

Gemeente Gemert-Bakel



Kaders voor een gezonde en duurzame financiële positie

Februari 2021

Inhoudsopgave

1.	Inleiding.....	4
2.	Samenvatting	5
3.	Terugblik 2012-2020	9
	3.1 Algemeen	9
	3.2 Terugblik op herstelplan eigen vermogen	10
4.	Toekomstverwachtingen 2021-2030 beleidsmatig	12
	4.1 Inleiding.....	12
	4.2 Interbestuurlijke Programma.....	13
	4.3 Omgevingswet.....	21
	4.4 Demografische ontwikkelingen	22
	4.5 Digitalisering	23
	4.6 Onderhoud van kapitaalgoederen.....	24
5.	Kengetallen voor financiële sturing.....	26
	5.1 Inleiding.....	26
	5.2 Mogelijke financiële kengetallen	26
	5.3 Keuze voor financiële kengetallen om op te sturen.....	27
6.	Financiële sturing	28
	6.1 Financiële doelen	28
	6.2 Maatregelen om de financiële doelen te bereiken.....	30
	6.3 Beleid voor leningen	31
	6.4 Beleid voor risico's.....	35
	6.5 Beleid voor reserves.....	36
	6.6 Beleid voor begrotingen.....	38
	6.7 Afwijken van de nu voorliggende kaders.....	40
	Bijlage	41
	B1 Score index financiële conditie VNG uit december 2020	41
	B2 Definities kengetallen VNG	42
	B3 Begrippenlijst	44

1. Inleiding

Aanleiding

Sinds 2019 heeft de gemeente weer voldoende weerstandsvermogen. Daarmee is een mijlpaal bereikt in het financieel herstel van de gemeente Gemert-Bakel. We zijn er echter nog niet. Het is nog geen overdaad, het fundament kan steviger. Het herstelplan eigen vermogen uit 2012 wordt nu daarom geactualiseerd en geeft verdere richting.

Het doel in 2012 was herstel van het weerstandsvermogen. Het doel wordt nu de financiële positie verder verbeteren en blijvend goed houden op de langere termijn.

De financiën van een gemeente moeten daarvoor weerbaar en wendbaar zijn. Bij weerbaar kan de gemeente financieel tegen een stootje. Er zijn voldoende reserves om tegenvallers op te vangen. Wendbaar houdt in dat de begroting voldoende flexibel is om toekomstige ontwikkelingen op te kunnen nemen. Een financieel gezonde gemeente is dus breder dan enkel het weerstandsvermogen.

Het maken van financieel rendement is niet de doelstelling van een gemeente. Wij staan voor het realiseren en in stand houden van voorzieningen. Gezonde financiën helpen daarbij. De voorzieningen worden grotendeels betaald uit belastingen en heffingen, zowel lokaal als landelijk. Daarbij wordt de balans gezocht tussen voldoende weerbaar en wendbaar zijn enerzijds en het niet onnodig oppotten van belastinggelden anderzijds.

Het nieuwe plan

Met het nieuwe plan willen we de financiën van de gemeente verder verbeteren en op de lange termijn goed houden. Het plan is opgebouwd uit drie onderdelen:

- I. We kijken financieel terug op de periode 2012-2020. Wat ging er goed, wat zijn leerpunten voor de toekomst.
- II. Wat komt er de komende vijf tot tien jaar op ons af. Autonome ontwikkelingen voor alle gemeenten maar ook specifiek voor Gemert-Bakel. Zijn daar financiële kaders voor op te stellen.
- III. Op welke financiële kengetallen gaan we sturen. Wat is daarvoor nodig. Wanneer is het doel bereikt.

2. Samenvatting

Terugblik

In 2012 heeft de gemeenteraad de 'visie herstelplan eigen vermogen 2012-2025' vastgesteld. Doelstelling van dit plan was om in 2025 weer over voldoende weerstandsvermogen te beschikken. Deze groei van het eigen vermogen was hard nodig. De algemene reserve stond in 2012 voor € 11,67 miljoen negatief. Het doel van het herstelplan is eerder bereikt dan gepland. In 2019 bedroeg het weerstandsvermogen € 9,35 miljoen positief en scoorde daarmee een voldoende. En passant zijn verder de schulden van de gemeente flink gedaald in de afgelopen acht jaar. Dat is ook positief.

Door de gemeenteraad is in 2020 gevraagd om actualisering van het herstelplan om de financiële positie van de gemeente verder te verstevigen. Dat nieuwe plan ligt nu voor.

Het plan uit 2012 is niet in een lade beland. In alle drie raadsperiodes hebben zowel de gemeenteraden als colleges naar het plan gehandeld. De groei van het eigen vermogen is niet gekomen door één oorzaak of maatregel. De korte termijn als de lange termijn zijn daarbij even belangrijk gebleken. Er zijn diverse bezuinigingsrondes geweest op onder meer bedrijfsvoering, sociaal domein en onderhoud. In de begrotingen is sterk de nadruk komen liggen op sober ramen. Iedere euro is inmiddels meerdere keren omgedraaid in de verschillende bezuinigingsrondes. Verder is de OZB substantieel verhoogd in 2013.

De economische voorspoed heeft verder geholpen. Aan de ander kant hebben de drie decentralisaties in het sociale domein en een landelijke opschalingskorting bij gemeenten nadelig gewerkt, zo ook in Gemert-Bakel.

Het doel in 2012 was herstel van het weerstandsvermogen. Het doel wordt nu de financiële positie verder verbeteren en blijvend goed houden op de langere termijn.

Rode draad nieuwe plan

In december 2020 heeft VNG een 'Index financiële conditie' uitgebracht. De gemeente Gemert-Bakel krijgt daar met een 7,5 een opvallend hoog cijfer. In vergelijking met andere gemeenten blijkt dat we goed scoren op onze jaarlijkse resultaten. Begrotingen zijn sluitend en de jaarrekeningen overwegend ook. Door de zwakke financiële positie kon Gemert-Bakel zich daarin dan ook weinig permitteren. Realistisch ramen in de begroting is een belangrijke randvoorwaarde gebleken voor een uiteindelijk positief jaarresultaat.

Wat betreft schuldenpositie en eigen vermogen loopt de gemeente nog duidelijk achter. Dit ondanks de grote vooruitgang in de afgelopen acht jaar. Een goede reservepositie en lage schulden zijn twee fundamenteën voor een gezonde financiële positie. Daarom zijn in dit plan uitgangspunten opgenomen om de reserves te verbeteren en de schulden te verlagen. Dit sluit aan op het advies wat onze accountant geeft. Die adviseert om de vermogenspositie van de gemeente verder te versterken met het oog op de financieel onzekere toekomst.

De financiën dienen weerbaar en wendbaar zijn. De rode draad van het nieuwe plan is:

- Reële begrotingen;
- Verminderen schulden;
- Verbeteren reservepositie;
- Beheersbaar houden risico's;
- Transparante financiën.

Schuldenpositie terugbrengen

We willen terug van een schuldquote van 125% nu naar 90% in 2030. Met lagere schulden gaan we in de toekomst minder rente betalen en lopen we minder risico bij eventuele rentestijgingen. Het is financieel duurzaam minder afhankelijk te zijn van leningen. Een van de belangrijkste maatregelen om dat te bereiken is een investeringsplafond. Dit plafond bedraagt dan jaarlijks acht miljoen euro. Verder is herfinanciering van de leningenportefeuille in de huidige gunstige markt een optie. Niet als besparing, want op lange termijn is er geen voor- of nadeel. Wel is het een instrument voor stabiliteit en je indekken voor rentestijgingen.

Verbeteren reservepositie

We willen het weerstandsvermogen verbeteren van de 'voldoende' in 2019 naar 'ruim voldoende' in 2030.

Een weerstandsvermogen is bedoeld als buffer tegen risico's. Op dit moment bedraagt het weerstandsvermogen € 9,35 miljoen. Dat dient dan te stijgen in 2030 naar een niveau tussen de € 10,9 miljoen en € 15,6 miljoen. Daarvoor is nodig dat wij ieder jaar wat overhouden in de begroting en uiteindelijk in de jaarrekening. Een jaarlijks bedrag van € 0,25 miljoen is daarvoor genoeg, aangevuld met de verwachte winsten uit de bouwgrondexploitatie.

Het opheffen van de reserves kapitaallasten en die toevoegen aan de algemene reserve is vanuit financiële duurzaamheid aan te bevelen. Deze reserves putten wij op langere termijn namelijk uit. Door de reserves kapitaallasten op te heffen voorkomen we dat. Voor de huidige reservepositie is deze opheffing echter enkel een verschuiving. Daarom sturen we ook op de solvabiliteitsratio. Die gaat namelijk uit van het totale eigen vermogen van een gemeente. Deze ratio bedraagt nu 7,6% en willen we verdubbelen naar 15% in 2030.

Er is dan een goede balans tussen voldoende buffer hebben voor tegenvallers en investeringen enerzijds en het niet onnodig oppotten van belastinggelden anderzijds.

Autonome ontwikkelingen

In de komende vijf tot tien jaar komen er een aantal belangrijke autonome ontwikkelingen op gemeenten af. Ontwikkelingen die impact zullen hebben op de gemeentelijke financiën. Soms krijg je daarvoor compensatie van het Rijk. In andere gevallen niet of in onvoldoende mate. Voor deze ontwikkelingen zijn financiële kaders opgesteld in dit plan en deze staan hieronder toegelicht.

Transities klimaat en landelijk gebied

De klimaattransitie en de transitie landelijk gebied zullen om grote inspanningen vragen van de samenleving. De gemeente heeft daarin een regierol, waarbij sterk wordt samengewerkt binnen de regio. Het is niet ondenkbaar dat de gemeente ook gevraagd wordt om financieel te participeren bij fysieke investeringen op deze onderwerpen. Onze gemeente past daarbij enige bescheidenheid gezien de risico's daarvan. Het weerstandsvermogen van de gemeente is sterk verbeterd sinds 2012 maar de zakken zijn nog steeds niet heel diep.

Wonen en bouwgrondexploitatie

De opgave voor wonen is groot. Op dit moment voeren wij een passieve grondpolitiek bij nieuwe plannen. De gemeente stelt de kaders vast maar realisatie van de nieuwe plannen gebeurt door marktpartijen. Bij de nieuwe nota grondbeleid later dit jaar zal een heroverweging van deze grondpolitiek plaatsvinden. Een mengvorm van passief en actief is denkbaar gezien de woonopgave. Dat betekent we een aantal locaties dan zelf gaan ontwikkelen. Als daarvoor gekozen wordt is het zaak te leren uit het verleden. Risico's moeten beheersbaar blijven. Daarom wordt in dit plan voorgesteld de bouwgrondexploitatie dan niet te vermengen met andere doelen (zoals transitie landelijk gebied). Verder worden er financiële grenzen gesteld aan de omvang van de strategische gronden. Tenslotte dient er een reële kans te zijn dat gronden binnen afzienbare tijd, twee jaar, worden ontwikkeld.

Gemeentefonds

Er speelt op dit moment bijzonder veel rond het gemeentefonds. Herverdelingen, opschalingskortingen, tekorten bij Jeugd en Wmo en de financiële afhankelijkheid van gemeenten van het Rijk. Het gemeentefonds is daarnaast geen stabiele factor gebleken de afgelopen jaren. Omdat gemeenten voor 70% afhankelijk zijn van inkomsten van het Rijk hebben deze schommelingen grote impact op het begrotingsproces. Je weet niet waar je aan toe bent. Dat maakt lastig begroten. Rijk en gemeenten zijn al enige tijd in gesprek over deze problemen en ontwikkelingen. De komende jaren zal duidelijk worden hoe het uitpakt.

Omgevingswet

De invoering van de Omgevingswet is een majeure stelselwijziging. De financiële aspecten van de Omgevingswet raken de gemeenten op meerdere vlakken. Bijvoorbeeld in de legesopbrengsten. Het Rijk heeft eerder berekend dat gemeenten er financieel niet op achteruitgaan. Op die berekeningen komt steeds meer kritiek. De lasten lijken zeker nog een tijd voor de baten uit te gaan. Uit de afgelopen jaren hebben we geleerd dat reëel ramen bij dergelijke onzekerheid de voorkeur heeft boven het Rijk volgen in haar opvattingen.

Digitalisering

De samenleving digitaliseert in een rap tempo verder. De huidige corona-crisis werkt momenteel daarbij als versneller. Noodgedwongen krijgt de al eerder in gang gezette digitale veranderingen een verdere impuls. Denk aan het op afstand werken en digitaal samenwerken. Inwoners en ondernemers ervaren verregaande (online) dienstverlening in hun dagelijks leven en stellen dezelfde eisen aan de dienstverlening van hun lokale overheid. Ook komt er veranderende wetgeving. Denk hierbij aan de al eerder vermelde Omgevingswet, maar ook aan de Wet digitale overheid en de Wet open overheid zijn van invloed op de relatie tussen gemeenten en de samenleving. De gemeente beschikt verder over veel data welke op een slimme manier kunnen worden ingezet om diensten en voorzieningen van de gemeente te verbeteren. Om bij te blijven zijn investeringen nodig.

Vergrijzing

De bevolkingssamenstelling in Nederland gaat het komende decennium veranderen, ook in Gemert-Bakel. Vergrijzing (65+) en dubbele vergrijzing (85+) zijn daarbij belangrijke trends. Er komen steeds meer ouderen en het aantal potentiële mantelzorgers daarvoor neemt sterk af. De zorgkosten en in het bijzonder de Wmo zullen als gevolg hiervan gaan stijgen. Deze stijgingen dienen wij volledig te betalen uit de groei (accres) van het gemeentefonds. Het is maar afwachten of dat accres toereikend zal zijn.

Onderhoud fysieke voorzieningen

Het financiële beeld in het afgelopen jaren is vooral bepaald door de drie decentralisaties, het gemeentefonds en de bouwgrondexploitatie. Het in standhouden van de fysieke voorziening blijft echter één van de belangrijkste kerntaken van de gemeente. Daar gaat veel geld in om. Een financieel gezonde gemeente heeft voldoende middelen daarvoor beschikbaar. Dat voorkomt kapitaalvernietiging. Gemeenten staan nu hierbij voor de uitdaging om van een deels incidentele dekking van de kosten over te gaan naar een volledige structurele dekking van de kosten. Een proces dat pas over dertig tot veertig jaar voltooid is.

De voorzieningen bij aanleg van wijken zijn namelijk initieel betaald uit de opbrengsten van kavels of reserves. Nu renovatie of vervanging van die voorzieningen aan de orde komen is er niet altijd voldoende budget in de begroting. Immers zijn de kosten ooit betaald uit andere potjes. Daarom is het zaak bij beheerplannen minstens tien jaar vooruit te kijken zodat tijdig geld opzij kan worden gezet. Verder moeten we alle vrijvallende afschrijvingslasten opzijzetten voor later gebruik. Dat geld is in de toekomst hard nodig. Daarmee dienen geen begrotingen structureel sluitend te worden gemaakt.

Conclusie

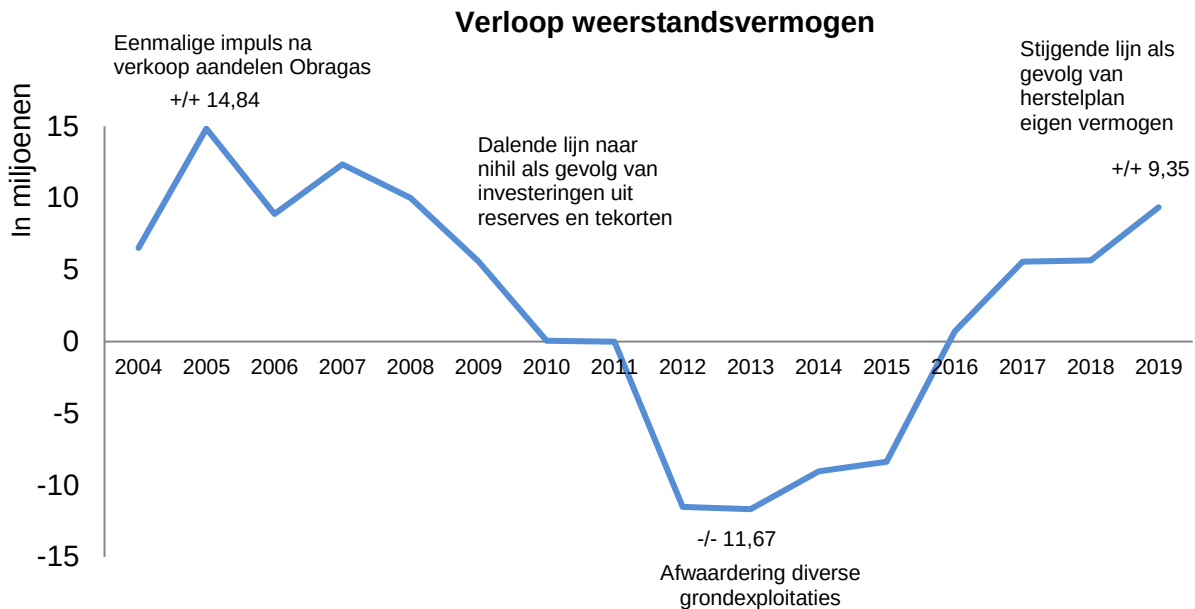
De 'visie herstelplan eigen vermogen 2012-2025' heeft gewerkt. Daarom zetten we de hoofdlijn daarvan door, geactualiseerd naar de situatie van nu. Daarbij zijn een aantal dingen geleerd uit het verleden. Dat is meegenomen in de nieuwe uitgangspunten.

