulpverlening/ondersteuning
- Nieuwe wetgeving zoals bijvoorbeeld de nieuwe omgevingswet.

Tot slot willen we als prioriteit inhoudelijke kernopgaven meegeven zoals die geformuleerd zijn in het coalitieakkoord of in de loop van de coalitieperiode toegevoegd zijn.

- Duurzaamheid
- Burgerbetrokkenheid/Lokale democratie
- Sociaal Economische Structuurversterking (arbeid, gezondheid, onderwijs)
- Heerlen Noord
- Centrum
- Bestuurskracht



Opgavegericht begroten

Met in achtneming van hetgeen inmiddels aan de orde is gekomen in deze kadernota hebben wij voor het begrotingsjaar 2022 de insteek om vooral de bestaande ambities te realiseren en geen nieuwe grote ambities te formuleren. Dat correspondeert met het tekort aan financiële ruimte voor de komende jaren én dat geeft de nieuwe gemeenteraad ruimte om hierover zelf nog afwegingen te

maken. Maar de wereld staat niet stil. Er zijn opgaven die we de stad niet mogen onthouden. We denken dan aan een beperkt aantal 'hoofdogaven' waarvan wij denken dat die onze specifieke aandacht verdienen omdat we daarmee voor onze stad en onze burgers stappen kunnen zetten.

Door de begroting meer rondom opgaven te formuleren kan de uitvoering ook beter rondom die opgaven georganiseerd worden. Het waarom van opgavegericht werken is samen te vatten tot de wens om als gemeente meer te opereren als een adaptieve gemeente. Een gemeente die beter in staat is in te spelen op de veranderende maatschappelijke verhoudingen. Het streven daarbij is om daar waar nodig en mogelijk, samen met betrokken bedrijven, instellingen en bewoners (de spelers) te komen tot antwoorden op (maatschappelijke) vraagstukken.

We bevinden ons nu in een toenemende dynamisch, complexe samenleving. In een 'netwerksamenleving', er verandert veel, zonder dat we alle veranderingen doorgronden. Dat geldt voor grote projecten, programma's, veranderopgaven en zeker voor transities. Door deze krachtige maatschappelijke bewegingen is de rol van gemeenten veranderd. Burgers en partijen verwachten een gemeente die hen begrijpt, transparant is en snel inspeelt op nieuwe ontwikkelingen. Een gemeente die naast je komt staan bij een vraagstuk en die samen met jou (mee) werkt aan een oplossing (co-creëren) en die daarbij ook voorspelbaar gedrag vertoont.

Een adaptieve gemeente is een gemeente die vanuit haar rol in het netwerk bijdraagt aan het beantwoorden van (maatschappelijke) vraagstukken en die de eigen organisatiestructuren daaraan 'ondergeschikt' of daar voldoende flexibel voor maakt. Een adaptieve gemeente beschikt over een hybride organisatie-besturingsmodel om dit mogelijk te maken. Gelijktijdig vraagt het een organisatie die zowel bureaucratisch, betrouwbaar (vanuit het gelijkheidsbeginsel) en stabiel moet zijn. Dus naast een rechtmatige en presterende overheid ook een participerende, faciliterende en stimulerende overheid

Bij het formuleren van deze opgaven gaan wij er van uit dat in de 'basisopgaven' voorzien is. Denk daarbij aan een sluitende begroting, schoon/heel/veilig en de wettelijke taken. Evenzo blijven vanzelfsprekend alle eerder, gedurende deze coalitieperiode, geformuleerde kaders van kracht. De opgaven die genoemd zijn in de kadernota zijn geen volkomen nieuwe ambities maar hebben wortels in de bestaande kaders. Bijvoorbeeld de opgave 'Heerlen Noord' bestaat feitelijk uit een sociaal-maatschappelijke en economische agenda die wij als gemeente Heerlen al enkele coalitieperioden hanteren. Dat geldt ook voor de andere genoemde opgaven.

Door op hoofdlijnen enkele opgaven te benoemen denken wij ook beter in staat te zijn de sturing vanuit de begroting op 'de basis op orde', de bestaande kaders en enkele nieuwe uitdagingen te versterken. We willen dan ook de begroting veel meer rondom de opgaven opstellen.

Opgaven 2022

Dit zijn de hoofdogaven die wij u ter overweging willen voorleggen:

- Opgave 'Heerlen Noord'.

In 2020 werd Heerlen Noord aangewezen als 'stedelijk vernieuwingsgebied'. Uit een onderzoek, geïnitieerd door de Tweede Kamer, en uitgevoerd door het ministerie van Binnenlandse Zaken, bleek dat op het gebied van leefbaarheid en veiligheid, Heerlen Noord samen met 15 andere gebieden in Nederland een flinke impuls nodig heeft. Het gaat in totaal om een miljoen mensen in Nederland.

