



De raad van de gemeente Gennepe
Postbus 9003
6590 HD GENNEPE

Cluster FIN
Ons kenmerk 2020/50337
Uw kenmerk
Bijlage(n)

Behandeld M.A.P. Schins - van Luijtelaar
Telefoon +31 6 46 97 42 19
Maastricht 15 december 2020

VERZONDEN 18 DEC. 2020

Onderwerp
Begroting 2021

Geachte Raad,

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

Aangezien uw gemeente aan alle voorwaarden voldoet, komt zij in 2021 voor deze vorm van toezicht in aanmerking.

Dat betekent dat noch de begroting, noch de wijzigingen daarvan onze goedkeuring behoeven.

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

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

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



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

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

Begroting 2021 en meerjarenraming 2022-2024

Naar aanleiding van ons onderzoek van uw begroting 2021 merken we het volgende op. De begroting 2021 is vastgesteld met een positief saldo na bestemming. In de begroting is ook het structureel begrotingssaldo gepresenteerd met een saldo van € 94.000. Hierbij zijn de incidentele laten positief en de incidentele baten negatief op het saldo gecorrigeerd. Voor de jaren 2022 en 2023 zijn er tekorten van respectievelijk € 170.000 en € 161.000. Het jaar 2024 laat een positief structureel saldo zien van € 111.000. Bij het programma Sociale voorzieningen en maatschappelijk werk zijn voor 2022 € 150.000 en vanaf 2023 € 300.000 aan taakstellende bezuinigingen opgenomen bij de WMO en de Jeugdzorg. In de begroting is geen onderbouwing gegeven zodat wij niet kunnen beoordelen of deze maatregelen haalbaar en hard zijn. Bij taakstellende bezuinigingen moet voldoende aannemelijk zijn gemaakt dat de maatregelen tijdig en volledig gerealiseerd zullen worden. Nu dit niet is aangetoond wordt voor de genoemde bedragen een negatieve correctie toegepast.

Deze correctie heeft geen consequenties voor het structureel en reëel evenwicht (SRE) van 2021 met € 94.000 maar wel voor de meerjarenraming. Na onze correctie bedraagt het SRE voor 2022 tot en met 2024 respectievelijk -/- € 320.000, -/- € 461.000 en -/- € 189.000. Dit betekent dat nu ook het laatste jaar van de meerjarenraming een tekort vertoont.

Behalve de tekorten zijn in de begroting ook risico's en ontwikkelingen genoemd die invloed hebben op het saldo van de begroting. Hierbij zijn onder andere genoemd Covid-19 en de herijking van het gemeentefonds. Bij de herijking is aangegeven dat hierop geanticipeerd moet worden om financieel toekomstbestendig te zijn. Uit ambtelijke informatie is gebleken dat onlangs een proces is opgestart om inzicht te krijgen in de mogelijkheden die de begroting biedt om hierop in te spelen.

Wij achten het noodzakelijk om te anticiperen op ontwikkelingen. Dit geldt ook voor het treffen van maatregelen, het goed monitoren en tijdig bijsturen van maatregelen.

Bij de berekening van het weerstandvermogen zien wij dat de bestemmingsreserves nog onderdeel zijn van de weerstandscapaciteit. Wij merken op dat dit niet meer is toegestaan. Onderstaand wordt dit bij Nieuw Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader 2020 onder Weerstandsvermogen en risicobeheersing verder toegelicht. Wij merken op dat de weerstandscoefficient ook zonder de bestemmingsreserves ruim blijft voldoen aan de eigen gestelde norm. De algemene reserve bedraagt structureel (minimaal) € 5 miljoen (10% van het begrotingstotaal). De algemene vrije reserve bedraagt in 2021 afgerond € 3,3 miljoen en vanaf 2022 circa € 3 miljoen. In de aanbiedingsbrief van de begroting 2021 is aangegeven dat een bestemmingsreserve is gevormd van € 1,7 miljoen voor de eigen bijdrage in de regiodeal Noord Limburg.



Hiermee ziet u grote mogelijkheden om direct en indirect mee te profiteren van externe financiële injecties voor de realisering van uw ambities.