De afgelopen acht jaar heeft er een flink financieel herstel plaatsgevonden in Gemert-Bakel. Gemeenten hebben de afgelopen jaren voor grote uitdagingen gestaan. Daar komen er nu weer een aantal grote uitdagingen bij. Met dit plan willen we een nieuw evenwicht bereiken tussen die uitdagingen en het verder werken aan een financieel gezonde gemeente.

3. Terugblik 2012-2020

3.1 Algemeen

In 2012 is door de gemeenteraad een herstelplan eigen vermogen vastgesteld. Doel van dit plan was om in 2025 weer over voldoende weerstandsvermogen te beschikken. Dat is in 2019 al bereikt. De ontwikkeling van het weerstandsvermogen laat het volgende beeld zien:



Tegen de landelijke trend in is het vermogen van de gemeente gegroeid. Dat is tegen de trend in omdat gemeenten namelijk al enige tijd in financieel zwaar weer verkeren. Belangrijke oorzaak daarvoor zijn de drie decentralisaties in het sociaal domein uit 2015. Dit zijn omvangrijke taken (Wmo, Participatie en Jeugd), met korting en daarboven op nog eens open-einde regelingen. Verder heeft het Rijk in 2015 een opschalingskorting ingevoerd voor gemeenten welke trapsgewijs groeit naar een korting van € 975 miljoen (landelijk) in 2025.

De groei van het eigen vermogen was hard nodig in Gemert-Bakel. De groei is niet gekomen door één oorzaak of maatregel. Terugkijkend zijn er een aantal redenen voor dit resultaat:

Maatregelen door gemeente in 2012-2020

- Het herstelplan eigen vermogen is gebruikt als dominant kader, alle voorstellen in de afgelopen acht jaar zijn daaraan getoetst. Er was een duidelijk doel. Het plan is niet in een lade beland maar daadwerkelijk toegepast;
- Begrotingsdiscipline door de opeenvolgende gemeenteraden. Geen tekorten in de begroting en vaste bedragen of overschotten naar het weerstandsvermogen;
- Budgetdiscipline door de opeenvolgende colleges. Weinig budget-of kredietoverschrijdingen en in de bijna alle jaren positieve jaarrekeningen;
- Herijking reserves en voorzieningen in 2016;
- Verkopen in bouwgrondexploitatie door actieve inzet daarop;
- Beperken van nieuwe risico's;
- Diverse bezuinigingsrondes op o.a. bedrijfsvoering, sociaal domein en onderhoud;
- Bij dreigende tekorten gedurende het jaar is tussentijds geschakeld met maatregelen zoals zerobudgeting;
- Relatief snel is bij de drie decentralisaties in het sociaal domein overgestapt van ramen op basis van uitkering Rijk naar realistisch ramen. Voordeel: voorzienbare tekorten komen daarbij niet ten laste van de reserves.

Externe invloeden 2012-2020

- Economische voorspoed in de regio en Nederland, wat onder meer zichtbaar is in de resultaten van de bouwgrondexploitatie;
- Ondanks alle schommelingen is het accres van het gemeentefonds op de langere termijn positief uitgevallen;
- Veranderde regelgeving in het besluit begroting en verantwoording (BBV) had een positieve invloed op de herijking van de reserves en voorzieningen in 2016 en daarmee de opbouw van de algemene reserve.

Samengevat

Het financiële herstel is een gezamenlijk resultaat van drie verschillende raadsperiodes. Het herstelplan is daarbij als rode draad gehanteerd, ongeacht samenstelling van die raden.

Het herstelplan eigen vermogen uit 2012 is niet in een lade beland maar daadwerkelijk toegepast. De uitgangspunten daaruit zijn actief en consequent gehanteerd.

De economisch voorspoed in Nederland heeft daarbij een verdere positieve invloed gehad. Aan de andere kant hebben de drie decentralisaties in het sociaal domein en de algemene opschalingskorting gemeenten, en dus ook Gemert-Bakel, vanaf 2015 voor nieuwe uitdagingen gesteld. Ondanks deze financiële tegenwind is de gemeente erin geslaagd in 2019 al over afdoende weerstandsvermogen te beschikken.

3.2 Terugblik op herstelplan eigen vermogen

Het herstelplan eigen vermogen was opgebouwd uit vijf maatregelen.

Uit de 'visie herstelplan eigen vermogen 2012-2025'

Om tot herstel van ons financieel beleid te komen zijn vijf maatregelen nodig:

1. Een structureel sluitende meerjarenbegroting;
2. De algemene reserve van de gemeente laten groeien;
3. Beperken nieuwe uitgaven en investeringen;
4. Het verlagen van risico's;
5. Stimuleren economische ontwikkelingen.

Dit is destijds vertaald in eenendertig uitgangspunten. Deze zijn en worden nog steeds voor het overgrote deel toegepast. Twee uitgangspunten zijn in de loop van de tijd aangepast naar nieuwe inzichten:

Uitgangspunt 1 over nieuwe taken

Deze luidde: 'Het beschikbare budget van het Rijk is leidend (alle regelingen). Het te voeren beleid dient hierop aan te sluiten.'

De wal heeft hier het schip gekeerd. In 2012 was dit een logisch en landelijk algemeen aanvaard standpunt in relatie tot de toen nog komende drie decentralisaties in het sociaal domein. Na een positief eerste jaar in 2015 volgde daarna (zware) tekortjaren. Dit uitgangspunt is daarom verlaten en de decentralisaties zijn met ingang van 2019 realistisch geraamd. De gemeente was zelf al tot die aanpassing gekomen, daarnaast is de provincie dat als eis gaan stellen aan gemeenten.

Uitgangspunt 12 over gemeenschappelijke regelingen

Deze luidde: 'Taken worden alleen overgedragen aan samenwerkingsverbanden als dit budgettair neutraal verloopt. Dit geldt ook voor nieuwe taken of taken waaraan hogere eisen wordt gesteld. Budgetten worden hiervoor niet verruimd.'

De praktijk is weerbarstiger gebleken. Na 2012 is de gemeente aangesloten bij diverse gemeenschappelijke regelingen (Werkplein later opgegaan in Senzer, ODZOB, BSOB, GR Peelgemeenten). In de afweging kosten, kwaliteit, kwetsbaarheid en klant is gebleken dat budgettair overhevelen van taken niet altijd mogelijk was. Soms wel in eerste instantie maar daarna heb je als gemeente beperkter zeggenschap over de ontwikkeling van de kosten.

Beide uitgangspunten komen dan ook niet meer voor in het nieuwe plan. Realistisch ramen is het vervangende uitgangspunt.

Leerpunten voor het nu voorliggende nieuwe plan

Terugkijkend zijn er een aantal leerpunten welke meegenomen kunnen worden in het nieuwe plan. Deze zijn:

- a) De aanpak uit 2012 heeft gewerkt. Daarbij heeft het geholpen dat nut en noodzaak van het financiële herstel breed gedeeld werd. De zwakke financiële positie van de gemeente maakte extra alert. Het doel was eenduidig, simpel en goed te volgen via de reguliere planning & control cyclus. Het plan gaf daarbij structuur, maar de cultuur (er naar handelen) was uiteindelijk doorslaggevend.
- b) Structureel financieel herstel wordt verder niet bereikt met één maatregel maar daar zijn meerdere invalshoeken voor nodig. De korte termijn en de lange termijn zijn daarbij even belangrijk gebleken. Zonder positieve begrotingen en jaarrekeningen geen herstel. Gemeenteraad en college moeten kort op de bal blijven spelen. Anderzijds moet gewaakt worden dat de rekening niet naar de toekomst wordt doorgeschoven. Daar was al aandacht voor in het herstelplan. Het is goed dit te blijven benadrukken in het nieuwe plan en dat nog verder uit te werken.
- c) De nadruk heeft gelegen op verbeteren van het weerstandsvermogen maar en passant is als gevolg daarvan de schuldenpositie ook sterk verbeterd.
- d) Realistisch ramen over de volle breedte is van groot belang. Zowel bij de komende grotere transitie als bij zaken als de drie decentralisaties in het sociaal domein en bouwgrondexploitatie. Dat voorkomt tekorten in jaarrekeningen en daarmee een beroep op het weerstandsvermogen.
- e) In de begrotingen is sterk de nadruk komen liggen op sober ramen. Iedere euro is inmiddels meerdere keren omgedraaid in verschillende bezuinigingsrondes. Dit geeft minder ruimte om in te spelen op actuele ontwikkelingen zoals verzoeken van derden. De post Onvoorzien is daar bewust voor vergroot maar de procedure voor het college om over die gelden te beschikken is ongewijzigd gebleven. Door de in meeste gevallen langere doorlooptijden van de besluitvorming is post Onvoorzien minder flexibel in te zetten dan op sommige momenten gewenst.
- f) Met het opheffen van bestemmingsreserves en die toevoegen aan de algemene reserve is er niet per definitie sprake van fundamentele verbetering van de financiële positie. Het verbeteren van de totale balanspositie moet altijd het hoofddoel blijven. In het vorige plan waren daar geen uitgangspunten voor opgenomen.
- g) Het herstelplan eigen vermogen was een dominant kader maar er waren geen afspraken hoe te handelen als het college van de uitgangspunten wilde afwijken. Dit heeft geen problemen gegeven maar het is wenselijk in het voorliggende plan daar wel iets over af te spreken.

4. Toekomstverwachtingen 2021-2030 beleidsmatig

4.1 Inleiding

In de komende vijf tot tien jaar komen er een aantal belangrijke autonome ontwikkelingen op gemeenten af. Ontwikkelingen die impact zullen hebben op de gemeentelijke financiën.

Een deel daarvan is vastgelegd in het Interbestuurlijke Programma (IBP) welke in 2018 is gestart. Het IBP is een gezamenlijke maatschappelijke agenda van Rijk, gemeenten, provincies en waterschappen met daarin overstijgende opgaven op thema's als klimaat, toekomst bestendig wonen en vitaal platteland.

Verder zijn er andere belangrijke ontwikkelingen. Dit zijn invoering van de omgevingswet, een veranderende samenstelling van de bevolking en digitaliseert de samenleving in rap tempo. Tenslotte blijft onderhoud van kapitaalgoederen een omvangrijke en in financiële zin niet te onderschatten kerntaak van een gemeente.

In het voorliggende plan worden geen beleidsmatige voorstellen gedaan op deze ontwikkelingen. Dat zou te kort door de bocht zijn gezien de impact en complexiteit van de onderwerpen. Wel worden de ontwikkelingen geschetst en indien mogelijk daarvoor financiële kaders meegegeven.

De ontwikkelingen zijn:

1. Interbestuurlijke Programma
 - a. Klimaattransitie
 - b. Transitie landelijk gebied
 - c. Toekomstbestendig wonen
 - d. Passende financiële verhoudingen gemeente-Rijk
2. Omgevingswet
3. Demografische ontwikkelingen
4. Digitalisering
5. Onderhoud van kapitaalgoederen

In de volgende paragrafen staan deze ontwikkelingen verder beschreven. Het Interbestuurlijk Programma bestaat overigens uit tien thema's. Daaruit is een selectie gemaakt voor de relevante thema's voor het nu voorliggende plan.

Bovenstaande onderwerpen sluiten aan op de uitdagingen en onzekerheden die BDO-accountants in januari 2021 hebben geformuleerd in hun jaarlijkse benchmark van de gemeentelijke financiën.

Uit 'persbericht BDO benchmark Nederlandse gemeenten 2021'

[bron](#)

Gemeenten staan voor de lastige taak ongekende financiële uitdagingen en onzekerheden het hoofd te bieden. Hierbij valt te denken aan de toenemende digitalisering, energietransitie, krapte op de woningmarkt en de impact van COVID-19. Dit bovenop de reeds eerder door de Rijksoverheid overgehevelde taken uit het sociaal domein. Gemeenten zijn hierdoor genoodzaakt keuzes te maken en in sommige gevallen zich te beperken tot enkel het uitvoeren van wettelijke taken. Dit leidt tot verschralling in de uitvoering van het openbaar bestuur.

4.2 Interbestuurlijke Programma

Klimaattransitie

Op basis van de Klimaatwet moet landelijk in 2050 de CO₂-uitstoot met 95% zijn afgenomen en is het streven om in 2030 de uitstoot van CO₂ met 49% te verminderen. In het recente Europese akkoord uit december 2020 is deze 49% inmiddels verhoogd naar 55%. Het Rijk heeft aan alle dertig regio's in Nederland gevraagd te onderzoeken hoe en waar ze energie kunnen besparen en energie duurzaam kunnen opwekken. Voor Gemert-Bakel gebeurt dit in MRE-verband, met eenentwintig gemeenten, provincie en twee waterschappen.

Er is een Regionale Energiestrategie (RES) opgesteld. De landelijke opgave in het kader van de RES bedraagt 35 TWh aan grootschalige hernieuwbare energie opwek op land. Het MRE heeft bij het Rijk aangeboden daar 2 TWh voor haar rekening te nemen in 2030. Daarvoor zijn fysieke investeringen nodig. In het klimaatakkoord is uitgesproken dat 50% daarvan lokaal eigendom is. Vanuit financieel oogpunt is het de vraag welke rol je daarin neemt als gemeente.

De gemeente is allereerst zelf energieverbruiker, bijvoorbeeld via het gemeentelijk vastgoed en openbare verlichting. Alleen al vanuit de voorbeeldrol is het logisch dat de gemeente voor dat deel zelf investeringen doet. Dat is ook ons huidige beleid. Dit is echter maar een zeer beperkt deel van het totale energieverbruik binnen een gemeente. Het overgrote deel van de energie wordt gebruikt door burgers en bedrijven.

De gemeente is voor financieringsvraagstukken daarbij een interessante partner. Rentetarieven voor gemeenten zijn per definitie lager. Het is goed denkbaar dat gemeenten door marktpartijen worden benaderd om een deel van de financiering van de grootschalige opwek van duurzame energie en warmte op zich te nemen. Feitelijk wordt de gemeente dan bank of ondernemer. Dat kan financiële rendementen geven maar het risicoprofiel wordt ook hoger. De klimaattransitie is een complexe opdracht die in regionaal verband wordt uitgevoerd. Investeringsvraagstukken zullen zowel op lokaal als regionaal aan de orde komen.

Het weerstandsvermogen van de gemeente is sterk verbeterd sinds 2012 maar de zakken zijn nog niet heel diep. Dit vraagt vanuit financieel oogpunt om een terughoudende opstelling bij dit soort verzoeken.

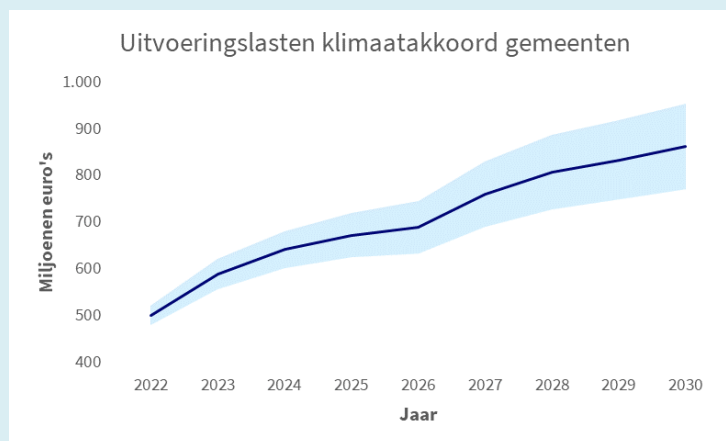
Uitgangspunt 1: wij zijn risicomijdend bij financierings- en investeringsverzoeken naar aanleiding van de klimaattransitie.