In 2020 is een start gemaakt, samen met het ministerie, om een plan van aanpak op te stellen. We gaan er van uit dat deze stedelijke vernieuwingsaanpak wordt aangehaakt in het coalitieakkoord van de nieuwe regering in 2021 en daarmee in de Rijksbegroting 2022.

Heerlen Noord is het gebied 'Boven het Spoor' plus Eikenderveld waar ruim 50 duizend Heerlenaren wonen. Na jarenlange intensieve interventies, projecten, herstructureringsprogramma's etc. moeten wij vaststellen dat het gebied achter blijft op de sociaal/maatschappelijk en economische gemiddelden in Limburg en Nederland. Als stedelijk vernieuwingsgebied wordt de mogelijkheid gecreëerd om een generatielange, integrale aanpak te ontwikkelen en uit te voeren samen met bewoners en organisaties/ondernemers in het gebied.

In de aanloop naar het programma 'Heerlen Noord' kunnen wij dankzij de Regiodeal en subsidies vanuit het Volkshuisvestingsfonds al middelen inzetten en projecten opstarten in Heerlen Noord die voorsorteren op een integrale Heerlen Noord aanpak. Ook het feit dat Zuid Limburg de status van NOVI gebied heeft gekregen verschaft ons in dit verband een uitstekende lobby-positie.

Het programma 'Heerlen Noord' zal de komende jaren het uiterste van ons vragen op het gebied van samenwerking, lobby en uitvoering. Belangrijk onderdeel van onze aanpak is dat we onze maatschappelijke partners willen gaan prikkelen om tot een gezamenlijk visieontwikkeling te komen. In onze keuzes, financieel, inhoudelijk en procedureel zullen we moeten laten zien dat wij als stad er voor gaan om de achterstanden in Heerlen Noord tot het gemiddelde in Limburg willen brengen. Dat zal mogelijk offers vragen van andere gebieden in de stad of andere thema's die wij ook belangrijk vinden. Essentieel hierbij is dat we bestaande agenda's zoals bijvoorbeeld onze sociale agenda en veiligheidsagenda integreren binnen dit programma.

- Opgave 'Onderwijs naar de binnenstad'

Het centrum van Heerlen is feitelijk de economische motor voor de ruim twee honderd duizend mensen in Parkstad Limburg. We willen een compact, druk centrumgebied met een eigentijds winkel- en horeca aanbod en een aantrekkelijke groene openbare ruimte, dat als uithangbord en stimulerende omgeving voor de hele Parkstadregio functioneert.

Het stedelijk hart van de regio wordt daarmee een levendige ontmoetingsplaats en culturele hotspot, met een breed en stedelijk woonaanbod en een regionale concentratie van stedelijke voorzieningen zoals cultuur en onderwijs. De kwaliteit en aantrekkingskracht van Heerlen-Centrum als Parkstad-Centrum bepaalt in belangrijke mate het vestigingsklimaat van de hele regio.

In veel opzichten is de ontwikkeling van ons centrum geen nieuwe opgave. Tal van projecten, zowel fysiek als niet-fysiek, zijn afgesloten, lopen of worden opgepakt. Er dienen zich wel regelmatig nieuwe kansen aan. Een mogelijk kans is het verwezenlijken van een oude wens om het onderwijs (Zuyd Hogeschool, Open Universiteit en middelbaar onderwijs) met honderden werknemers en ruim

tienduizend studenten te huisvesten in het centrum. Dat zou een enorme opsteker zijn voor de dynamiek in het centrum.

Wij beschouwen deze mogelijkheid ook als een hoofdpoging die wij een plek willen geven in onze nieuwe begroting.

Het op stapel staande IBA expojaar geeft ons daarnaast de mogelijkheid om ons als stad te presenteren en te profileren. Hierbij hoort een binnenstad die aantrekkelijk is ondanks het feit dat er tal van bouwprojecten lopen. We willen dan ook de evenementen en de bezoekers van de stad ontvangen in een centrum dat opgeruimd en netjes is.

- Opgave 'omgevingswet'

Per 1 januari a.s. (indien het niet wordt uitgesteld) wordt de omgevingswet ingevoerd. Dit is een wettelijke verplichting. De Omgevingswet bundelt en moderniseert de wetten voor de leefomgeving. De Omgevingswet staat voor een goed evenwicht tussen het benutten en beschermen van de leefomgeving.

Er zijn heel veel wetten en regels op het gebied van de leefomgeving. Een ingewikkeld geheel waarin bijna niemand meer de weg kan vinden en nieuwe ontwikkelingen onnodig lang duren. Daarom komt de Omgevingswet: één wet die alle 26 wetten op het gebied van de fysieke leefomgeving vereenvoudigt en bundelt, zoals op het gebied van wonen, mobiliteit, milieu, natuur, water en gezondheid.

