



De raad van de gemeente Meerssen

Postbus 90
6230 AB MEERSSEN

Cluster	FIN	Behandeld	M.A.P. Schins - van Luijelaar M.F. Rumpen
Ons kenmerk	DOC-00112029	Telefoon	+31 6 46 97 42 19
Uw kenmerk	578841	Maastricht	15 december 2020
Bijlage(n)		Verzonden	

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.

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 door u sluitend vastgesteld met een positief saldo van € 41.000. Ook voor de meerjarenraming 2022-2024 zijn positieve saldi berekend van respectievelijk € 201.000, € 246.000, en € 719.000. Voor de berekening van het structureel en reëel evenwicht worden de incidentele baten negatief en de incidentele lasten positief gecorrigeerd op het saldo. In uw begroting heeft u de incidentele baten en lasten aan elkaar gelijk gesteld. Hierdoor zijn de bovenstaande saldi tevens gepresenteerd als het structureel evenwicht.

Een van de uitgangspunten bij onze beoordeling is dat tegenover structurele lasten structurele baten moeten staan. Ook moeten taakstellingen voldoende hard zijn, dat wil zeggen dat voldoende aannemelijk moet zijn gemaakt dat de maatregelen tijdig en volledig gerealiseerd zullen worden.

In dit verband merken wij op dat in 2021 en 2022 € 850.000 wordt onttrokken aan de Algemene reserve voor het project Revitalisering Organisatie. Deze onttrekkingen maken onderdeel uit van de incidentele baten. Tegelijk zijn deze bedragen ook als incidentele lasten opgenomen. Wij hebben aanvullende informatie ontvangen waaronder de reactie van uw college d.d. 24 november jl. waarbij een nadere onderbouwing is gegeven voor de inzet van de € 1,7 miljoen. Hierbij is expliciet bevestigd dat dit incidenteel budget betreft waarmee absoluut geen structurele verplichtingen mogen worden aangegaan. Dit is ook conform de motie Reservering incidentele gelden Revitalisering organisatie gemeente Meerssen.

Wij constateren dat in de begroting voor de jaren 2022 tot en met 2024 de periodieke verhogingen niet zijn meegenomen in de raming van de personele lasten. Hierbij is op basis van aanvullende informatie uitgegaan van € 26.760 voor 2022, € 20.400 voor 2023 en € 16.680 voor 2024. Dit corrigeren wij bij de bepaling van het structureel en reëel evenwicht van uw begroting.

Ook is een restant taakstelling op personeel opgenomen ad € 117.254. Hierbij is aanvullend toegelicht dat in 2021 een onderzoek wordt gedaan en een plan wordt opgesteld voor de strategische personeelsstructuur en organisatiestructuur. De taakstelling personeel zal daar onderdeel van zijn. Wij concluderen dat deze taakstelling onvoldoende hard is en derhalve negatief bij de ruimte 2021 tot en met 2024 wordt gecorrigeerd.

Met name door het positieve effect van de septembercirculaire en het niet doorgaan van de regie-organisatie is ruimte in de exploitatie ontstaan. De extra ruimte van de septembercirculaire betreft afgerond € 0,3 miljoen oplopend naar € 0,5 in 2024. Het niet doorgaan van de regie-organisatie leidt tot een voordeel in de exploitatie van € 350.000 in 2021 en vanaf 2022 € 0,7 miljoen structureel. Zonder deze ontwikkelingen budgettair te maken zou uw begroting niet meerjarig sluitend zijn geweest.

Naast de hiervoor geschetste meevallers heeft u, beleidskeuzes gemaakt door het verhogen van inkomsten en door het verlagen van lasten onder andere bij het sociale domein en fysieke domein. In totaliteit betreft het afgerond € 0,9 miljoen in 2021 oplopend naar afgerond € 1,5 miljoen in 2024. Bij het sociale domein lopen de ombuigingen op van € 264.000 in 2021 naar € 495.000 in 2024. In het fysieke domein betreft het de ombuiging in 2021 bij wegen van € 50.000 en vanaf 2022 € 100.000. Bij groen is dit vanaf 2021 € 22.000. Aanvullend is ons medegedeeld dat bij wegen meer risico-gestuurd wegbeheer wordt uitgewerkt en in het voorjaar 2021 aan u wordt voorgelegd. Ook is aangegeven dat in 2021 een nieuw Groenbeheerplan wordt opgesteld. Wij merken op dat een nieuw plan ook noodzakelijk is, omdat door de ombuigingen niet meer aan het eerder door u gekozen



kwaliteitsniveau wordt voldaan. Wij merken op dat bij het plan Civiele kunstwerken ook een actualisering in 2021 nodig is. Over de nieuwe beheerplannen verhardingen, groen en civiele kunstwerken die door u moeten worden vastgesteld willen wij geïnformeerd worden.

Wij blijven het belang van structureel en reëel evenwicht benadrukken. Hierbij is het cruciaal dat u de ombuigingen goed gaat monitoren, bijsturen en indien nodig tijdig adequate maatregelen treft zodat deze daadwerkelijk gerealiseerd worden.

De hiervoor benoemde ontstane ruimte tezamen met de ombuigingen en onze correcties resulteren voor 2021 tot en met 2024 in saldi van respectievelijk -/- € 76.254, € 56.986, € 108.346 en € 585.066.