Gelet op de berekende tekorten, de risico's en de ontwikkelingen merken wij op, dat wij ons zorgen maken om de ontwikkeling van de financiële positie, maar hebben er vertrouwen in dat u tijdig noodzakelijke maatregelen treft waarmee u zorgt voor structureel en reëel evenwicht.

De meerjarige uitspraak over de toezichtvorm

In 2019 hebben wij een financieel verdiepingsonderzoek bij uw gemeente uitgevoerd. Over de uitkomst hebben wij u na afloop van het onderzoek geïnformeerd.

Op basis van dat onderzoek hebben wij uw gemeente meerjarig repressief toezicht verleend dat in principe geldt tot het volgende verdiepingsonderzoek dat vier jaar na het vorige onderzoek plaatsvindt. Wij kunnen op onze meerjarige uitspraak terugkomen wanneer de financiële situatie van uw gemeente door in- of externe ontwikkelingen ernstig verstoord is.

Uit de hiervoor gemaakte opmerkingen bij de begroting 2021 en de meerjarenraming 2022-2024 van uw gemeente wordt duidelijk dat van een structureel en reëel evenwicht zoals de Gemeentewet voorschrijft, vanaf 2022 geen sprake is. Daardoor doet zich op dit moment een situatie voor, waarbij wij moeten nagaan of handhaving van onze meerjarige uitspraak verantwoord is.

Bij de begroting 2020 was voor 2022 en 2023 een positief SRE berekend. Voor 2020 en 2021 was sprake van marginale tekorten bij het SRE van € 31.500 en € 56.000 en is de meerjarige uitspraak gehandhaafd. Gelet op de financiële situatie, zoals die op dit moment bij uw gemeente bestaat en die we hiervoor hebben beschreven, hebben wij besloten om ons besluit van 2 juli 2019 om uw gemeente voor meerjarig repressief toezicht in aanmerking te laten komen, in te trekken.

Dit besluit betekent dat wij voor uw gemeente weer het 'oude' toezichtstelsel van de Gemeentewet hanteren. Dit betekent dat wij jaarlijks de toezichtvorm bepalen aan de hand van de door u vastgestelde begroting.

Wanneer wij in uw regio de volgende ronde verdiepingsonderzoeken uitvoeren, wordt ook uw gemeente aan een nieuw onderzoek onderworpen. Aan de hand van de uitkomsten zullen wij opnieuw bepalen of uw gemeente weer in aanmerking komt voor meerjarig repressief toezicht.

Aandachtspunten uit het laatste verdiepingsonderzoek

Bij het verdiepingsonderzoek in 2019 is aangegeven dat de financiële consequenties van het beheerplan gebouwen inclusief binnensportaccommodaties na vaststelling door de raad, uiterlijk in de begroting 2021 verwerkt moet zijn.

In de begroting is toegelicht dat een onderzoek heeft plaatsgevonden naar de benodigde omvang en kwaliteit van de binnensportaccommodaties waaruit een tekort aan capaciteit voor binnensporten naar voren is gekomen. Inmiddels zijn in de begroting 2021 middelen opgenomen om dit tekort aan capaciteit op te lossen door de bouw en exploitatie van een semi permanente sporthal. Voor de kernen zijn zogenaamde voorzieningenplannen beschikbaar die gefaseerd worden uitgevoerd binnen de beschikbare kredieten en budgetten voor onderhoud.

Aanvullend hebben wij de Beleidskaders Accommodatie en vastgoedbeleid ontvangen. Hiermee heeft u op 17 januari 2020 de uitgangspunten vastgesteld. Tevens hebben wij de Toekomstvisie binnensport en het Huisvestingsrapport onderwijs ontvangen. Ten aanzien van het laatste rapport is aangegeven dat dit gebruikt kan worden bij de voorzieningenplannen, met name in het kader van mogelijke leegstand in schoolgebouwen.