Uitvoeringskosten klimaatakkoord

De uitvoering van het klimaatakkoord zal impact hebben op de bedrijfsvoering van gemeenten. Rijk en decentrale overheden hebben gezamenlijk onderzocht hoe hoog de extra lasten precies zijn. Recent onderzoek (september 2020) toont aan dat de gemeenten achtentwintig nieuwe of versterkte taken gaan krijgen als gevolg van het klimaatakkoord. Dat betreft het opstellen van plannen tot taken als handhaving CO₂ en verduurzamen eigen panden.

Uit 'Uitvoeringskosten van het Klimaatakkoord voor decentrale overheden in 2022 – 2030' [bron](#)

In onderstaande figuur zijn de jaarlijks benodigde extra uitvoeringslasten voor gemeenten weergegeven. De lijn in de grafiek geeft het midden van de bandbreedte weer, met de onzekerheidsmarge aan beide kanten.



De jaarlijkse uitvoeringskosten van gemeenten lopen tot 2030 steeds verder op. Dat komt omdat ze steeds nieuwe verduurzamingsprojecten moeten starten om de ambities in het klimaatakkoord te halen. Dat gaat in eerste instantie sneller dan ze deze projecten (met een doorlooptijd van jaren) kunnen afronden. Dat stabiliseert pas tegen 2030.

In totaal worden er 28 nieuwe of (sterk) geïntensiverde taken onderscheiden die gemeenten moeten gaan uitvoeren naar aanleiding van het klimaatakkoord.

Voor kleine gemeenten komt dit neer op 8 tot 9 FTE in 2024. Naast deze personele inzet hebben gemeenten ook substantiële materiele kosten, vooral voor technisch onderzoek.

Wat de uitkomsten van het onderzoek betekenen voor gemeenten en hoe bekostiging in de praktijk vorm krijgt, is in 2021 onderwerp van gesprek met het nieuwe kabinet. Daarom worden hier nu geen uitgangspunten voor vastgelegd.

Transitie landelijk gebied

De agrarische sector is bezig met een grote verandering die nog vele jaren zal duren. De transitie landelijk gebied heeft zowel ruimtelijk, landschappelijk, economisch als sociaal stevige impact op een plattelandsgemeente als Gemert-Bakel.

Uit 'Nationale omgevingsvisie, duurzaam perspectief voor onze leefomgeving' 2020

[bron](#)

Nederland gaat voor een toekomstbestendige ontwikkeling van het landelijk gebied. Dit betekent dat landgebruik in balans wordt gebracht met natuurlijke systemen en ontwikkelingen in het landelijk gebied niet ten koste gaan van landschappelijke kwaliteiten. Dat draagt bij aan een landelijk gebied waar het prettig wonen en recreëren is en waarin ruimte is en blijft voor vitale landbouw. Met gezonde ondernemingen die een goed economisch perspectief hebben en werken in en aan een gezonde omgeving.

In het landelijk gebied spelen veel nationale belangen die ruimte vragen, waaronder de ontwikkeling van een duurzame (kringloop)landbouw voor voedsel en agroproductie, het waarborgen van de waterveiligheid en klimaatbestendigheid, duurzame drinkwatervoorziening en voldoende zoetwater en een goede kwaliteit van oppervlakte- en grondwater. Maar ook het behouden en versterken van cultureel erfgoed en landschappelijke en natuurlijke kwaliteiten, de productie en transport van hernieuwbare energie en het verbeteren en beschermen van de biodiversiteit hebben ruimte nodig. Het versterken van onze natuur is mede vanwege de stikstofcrisis een urgente opgave. Deze verschillende, toenemende en deels strijdige claims op de fysieke leefomgeving vragen om nadere afweging zowel nationaal als in regionale en lokale gebiedsprocessen.

De verandering van het landelijk gebied is in Gemert-Bakel al enige tijd in gang gezet. Het aantal agrariërs daalt, terwijl het aantal niet-agrarische bedrijven en burgerwoningen stijgt. Deze trend zal zich verder voortzetten. De provincie voorspelt dat van de aanwezige 118,5 ha agrarische bebouwing in 2017 er in de periode tot 2030 daarvan 31,5 ha zal vrijkomen. Dat is grofweg 25%.

De komende tien jaar komen ook nog eens diverse opgaven samen. Naast de transitie van het landelijk gebied zijn dat de eerdergenoemde energietransitie en de klimaatadaptatie. Met de klimaatadaptatie wordt bedoeld het anticiperen op de gevolgen van te veel CO₂, zoals droogte en hevige regenval.

Daar waar zoveel verschillende belangen bij elkaar komen zal er druk worden uitgeoefend op de overheid om financieel over de brug te komen. Voor de lokale overheid en in het bijzonder onze gemeente past daarbij enige bescheidenheid. We hebben net enige reserves opgebouwd maar het is zeker nog geen vetpot.

In de periode 2000-2005 was Gemert-Bakel pilot-gemeente voor de Wet Reconstructie Zandgronden. Op initiatief van de provincie zijn destijds lokale reconstructiecommissies aan de slag gegaan om ervaring op te doen met de gezamenlijke uitvoering van reconstructieplannen. De gemeente heeft daarbij bedrijfslocaties opgekocht. De risico's op aankopen voor projecten als De Fuik (milieu, leefbaarheid), Keizersberg (draagvlak landbouwonwikkelingsgebied) en De Mortel Zuidrand (experimenteren met verplaatsing) bleken jaren later te groot. De genomen risico's stonden financieel niet in verhouding tot de destijds aanwezige reserves.

In het herstelplan eigen vermogen was daarom vastgelegd dat we met terugwerkende kracht een beroep zouden doen op de provincie voor het oplossen van dit financiële probleem. De provincie was immers initiatiefnemer van de pilot. De hulpvraag was tevergeefs, de provincie is niet alsnog met middelen over de brug gekomen.

Hiervan lerende dienen wij de volgende transitie uit te gaan van cofinanciering. Daarbij haakt de gemeente aan maar is ze financieel gezien niet de dominante partij. Gezien de grote belangen zullen ook het Rijk en de provincie zich gaan roeren. Beide partijen zijn velen malen kapitaalkrachtiger dan de gemeente.

Deze cofinanciering bedraagt dan maximaal 25% te betalen uit dan beschikbare budgetten in de begroting. Er wordt daarbij niet geanticipeerd op eventuele opbrengsten zoals verkopen. Je weet waar je aan toe bent. Door uit te gaan van deze cofinanciering kun je met dezelfde euro daarnaast meer bereiken dan dat je alleen aan de lat staat.

De reserves en voorzieningen laten we verder ongemoeid. Dat zou de reservepositie van de gemeente namelijk verslechteren. Uitzondering hierop zijn de middelen uit de reserve BIO en voorziening Kwaliteitsimpuls landelijk gebied (RvR). Op deze gelden rust een juridische verplichting ze te besteden aan verbetering van het buitengebied. De huidige omvang van deze reserve en voorziening is te verwaarlozen.

Uitgangspunt 2: bij de transitie landelijk gebied kopen wij geen gronden of panden. Als een bijdrage gewenst is gebeurt dat op basis van maximaal 25% cofinanciering en vanuit de dan beschikbare budgetten in de begroting.

Toekomstbestendig wonen

Sinds het einde van de kredietcrisis is de vraag naar woningen landelijk sterk toegenomen. Er zijn meer woningen nodig van goede kwaliteit, op de juiste locatie en passend bij de financiële mogelijkheden en wensen van bewoners. Daarom is in het Interbestuurlijk Programma afgesproken dat er extra aandacht besteed zal worden aan het vergroten en versnellen van de bouwproductie. Ook voor Gemert-Bakel ligt daarin een stevige opgave.

Grondpolitiek

Deze opgave wordt in financiële zin gerealiseerd via de gemeentelijke bouwgrondexploitatie. In het herstelplan eigen vermogen is in 2012 ervoor gekozen om bij toekomstige grondexploitaties te kiezen voor passieve grondpolitiek. We stellen de kaders vast maar realisatie van de plannen gebeurt door marktpartijen. Voorheen voerde de gemeente een actieve grondpolitiek. Dat willen zeggen dat we zelf de grond exploiteerden, daarmee winsten realiseerden maar ook het ondernemersrisico droegen van bijvoorbeeld een tegenvallende markt.

Tot 2008 was de bouwgrondexploitatie een melkkoe voor gemeenten. Uit de (verwachte) winsten van de bouwgrondexploitatie werden allerlei voorzieningen gerealiseerd. Daarnaast boden de toenmalige boekhoudregels veel ruimte om kosten naar de exploitaties toe te schrijven, zoals personeel en rente. Kosten die vervolgens niet ten laste van de begroting kwamen.

Na 2008 veranderde de bouwgrondexploitaties voor alle gemeenten van een melkkoe naar een zorgenkindje. Ook in Gemert-Bakel was dit het geval. In 2012 is door de zure appel heen gebeten. Er is een verlies van ruim € 11 miljoen genomen op de grondexploitaties. De algemene reserve van de gemeente werd hierna negatief. Dit was de directe aanleiding voor het instellen van preventief toezicht door de provincie. Daarnaast zijn de kostentoerekeningen naar de bouwgrond beperkt, wat een verzwaring van de begroting gaf. Vanaf dat moment kon de financiële weg omhoog weer worden ingezet.

Gezien de huidige woonopgave zal in 2021 via de nieuwe nota grondbeleid het uitgangspunt van passieve grondpolitiek heroverwogen worden. Een mengvorm is denkbaar. Dus dat de gemeente op onderdelen een passieve grondpolitiek voert en waar nodig een actieve grondpolitiek. Dat wordt situationele grondpolitiek genoemd.

Vanuit het verleden kunnen wel een aantal dingen geleerd worden op het moment dat er gekozen wordt voor situationele grondpolitiek.

Top 5 verliesgevende bouwgrondexploitatie 2000-2020

1. Handel De Fuik	€ 5.000.000 verlies
2. Mortel Vrije Erven	€ 3.800.000 verlies
3. Gemert Kruiseind	€ 3.500.000 verlies
4. Gemert klooster Nazareth	€ 3.000.000 verlies
5. Handel Centrum	€ 2.800.000 verlies

Deze vijf bouwgrondexploitaties delen drie kenmerken. Allereerst de lange doorlooptijden. Alle plannen lopen langer dan 15 jaar, ondanks het relatief aantal beperkte kavels. Verder is geen enkel plan vanuit kale grond ontwikkelt, er waren altijd opstallen aanwezig. De initiële investering was daardoor al hoger. Tenslotte betreffen het allemaal projecten waar in meer of minder mate ook andere doelstellingen een rol spelen. Bijvoorbeeld de pilot reconstructie buitengebied bij de exploitaties De Fuik en Vrije Erven. Dit gaat ook op voor de exploitatie Keizersberg die net buiten deze top vijf valt. De exploitatie Handel centrum is in combinatie met de realisatie van de MFA Handel opgepakt.

De verliezen worden versterkt door de combinatie van de drie kenmerken. Gronden met opstallen, die door de uitgifte van weinig kavels terugbetaald dienen te worden en de lange doorlooptijd waardoor de renteteller en de ontwikkelkosten het geïnvesteerde vermogen verder opstuwten.

Als er gekozen wordt voor situationele grondpolitiek is het zaak dat de gemeente zich ook als marktpartij gaat gedragen. Dus geen financiële vermenging met andere doeleinden. Dat betekent niet dat je winst-winst situaties gaat vermijden, maar andere doeleinden dienen uit het 'eigen potje' betaald te worden. Dit is transparanter, de risico's zijn beter beheersbaar en het soms aanzienlijke effect van de renteteller blijft achterwege.

Uitgangspunt 3: bij situationele grondpolitiek geen financiële vermenging van bouwgrondexploitatie met andere doeleinden.

Strategische gronden

Tot de kredietcrisis van 2008 was er weinig aandacht vanuit de wetgever en accountants voor de risico's van de bouwgrondexploitatie. Inmiddels is dat wel geval en zijn er duidelijke en strikte financiële regels gekomen. Hierdoor is er minder noodzaak tot aanvullend eigen financieel beleid op dit onderdeel.

De grootste slag is gemaakt door de commissie BBV in 2016 via een notitie grondexploitatie. In 2019 is deze notitie nog eens vernieuwd. Daarbij is tegen de trend in één onderdeel opvallend versoepeld. Waar in 2016 gezien de risico's de categorie strategische gronden is komen te vervallen is deze in 2019 weer geïntroduceerd. Strategische gronden zijn gronden die nog niet direct in exploitatie worden genomen maar waar je op termijn wel verwacht te gaan ontwikkelen.

De herintroductie van de strategische gronden is door de wetgever gedaan met het oog op de huidige woningnood en de opgave in het Interbestuurlijke Programma daarvoor. Destijds, voor 2016, heette deze strategische gronden 'Niet In Exploitatie Genomen Gronden (NIEGG)'. Met ingang van 2019 worden ze 'warme gronden' genoemd.

De regels voor de 'warme gronden' zijn wel iets aangescherpt. Zo gaat het enkel op voor woningkavels en mag er geen strategische grond worden gekocht voor bedrijventerreinen. Normaal moet je gronden waarderen tegen de marktwaarde. Koop je landbouwgrond dan moet je die ook tegen landbouwgrond in je boeken opnemen. Bij 'warme gronden' mag je echter de hogere aankoop prijs in de boeken opnemen en hoeft geen financiële afwaardering naar de huidige bestemming plaats te vinden.

Het is niet de bedoeling dat de gemeente weer een grote positie gaat opbouwen van 'warme gronden'. Incidenteel zijn aankopen voorstelbaar maar dan wel met een goede afweging van de risico's. Daarbij dient er ontwikkelperspectief zijn. Het voornemen moet zijn gronden binnen afzienbare tijd in exploitatie te nemen.

Uitgangspunt 4: wij gaan terughoudend om met 'warme gronden'. De totale maximale omvang hiervan op de gemeentelijke balans bedraagt € 1.000.000. Aangekochte gronden worden uiterlijk binnen twee jaar in exploitatie genomen.

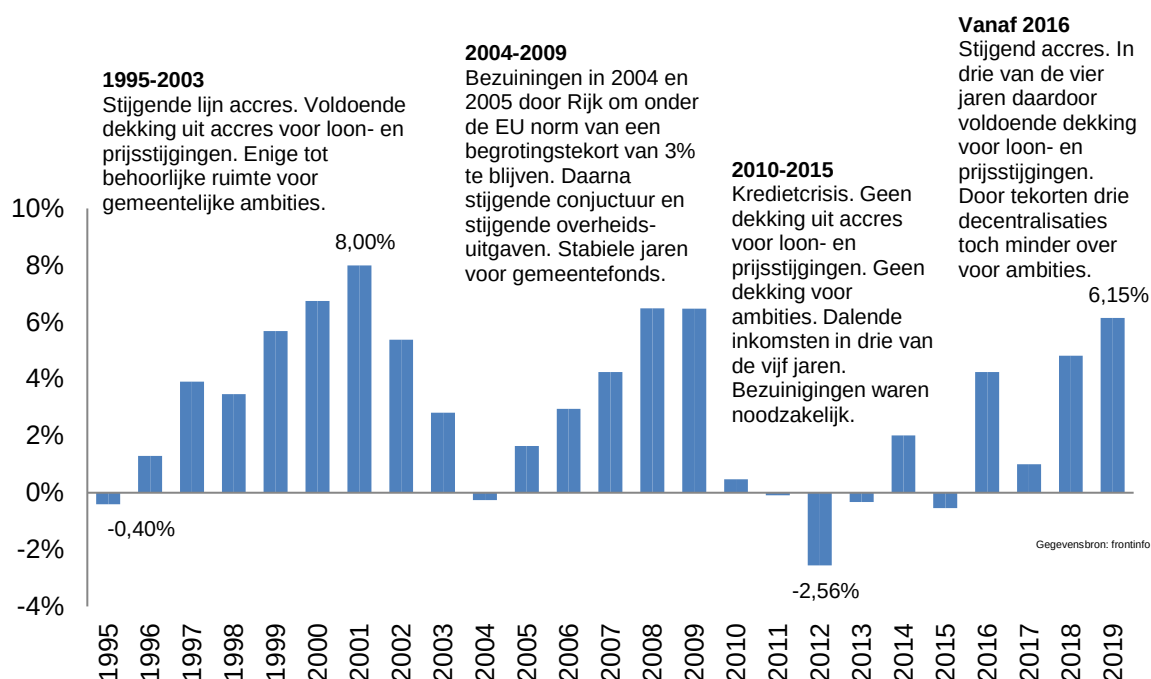
Passende financiële verhoudingen Rijk-gemeenten

De inkomsten van het Rijk uit het gemeentefonds bedragen € 47 miljoen voor Gemert-Bakel in 2021 en vormen daarmee veruit (65%) het grootste deel van de gemeentelijke inkomsten.

