provincie limburg

AFSCHRIFT

Gemeente leudal
Ingekomen dd.
22 DEC 2020

De raad van de gemeente Leudal
Postbus 3008
6093 ZG HEYTHUYSEN

Cluster	FIN	**Behandeld**	M.M. Lemans - Cobben
Ons kenmerk	2020/50344	**Telefoon**	+31 6 46 97 40 40
Uw kenmerk		**Maastricht**	15 december 2020
Bijlage(n)			

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.

Limburglaan 10
6229 GA Maastricht

Postbus 5700
6202 MA Maastricht

+ 31 43 389 99 99
www.limburg.nl

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 begroting 2021 is door u op 3 november 2020 vastgesteld met aangenomen amendementen.
De aan u aangeboden conceptbegroting 2021 en het boekwerk 'addendum programmabegroting 2021-2024' zijn naar aanleiding van uw besluitvorming bij de begroting 2021 in één integrale programmabegroting verwerkt.

In de begroting 2021 is omschreven welke actuele ontwikkelingen de afgelopen periode hebben gespeeld en welke ontwikkelingen de komende begrotingsperiode inclusief meerjarenraming gaan spelen. Door al deze gebeurtenissen zullen de begrotingen van gemeenten, ook van uw gemeente, in financieel perspectief onder druk komen te staan. De taken van gemeenten worden groter, maar ook de bezuinigingen door het Rijk worden groter. Door toenemende lasten is het steeds moeilijker om de begroting en meerjarenraming structureel en reëel in evenwicht te brengen.
In de begroting is bij de risico's uiteengezet dat rekening dient te worden gehouden met enkele grote risico's die een structurele financiële impact hebben. De herverdeling van de algemene uitkering vanaf 2022 en de mogelijke daling van de Rijksuitgaven in de verdere toekomst als gevolg van Covid-19 zijn hier voorbeelden van.

Bij de vaststelling van de begroting heeft u inkomstenverhogende en lastenverlagende maatregelen getroffen en is, naast de bestaande 'oude' taakstellingen, besloten tot het opnemen van aanvullende taakstellingen die nog verdere besparingen moeten opleveren.

U als raad dient een begroting met het structureel en reëel evenwicht vast te stellen. Voor het bepalen van het structureel en reëel evenwicht worden de incidentele baten en lasten niet meegenomen in de saldi van de begroting en meerjarenraming. De incidentele baten in dit overzicht en de incidentele baten waartoe u besloten heeft in het alternatieve dekkingsplan worden negatief gecorrigeerd op de begrotingssaldi 2021-2024. Incidentele lasten worden daarentegen positief gecorrigeerd op de begrotingssaldi. De structurele en reële saldi 2021-2024 zijn in de begroting 2021 weergegeven. Deze bedragen respectievelijk € - 2.800.000 in 2021, € - 1.673.000 in 2022, € 82.000 in 2023 en € 327.000 in 2024. Voor de begrotingsjaren 2021 en 2022 is geen sprake van structureel en reëel evenwicht. Vanaf 2023 is hier wel sprake van.

De drie 'oude' taakstellingen hebben betrekking op Vastgoed, Accommodaties, Personeel en Organisatie. De omvang van twee taakstellingen is gewijzigd. De taakstelling van Vastgoed wordt naar verwachting ingevuld in het begrotingsjaar 2022. De omvang van de taakstelling van Personeel en organisatie is verhoogd.

Nieuwe taakstellingen zijn opgenomen met een groot aandeel voor het sociaal domein, specifiek voor de Jeugdzorg, en voor de aangenomen motie Sturing ingaande 2022.
In totaliteit is de omvang van de totale taakstellingen € 943.000 in 2021 oplopend naar € 4.069.000 in 2024. De financiële taakstellingen zijn onderbouwd in de begroting. Aanvullend hebben wij ook een toelichting ontvangen. De financiële opgave voor uw gemeente is groot. Het is van belang om de invulling van de taakstellingen, mede gelet op de aanzienlijke omvang, te blijven monitoren. Indien de taakstellingen niet realiseerbaar blijken, zult u tijdig moeten bijstellen.
Het blijven opvangen van structurele tekorten met incidentele middelen, zoals de onttrekkingen aan reserves, is geen duurzame oplossing. Dit onderschrijft u ook zelf in de begroting 2021.