Wij merken op dat in de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen gedateerde informatie is opgenomen voor bovenstaande plannen. Tevens moet per plan een toelichting zijn opgenomen met daarbij het door de raad gekozen kwaliteitsniveau. Deze informatie is tevens nodig voor de toetspuntenlijst die onderstaand wordt toegelicht. Wij vragen uw aandacht voor het actueel houden van de plannen in het bijzonder de plannen uit 2016. Dit betekent dat het Wegenbeleidsplan en het Groenbeleidplan dit jaar geactualiseerd moeten worden. De door de raad vastgestelde plannen zien wij met belangstelling tegemoet.

Nieuw Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader 2020

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

Toetspuntenlijst

Met ingang van de begroting 2020 toetsen wij uw begroting aan het GTK 2020, waar de toetspuntenlijst een belangrijk en nieuw onderdeel van is. Wij adviseren u daarom de toetspuntenlijst goed te bestuderen en na te gaan of de antwoorden op de vragen uit de toetspuntenlijst zorgen voor een snelle en positieve beoordeling van de begroting.

Wij hebben deze toetspunten voor het eerst bij de begroting 2020 gebruikt voor het vormen van ons oordeel over de toezichtvorm voor de begroting. Het jaar 2020 was voor de toepassing van de toetspuntenlijst een ontwikkelingsjaar.

Vorig jaar hebben we aangegeven dat wij bij de beoordeling van de begroting 2021 de toetspunten strikter zouden toepassen. Het was namelijk de bedoeling dat in 2021 de toetspuntenlijst op landelijk niveau geëvalueerd zou worden. In verband met COVID-19 is dat echter tot op heden niet gebeurd. Daarom hebben we bij de beoordeling van de begroting 2021 de toetspuntenlijst wel gebruikt, maar hier nog geen consequenties aan verbonden voor de toezichtvorm. Dit in afwachting van de evaluatie van de toetspuntenlijst.

Weerstandsvermogen en risicobeheersing

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

Wij gaan er vanuit dat u vanaf de begroting 2022 en jaarstukken 2020 hier rekening mee zult houden.



Ontwikkelingen in 2021 e.v.

COVID-19

Ook de begroting 2021 zal op vele plekken door de COVID-19-pandemie worden beïnvloed. Er zullen extra lasten ontstaan en bepaalde structurele baten zullen dalen. Het Rijk heeft met de VNG afspraken gemaakt over compensatie hiervoor. Dit heeft zich tot nu toe vooral gericht op 2020, maar ook voor 2021 zijn al afspraken gemaakt en zullen verdere afspraken volgen.

Naar verwachting zullen in 2021 de effecten op de economie meer zichtbaar worden en zal dus ook de begroting van gemeenten op de taakvelden die daar verband mee houden, (meer) worden geraakt. De begroting 2021 van de Limburgse gemeenten laat zien dat de gemeenten zich hier goed van bewust zijn. Tegelijkertijd is er een grote onzekerheid over wat het concreet gaat betekenen.

Dat vertaalt zich vaak in het achterwege blijven van aanpassingen van bestaande ramingen of het opvoeren van nieuwe ramingen. De saldi van 2021 zijn dan ook meestal weinig beïnvloed door COVID-19.

Afgezien van de onzekerheid wordt daarvoor vaak verwezen naar de twee rondes van compensatie door het Rijk voor extra lasten en gederfde baten in 2020. De begroting 2020 is daardoor niet buitensporig belast. Gemeenten verwachten dat deze lijn ook in 2021 wordt doorgetrokken.

Verder hebben de Limburgse gemeenten in hun inventarisatie van risico's in de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing in de begroting 2021 het risico van COVID-19 nadrukkelijk meegenomen. Vaak zijn ook kans en effect van dit risico gekwantificeerd en zo meegenomen in de berekening van de noodzakelijke weerstandscapaciteit van de gemeente. Als de gemeente over voldoende weerstandscapaciteit beschikt, is er dus ook een buffer voor het risico door COVID-19. Zolang de pandemie heerst, zal er onzekerheid blijven bestaan over de effecten, ook voor de begroting van de gemeente. Een continue monitoring en administratie van extra lasten en gederfde baten door COVID-19 zijn tot het einde van de pandemie noodzakelijk.