De omvang van het gemeentefonds groeit sinds 1995 mee met de rijksuitgaven. Deze groei wordt accres genoemd en kan positief of negatief uitvallen. Dit staat bekend als de trap op-trap af-systematiek. Uit dat accres worden minimaal (indien toereikend) de loon- en prijsstijgingen betaald van de eigen organisatie en die van gemeenschappelijke regelingen.

Het accres gemeentefonds is geen stabiele factor gebleken. Dit gaf schommelingen in de begroting. Dergelijke schommelingen hebben gezien de omvang van het gemeentefonds grote invloed op het begrotingsproces van de gemeente. Door uitbreiding van gemeentelijke taken (voornamelijk de drie decentralisaties) is het gemeentefonds verder gegroeid en daarmee het effect van de schommelingen. Het verloop van het accres was als volgt:

Accres gemeentefonds afgelopen 25 jaar



Op dit moment speelt er bijzonder veel rond het gemeentefonds.

Financiële verhoudingen Rijk - gemeenten

De herinrichting van de financiële verhoudingen tussen Rijk en gemeenten wordt gezien als een voorwaarde voor een succesvolle uitvoering van het Interbestuurlijke Programma. Er komt veel op gemeenten af, maar de financiële afhankelijkheid van gemeenten aan het Rijk is momenteel te groot. Dit werkt verlamdend en zet de bijdrage van decentrale overheden aan het Interbestuurlijke Programma onder druk is de conclusie van de 'Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen' in september 2020.

Vergroting van het eigen belastinggebied wordt gezien als mogelijke oplossing voor meer gelijkheid tussen Rijk en gemeenten. De gemeenten mogen dan naast OZB nog een andere algemene belasting heffen. Burgers en bedrijven worden gecompenseerd via verlaging van landelijke belastingen. Meer eigen inkomsten betekent voor gemeenten minder inkomsten uit het gemeentefonds. De gehele operatie is min of meer neutraal. Het verkleint echter wel de

financiële afhankelijkheid van het Rijk. De impact van schommelingen in het accres wordt daarnaast kleiner. Dat zijn de twee beoogde voordelen van de mogelijke wijziging.

Herverdeling

Het bestaand gemeentefonds wordt herverdeeld tussen de gemeenten. Zowel op het klassieke deel van het gemeentefonds als het deel wat over het sociaal domein gaat. De omvang van het gemeentefonds verandert dan niet, middelen worden enkel herverdeeld. De eerste voorlopige cijfers zijn inmiddels bekend geworden en deze pakken voor de gemeente Gemert-Bakel licht positief uit. Nadere besluitvorming volgt. Ingangsdatum van de herverdeling is 2023 en deze wordt vanaf die datum in fases doorgevoerd.

Vraag om meer geld door gemeenten

Bij de herverdeling wordt de koek anders verdeeld. De gemeenten willen echter dat de koek groter wordt.

De gemeenten stellen (via VNG) dat er zowel tekorten zijn bij de Jeugd als bij de Wmo. Daarop zijn onderzoeken gestart door het Rijk. Het onderzoek Jeugd is in december 2020 verschenen, via het rapport 'stelsel in groei'. Het laat zien dat gemeenten in 2019 zo'n € 1,7 miljard meer uitgaven aan jeugdzorg dan dat ze aan middelen ontvangen. Dit is voor gemeenten een bevestiging van de toenemende financiële problemen die ze in de afgelopen jaren ondervonden. De onderzoeken voor Wmo lopen nog.

Door het kabinet-Rutte II is een opschalingskorting ingevoerd omdat gemeenten zouden moeten samengaan om daarmee voordelen te behalen. Hierbij is een ingroeipad van jaarlijkse uitnamen gevolgd. Begonnen in 2015 en eindigend op een eindbedrag van € 975 miljoen in 2025. Kabinet-Rutte III heeft de verplichte opschaling van gemeenten afgeschaft en stuurt niet meer op herindelingen. De besparing is echter niet geschrapt door het Rijk. Gemeenten vinden dat deze alsnog van tafel moet.

Het is afwachten of er extra geld komt voor Jeugd, Wmo en wat er gaat gebeuren met de opschalingskorting. Ter indicatie: € 1 miljard landelijk is grofweg € 1,5 miljoen voor de gemeente Gemert-Bakel.

Bevroren accres 2020 en 2021

Als gevolg van de coronacrisis heeft het Rijk besloten het accres in het gemeentefonds voor 2020 en 2021 te bevriezen. De groei van het gemeentefonds is daarmee vastgelegd voor die jaren en de gemeenten weten waar ze aan toe zijn in hun begrotingen. Dat werkt prettig. Het accres is namelijk geen stabiele factor gebleken afgelopen jaren. In 2022 wordt dat bevroren weer losgelaten en gaat het normale accres lopen.

Het bevroren van het accres in het gemeentefonds is ook gedaan bij de kredietcrisis. Destijds waren er echter geen afspraken gemaakt met het Rijk over de financiële gevolgen bij het weer loslaten van het accres. Dit leidde toen tot een structurele onverwachte tegenvaller voor gemeenten. Zie het jaar 2012 in de grafiek op de vorige pagina. Nu is hier in ieder geval een procesafpraak over gemaakt: in samenspraak met Rijk, gemeenten en provincies worden diverse varianten voor de ontwikkeling van het accres ingaande 2022 uitgewerkt.

Conclusie

Er speelt op dit moment veel rond het gemeentefonds en het is afwachten hoe dit uitpakt.

In hoofdstuk 6 is bij het onderdeel reserves een uitgangspunt opgenomen voor het opvangen van de schommelingen via een risicoreserve. Gemeentefonds is bij uitstek een post die daarvoor in aanmerking komt. Als het stof van de herverdeling, onderzoeken naar Jeugd en Wmo, discussie opschalingskorting en de financiële verhoudingen is neergedaald kan bepaald worden of een dergelijke reserve wordt ingesteld.

4.3 Omgevingswet

De invoering van de Omgevingswet is een majeure stelselwijziging. De financiële aspecten van de Omgevingswet raken de gemeenten op meerdere vlakken. Dat betreft allereerst de invoeringskosten van de wet. Hiervoor hebben wij al middelen voor in de begroting opgenomen tot en met 2028. Fluctuerend tussen € 222.000 en € 329.000 per jaar. Daarnaast zullen er structurele wijzigingen komen in de begroting. In welke mate is nu nog onbekend.

De Omgevingswet bundelt en vereenvoudigt de regels in het ruimtelijke domein. Hierbij gaat het onder meer om wet- en regelgeving over bouwen, milieu, water, ruimtelijke ordening en natuur. Dit alles met behulp van één digitaal loket. Doel van de wet is:

- minder regels en planvorming;
- meer samenhang in beleid en regels en betere besluitvorming;
- snellere procedures;
- meer afwegingsruimte voor de lagere overheden.

De oorspronkelijke ingangsdatum van de Omgevingswet was 1 juli 2019 maar deze is tot tweemaal toe uitgesteld. De beoogde ingangsdatum is nu 1 januari 2022. De Omgevingswet is daarbij een ingroeimodel tot 2029.

Het oorspronkelijke financiële plaatje wat door het Rijk is voorgespiegeld ging landelijk uit van € 200 tot € 300 miljoen aan éénmalige kosten. Daarna zou een structureel voordeel ontstaan van € 70 tot € 140 miljoen per jaar. De investering zou na enige jaren zijn terugverdiend en uiteindelijk gaf de Omgevingswet een kleine besparing. Op deze berekeningen is veel kritiek gekomen. De éénmalige kosten blijken voor gemeenten een factor vijf tot zeven hoger te liggen. Ook bij de structurele effecten zijn een aantal grote risico's. De lasten gaan zeker nog een tijd voor de baten uit. Het Rijk is daarom weer opnieuw gaan rekenen, dat onderzoek loopt nog.

Grosso modo zullen de legesinkomsten voor gemeenten gaan dalen en ICT kosten (verplicht) stijgen. Daar staan dan mogelijk minder personele inzet tegenover als gevolg van de vereenvoudigingen. Zowel in de eigen organisatie als bij gemeenschappelijke regelingen. Of er bespaard wordt en zo ja de daadwerkelijke besparing is afhankelijk van de gemeentelijke ambities bij de inrichting van de Omgevingswet. Keuzes die niet enkel gedreven worden door interne financiële overwegingen maar ook vanuit het maatschappelijke rendement wat de Omgevingswet kan bieden.

Op de basis van de oorspronkelijke berekeningen van het Rijk is het aanlokkelijk om uit te gaan van een budget neutrale invoering van de Omgevingswet. Hoe meer onderzoek er wordt gedaan hoe duidelijker wordt dat dit standpunt mogelijk niet houdbaar is. In ieder geval niet voor de eerste jaren. Via het regionaal programma starten de eenentwintig gemeenten van Zuidoost-Brabant dit jaar met het monitoren van de structurele financiële effecten Omgevingswet.

De les die uit de drie decentralisaties in het sociaal domein kan worden geleerd is dat reëel ramen bij dergelijke onzekerheid de voorkeur heeft. Daarom wordt reëel ramen nu als uitgangspunt opgenomen voor de invoering van de Omgevingswet.

Uitgangspunt 5: we nemen de financiële gevolgen van de Omgevingswet reëel op in onze begroting.

4.4 Demografische ontwikkelingen

De bevolkingssamenstelling in Nederland gaat het komende decennium veranderen, ook in Gemert-Bakel. Vergrijzing (65+) en dubbele vergrijzing (85+) zijn daarbij belangrijke trends.

Uit de 'Regionale bevolkings- en huishoudensprognose 2019–2050 PBL/CBS'

[bron](#)

Landelijk

Een van de belangrijkste trends in de demografie van Nederland is de voortgaande vergrijzing. In 1950 was minder dan 8 procent van de bevolking 65 jaar of ouder, sindsdien is dat aandeel voortdurend toegenomen. Vanaf 2011 is de vergrijzing versneld doordat de eerste babyboomers, de relatief grote geboortecohorten van na 1945, vanaf dat moment de leeftijd van 65 jaar bereikten. In 2018 is het percentage 65-plussers al opgelopen naar bijna 19 procent en in de toekomst voorziet de Kernprognose een verdere stijging naar 25 procent in 2035. Tot 2040 zet de vergrijzing nog door, tot 26 procent ouderen in 2040. Daarna neemt het aandeel ouderen heel geleidelijk af.

Met de ouder wordende bevolking neemt ook het aantal 85-plussers toe, de zogenoemde dubbele vergrijzing. Tot 2035 gaat hun aantal naar verwachting bijna verdubbelen. Onder 85-plussers is de zorgbehoefte relatief groot. Het aandeel dat door overlijden van de partner alleen is komen te staan is eveneens groot. Mantelzorg komt vaak op de schouders van mensen van 50 tot 75 jaar terecht, veelal de kinderen van deze ouderen. Met de groter wordende groep hoogbejaarden is het een steeds belangrijker maatschappelijk vraagstuk of er in de toekomst voldoende potentieel is om deze informele zorg te geven.

Cijfers Gemert-Bakel

Aandeel 65+: Van 18,7% in 2018 naar 27,2% in 2035
Potentiele informele zorgverlener per 85+: Van 17 mensen in 2020 naar 7 mensen in 2035

De zorgkosten en in het bijzonder de Wmo zullen als gevolg hiervan gaan stijgen. Deze stijgingen dienen wij volledig te betalen uit de groei (accres) van het gemeentefonds. Voorheen kregen gemeenten een specifiek op de Wmo toegespitste vergoeding maar dat is niet meer. Het is maar afwachten of het accres gemeentefonds voldoende dekking zal geven voor de groeiende kosten.

Zorgkosten zijn in belangrijke mate een open-einde-regeling. Dat geeft schommelingen (volatiliteit) door de jaren heen. Dergelijke schommelingen zijn lastig voor een stabiele begroting. Omdat zorg een nog groter deel van de begroting gaat uitmaken neemt de impact van die schommelingen verder toe. In hoofdstuk 6 is bij het onderdeel reserves een uitgangspunt opgenomen voor het opvangen van de schommelingen via een risicoreserve.

De kwaliteit van de prognoses voor het sociaal domein worden in toenemende mate van belang in het begrotingsproces. Hoe hoger de voorspelbaarheid van de begroting hoe beter dit is voor de financiën van de gemeente.

Uitgangspunt 6: we begroten reëel in het sociaal domein. Prognoses zijn op basis van Q (=aantallen) * P (=prijs). Daarbij betrekken we nog nadrukkelijker ontwikkelingen zoals veranderingen in wetgeving en demografie.

Een aantal landelijke trends doen zich vooral voor in steden. Het aandeel alleenstaanden in Gemert-Bakel (12,5%) zal nauwelijks wijzigen tot 2035. Dit in tegenstelling tot de steden waar een toename met enige procenten wordt verwacht. Ook het aantal jongeren blijft stabiel, volgens de prognose van CBS zal dit aantal in deze periode nauwelijks veranderen.

4.5 Digitalisering

De samenleving digitaliseert nog steeds in een rap tempo verder. Dat heeft ook zijn beslag op de overheid en de dienstverlening van ons als gemeente. Als gemeente streven we naar een overheid die toegankelijk en gemakkelijk benaderbaar is voor iedereen. Gemeenten zijn vaak de meest nabije overheid. Zowel letterlijk, waar het gaat om de leefomgeving van mensen, als figuurlijk, waar het gaat om benaderbaarheid en uitvoering van beleid dat direct de levens van inwoners en ondernemers raakt. Gemeenten willen deze belangrijke taken goed uitvoeren, daarin betrouwbaar zijn en continuïteit bieden.

Inwoners en ondernemers ervaren verregaande (online) dienstverlening in hun dagelijks leven en stellen dezelfde eisen aan de dienstverlening van hun lokale overheid. Ook veranderende wetgeving. Denk hierbij aan de al eerder vermelde omgevingswet, maar ook aan de Wet digitale overheid, de Wet Open Overheid zijn van invloed op de relatie tussen gemeenten en de samenleving. Van een autonome 'leverancier' van diensten ontwikkelen gemeenten zich naar een volwaardige samenwerkingspartner voor inwoners, ondernemers en andere overheden waarbij sprake is van wederzijdse afhankelijkheid.

Om de komende jaren passende dienstverlening te blijven bieden aan inwoners en ondernemers is het van belang mee te blijven bewegen en gebruik te maken van nieuwe technologische mogelijkheden. Om proactief op te kunnen treden en op de persoon afgestemde dienstverlening te kunnen leveren is toenemende mate data nodig. Door data te verzamelen, te analyseren en te gebruiken kunnen we beter aansluiten op de leefwereld van mensen. Met passende data gedreven dienstverlening kan er een bijdrage geleverd worden aan maatschappelijke opgaven, kunnen problemen voorkomen worden, kan de dienstverlening beter aansluiten op de vraag (efficiëntie) en kunnen kansen geboden worden. Belangrijk hierbij is om duidelijke afwegingen te maken op het terrein van veiligheid, privacy en ethiek.

De huidige corona-crisis werkt momenteel daarbij als versneller. Noodgedwongen krijgt de al eerder in gang gezette digitale veranderingen een verdere impuls. Denk aan het op afstand werken en digitaal samenwerken.

Een toekomstgerichte gemeente blijft dus investeringen vragen in digitalisering. Bij nieuwe of veranderende wetgeving is er een financiële tegemoetkoming van het rijk maar deze is niet voldoende. Daarnaast zijn er investeringen noodzakelijk die niet direct met nieuwe of veranderende wetgeving gemoeid zijn, maar wel nodig zijn zoals voor een data gedreven dienstverlening. Investerings op het gebied van digitalisering zullen daarom blijven toenemen voor een toekomstgerichte dienstverlening.

4.6 Onderhoud van kapitaalgoederen

Het financiële beeld in het afgelopen decennium is vooral bepaald door de drie decentralisaties in het sociaal domein, het gemeentefonds en de bouwgrondexploitatie. Toch blijft het onderhoud van kapitaalgoederen een van de belangrijkste onderwerpen bij de toetsing van de begroting door de provincie. Kapitaalgoederen zijn de fysieke voorzieningen van de gemeente zoals wegen, rioleringen, groen en gebouwen.