Algemene reserve en weerstandsvermogen
De algemene reserve is de afgelopen jaren fors afgenomen als gevolg van de begrotingstekorten in de periode 2020-2022 in de begroting 2020 en voor de dekking van het daadwerkelijke jaarrekeningtekort 2019. De algemene reserve heeft bij de begroting 2021 een omvang van € 4.344.000. Vanaf 2022 neemt de algemene reserve, als gevolg van de besluitvorming bij de begroting 2020, af naar € 4.136.000. In de begroting 2021 hebben geen onttrekkingen meer aan de algemene reserve plaatsgevonden. Zoals hiervoor al aangegeven sluiten de begrotingsjaren 2021 en 2022 met forse tekorten. Voor deze tekorten zijn nog geen dekkingsmiddelen aangewezen. Indien geen dekkingsmiddelen worden gevonden gedurende het begrotingsjaar, zal de algemene reserve naar verwachting weer achtervang zijn. Dat betekent dat de algemene reserve nog verder zal afnemen dan nu gepresenteerd in de begroting 2021 en meerjarenraming 2022-2024.
De weerstandsratio, de ratio die aangeeft in welke mate de risico's gedekt kunnen worden met de aanwezige weerstandscapaciteit, bedraagt 0,81 voor het begrotingsjaar 2021. Meerjarig is de ratio becijferd op 0,78. Een ratio van 1 geeft aan dat er voldoende weerstandscapaciteit is om alle becijferde risico's te dekken indien deze zich voordoen. Als toezichthouder benadrukken wij om een minimale omvang van 1 aan te houden. Het is van belang om te blijven zorgen voor voldoende weerstandsvermogen in de vorm van de algemene reserve.
Bij de besluitvorming van de 2e raadsrapportage 2020 en de verwerking van de septembercirculaire 2020, een week na de vaststelling van de begroting 2021, is bepaald om het positieve saldo van de 2e rapportage (ruim € 1,4 miljoen) toe te voegen aan de algemene reserve. Volgens informatie in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing zal de weerstandsratio door deze toevoeging voor de begroting 2021 1,22 bedragen en vanaf het begrotingsjaar 2022 1,18.
We merken op dat mogelijke onttrekkingen voor de begrotingstekorten 2021 (- € 968.000) en 2022 (- € 1.479.000) in deze laatste berekening niet zijn meegenomen. Wij dringen erop aan om verdere incidentele meevallers gedurende het begrotingsjaar toe te voegen aan de algemene reserve om zo het weerstandsvermogen verder te vergroten.

Nieuw Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader 2020
Het nieuwe 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 de toetspuntenlijst 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.

Weerstandsvermogen en risicobeheersing
Bij de berekening van de weerstandscapaciteit in de paragraaf 'Weerstandsvermogen en risicobeheersing' kan op grond van de vereisten van het BBV de weerstandscapaciteit uit diverse elementen bestaan zoals de algemene reserve, de bestemmingsreserves, de stille reserves en de onbenutte belastingcapaciteit. Soms worden ook de post onvoorzien, het resultaat en de egalisatiereserves tot het weerstandsvermogen gerekend. Dit mag volgens het Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader 2020 niet meer. In het GTK 2020 staat in hoofdstuk 7.5 dat de incidentele weerstandscapaciteit kan bestaan uit de algemene reserve, onvoorzien incidenteel, stille reserves en incidentele begrotingsruimte. De structurele weerstandscapaciteit kan bestaan uit de onbenutte belastingcapaciteit, onvoorzien structureel en de structurele begrotingsruimte.
Wij gaan er vanuit dat u vanaf de begroting 2022 en jaarstukken 2020 hier rekening mee zult houden.

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.

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.
In de begroting 2021 heeft u in de exploitatie rekening gehouden met nadelige herverdeeleffecten van € 225.000 in 2023 en € 450.000 in 2024. In de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing is een risico van € 3,1 miljoen genoemd, waarvan € 400.000 betrekking heeft op jeugd. In een bijlage van de begroting is hier een toelichting voor opgenomen.

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.

Tot slot merken wij nog het volgende op.

Financiële verdiepingsonderzoeken 2021 bij gemeenten in Midden-Limburg
We voeren één keer in de vier jaar een verdiepingsonderzoek bij een gemeente uit. Op basis van de uitkomsten van het onderzoek dat in een rapport vastligt, besluiten wij of de gemeente voor vier jaar repressief toezicht kan krijgen.
In 2021 gaan we de begroting 2021 en de meerjarenraming 2022-2024 van de gemeenten in Midden-Limburg op deze manier onderzoeken.

Wij zullen op ambtelijk niveau binnenkort afspraken met uw gemeente maken over de wijze waarop het verdiepingsonderzoek bij uw gemeente zal plaatsvinden.