Dit betekent dat voor 2021 geen structureel en reëel evenwicht is, maar vanaf 2022 wordt dit net gehaald. Hiermee wordt voldaan aan de Gemeentewet en het Gemeenschappelijk financieel Toezichtkader waardoor de begroting 2021 onder repressief toezicht valt.

Ten aanzien van de toekomstbestendigheid dient echter nog een keuze te worden gemaakt voor wat betreft de toekomst van uw gemeente en organisatie. De problematiek hieromtrent achten wij onverminderd groot.

Ondanks dat wij u repressief toezicht verlenen voor de begroting 2021 en u een voorstel doen om tot een keuze voor de toekomst te komen, wijzen wij u op ontwikkelingen en risico's die uw bijzondere aandacht behoeven. Verderop in deze brief wordt hier bij Ontwikkelingen 2021 e.v. nog op ingegaan.

Bestuurlijke organisatie

Het vraagstuk van toekomstbestendigheid bezien wij vanuit het perspectief van de stappen die in de afgelopen periode zijn doorlopen door uw gemeente en onze verantwoordelijkheid voor de bestuurlijke organisatie.

Wij hebben uw gemeentebestuur sinds 2017 steeds in alle stappen financieel ondersteund zonder ons te mengen in het keuzeprocess.

Wij moeten constateren dat het proces tot een regie-organisatie met Maastricht uiteindelijk niet is doorgezet. U bent voornemens binnen deze beleidsperiode opnieuw te komen tot een verkenning van scenario's tot 2022 en gericht op het positioneren van politieke partijen en verkiezingsprogramma's. Wij stellen – op basis van het politieke koersdocument en de vastgestelde begroting – vast dat uw college en raad niet voornemens zijn om binnen de huidige bestuursperiode keuzes te maken voor het oplossen van de urgente en structurele problemen op het gebied van de bestuurskracht, zoals door uw gemeente vastgesteld met de onderzoeksrapporten van Berenschot sinds 2018.

Wij hebben uw voornemens en onze rol daarin bezien en tevens afgestemd met het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Op basis daarvan komen wij tot de volgende afweging en aanbod.

Op de eerste plaats waarderen wij uw initiatief om een nieuwe verkenning te starten waarin alle opties worden meegenomen.

Echter wij denken ook dat de door uw bestuur gekozen route niet vrijblijvend mag zijn, gezien de aard en urgentie van de bestuurskrachtproblematiek zoals vastgesteld door Berenschot en uw gemeentebestuur. Ook willen wij vanuit onze verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het lokale bestuur en de bestuurlijke organisatie mede instaan voor de kwaliteit van de beleidsvoorbereidingen richting een nog te kiezen structurele oplossingsrichting en de continuïteit en voortgang van het besluitvormingsproces daaromtrent. Zoals gesteld in het koersdocument Meerssen van de raadsfracties Lokaal DNA, CDA, Kijk!!! en FOCUS van 4 november 2020: 'niets doen is geen optie'.



Wij willen daarom de door uw gekozen route ondersteunen met het aanbod tot het onder gezamenlijke verantwoordelijkheid van uw gemeentebestuur en ons college inrichten van een onderzoek waarin alle mogelijke bestuurlijk-organisatorische varianten onafhankelijk en deskundig getoetst worden op vijf keuzecriteria: bestuurskracht, duurzaamheid, interne samenhang, regionaal evenwicht en draagvlak (binnen de gemeente en in de regio). Wij willen graag in onderling overleg bezien op welke wijze en in welke fase van het onderzoek een draagvlakonderzoek bij de inwoners en het maatschappelijk middenveld in Meerssen vorm kan worden gegeven.

Als aanvullende voorwaarde stellen wij dat alle mogelijke herindelingsvarianten met buurgemeenten betrokken worden in dit onderzoek.

Gezien het reeds langlopende proces en de urgentie van de problematiek achten wij het nodig dat uw gemeentebestuur in de huidige bestuursperiode die afloopt in maart 2022 een keuze maakt voor een duurzame bestuurskrachtige oplossing op basis van de uitkomsten van het gezamenlijke onderzoek. Op deze manier stelt u een volgende gemeenteraad en college in staat na de verkiezingen voortvarend te werken aan de toekomst van uw gemeente.

Wij doen het voorstel een onafhankelijke onderzoekscommissie in te richten met ondersteuning van een deskundig bureau dat zorg draagt voor het secretariaat, projectleiding en onderzoek. Wij stellen voor de onafhankelijke onderzoekscommissie gezamenlijk te benoemen en de proceskosten te delen. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft verklaard bereid te zijn dit proces te ondersteunen met hun expertise.

Wij zien uw reactie gaarne uiterlijk 15 januari 2021 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.

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 herverdeeffecten per jaar niet te groot te maken.

Over negatieve herverdeeffecten vanaf 2022 hebben veel gemeenten zich bij de voorbereiding van de begroting zorgen gemaakt. De zorgen zijn gebaseerd op bekendgemaakte herverdeeffecten 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 herverdeeffecten 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 herverdeeffecten per gemeente bekend worden.

Tot slot merken wij nog het volgende op.



Repressief Toezicht

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.

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