In stand houden van deze fysieke voorzieningen is één van de belangrijkste kerntaken van de gemeente. Een financieel gezonde gemeente heeft daarvoor voldoende middelen beschikbaar. Dat voorkomt kapitaalvernietiging en later alsnog de (duurdere) rekening.

Beheerplannen

Het instrument voor de gemeenteraad om financiële kaders te stellen voor het onderhoud van de kapitaalgoederen zijn de beleids- en beheerplannen. Het beleid gaat voornamelijk over het gewenste kwaliteitsniveau van onderhoud. De beheerplannen zijn de daadwerkelijke financiële vertalingen van dit beleid naar de komende jaren.

Voor de kwaliteit van de meerjarenraming is het van belang dat de beheerplannen actueel zijn. De wetgever verlangt verder dat een beheerplan minimaal vier jaar vooruitkijkt. Dat vinden we een te korte periode. Als uitgangspunt hanteren wij een doorkijk van minimaal 10 jaar. Zo kan tijdig geld opzijgezet worden bij eventuele stijgende onderhoudslasten en wordt voorkomen dat er bijvoorbeeld in één keer een fors bedrag moet worden bijgestort.

Uitgangspunt 7: Beheerplannen voor onderhoud kapitaalgoederen zijn maximaal vier jaar oud en kijken minimaal 10 jaar vooruit.

Verwachtingen onderhoud openbare ruimte

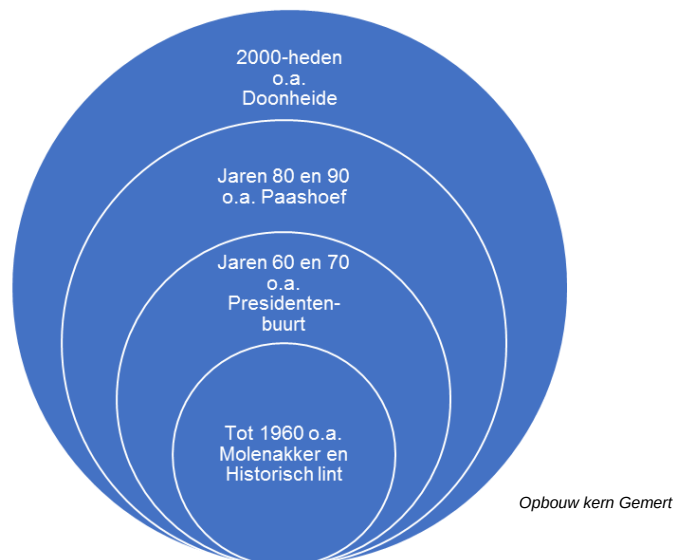
Van deels incidentele dekking naar volledige structurele dekking.

Voorheen werden renovatie en vervangingen van kapitaalgoederen door gemeenten voornamelijk betaald uit reserves en voorzieningen. Door veranderde regelgeving in 2003 en 2016 is dat steeds meer verschoven naar betalen van renovatie en vervangingen uit de jaarlijkse begroting. Op de lange termijn is dat beter financieel beleid. Deze stelselwijziging heeft echter wel als gevolg dat pas over 30 tot 40 jaar alle investeringen op een identieke manier op de balans worden opgenomen en afgeschreven.

In theorie betaal je renovatie en vervangingen van je bezit uit de vrijval van afschrijving. Als een bezitting op onze balans staat wordt daar jaarlijks op afgeschreven, tot het geen boekwaarde meer heeft. Daarna vervalt het jaarlijkse bedrag aan afschrijvingen in de begroting. Dat geeft een structureel voordeel. Dit voordeel kan dan weer benut worden als dekking voor de afschrijvingslasten van de inmiddels noodzakelijke renovatie of vervanging. Op deze manier heb je min of meer eeuwig dekking in je begroting voor renovatie en vervanging van je kapitaalgoederen.

Deze theorie gaat echter in veel gevallen (nog) niet op. Wegen zijn in het verleden uit reserves gefinancierd. Verder is een belangrijk deel van de investeringen in de openbare ruimte initieel betaald uit de bouwgrondexploitatie en niet uit de begroting. Bij het realiseren van een nieuwe wijk wordt de openbare ruimte namelijk betaald uit de kavelopbrengsten. Dergelijke investeringen staan dus niet op onze gemeentelijke balans en er wordt niet op afgeschreven.

Ter illustratie het volgende voorbeeld met betrekking tot de kern van Gemert.



Na ongeveer vijftig jaar is in de meeste gevallen een grootschalige renovatie van een wijk nodig. Denk aan wegen, verlichting en groen. Dat zagen we bij Berglaren-Molenakker in de periode 2000-2010 en onlangs bij de Presidentenbuurt. De komende decennia zijn de wijken in de buitenste schillen aan de beurt.

Daarvoor is niet in alle gevallen voldoende dekking vanuit de begroting aanwezig. De initiële investeringen in openbare ruimte is immers destijds bij de aanleg van de wijk uit de verkoopopbrengsten van de kavels of de reserves betaald. Bij de renovatie van de Presidentenbuurt moest hierdoor in 2018 bijvoorbeeld € 2,6 miljoen aanvullend ter beschikking worden gesteld. Dat gaf voor € 116.000 structurele extra jaarlasten. Ook bij het wegenbeheerplan van 2018 zien we ieder jaar oplopende kosten als gevolg van vervangingen en uiteindelijk onvoldoende dekking vanuit de vrijvallende kapitaallasten.

Het is daarom zaak dat als kapitaallasten vrijvallen dat voordeel niet benut wordt voor het structureel sluitend maken van de begroting. Op korte of langere termijn zul je het geld namelijk hard nodig hebben. Voor een wendbare begroting dien je dat geld apart te zetten. Dat was in de praktijk al gebruik en wordt nu als beleid vastgelegd.

Uitgangspunt 8: Alle vrijvallende kapitaallasten voor fysieke voorzieningen standaard via een stelpost reserveren in de begroting voor later gebruik.

Verwachtingen onderhoud gebouwen (inclusief scholen)

In 2017 is er een beleidsplan gebouwen vastgesteld door de gemeenteraad en kort daarop een beheerplan gebouwen. Onderdeel van het beleidsplan gebouwen is het terugdringen van de omvang van de gebouwenportefeuille. Destijds was de omvang van de portefeuille 156 gebouwen, inmiddels zijn dat er 109. Dit zal nog verder gaan afnemen is de bedoeling. Gebouwen zijn niet betaald uit de bouwgrondexploitatie. In financiële zin is het onderhoud daarom ook voor de langere termijn meer geborgd in de begroting. Voor verduurzamen van het gemeentelijke vastgoed ligt nog wel een opgave, alhoewel daar ook besparingen in de energielasten tegenover staan.

Bij scholen hangt een concrete vraag tot nieuwbouw boven de markt. Dat maakt geen onderdeel uit van het nu voorliggende plan. Conform de verordening onderwijshuisvesting is er geen gemeentelijke verplichting tot nieuwbouw. Het wel of niet besluiten tot nieuwbouw is een politieke keuze. Daarom is eventuele nieuwbouw verder buiten beschouwing gelaten.

5. Kengetallen voor financiële sturing

5.1 Inleiding

Vanaf 2012 is sterk gestuurd op één financieel kengetal, namelijk het aanwezige weerstandsvermogen. Dit heeft consequent een prominente plaats gekregen in alle planning & control documenten zoals begroting en jaarrekening. In alle geledingen, van gemeenteraad tot ambtelijke organisatie, was de te volgen richting helder.

Het stellen van een duidelijk doel heeft mede geholpen in het realiseren daarvan. Daarom is in dit vernieuwde plan weer gekozen voor een beperkt aantal kengetallen. De mogelijke kengetallen worden kort toegelicht waarna de gekozen kengetallen worden gemotiveerd.

5.2 Mogelijke financiële kengetallen

Jaarlijks brengt de VNG de financiële conditie van gemeenten in kaart met een monitor. Hiervoor worden tien financiële kengetallen gebruikt. De kengetallen zeggen voor de gemeente iets over de:

- Vermogenspositie;
- Exploitatie;
- Voorzieningsniveau;
- Weerbaarheid.

De VNG heeft voor tien kengetallen verspreid over vier thema's gekozen om zo een evenwichtig beeld te schetsen van de financiën van een gemeente. Bijvoorbeeld kan de vermogenspositie van een gemeente goed zijn, maar als die gemeente ieder jaar rode cijfers schrijft zijn de financiën toch niet op orde. Schematisch zien de kengetallen er zo uit:

Vermogenspositie	Exploitatie	Voorzieningsniveau	Weerbaarheid
1. Netto schuldquote	3. Exploitatieresultaat	7. Netto investeringsquote	9. Houdbaarheidsquote
1a. Effectieve netto schuldquote	4. Aantal negatieve exploitatieresultaten	8. Netto lasten per inwoner	10. Kasgeldratio
2. Solvabiliteitsratio	5. Onbenutte belastingcapaciteit		
	6. Afhankelijkheidsratio		

Deze tien kengetallen worden door de VNG vervolgens samengevat in een 'Index financiële conditie'. Ieder kengetal wordt daarbij hetzelfde gewogen. De gemeente Gemert-Bakel scoorde bij de laatste meting (december 2020) op deze index financiële conditie een 7,5.

Deze score is opvallend hoog. De balanspositie van de gemeente blijft ondanks alle verbeteringen achter met het gemiddelde van Nederland. Maar bijvoorbeeld dat we overwegend sluitende begrotingen en jaarrekeningen hebben gehad werkt weer positief.

In de bijlage is een nadere specificatie van de score te vinden. Dit is inclusief een cijfermatige vergelijking met het gemiddelde van Nederland en de buurgemeenten en de definities van deze kengetallen. Daarnaast is in de bijlage een nadere tekstuele toelichting gegeven op de verschillen tussen Gemert-Bakel en de regio op verschillende onderdelen.

BDO-accountants heeft in januari 2021 een score uitgebracht over alle gemeenten. Deze score kwam voor Gemert-Bakel uit op een 6,0 en is op basis van vijf indicatoren in plaats bovenstaande tien. Van deze vijf indicatoren van BDO komen er vier terug in de meting VNG. De VNG laat het kengetal grondexploitatie achterwege bij de beoordeling. De nadruk in de score bij BDO ligt meer op de vermogenspositie en minder op de jaarlijkse exploitatie.

5.3 Keuze voor financiële kengetallen om op te sturen

De tien kengetallen van de VNG geven een goede indicatie van de financiële positie van een gemeente. Het ene kengetal is daarbij beter stuurbaar dan het andere. Sommige kengetallen hebben een hoog theoretisch karakter (zoals netto investeringsquote) die om ingewikkelde berekeningen vragen en zijn daarom minder geschikt.

Op de volgende kengetallen zal worden gestuurd:

1. Netto schuldquote in combinatie met kasgeldratio
2. Solvabiliteitsratio in combinatie met weerstandsvermogen

Deze kengetallen zijn helder uitlegbaar, stuurbaar en leveren daadwerkelijk een bijdrage aan de verdere verbetering van de financiële positie op de langere termijn. Het verbeteren van het weerstandsvermogen blijft speerpunt maar dan in de context van de totale vermogenspositie.

De accountant van de gemeente Gemert-Bakel heeft onlangs het volgende geschreven in zijn managementletter.

Uit 'Managementletter gemeente Gemert-Bakel 2020' van Crowe Foederer

Het weerstandsvermogen van de gemeente Gemert-Bakel is op dit moment toereikend, maar met het oog op de onzekere toekomst dient dit blijvend gemonitord te worden. Dit is nadrukkelijk onderkend door de organisatie. Voortdurende aandacht voor de risico's en onzekerheden waarmee de gemeente te maken heeft in relatie tot het weerstandsvermogen blijft daarom nadrukkelijk van belang.

In dit kader is door de gemeente, als vervolg op de reeds gezette stappen vanaf 2012, het initiatief genomen om een plan te schrijven welke ingaat op verbetering van het vermogen en het behouden van deze verbetering voor de komende jaren. Het proces is momenteel onderhanden, er is een start gemaakt voor het schrijven van het plan welke bestuurlijk is afgestemd. Op basis hiervan zal verdere invulling worden gegeven aan het plan. Wij hebben hierover reeds met het management van gedachte gewisseld.

Wij vinden dit een uitstekende stap en passend. Wij zien het plan met belangstelling tegemoet.

Zoals uit de index financiële conditie VNG valt af te lezen valt voor de gemeente op gebied van solvabiliteit en schuldenpositie de grootste winst te behalen. Ook uit de monitor van BDO blijkt dat. Dit is een verdere motivering voor het verbeteren van deze onderdelen.

De kengetallen sluiten daarnaast aan op de financiële strategie die accountantskantoor Deloitte aan gemeenten adviseert. Deloitte is van oudsher sterk aanwezig in de gemeentemarkt. De door hun geadviseerde strategie bestaat uit drie pijlers. Een structureel begrotingsevenwicht, beheersen schuldenpositie en beheersen van de vermogenspositie.

6. Financiële sturing

6.1 Financiële doelen

Zoals in hoofdstuk 5 aangegeven zullen we gaan sturen op de volgende kengetallen:

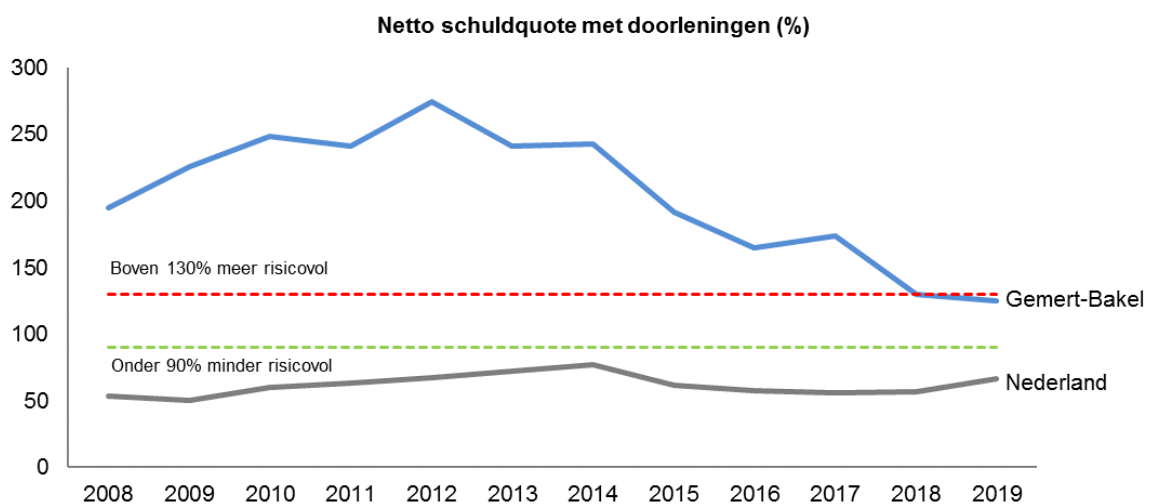
1. Netto schuldquote in combinatie met kasgeldratio
2. Solvabiliteitsratio in combinatie met weerstandsvermogen

Netto schuldquote

De netto schuldquote zegt iets over de schuldenpositie van de gemeente en deze is sterk gedaald de afgelopen jaren. Er zijn twee netto schuldquotes. Eentje met doorleningen aan derden en eentje zonder. In dit plan gaan wij uit van de netto schuldquotes met doorleningen.

De netto schuldquote begeeft zich inmiddels begeeft die zich net onder de 130%. In het provinciale gemeentelijk toezichtkader wordt een schuldquote tussen de 90% en 130% als neutraal beschouwd en onder de 90% als minder risicovol.

Doel voor onze gemeente wordt een maximale schuldquote van 90%. Het verloop afgelopen jaren was als volgt:



Uitgangspunt 9: we streven naar een 'minder risicovolle' netto schuldquote van maximaal 90% in 2030. Dit betreft de netto schuldquote inclusief doorleningen.

Om de daling van de huidige 125% naar 90% te bewerkstelligen is een aflossing van de schulden met per saldo € 33 miljoen nodig.