Het Sociaal Domein

Het Sociaal Domein is al sinds de decentralisatie vanaf 2015 een vast onderwerp in onze brief aan u over de toezichtvorm. De noodzaak om hier aandacht aan te schenken is dit jaar, lijkt het, groter dan ooit.

We zien dat meer gemeenten forse financiële problemen met de uitvoering van de taken in het sociaal domein hebben. Toch zijn er ook dit jaar gemeenten die weinig tot geen financiële problemen hebben: nog steeds niet of niet meer.

Maar niet alleen het aantal gemeenten met problemen is dit jaar groter, ook de omvang is gemiddeld groter. Dat heeft te maken met het feit dat het beroep op voorzieningen groeit, gemeenten grote moeite hebben om de ontwikkelingen te sturen en de zwaarte van de hulpvragen stijgt.

Bij de voorbereiding van de begroting 2021 zagen veel gemeenten dat de tekorten in het sociaal domein groter en groter werden. Vaak leidde dit ook tot begrotingstekorten.

Oplossingen voor de financiële problemen zoeken gemeenten steeds meer in een versterking van de sturing van het beleidsterrein. Daarbij worden verschillende manieren gekozen om meer grip op het sociaal domein te krijgen.

Daarbij wachten gemeenten niet op resultaten van de druk op het Rijk om structureel meer geld voor het sociaal domein beschikbaar te stellen. Wel lijkt het erop dat extra rijks gelden onmisbaar zijn om het probleem sneller en structureel op te lossen.



Als financieel toezichthouder vinden we het belangrijk dat de financiële problemen van het sociaal domein worden aangepakt en opgelost, dat het structureel gebeurt en dat gemeenten meer grip krijgen en houden op de ontwikkelingen in het sociaal domein.

Omgevingswet

De Omgevingswet gaat nu per 1 januari 2022 in. Wet- en regelgeving voor ruimte, wonen, infrastructuur, milieu, natuur en water worden gebundeld. Aanvragen van vergunningen wordt eenvoudiger.

Gemeenten, maar ook het Rijk en de provincies zijn dan verplicht een omgevingsvisie te maken. De omgevingsvisie moet in een omgevingsplan en programma's worden uitgewerkt. Het gemeentelijk omgevingsplan bevat gemeentelijke regels over de fysieke leefomgeving. In de programma's staan maatregelen om de omgevingswaarde of een andere doelstelling te bereiken.

Dit gaat voor gemeenten veel betekenen, in de voorbereiding op en bij de uitvoering van de wet. Er zijn dan natuurlijk ook financiële gevolgen.

Invoering van de Omgevingswet is een omvangrijk karwei en gemeenten zijn daar al lang mee bezig.

Zowel bij de voorbereiding als bij de uitvoering van de Omgevingswet kan de gemeente met onverwachte situaties te maken krijgen. Het kan ook betekenen dat de lasten hoger uitvallen dan tot nu toe geraamd.

Voor de komende jaren kan dit een belangrijk risico voor de gemeenten zijn.

Duurzaamheid

Het thema duurzaamheid is een onderwerp dat steeds meer aandacht en ook geld van de gemeenten gaat vragen. Internationaal en nationaal zijn er allerlei doelen afgesproken die uiteindelijk voor een belangrijk deel op lokaal niveau ingevuld moeten worden. Die invulling is nu nog grotendeels onduidelijk, zowel qua inhoud, als wat betreft rollen, fasering, kosten, bijdragen en dergelijke.

Gemeenten houden zich hier al nadrukkelijk mee bezig. Ook de financiële kant van het verhaal zal ruime aandacht van de gemeenten gaan krijgen.

Herverdeling algemene uitkering

Na een lange voorbereiding waren medio 2020 de onderzoeken naar een nieuwe verdeling van de algemene uitkering uit het gemeentefonds klaar. Toch zijn er weer nieuwe onduidelijkheden ontstaan over uitkomsten. Het heeft ertoe geleid dat de voorstellen voor een nieuwe verdeling van de gelden voor het sociaal domein in de algemene uitkering en voor de overige taken, de klassieke taken, nog niet voor advies naar de VNG en de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) zijn gestuurd.