Het Omgevingsrecht wordt niet alleen overzichtelijker en transparanter, ook biedt de Omgevingswet meer ruimte voor ideeën uit de samenleving. Dit komt doordat er meer algemene regels gaan gelden, in plaats van gedetailleerde vergunningen.

Dit betekent dat wij als gemeente tal van processen en structuren moeten aanpassen. Maar er is ook een cultuurverandering nodig over de manier waarop de interactie tussen gemeente en inwoners vorm wordt gegeven. Wij beschouwen dit als een van de belangrijkste opgaven voor het volgende begrotingsjaar.

- Opgave 'Digitalisering'

Met de Brightlands Smart Services Campus en de regionale kennisinstellingen zoals de Open Universiteit en Zuyd Hogeschool is er veel kennis aanwezig over (mondiale) digitale ontwikkelingen en de kansen en uitdagingen die dat biedt. Bedrijven van klein tot groot kijken hoe zij binnen hun onderneming op het gebied van digitalisering stappen kunnen zetten om hun bedrijfs- en/of productieprocessen te verbeteren, al dan niet versterkt door COVID-19.

We willen krachten bundelen, investeringskracht ontwikkelen en kennis uitwisselen tussen partijen, en onderzoeken hoe digitalisering kan bijdragen aan het realiseren van diverse doelstellingen uit onze eigen lokale ambities. Denk daarbij bijvoorbeeld aan het samen met de Brightland Campus ondersteunen van grote projecten zoals Heerlen Noord op het gebied van monitoring en eventueel zelfs voorspellen.

Digitalisering kan nadrukkelijk een meerwaarde zijn op tal van thema's van retail, smart services, de sociaaleconomische opgave tot circulair bouwen. Wij beschouwen digitalisering als een rode draad in onze agenda.

Maar deze digitaliseringsopgave sluit ook aan bij onze actuele bedrijfsvoeringsambities. In het coalitieakkoord hebben wij het voornemen geuit om te gaan bouwen aan een organisatie die goed past bij deze tijd en beschikt over de flexibiliteit, kennis en ondernemerschap die daarvoor nodig. Wij denken dat digitalisering daar een fundamentele rol bij speelt.

Naast digitalisering werken wij ook aan andere onderdelen binnen onze organisatie zoals bijvoorbeeld strategisch personeelsbeleid en het ontwikkelen van een nieuw dienstverleningsconcept.



- Opgave 'aanscherpen rode draden duurzaamheid en burgerbetrokkenheid/Lokale democratie'

Deze beide thema's hebben een plek in ons coalitieakkoord en daarmee in onze begroting. Echter, door nieuwe ontwikkelingen worden deze thema's steeds belangrijker.

Burgerbetrokkenheid/Lokale democratie. In maart volgend jaar zijn er weer gemeenteraadsverkiezingen. Ons voornemen om het opkomstpercentage te vergroten is nog steeds heel actueel. De opkomst voor de Tweede Kamer verkiezingen was in Heerlen 67% tegen 79% landelijk.

Maar met het vergroten van de burgerbetrokkenheid (o.a. het genereren van middelen) beogen wij meer dan alleen het vergroten van de verkiezingsopkomst. In tal van nieuwe ontwikkelingen als de nieuwe omgevingswet, duurzaamheidsplannen en de stedelijke vernieuwingsgebieden wordt van lokale overheden verwacht dat de inwoners en de organisaties in de stad meegenomen worden in het ontwikkel- en uitvoeringsproces. Dit vraagt om innovatie van cultuur, processen en structuren. Wij willen dit maximale aandacht geven in het komende jaar.

Duurzaamheid. Het beleid en de focus op duurzaamheid zal over 30 jaar onze agenda volkomen beheersen. We moeten ons hierop voorbereiden en duurzaamheid nog meer incorporeren in al ons doen en laten. We hebben inmiddels zowel op lokaal als op regionaal niveau meerjarige visies en uitvoeringsplannen opgesteld die de komende jaren tot uitvoering moeten gaan komen. Belangrijk aspect bij de uitvoering van onze plannen is het opbouwen van een relatie met onze inwoners om samen met hen tot de juiste keuzes te komen, om transparant te communiceren en om samen met hen de plannen te verwezenlijken.

Boekwerk begroting 2022

Het is onze ambitie om het boekwerk van de begroting fundamenteel in te korten om zo de eenduidigheid, de leesbaarheid en daarmee de effectiviteit van dit belangrijkste Planning en Control document te vergroten.

Slot en verder proces

In een separate raadsvergadering op 30 juni 2021 ligt deze kadernota voor in uw raad ter vaststelling. Vervolgens zal het college binnen het raamwerk van deze nota de begroting 2022 opstellen. Op 3 en 4 november, tijdens de algemene beschouwingen, wordt vervolgens de meerjarige begroting 2022-2025 aan u voorgelegd ter vaststelling.