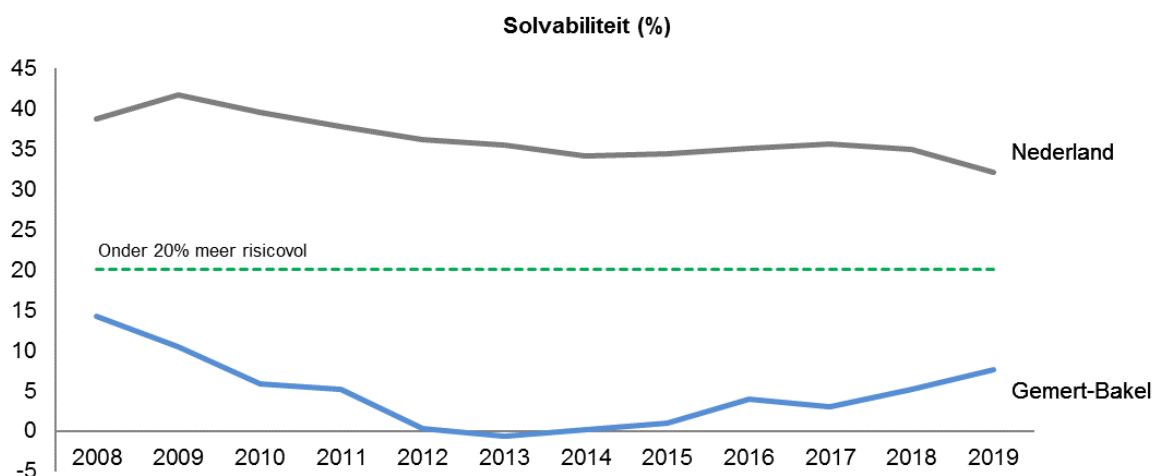
Wij denken dit een realistisch doel is. De komende tien jaar krijgen we een positieve kasstroom uit de bouwgrondexploitatie en worden leningen door derden verder afgelost. Dit compenseert de uitgaven die voor investeringen worden gedaan. Per saldo komt dat neer op een verwachte vermindering van € 33 miljoen van de schuldenpositie.

Met lagere schulden gaan we in de toekomst minder rente betalen en lopen we minder risico bij eventuele rentestijgingen. Het is financieel duurzaam minder afhankelijk te zijn van leningen. Zowel BDO als Deloitte adviseren dit in hun rapporten over financiën van gemeenten.

Solvabiliteitsratio

De solvabiliteitsratio zegt iets over het eigen vermogen van de gemeente afgezet tegen de schuldenlast. In het provinciale gemeentelijk toezichtkader wordt een solvabiliteitsratio tussen de 20% en 50% als neutraal beschouwd en boven de 50% als minder risicovol.

Het verloop afgelopen jaren was als volgt:



Uitgangspunt 10: we streven naar een solvabiliteitsratio van minimaal 15% in 2030.

Als we ook in de toekomst goed binnen de budgetten blijven en bewust onze risico's blijven beheren is een solvabiliteit van 15% voorsnog voldoende. Er is dan een goede balans tussen voldoende buffer hebben voor tegenvallers en investeringen enerzijds en het niet onnodig oppotten van belastinggelden anderzijds.

Bewust is in dit plan nu gekozen voor sturen op de solvabiliteitsratio. Het opheffen van bestemmingsreserves en deze toevoegen aan de algemene reserve heeft geen effect op de solvabiliteit. Bij solvabiliteit wordt namelijk uitgegaan van de totale reservepositie.

Het bereiken van deze 15% vraagt om een toename van de reserves met ongeveer € 5,5 miljoen en een daling van de schulden met ongeveer € 33 miljoen. Dit zijn te realiseren doelen. De 15% is een verdubbeling ten opzichte van de huidige solvabiliteitsratio van 7,6%. Het verbeteren van de solvabiliteit vraagt om veel inspanningen en een lange adem. In een volgend plan kan de keuze worden gemaakt of een verdere groei naar 20% wenselijk is.

Mogelijkheden tot groei van de solvabiliteitsratio

De solvabiliteit gaat groeien als reserves toenemen en schulden afnemen. In 2005 kreeg de algemene reserve destijds een enorme impuls van € 13,5 miljoen door verkoop van ObraGas aandelen. Een dergelijke meevaller ligt nu niet in het verschiet.

Sinds het herstel van de kredietcrisis is de bouwgrondexploitatie weer een inkomstenbron geworden. Dat heeft meegeholpen aan de vermogensgroei de afgelopen jaren. Grote financiële stromen zijn hier echter niet meer te verwachten. In de lopende grondexploitaties is nog voor ruim € 3 miljoen aan winstnemingen voorzien. Daarvan valt de laatste winstneming in 2028.

Om de reserves met ruim € 5,5 miljoen te laten groeien is nog een aanvullende € 2,5 miljoen nodig. Dat is een structureel overschot van € 0,25 miljoen per jaar tot 2030.

6.2 Maatregelen om de financiële doelen te bereiken

We streven naar een netto schuldquote van maximaal 90% en een solvabiliteitsratio van minimaal 15%. Deze doelen worden niet vanzelf bereikt. Bij toekomstige begrotingen en begrotingswijzigingen dient daar op een bewuste manier mee te worden omgegaan.

Verbeteren van de netto schuldquote

Positieve of neutrale invloed	Negatieve invloed
Verkopen vastgoed en gronden	Grote positie nemen in vastgoed en gronden
Herfinancieren leningen met couponrente	Herfinancieren leningen met boeterente
Investerings beperken en spreiden	Leningen verstrekken aan derden
Positieve begrotingen en jaarrekeningen	Reserves uitputten
Beperken bijkomende kosten investeringen	Oprekken van afschrijvingstermijnen

Een verbetering van de solvabiliteit geeft in de regel ook een verbetering van de schuldquote en visa versa.

Verbeteren solvabiliteitsratio

Positieve of neutrale invloed	Negatieve invloed
Verbeteren totale reservepositie	Uitputten van reserves kapitaallasten
Positieve begrotingen en jaarrekeningen	Verliezen voor je uitschuiven
Afbouw van risico's	Stapelen van risico's

Dit betekent niet dat je bijvoorbeeld nooit meer gronden kunt kopen. De beslissingen zijn altijd een afweging tussen verschillende belangen. Het voorliggende plan is een dominant kader maar niet allesoverheersend bedoeld. Wenselijke ontwikkelingen in de gemeente dienen niet op slot te worden gezet. Afwijkingen blijven mogelijk maar dan wel met een goede overweging op de risico's en financieel langere termijn.

In bovengenoemde opsomming van do's-and-don'ts vormen vier thema's de rode draad:

- Leningen;
- Reserves;
- Risico's;
- Begrotingen.

Het daar te voeren beleid staat in de volgende paragrafen verder toegelicht.

6.3 Beleid voor leningen

We willen de schuldenpositie van de gemeente verder terugbrengen. Met lagere schulden gaan we in de toekomst minder rente betalen en lopen we minder risico bij eventuele rentestijgingen. De huidige situatie ziet er als volgt uit.

Factsheet leningenportefeuille gemeente Gemert-Bakel per 31-12-2020

Totale omvang balans:	€ 156.621.000
Totale omvang leningen:	€ 106.990.000
Waarvan doorleningen:	€ 31.375.000
Aflossing in 2021:	€ 9.743.000
Rentebetaling in 2021:	€ 3.409.000
Aantal leningen:	26
Hoogste rentepercentage:	4,85% loopt tot 2058
Laagste rentepercentage:	-/- 0,31% loopt tot 2024
Gemiddelde rente:	3,19%

Doorleningen

Opvallend is dat bijna een derde van de aangetrokken leningen weer doorgeleend zijn. De gemeente loopt daarover altijd risico dat die leningen niet terugbetaald worden. Op de ranglijst van Nederland staan wij op de achtste plek wat betreft meeste doorleningen.

Het risicoprofiel per doorlening verschilt wel. In het verleden zijn leningen verstrekt aan Goed Wonen Gemert. Over die leningen loopt de gemeente een zeer laag risico gezien de financieel solide positie van deze woningbouwcoöperatie en de garantstellingen die inmiddels door het waarborgfonds Sociale woningbouw op deze leningen gegeven wordt. Gemeenten zijn wel samen met het Rijk achtervang voor dit waarborgfonds. Het risico daarop wordt echter zeer klein, zelfs theoretisch gezien. Op leningen aan particulieren, stichtingen, verenigingen enzovoort is het risico groter.

De stand van de doorleningen is nu als volgt.

Verstrekt aan	Stand per 2021
Zorgboog	€ 10.360.000
Hypotheken personeel	€ 9.330.000
Golfbaan	€ 5.137.000
Startersleningen	€ 2.701.000
De Groene Zone (zonnepanelen)	€ 1.288.000
Goed Wonen Gemert	€ 1.055.000
De Eendracht	€ 489.000
Diverse particulieren, stichtingen en verenigingen	€ 1.015.000
Totaal	€ 31.375.000

Daar waar marktpartijen (banken) geen leningen willen verstrekken wordt een beroep gedaan op de overheid. Dat is al een indicatie van het hogere risicoprofiel van de lening. Op het moment wij doorlenen gebeurt dat verder in de regel tegen het tarief van de BNG. Marktpartijen hebben een ander opbouw van het tarief. Naast de basisrente komt er in het tarief een opslag voor rendement, een opslag voor beheer en een opslag voor risico. Die opslagen berekent de gemeente zelden tot nooit door. De gemeente draagt dus wel het risico maar financieel staat daar geen beloning of zekerheidsstelling tegenover.

Een argument om dergelijke leningen toch te verstrekken is het maatschappelijk rendement. Dat kan zeker aanwezig zijn, maar de gemeente heeft (nog) onvoldoende diepe zakken om dergelijke risico's te kunnen dragen.

In het herstelplan was al opgenomen dat de gemeente geen nieuwe doorleningen of garantstellingen meer verstrekt. Dat zetten we nu door. Dit is zowel positief voor de schuldenquote als uiteindelijk voor de solvabiliteitsratio vanwege afbouw van de risico's.

Uitgangspunt 11: er worden geen nieuwe garantstellingen of geldleningen verleend

Mogelijke herfinanciering

Herfinanciering van de leningenportefeuille kan op dit moment aantrekkelijk zijn. Je profiteert dan van de huidige zeer lage rentetarieven, waarbij je afhankelijk van de gekozen constructie 20 tot 25 jaar zekerheid krijgt over de rentelasten. De bank zal wel een boete doorrekenen, apart (agio) of verdisconteert in het nieuwe rentepercentage (coupon).

Herfinancieren is vanwege de boete geen besparing maar enkel schuiven met kosten in de tijd. De eerste jaren heb je een voordeel. In de latere jaren heb je een nadeel. Deze voor- en nadelen heffen elkaar over de gehele periode op. Om die reden is het niet financieel duurzaam een herfinanciering in te zetten als besparingsmiddel voor de begroting. Dergelijke voordelen dienen dan in een reserve te worden gestort voor later gebruik.

Wel is het een instrument voor stabiliteit en je indekken voor toekomstige rentestijgingen (risicomijding). Het is raadzaam een eventuele herfinanciering pas in te zetten op het moment er ook een concrete financieringsbehoefte is, om overfinanciering te voorkomen.

Uitgangspunt 12: herfinancieren overwegen bij concrete financieringsbehoefte. Daarbij kiezen voor couponrente. Voordelen uit herfinancieren niet verwerken in het begrotingsresultaat maar in een reserve storten.

Te hanteren rentepercentage investeringen

Op dit moment hanteren wij een rentepercentage van 2,5% in de begroting en in beheerplannen voor nieuwe investeringen. De huidige marktrenten voor nieuwe leningen zijn veel lager dan deze 2,5%.

Investeringen hebben in de regel een langere aanlooptijd. Rekenen met de huidige marktrentepercentages voor investeringen die over aantal jaren worden gerealiseerd is daarom risicovol. Werken met een vast rentepercentage van 2,5% geeft in de meerjarenraming en beheerplannen een stabiel financieel beeld. De gemeente is meerjarig ingedekt voor rentestijgingen tot 2,5% en dit verhoogt de wendbaarheid van de begroting.

Uitgangspunt 13: in de begroting en beheerplannen minimaal een rentepercentage hanteren van 2,5%.

Kort geld

In het herstelplan eigen vermogen is in 2012 als uitgangspunt opgenomen dat we meer met kort geld zouden gaan financieren. Kort geld zijn leningen korter dan één jaar. Volgens de wet FIDO mag je kort geld maar tot een bepaalde limiet aantrekken om risico's op rentestijgingen te beperken. Voor Gemert-Bakel ligt die limiet op ongeveer € 6,5 miljoen.

Van 2012 t/m 2018 is de financieringsbehoefte van de gemeente bijna volledig met kort geld ingevuld. Dat heeft geld opgeleverd. Duurdere leningen zijn vermeden. In de loop van de jaren is de rente op kasgeld negatief geworden. In 2019 is de maandelijkse kasgeldlening omgezet (geconsolideerd) naar een vijfjarige lening met een negatieve rente van 0,31%. Dat heeft goed uitgepakt. Naast zekerheid over een zeer laag rentepercentage kan de gemeente een volgende financieringsbehoefte opnieuw maximaal financieren met kort geld.

Uitgangspunt 14: in de basis zoveel mogelijk financieren met kort geld maar indien aantrekkelijk omzetten in een lange geldlening ter verbetering van de kort geld ratio.

Terugdringen schuldenpositie: investeringen

Aflossen van leningen kan enkel met een positieve kasstroom. Heb je geen positieve kasstroom dan dien je nieuwe leningen aan te trekken om oude leningen af te lossen. In paragraaf 6.2 is al toegelicht op welke manier je kunt zorgen voor een positieve kasstroom. Eén daarvan is het spreiden van je investeringen, inclusief groot onderhoud.

In de Begroting 2021 staat voor jaarschijf 2021 bijvoorbeeld een totale investering van € 10,6 miljoen gepland. Op basis van de huidige prognoses bouw je de schuldenpositie daarmee niet af. Dat dient voorkomen te worden.

Uitgangspunt 15: in de begroting een jaarlijks investeringsplafond opnemen. Dit plafond bedraagt jaarlijks gemiddeld netto € 8 miljoen en kan periodiek in de begroting worden bijgesteld op basis van geactualiseerde liquiditeitsprognoses.

Dit investeringsplafond is exclusief eventuele subsidies, verkopen panden of andere inkomsten. Incidenteel kan het investeringsplafond daarmee worden verhoogd. Bijvoorbeeld als door de bouw van de MFA Bakel ander gebouwen in Bakel kunnen worden afgestoten dan kan met die inkomsten het investeringsplafond incidenteel worden verhoogd.

Verder gaan we bij het investeringsplafond uit van een gemiddeld bedrag per jaar. Tussen de jaren kan enige overloop zitten zolang het gemiddeld maar op het plafond uitkomt.

Planningsoptimisme

Investeringen worden in de begroting vastgelegd in de investeringsparagraaf. In bijvoorbeeld de periode 2018 tot en met 2020 stonden er in Gemert-Bakel gemiddeld per jaar voor € 14 miljoen aan investeringen gepland (inclusief groot onderhoud). Het daadwerkelijke investeringsvolume lag echter beduidend lager in die jaren op ongeveer 50% van dat bedrag. Een mogelijk oorzaak is het moeilijk kunnen vinden van gekwalificeerde medewerkers in huidige arbeidsmarkt.

Het verschil tussen verwachte en gerealiseerde investeringen wordt planningsoptimisme genoemd. Gemert-Bakel is daarin niet uniek. Dit zie je bij veel gemeenten terug. De term planningsoptimisme is dan ook geleend uit de begrotingen van andere gemeenten. In financiële zin is dat overigens niet ongunstig. Incidenteel heb je daardoor minder rentelasten en minder afschrijvingslasten wat een voordeel geeft.

Bij uitgangspunt 15 is op het jaarlijkse investeringsvolume een maximum gezet. Op natuurlijke wijze wordt daarmee al een belangrijk deel van het planningsoptimisme weggenomen.

Terugdringen schuldenpositie: verkoop gronden en panden

In het herstelplan eigen vermogen is in 2012 als uitgangspunt opgenomen om gronden en panden strategisch te heroverwegen. In het beleidsplan gebouwen uit april 2017 heeft de gemeenteraad hier verder vorm aangegeven. Daarin is gesteld dat door de vastgoedportefeuille in omvang terug te brengen er meer aandacht besteed kan worden aan het vastgoed dat een bijdrage levert aan de maatschappelijke doelen van de gemeente. Dienstgebouwen en maatschappelijke kernaccommodaties blijven in bezit van de gemeente, de overige gebouwen komen in aanmerking voor verkoop.