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

provincie limburg

Gemeente Leudal
Ingekomen op
29 DEC 2020

De raad van de gemeente Leudal
Postbus 3008
6093 ZG HEYTHUYSEN

Cluster	FIN	**Behandeld**	M.M. Lamars - Cobben
Ons kenmerk	2020/50344	**Telefoon**	+31 6 46 97 40 40
Uw kenmerk		**Maastricht**	15 december 2020
Bijlage(n)			

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.

Limburglaan 10
6229 GA Maastricht

Postbus 5700
6202 MA Maastricht

+ 31 43 389 99 99
www.limburg.nl

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 begroting 2021 is door u op 3 november 2020 vastgesteld met aangenomen amendementen.
De aan u aangeboden conceptbegroting 2021 en het boekwerk 'addendum programmabegroting 2021-2024' zijn naar aanleiding van uw besluitvorming bij de begroting 2021 in één integrale programmabegroting verwerkt.

In de begroting 2021 is omschreven welke actuele ontwikkelingen de afgelopen periode hebben gespeeld en welke ontwikkelingen de komende begrotingsperiode inclusief meerjarenraming gaan spelen. Door al deze gebeurtenissen zullen de begrotingen van gemeenten, ook van uw gemeente, in financieel perspectief onder druk komen te staan. De taken van gemeenten worden groter, maar ook de bezuinigingen door het Rijk worden groter. Door toenemende lasten is het steeds moeilijker om de begroting en meerjarenraming structureel en reëel in evenwicht te brengen.
In de begroting is bij de risico's uiteengezet dat rekening dient te worden gehouden met enkele grote risico's die een structurele financiële impact hebben. De herverdeling van de algemene uitkering vanaf 2022 en de mogelijke daling van de Rijksuitgaven in de verdere toekomst als gevolg van Covid-19 zijn hier voorbeelden van.

Bij de vaststelling van de begroting heeft u inkomstenverhogende en lastenverlagende maatregelen getroffen en is, naast de bestaande 'oude' taakstellingen, besloten tot het opnemen van aanvullende taakstellingen die nog verdere besparingen moeten opleveren.

U als raad dient een begroting met het structureel en reëel evenwicht vast te stellen. Voor het bepalen van het structureel en reëel evenwicht worden de incidentele baten en lasten niet meegenomen in de saldi van de begroting en meerjarenraming. De incidentele baten in dit overzicht en de incidentele baten waartoe u besloten heeft in het alternatieve dekkingsplan worden negatief gecorrigeerd op de begrotingssaldi 2021-2024. Incidentele lasten worden daarentegen positief gecorrigeerd op de begrotingssaldi. De structurele en reële saldi 2021-2024 zijn in de begroting 2021 weergegeven. Deze bedragen respectievelijk € - 2.800.000 in 2021, € - 1.673.000 in 2022, € 82.000 in 2023 en € 327.000 in 2024. Voor de begrotingsjaren 2021 en 2022 is geen sprake van structureel en reëel evenwicht. Vanaf 2023 is hier wel sprake van.

De drie 'oude' taakstellingen hebben betrekking op Vastgoed, Accommodaties, Personeel en Organisatie. De omvang van twee taakstellingen is gewijzigd. De taakstelling van Vastgoed wordt naar verwachting ingevuld in het begrotingsjaar 2022. De omvang van de taakstelling van Personeel en organisatie is verhoogd.

Nieuwe taakstellingen zijn opgenomen met een groot aandeel voor het sociaal domein, specifiek voor de Jeugdzorg, en voor de aangenomen motie Sturing ingaande 2022.
In totaliteit is de omvang van de totale taakstellingen € 943.000 in 2021 oplopend naar € 4.069.000 in 2024. De financiële taakstellingen zijn onderbouwd in de begroting. Aanvullend hebben wij ook een toelichting ontvangen. De financiële opgave voor uw gemeente is groot. Het is van belang om de invulling van de taakstellingen, mede gelet op de aanzienlijke omvang, te blijven monitoren. Indien de taakstellingen niet realiseerbaar blijken, zult u tijdig moeten bijstellen.
Het blijven opvangen van structurele tekorten met incidentele middelen, zoals de onttrekkingen aan reserves, is geen duurzame oplossing. Dit onderschrijft u ook zelf in de begroting 2021.