Hierdoor wordt invoering van een nieuwe verdeling vanaf 2022 steeds minder waarschijnlijk.

Invoering is een proces van drie of vier jaar, om de herverdeeeffecten per jaar niet te groot te maken.

Over negatieve herverdeeeffecten vanaf 2022 hebben veel gemeenten zich bij de voorbereiding van de begroting zorgen gemaakt. De zorgen zijn gebaseerd op bekendgemaakte herverdeeeffecten voor 5 groottegroepen van gemeenten bij de gelden voor het sociaal domein. Uit die vijf getallen bleek een duidelijke herverdeling van gelden van klein naar groot.

Op basis van dit beeld hebben veel gemeenten vanaf 2022 oplopende stelposten opgenomen. En bij risico-inventarisatie houden nog meer gemeenten rekening met een herverdeelnadeel vanaf 2022.

Als toezichthouder vinden wij dit passen bij een voorzichtig financieel beleid.

In aanvulling op het bovenstaande heeft een medewerker van het ministerie van BZK laten weten dat de herverdeeeffecten van de totale algemene uitkering, dus inclusief de gelden voor de klassieke taken, niet zo uitgesproken zijn. Informatie daarover is echter nog niet naar buiten gekomen. Op het moment dat de adviesaanvragen naar VNG en ROB gaan, zouden de voorstellen, inclusief de herverdeeeffecten per gemeente bekend worden.



Presentatie saldi begroting en meerjarenraming

Sinds 1 juli 2013 legt de Gemeentewet de raad op om een begroting vast te stellen die een structureel en reëel evenwicht heeft. De raad kan daarvan afwijken als het aannemelijk is dat dit evenwicht in de periode van de meerjarenraming zal worden bereikt.

Als toezichthouder zijn wij verplicht om de begrotingen van de gemeenten te beoordelen op het structureel en reëel saldo. En net als de raad moeten wij kijken of de meerjarenraming een structureel en reëel evenwicht laat zien, als de begroting dat niet heeft. Deze saldi zijn bepalend voor de vorm van toezicht.

Gelet op de opdracht aan de raad in de Gemeentewet, vinden wij het niet meer dan logisch dat elke begroting en meerjarenraming ook deze saldi laten zien. Omdat in veel begrotingen deze saldi niet of niet duidelijk werden gepresenteerd, hebben wij in onze hierboven al genoemde brief van 24 maart 2020 over de begroting 2021 een presentatie van het saldo met een uitsplitsing naar het incidentele en het structurele deel opgenomen. Wij hebben geschreven deze presentatie vanaf de begroting 2021 in uw begroting op te nemen.

Wij hebben gezien dat uw meerjarenbegroting 2021-2024 dit overzicht niet bevat. Wij dringen er nogmaals op aan dit overzicht vanaf de volgende begroting te gebruiken, omdat u als raad daarmee over informatie beschikt die u nodig heeft om de begroting vast te stellen, zoals de Gemeentewet u opdraagt.

Onderhoud accommodaties

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

In deze processen moeten gemeenten een balans vinden tussen de tijd die nodig is om met alle betrokkenen tot een goed en breed gedragen besluit te komen en de noodzaak om accommodaties op tijd te onderhouden.

Rechtsbescherming

Als dit besluit uw belang rechtstreeks raakt en u het met de inhoud van dit besluit niet eens bent, kunt u bezwaar maken. U moet dan binnen zes weken na de dag waarop dit besluit is verzonden een bezwaarschrift indienen. Op deze procedure is de Algemene wet bestuursrecht van toepassing. Het bezwaarschrift moet worden ondertekend en moet ten minste bevatten: de naam en het adres van de indiener, de datum, een omschrijving van het besluit waartegen het bezwaar is gericht alsmede de redenen van het bezwaar (motivering).



Het bezwaar moet worden gericht aan: Gedeputeerde Staten van Limburg, Juridische Zaken en Inkoop, team Rechtsbescherming; Postbus 5700; 6202 MA Maastricht. Voor meer informatie verwijzen wij u naar www.limburg.nl en klik vervolgens op de button 'e-loket'.

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

Gedeputeerde Staten van Limburg

voorzitter

secretaris