Verkopen van vastgoed geeft een positieve kasstroom, ook het in het geval de gemeente er geen boekwinst op maakt. Deze positieve kasstroom draagt bij aan het verminderen van de schuldenlast van de gemeente. Daarom worden in dit plan de eerdere kaders uit de 'visie herstelplan eigen vermogen 2012-2025' en het 'beleidsplan gebouwen 2017' voortgezet.

Uitgangspunt 16: beleid verkoop vastgoed verder voortzetten, binnen de kaders van het beleidsplan gebouwen.

Inzicht in kasstromen

In de huidige planning & control documenten is geen liquiditeitsoverzicht opgenomen. Daarmee ontbreekt het de gemeenteraad aan inzicht hierin en kan dit niet worden meegenomen in de overwegingen. Om te kunnen sturen op de schuldquote is dat inzicht een voorwaarde. Ervaring leert wel dat hoe verder een liquiditeitsprognose in de toekomst kijkt hoe onzekerder deze wordt. Dit hangt vooral samen met de verkopen in de bouwgrondexploitatie (in welk jaar vallen die) en de geplande investeringen.

Uitgangspunt 17: standaard opnemen van een liquiditeitsoverzicht in de begroting en jaarrekening. Daarbij kijkt het overzicht in de begroting vooruit naar het komende jaar en die van de jaarrekening achteruit naar het afgelopen jaar.

Met een dergelijk overzicht wordt de ontwikkeling van de schuldenpositie transparanter voor het college van B&W en de gemeenteraad.

6.4 Beleid voor risico's

Omvang weerstandsvermogen

Het benodigde weerstandsvermogen in de Begroting 2021 is voor de gemeente Gemert-Bakel bepaald op € 7.820.000. Aanwezig is € 9.350.000 en daarmee hebben wij voldoende weerstandsvermogen. Het is aan de gemeente zelf te bepalen wat daarbij de onder- en bovengrens is. In het provinciaal toezichtkader staan als hulpmiddel de volgende kwalificaties opgenomen welke wij hebben vertaald naar de Gemert-Bakelse situatie.

Ratio	Kwalificatie	Minimaal (G-B)	Maximaal (G-B)
$> 2,0$	Uitstekend	€ 15.640.000	-
$1,4 < x < 2,0$	Ruim voldoende	€ 10.948.000	€ 15.640.000
$1,0 < x < 1,4$	Voldoende	€ 7.820.000	€ 10.948.000
$0,8 < x < 1,0$	Matig	€ 6.256.000	€ 7.820.000
$0,6 < x < 0,8$	Onvoldoende	€ 4.692.000	€ 6.256.000
$< 0,6$	Ruim onvoldoende	-	€ 4.692.000

Wij vinden de kwalificatie 'ruim voldoende' een goede balans tussen een toereikende buffer voor tegenvallers en het niet onnodig oppotten van belastinggelden. Concreet betekent dit op basis van het huidige benodigde weerstandsvermogen in Gemert-Bakel een maximale grens van € 15.640.000. Boven deze grens zijn middelen vrij besteedbaar voor de gemeenteraad.

Uitgangspunt 18: de weerstandsratio wordt gesteld op 'ruim voldoende' dit betekent tussen de 1,4 en 2,0. Als meer dan tweemaal het benodigde weerstandsvermogen is bereikt dan zijn de middelen boven de ratio 2,0 vrij besteedbaar voor andere doeleinden.

Wijze van berekenen aanwezige weerstandsvermogen

In de wijze waarop je het aanwezige weerstandsvermogen berekent heb je als gemeente van de wetgever enige vrijheid. Wij gaan uit van een conservatieve berekening. Dat betekent dat we enkel de aanwezige algemene reserves meetellen en een eventueel begrotingsoverschot van het komende jaar. De wetgever biedt meer mogelijkheden. Het is toegestaan ook stille reserves mee te tellen, post Onvoorzien en onbenutte belastingcapaciteit. Wij kiezen ervoor om deze drie mogelijkheden buiten beschouwing te laten.

Stille reserves zijn panden en gronden die je lager in de boeken hebt staan dan de marktwaarde. Als de nood aan de man is zou je die kunnen verkopen en inzetten om verliezen af te dekken. Dat vinden wij geen goed uitgangspunt om risico's mee af te dekken. Bij een financieel gezond beleid dient de verkoop van panden en gronden een vrije keuze te zijn en niet een noodgedwongen. Denk aan de gebruikers van panden of de strategische positie die je met gronden hebt ingenomen. Nog los van het feit dat deze middelen pas beschikbaar zijn na verkoop. De snelheid daarvan hangt in belangrijke mate af van de markt.

Post Onvoorzien is nog een van de weinige flexibele posten in de begroting en dat inzetten voor het weerstandsvermogen haalt die flexibiliteit weg.

Tenslotte vinden wij de onbenutte belastingcapaciteit geen geschikt middel om risico's af te dekken. Met onbenutte belastingcapaciteit wordt bedoeld de ruimte die een gemeente nog heeft om belastingen te verhogen zonder daarmee al te veel uit de pas te lopen met het gemiddelde van Nederland. Er op voorhand van uitgaan dat burgers en bedrijven risico's betalen hoort naar ons idee niet bij een goed financieel beleid. Verder kunnen belastingen niet gedurende het jaar verhoogd worden. Het geld is pas het jaar daarop beschikbaar.

Uitgangspunt 19: het aanwezige weerstandsvermogen wordt conservatief berekend en bestaat enkel uit de algemene reserves en een eventueel begrotingsoverschot van het komende jaar.

6.5 Beleid voor reserves

Reserves kapitaallasten

Binnen de gemeentelijke financiële regelgeving zijn de reserves kapitaallasten een bijzondere categorie. Afschrijving van investeringen worden dan betaald uit deze reserves en niet zoals gebruikelijk ten laste van het saldo van de begroting. Op onze balans hebben wij nog drie van dergelijke reserves: rollend materieel, automatisering en wegen. De laatste is in het leven geroepen bij het wegenbeheerplan van 2019.

Het totaal van deze drie reserves bedraagt nu € 2,5 miljoen. Deze reserves eten wij in financiële zin de komende tien jaar voor een groot deel op. Er gaat gemiddeld meer uit de reserves dan dat er binnenkomt. Dat is niet financieel duurzaam.

Voor 2003 betaalden gemeenten veel investeringen uit hun reserves. Een voorbeeld daarvan is het gemeentehuis van Gemert-Bakel. De laatste renovatie in 2001 is daarbij grotendeels betaald uit de algemene reserve. Vanaf 2003 moesten investeringen worden afgeschreven en mochten ze niet meer betaald worden uit reserves. Dit gaf problemen voor gemeenten die genoeg reserves hadden maar geen ruimte in de begroting voor de jaarlijkse afschrijving. Toen heeft de wetgever de reserve kapitaallasten in het leven geroepen om die gemeenten tegemoet te komen.

In de regel moet een investering na x aantal jaar weer vervangen worden. Bij goed financieel beleid moet je ervoor zorgen dat de betreffende reserve kapitaallasten op dat moment weer op peil is. Doe je dat niet dan teer je in op je eigen vermogen en heb je daarnaast geen dekking voor de vervangingsinvestering. Het toepassen van reserves kapitaallasten is ingewikkeld en ondoorzichtig terwijl de oorspronkelijke aanleiding achterhaald is.

Dit heeft de wetgever ook gezien. In 2018 zijn de voorschriften aangescherpt. Een bestemmingsreserve kapitaallasten moet voortaan van voldoende omvang zijn om de kapitaallasten gedurende de gehele afschrijvingsperiode aan de reserve te kunnen onttrekken. Wij putten de reserves kapitaallasten op dit moment echter uit. De wijze waarop wij deze reserves nu gebruiken is zowel financieel als vanuit de wetgeving daarom niet houdbaar op langere termijn en daarmee niet financieel duurzaam.

Daarom zullen de drie nog aanwezige reserves op natuurlijke momenten worden opgeheven, bijvoorbeeld bij de eerste volgende herijking van reserves en voorzieningen of actualisatie beheerplan.

Wel is denkbaar dat er een egaliseringsreserve wordt ingesteld om fluctuaties tussen jaren op te vangen. Een dergelijke reserve is echter beperkter van omvang en heeft daarmee een ander karakter.

Uitgangspunt 20: wij bouwen de nog aanwezige reserves kapitaallasten op natuurlijke momenten af.

Meevallers naar algemene reserve

In het herstelplan eigen vermogen was in 2012 opgenomen dat alle voordelen gedurende een jaar terugvloeden naar de algemene reserve. Dat was een lijn die duidelijkheid verschafte en heeft gewerkt. Daarom wordt deze hier ongewijzigd doorgezet.

Uitgangspunt 21: iedere financiële meevaller dient ten gunste te komen van het weerstandvermogen, binnen de kaders van het besluit begroting en verantwoording (BBV).

Risicoreserves

Naast de algemene reserve hebben we twee aanvullende reserves gericht op de afdekking van risico's. Dat zijn de reserve Bouwgrondexploitatie en de recent gevormde risicoreserve Corona. Deze reserves behoren ook tot het weerstandsvermogen van de gemeenten.

Binnen de begroting zijn er nog twee verdere begrotingsposten met grote schommelingen. Dit zijn de drie decentralisaties in het sociaal domein en de algemene uitkering. De ervaring van afgelopen jaren leert dat afwijkingen op deze begrotingsposten grote impact kunnen hebben op de begroting en jaarrekening zowel in negatieve als positieve zin.

Daarom zal een 'Risicoreserve Drie decentralisaties' in het leven worden geroepen. Bij overschotten gedurende het jaar kunnen die in deze reserve worden gestort. Daarmee wordt het beeld stabiel en zorgen wel zelf voor verevening tussen de jaren. Voor de algemene uitkering wordt vooralsnog niet een dergelijke reserve aangemaakt, dit omdat eerst de komende herverdeling nog moet landen.

Uitgangspunt 22: voor risicovolle begrotingsonderwerpen vormen wij een risicoreserve. Dit dient in zeer beperkte mate te gebeuren enkel bij de omvangrijke posten.

Bij de paragraaf 6.3 leningen is gesteld dat als de gemeente overgaat tot herfinanciering het voordeel in de eerste jaren daaruit in een reserve wordt gestort. Een dergelijke reserve heeft een ander karakter en valt daarmee niet onder de categorie risicoreserve.

6.6 Beleid voor begrotingen

Reëel ramen

De begroting is de start van de planning & control cyclus. Zonder goede start is de kans op een financieel succesvol jaar kleiner. Sluitende begrotingen zijn belangrijk voor sluitende jaarrekeningen (inclusief bijstellingen) en daarmee voor verdere vermogensgroei.

Ieder jaar maakt de gemeente een begroting voor het komende jaar en een meerjarenraming voor de drie jaren daarna. Er zijn in de regel meer wensen en ambities dan dat er middelen zijn. Dat vraagt om afwegingen. De begroting en zeker de meerjarenraming zijn daarbij wel momentopnames. Dat is onvermijdelijk. In november wordt de begroting vastgesteld en in december is er bijvoorbeeld al een nieuwe circulaire gemeentefonds.

Het herstelplan eigen vermogen is in 2012 vastgesteld door gemeenteraad Na die vaststelling was 2013 het eerste volledige begrotingsjaar. In alle jaren zijn positieve begrotingen vastgesteld. In het overgrote deel waren ook het totaal van de tussentijdse financiële rapportages en de jaarrekeningen positief.

Financiële resultaten	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Resultaat begroting								
Totaal financiële rapportages								
Resultaat jaarrekening								Nog onbekend

De afwijkingen in 2017 en 2018 zijn veroorzaakt door de drie decentralisaties in het sociaal domein. Uitgangspunt was destijds het budgetneutraal ramen van deze drie decentralisaties. Dit heeft (flinke) verliezen gegeven. Sindsdien is dat bijgesteld naar reëel ramen. Het totaal van de tussentijdse rapportages in 2019 was negatief, maar voor een relatief beperkt bedrag. Het resultaat van de jaarrekening 2019 heeft dat daarna ruimschoots goed gemaakt.

Begroten is een schattingsproces. Een dergelijke schatting kan scherp zijn op basis van eerdere ervaringen met die specifieke post. Bij nieuwe uitgaven en inkomsten is wat meer voorzichtigheid op zijn plaats. De begroting moet een goede basis geven voor een sluitende jaarrekening. Een opeenstapeling van risicoposten dient daarom vermeden te worden. Daarnaast is reëel ramen een belangrijke voorwaarde om verliezen later te voorkomen zoals blijkt uit bovenstaande overzicht van de financiële resultaten door de jaren heen.

Uitgangspunt 23: we begroten reëel en vermijden grote onzekerheden in de ramingen.

Begroting en meerjarenraming

In vergelijking met andere gemeente valt op dat de gemeente Gemert-Bakel nauwelijks middelen onttrekt aan de reserves om de begroting sluitend te maken. Nu is dat ook niet toegestaan voor structurele uitgaven maar voor incidentele uitgaven mag je wel een beroep doen op de reserves. Het ontbreken van reserves bij onze gemeente is een logische verklaring voor dit verschil. Gezien de lage solvabiliteit zit een dergelijke werkwijze er de komende jaren ook niet in voor onze gemeente.

Ambities dienen daarom hoofdzakelijk binnen de begroting te worden ingevuld. Een begroting beslaat vier jaren. Het eerste jaar dient structureel sluitend te zijn. In de financiële toetsing door de provincie is dat eerste jaar het meest belangrijk. Bij voorkeur is ook de laatste (4^e) jaarschijf sluitend. Dat vierde jaar geeft een indicatie van de financiën op langere termijn. Omdat in die vier jaar nog veel wijzigingen gaan plaatsvinden is het belang van de eerste jaarschijf echter groter dan het belang van de vierde jaarschijf.

Uitgangspunt 24: de eerste jaarschijf van de begroting is altijd structureel sluitend. Verder streven we naar een sluitende meerjarenbegroting voor minimaal het laatste jaar.

Gesloten financieringen: personeelslasten

Gesloten financieringen maken onderdeel uit van de begroting maar hebben geen directe invloed op het resultaat van de begroting. Het gaat hier over de begrotingsposten afval, riool en bouwgrondexploitatie. Kosten worden daarbij gedekt uit 'eigen' inkomsten.

Indirect is er wel beïnvloeding van de gesloten financieringen op de begroting, namelijk op de onderdelen rente en personeelslasten. Rente- en personeelslasten die drukken op de gesloten financiering drukken daarmee niet meer op het saldo van de begroting.

Wat betreft toerekening van uren en overhead aan de bouwgrondexploitatie is in de Begroting 2013 een grens van maximaal € 500.000 toegewezen. Dit was een verdere concretisering van het herstelplan eigen vermogen uit 2012.

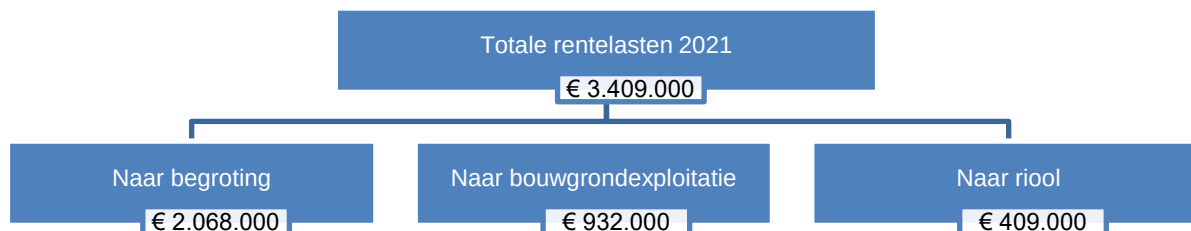
Bij overschrijding van die grens dan komt het meerdere van deze € 500.000 ten laste van het begrotingssaldo. Wij zetten dit uitgangspunt door in het voorliggende plan, waarbij wel nog wel een reparatie doen. Deze € 500.000 was het prijspeil 2013. Ieder jaar stijgen de salarissen en daarom dient dit bedrag mee te groeien om uitholling te voorkomen. Verder is er in 2018 voor gekozen om inhuur op projecten zoals bouwgrondexploitatie te vervangen door in dienst te nemen eigen medewerkers. Dat is goedkoper. Ook daarvoor dient het bedrag te worden bijgesteld.

Kenmerkend aan de bouwgrondexploitatie is dat je nu kosten maakt die je later terug moet verdienen uit verkoop van kavels. De kost gaat voor de baat uit. Dat geeft per definitie risico. Met het maximaliseren van de urentoeschrijving beperkt je die risico's op lange termijn.