Algemene reserve en weerstandsvermogen
De algemene reserve is de afgelopen jaren fors afgenomen als gevolg van de begrotingstekorten in de periode 2020-2022 in de begroting 2020 en voor de dekking van het daadwerkelijke jaarrekeningtekort 2019. De algemene reserve heeft bij de begroting 2021 een omvang van € 4.344.000. Vanaf 2022 neemt de algemene reserve, als gevolg van de besluitvorming bij de begroting 2020, af naar € 4.136.000. In de begroting 2021 hebben geen onttrekkingen meer aan de algemene reserve plaatsgevonden. Zoals hiervoor al aangegeven sluiten de begrotingsjaren 2021 en 2022 met forse tekorten. Voor deze tekorten zijn nog geen dekkingsmiddelen aangewezen. Indien geen dekkingsmiddelen worden gevonden gedurende het begrotingsjaar, zal de algemene reserve naar verwachting weer achtervang zijn. Dat betekent dat de algemene reserve nog verder zal afnemen dan nu gepresenteerd in de begroting 2021 en meerjarenraming 2022-2024.
De weerstandsratio, de ratio die aangeeft in welke mate de risico's gedekt kunnen worden met de aanwezige weerstandscapaciteit, bedraagt 0,81 voor het begrotingsjaar 2021. Meerjarig is de ratio becijferd op 0,78. Een ratio van 1 geeft aan dat er voldoende weerstandscapaciteit is om alle becijferde risico's te dekken indien deze zich voordoen. Als toezichthouder benadrukken wij om een minimale omvang van 1 aan te houden. Het is van belang om te blijven zorgen voor voldoende weerstandsvermogen in de vorm van de algemene reserve.
Bij de besluitvorming van de 2e raadsrapportage 2020 en de verwerking van de septembercirculaire 2020, een week na de vaststelling van de begroting 2021, is bepaald om het positieve saldo van de 2e rapportage (ruim € 1,4 miljoen) toe te voegen aan de algemene reserve. Volgens informatie in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing zal de weerstandsratio door deze toevoeging voor de begroting 2021 1,22 bedragen en vanaf het begrotingsjaar 2022 1,18.
We merken op dat mogelijke onttrekkingen voor de begrotingstekorten 2021 (- € 968.000) en 2022 (- € 1.479.000) in deze laatste berekening niet zijn meegenomen. Wij dringen erop aan om verdere incidentele meevallers gedurende het begrotingsjaar toe te voegen aan de algemene reserve om zo het weerstandsvermogen verder te vergroten.

Nieuw Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader 2020
Het nieuwe 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 de toetspuntenlijst 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.

Weerstandsvermogen en risicobeheersing
Bij de berekening van de weerstandscapaciteit in de paragraaf 'Weerstandsvermogen en risicobeheersing' kan op grond van de vereisten van het BBV de weerstandscapaciteit uit diverse elementen bestaan zoals de algemene reserve, de bestemmingsreserves, de stille reserves en de onbenutte belastingcapaciteit. Soms worden ook de post onvoorzien, het resultaat en de egalisatiereserves tot het weerstandsvermogen gerekend. Dit mag volgens het Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader 2020 niet meer. In het GTK 2020 staat in hoofdstuk 7.5 dat de incidentele weerstandscapaciteit kan bestaan uit de algemene reserve, onvoorzien incidenteel, stille reserves en incidentele begrotingsruimte. De structurele weerstandscapaciteit kan bestaan uit de onbenutte belastingcapaciteit, onvoorzien structureel en de structurele begrotingsruimte.
Wij gaan er vanuit dat u vanaf de begroting 2022 en jaarstukken 2020 hier rekening mee zult houden.

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.

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 grootteqroepen 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.
In de begroting 2021 heeft u in de exploitatie rekening gehouden met nadelige herverdeeleffecten van € 225.000 in 2023 en € 450.000 in 2024. In de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing is een risico van € 3,1 miljoen genoemd, waarvan € 400.000 betrekking heeft op jeugd. In een bijlage van de begroting is hier een toelichting voor opgenomen.

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.

Tot slot merken wij nog het volgende op.

Financiële verdiepingsonderzoeken 2021 bij gemeenten in Midden-Limburg
We voeren één keer in de vier jaar een verdiepingsonderzoek bij een gemeente uit. Op basis van de uitkomsten van het onderzoek dat in een rapport vastligt, besluiten wij of de gemeente voor vier jaar repressief toezicht kan krijgen.
In 2021 gaan we de begroting 2021 en de meerjarenraming 2022-2024 van de gemeenten in Midden-Limburg op deze manier onderzoeken.

Wij zullen op ambtelijk niveau binnenkort afspraken met uw gemeente maken over de wijze waarop het verdiepingsonderzoek bij uw gemeente zal plaatsvinden.

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