Uitgangspunt 25: er worden maximaal voor € 705.000 aan uren en overhead (prijspeil 2021) toegeschreven aan de bouwgrondexploitatie. Dit bedrag wordt jaarlijks geïndexeerd met het stijgingspercentage salariskosten.

Gesloten financieringen: rentelasten

De gemeente heeft in 2021 € 3.409.000 aan rentekosten. Een deel daarvan drukt op de begroting en daarmee het begrotingssaldo. Een andere deel van die rentekosten drukt op het gesloten financieringen bouwgrondexploitatie en riool en daarmee niet op de begroting. Hierbij volgen we de rekenregels van de BBV. Schematisch ziet de renteverdeling in de Begroting 2021 er als volgt uit.



Het is opletten dat je jezelf daarbij niet te rijk rekent in de begrotingen de komende jaren.

We kunnen enkel rente aan eigen plannen toeschrijven en dat houdt namelijk een keer op. Op dit moment voeren we een passieve grondpolitiek. Dat betekent dat er geen nieuwe eigen plannen bijkomen. Mogelijk gaan we van passieve naar situationele grondpolitiek. Ook dan zal in de toekomst de rentetoeschrijving niet meer het huidige niveau halen.

De rentetoeschrijving naar de bouwgrondexploitatie is daarmee eindig. De huidige grondexploitaties lopen binnen tien jaar af. Nu schrijven we nog € 932.000 naar de bouwgrond toe aan rente. Dat loopt af naar € 0 in 2030 als er geen nieuwe eigen plannen bijkomen.

In deze tien jaar verkopen we echter ook kavels waarmee schulden worden afgelost. Rentelasten dalen daardoor wat weer compenseert. Het is zaak deze twee effecten met elkaar in relatie te blijven zien. Zo voorkom je financiële verrassingen in enige begroting en blijft deze wendbaar.

Uitgangspunt 26: rentevoordelen in een begroting eerst inzetten om lagere toerekening rentelasten aan de bouwgrondexploitatie te compenseren.

Dit effect speelt minder bij de personeelslasten en de bouwgrondexploitatie. Wij brengen bij planontwikkeling door derden de gemaakte personeelslasten in rekening bij die derden.

Post Onvoorzien

In de begrotingen van afgelopen jaren is sterk de nadruk komen liggen op sober ramen. Iedere euro is inmiddels meerdere keren omgedraaid in verschillende bezuinigingsrondes. Dit geeft minder ruimte om in te spelen op actuele ontwikkelingen.

De post Onvoorzien is daarom bewust in omvang vergroot van jaarlijks € 70.000 naar jaarlijks € 120.000. De procedure voor het college om over die gelden te beschikken is ongewijzigd gebleven. Door de in meeste gevallen langere doorlooptijden van de besluitvorming is de post Onvoorzien minder flexibel in te zetten dan op sommige momenten gewenst.

Verder voldoen maar weinig uitgaven aan de criteria, de drie O's. Uitgaven kunnen nu enkel uit de post Onvoorzien worden betaald als deze Onuitstelbaar, Onontkoombaar en Onvoorzienbaar zijn.

Uitgangspunt 27: het college van B&W kan zelfstandig beschikken over de post Onvoorzien en informeert de gemeenteraad over de uitgaven via de financiële rapportages.

6.7 Afwijken van de nu voorliggende kaders

Met het nu voorliggende plan worden kaders vastgelegd voor een gezonde en duurzame financiële positie van de gemeente Gemert-Bakel

Op het moment dat het college van B&W wil afwijken van de kaders zal dit worden voorgelegd aan de gemeenteraad.

Bijlage

B1 Score index financiële conditie VNG uit december 2020

Index financiële conditie VNG 2019	Gemert-Bakel	Ø NL	Helmond	Asten	Deurne	Laarbeek	Someren
Vermogenspositie							
Netto schuldquote 2019 (zonder doorleningen)	84,5%	48,2%	30,4%	-30,8%	34,5%	47,8%	-38,6%
Effectieve netto schuldquote 2019	64,2%	40,6%	4,5%	-35,2%	18,5%	16,7%	-45,1%
Solvabiliteitsratio 2019	7,6%	33,4%	48,2%	62,6%	19,0%	46,3%	72,3%
Exploitatie							
Exploitatieresultaat 2019	5,4%	0,8%	-3,2%	-6,9%	-3,4%	-4,8%	-13,2%
Aantal negatieve exploitatieresultaten 2017 t/m 2019	1	2	3	2	2	2	2
Onbenutte belastingcapaciteit 2019	0,9%	2,6%	0,6%	3,7%	1,5%	4,5%	4,0%
Afhankelijkheidsratio 2019	62,9%	62,7%	71,6%	62,4%	49,8%	64,8%	60,9%
Voorzieningenniveau							
Netto investeringsquote 2016 t/m 2019	-0,8%	3,5%	0,9%	3,1%	3,4%	1,5%	2,2%
Netto lasten per inwoner 2019	€ 1.424	€ 1.867	€ 2.074	€ 1.819	€ 2.657	€ 1.013	€ 1.837
Weerbaarheid							
Houdbaarheidsratio 2019	11,5%	18,0%	26,6%	25,8%	20,2%	25,8%	33,0%
Kasgeldratio 2019	-0,9%	1,9%	-14,5%	-28,0%	-45,5%	7,6%	0,2%
Financiële conditie index	7,5	7,2	6,5	7,5	6,5	6,5	6,5

Cijfers Gemert-Bakel vergeleken met anderen

De gemeente Gemert-Bakel heeft in haar balanspositie de afgelopen jaren grote stappen gezet. Het weerstandsvermogen is fors gestegen en de schulden zijn teruggedrongen. De balanspositie blijft echter beduidend achter op die van de gemeenten in de regio en het gemiddelde van Nederland. Daarom worden in dit plan nadere voorstellen gedaan voor het verbeteren van de balanspositie.

Gemert-Bakel scoort opvallend goed bij het onderdeel exploitatie. Begrotingen en jaarrekeningen zijn overwegend sluitend en daarin scoren wij beter dan de regio en het gemiddelde van Nederland. Relatief snel is de gemeente bij de drie decentralisaties in het sociaal domein reëel gaan ramen. Mogelijk is dat terug te zien in deze cijfers. De gemeente kon en kan zich weinig verliezen veroorloven gezien de zwakkere balanspositie. Dat vraagt om scherp begroten en gedurende het jaar snel schakelen bij dreigende tekorten.

De jaarlijkse uitgaven van de gemeente per inwoner zijn laag en de investeringen zijn in 2019 beperkt gebleven. Dat wordt lager gewaardeerd in de index van VNG. De mogelijkheden tot nadere bezuinigingen zijn hierdoor minder is de theorie daarachter.

Er is nog volop ruimte om kort geld in te zetten. Daarnaast geven de hoge rentelasten van nu kansen richting toekomst (houdbaarheidsratio). Door de rentelasten omlaag te brengen kunnen we ruimte creëren voor toekomstige uitgaven. Dat maakt de begroting wendbaarder.

B2 Definities kengetallen VNG

Hier volgt een korte toelichting van ieder kengetal.

Vermogenspositie

Met de 'schuldquote' wordt een indruk gegeven van de schuldenlast van de gemeente. Hoe verhoudt de schuld van een gemeente zich tot hun jaarlijkse inkomsten. Er zijn twee versies van deze 'schuldquote'. Eentje met doorleningen en eentje zonder doorleningen naar derden. In de financiële index gebruikt de VNG de variant 'schuldquote zonder doorlening' met daarbij nog een sub variant waarbij de voorraden bouwgrond in mindering worden gebracht.

Voor dit voorliggende plan gebruiken wij de 'schuldquote met doorleningen', immers over doorleningen loop je risico als gemeente. Daarbij doen we verder geen vermindering met de voorraden bouwgrondexploitatie. Dat zou naar ons idee namelijk een te rooskleurig beeld geven van de daadwerkelijke schuldenpositie.

De 'solvabiliteitsratio' zegt iets over het eigen vermogen van de gemeente afgezet tegen de schuldenlast. Het eigen vermogen wordt gevormd door de reserves. Hoe hoger de solvabiliteit hoe beter. Je kunt dan beter tegen een stootje als gemeente en je hebt meer mogelijkheden om eenmalige investeringen te betalen uit je reserves.

De afgelopen jaren zijn de schulden sterk afgenomen en de solvabiliteit sterkt verbeterd in Gemert-Bakel. De 'solvabiliteitsratio' zit daarbij nog wel (ver) onder het minimum zit.

Zoals gesteld bij de inleiding is vanaf 2012 sterk gestuurd op het aanwezige weerstandsvermogen. Dit is geen direct kengetal in de index van de VNG maar maakt onderdeel uit van de 'solvabiliteitsratio'. De reserves (en daarmee weerstandsvermogen) zijn het eigen vermogen van de gemeente.

Exploitatie

Als een gemeente op begrotings- en/of rekening basis vaak exploitatietekorten heeft geeft dat een indicatie van het financieel beheer van die gemeente. Verder putten exploitatietekorten de reserves uit en zijn daarmee ook onwenselijk. Beter is het om jaarlijks wat over te houden. De kengetallen 'exploitatieresultaat afgelopen jaar' en 'aantal negatieve exploitatieresultaten afgelopen drie jaar' geven een beeld van deze effecten.

De 'onbenutte belastingcapaciteit' zegt iets over de ruimte die je als gemeente redelijkerwijs hebt om OZB, rioolheffing en afvalstoffenheffing te verhogen zonder al te veel af te wijken van het landelijke gemiddelde. Voor de gemeente Gemert-Bakel bedraagt het percentage in deze meting 0,9%.

Onze inkomsten uit OZB, rioolheffing en afvalstoffenheffing bedragen jaarlijks € 13,7 miljoen. De belastingen kunnen volgens dit kengetal, naast inflatie, nog eens verhoogd worden met jaarlijks € 123.000. Zou je die stijging doorvoeren dan bedraagt je belastingcapaciteit 105%. Een marge van 5% boven het gemiddelde van Nederland wordt als redelijk beschouwd. Daarboven is meer risicovol. Gemeenten gaan overigens over hun eigen belastingtarieven. Het Rijk kan dus niet ingrijpen bij gemeenten als de belastingcapaciteit boven de 105% komt.

Tenslotte is er de 'afhankelijkheidsratio'. Deze ratio zegt iets hoe afhankelijk je bent van inkomsten uit het gemeentefonds. Hoe meer je als gemeente financieel afhankelijk bent van het Rijk hoe slechter dat is. Inkomsten vanuit het Rijk fluctueren jaarlijks via accres en eventuele kortingen. Gemeenten zijn juist gebaat bij een stabiele en voorspelbare begroting.

Voorzieningen

Het op peil houden van het voorzieningenniveau is een belangrijke basisstaak voor de gemeente. Zowel het aantal voorzieningen als in de onderhoudskwaliteit daarvan.

Met de 'netto investeringsquote' wordt een financiële indruk gegeven in de mate van onderhoud en uitbreiding van het voorzieningenniveau. In 2019 was deze investeringsquote voor Gemert-Bakel negatief. Theoretisch gezien heeft er minder onderhoud en vervanging plaats gevonden dan nodig. Bij te weinig uitgaven daarvoor zijn op termijn inhaalinvesteringen nodig. Anderzijds zorgen hoge onderhoudskosten en investeringen voor het oplopen van schulden. Zowel een lage (onder 1%) als hoge waarde (boven 5%) van deze quote wordt daarom als ongunstig gezien.

De 'netto lasten per inwoner' zeggen iets over de mogelijkheid te bezuinigen op je voorzieningen. In de beoordeling wordt rekening gehouden met de sociale structuur en de centrumfunctie van een gemeente. In Gemert-Bakel bedragen deze netto lasten per inwoner € 1.424 in 2019. Dit exacte getal kan bij een gemeente met een andere sociale structuur en centrumfunctie tot een andere beoordeling leiden.

De theorie achter dit kengetal is dat als de lasten van voorzieningen laag zijn er dan minder ruimte is daarop verder te bezuinigen. De efficiencyslag heb je blijkbaar al eerder gemaakt. Dat maakt de begroting minder wendbaar voor de toekomst. Aan de andere kant worden te hoge 'netto lasten per inwoner' ook slechter gewaardeerd. Waarschijnlijk put je dan reserves uit of hef je hoge belastingen om het voorzieningenniveau overeind te houden. Een situatie die op termijn niet houdbaar is.

Weerbaarheid

De 'houdbaarheidsquote' zegt iets over de flexibiliteit van je inkomsten en uitgaven als gemeente. Hoe flexibeler hoe beter. De rentes op de huidige leningenportefeuille zijn bijvoorbeeld hoog. Dat biedt kansen in de huidige markt als deze leningen aflopen. Verder kun je als gemeente met gericht beleid de schulden omlaag brengen. De rentebesparing die dat geeft kan weer gebruikt worden voor andere posten in de begroting.

Kasgeld zijn leningen korten dan een jaar. De rentes op dergelijke leningen zijn lager. Je mag van de wet FIDO echter niet oneindig lenen met kort geld. Daar zit een plafond in. De kasgeldratio zegt iets over welke ruimte je nog hebt om met kort geld te lenen om zo toekomstige rentelasten te drukken. Hoe lager de ratio, hoe beter.

B3 Begrippenlijst

Accres	Groei van het gemeentefonds.
Algemene reserve	De reserves van de gemeente waar de gemeenteraad geen specifieke bestemming aan heeft verbonden. Dit in tegenstelling tot de bestemmingsreserves. Daar heeft de gemeenteraad wel een bestemming aan gegeven.
Algemene uitkering	Uitkering uit het gemeentefonds. Financiering door het Rijk aan gemeenten op basis van maatstaven. De uitkering is vrij besteedbaar voor een gemeente.
BBV	Het is in de gemeentewet vastgelegd dat gemeenten jaarlijks begrotings- en verantwoordingsstukken moeten opstellen. Nadere regels over de begroting- en verantwoordingsstukken zijn vastgelegd in het Besluit begroting en verantwoording (BBV).
Bouwgrondexploitatie	Een berekening van de gemaakte/nog te maken kosten en opbrengsten van grond in een bouwplan.
Budget	Een in de regel jaarlijks beschikbaar bedrag in de begroting. Wordt een budget in een jaar niet uitgeven dan geeft dat een voordeel in de jaarrekening.
Commissie BBV	Deze commissie vaardigt de richtlijnen BBV uit. De richtlijnen van de commissie zijn onderverdeeld naar stellige uitspraken en aanbevelingen. Stellige uitspraken dienen opgevolgd te worden.
Duurzaam (financieel)	Besluiten pakken niet alleen op korte termijn financieel goed uit maar ook op lange termijn.
Eigen vermogen	Het verschil tussen de bezittingen en de schulden van de gemeente. Dit verschil is vrij te besteden als gemeente.
Gemeentefonds	Het gemeentefonds is een fonds van de rijksoverheid waaruit gemeenten geld ontvangen. Het fonds wordt gevoed met opbrengsten van de rijksbelastingen. Het overgrote deel daarvan wordt verstrekt via een Algemene uitkering. Die middelen zijn vrij besteedbaar. Daarnaast verstrekt het Rijk ook specifieke uitkeringen uit het gemeentefonds. Die middelen zijn enkel specifiek te besteden aan een door het Rijk bepaalde doel.
Investering	Een bedrag wat ter beschikking is gesteld voor een specifiek doel of project. Daarvoor wordt dan een krediet ter beschikking gesteld. In tegenstelling tot budgetten kan dit bedrag meerdere jaren beslaan.
Reëel begroten	Ramingen zijn volledig, realistisch en haalbaar. Dit kan zowel inkomsten als uitgaven betreffen.
Reserves	Reserves zijn het eigen vermogen van de gemeente en vrij te besteden, er liggen geen verplichtingen op.
Sober begroten	Ramingen zijn reëel maar bieden daarbij weinig tot geen ruimte voor extra uitgaven.
Vermogenspositie	Het aanwezige eigen vermogen van de gemeente.
Voorzieningen	Dit zijn gelden opzijgezet voor een verplichting (zoals groot onderhoud) of een kwantificeerbaar risico.
Weerstandsvermogen	Het geld wat je minimaal ter beschikking moet hebben als gemeente om risico's af te kunnen dekken.
Zerobudgeting	Een aanpak waarbij niet de begroting van het voorgaande jaar als startpunt wordt genomen, maar het startpunt op nul komt te liggen. Aanvragen om dan alsnog budget te krijgen dienen daarbij opnieuw onderbouwd te worden.