

Aan de gemeenteraad

Uw kenmerk:	Uw brief van:	Ons kenmerk	Behandeld door:	Telefoon	Bijlagen:
		0086147292	Gino Damen	(0512) 386 436	1

Onderwerp:
Perspectiefbrief 2023

Beetsterzwaag, 6 juni 2023
Verzonden op: 7 juni 2023

Geachte raad,

1. Algemeen

1.1. Inleiding

Hoe staan we ervoor?

Voor u ligt de Perspectiefbrief 2023. Zoals gebruikelijk krijgt u deze brief van ons tegen de zomer. Zo wordt halverwege het jaar zichtbaar hoe we er als gemeente (financieel) voor staan. Het gaat in de Perspectiefbrief om de hoofdlijnen, de belangrijke ontwikkelingen, projecten en plannen en de grote risico's en kansen.

Opzet van de Perspectiefbrief

In dit eerste hoofdstuk schetsen we het algemene beeld. In hoofdstuk 2 komen de grote lijnen in het Sociaal Domein aan de orde. Hoofdstuk 3 gaat over de belangrijke ontwikkelingen in het Ruimtelijk Domein. Hoofdstuk 4 geeft inzicht in de financiële situatie.

In een bijlage treft u een overzicht aan met alle aanvragen met het bijbehorende financieel effect.

1.2. Doel

De Perspectiefbrief heeft twee doelen.

2023

Het eerste doel is inzicht te geven in de financiële situatie van 2023. In november 2022 heeft u de begroting 2023 vastgesteld, op basis van de gegevens tot 1 september 2022. Sinds die tijd zijn er weer zaken veranderd. Het Rijk heeft maatregelen genomen en we hebben als gemeente zelf besluiten genomen. Die veranderingen vragen om aanpassing van de begroting 2023.

2024 en verder

Het tweede doel is in beeld te brengen welke ontwikkelingen, wensen en plannen we voor de komende jaren als gemeente hebben. En wat dat gaat kosten. Daarbij is het huidige coalitieakkoord richtinggevend.

Aanpassing begroting

De besluiten die u op basis van deze Perspectiefbrief gaat nemen, verwerken we in de begroting 2023. Daarom ontvangt u tegelijkertijd met deze Perspectiefbrief een voorstel voor een begrotingswijziging. En we bereiden ook de begroting 2024 voor: wensen en plannen waar u mee instemt, nemen we in de conceptbegroting 2024 op. Daarover neemt u in november 2023 een besluit.

1.3. Sluitende begroting

Anders dan het Rijk

De Rijksoverheid mag een begroting met een begrotingstekort vaststellen. Als gemeenten mogen we dat niet. Onze begroting moet dus sluitend zijn. Dat betekent – kort samengevat – dat we onze structurele uitgaven moeten kunnen betalen met onze structurele inkomsten. De Provincie houdt er toezicht op dat we dat als gemeente doen.

2024 of meerjarig sluitend

Daarbij hebben we als gemeente een keuze. Als we de begroting opstellen, zit daar ook een meerjarenraming in, voor de drie daaropvolgende jaren. Als u de begroting 2024 gaat vaststellen, zit daar de meerjarenraming 2025 tot en met 2027 in.

Onze begroting hoeft niet over al die jaren (2024 tot en met 2027) sluitend te zijn. Als het jaar 2024 sluitend is, is dat voldoende. Daarbij moeten we dan als gemeente wel duidelijk maken dat we er aan gaan werken om ook de jaren erna de begroting sluitend te krijgen.

We kunnen er ook voor kiezen om de begroting meerjarig sluitend te maken. Dan mogen we in 2024 meer structurele uitgaven doen dan dat we structurele inkomsten hebben. We moeten dan dat tekort uit onze incidentele middelen kunnen betalen.

2024 sluitend

Wij adviseren u om de begroting 2024 sluitend te maken en niet de meerjarenraming voor de jaren erna. Voor de jaren 2026 en verder zijn er namelijk nog veel onzekerheden – we komen daar verderop in deze brief op terug. Het is daarom naar onze inschatting onverstandig om nu al (ingrijpende) maatregelen te nemen die leiden tot een sluitende begroting vanaf 2026/2027. Bovendien zou het Rijk daaruit ten onrechte de conclusie kunnen trekken dat gemeenten wel een deel van de financiële problemen van het Rijk willen en kunnen oplossen.

1.4. Ontwikkelingen

Kort

We schetsen hier in het kort een aantal ontwikkelingen die voor ons (financiële) beleid van belang zijn.

Onzekerheid

Er is al enige tijd sprake van geopolitieke en economische onzekerheid. Het ziet er niet naar uit dat die situatie snel verandert. We denken daarbij met name aan de oorlog in Oekraïne, de vluchtelingen die uit dat land maar ook uit andere gebieden naar West Europa komen, de hoge inflatie, de gestegen energiekosten en de leveringonzekerheid van producten. Die onzekerheden maken dat onze gemeentelijke ramingen en plannen een sterker voorbehoud kennen dan eerder vaak het geval was.

Klimaat

We noemen hier het klimaat apart. Hoe de politieke verhoudingen ook zijn, van lokaal tot mondiaal niveau, over het algemeen is er de overtuiging dat veranderingen in het klimaat ons voor grote opgaven plaatsen. Aan de ene kant vraagt het om maatregelen die de veranderingen tegenhouden of vertragen. Aan de andere vraagt het om aanpassingen aan die veranderingen. Wat dat voor ons als

gemeente precies gaat betekenen, wat dat gaat kosten en wie dat gaat betalen, dat is voor het grootste deel nog ongewis.

Overheid

Van een andere orde, maar zeker belangrijk, is de verhouding tussen overheid en inwoners. Die verhouding staat onder druk. Veel inwoners wantrouwen de overheid. Een gevoel dat aan ons als lokale overheid niet voorbijgaat. Daarmee hebben we als gemeenteraad, college en organisatie samen een grote opgave. Het vraagt naar onze overtuiging om nog meer aandacht voor participatie. Hoe geven we daar invulling aan? Niet alleen als inwoners krijgen wat ze graag willen, maar ook als dat anders is; of als inwoners er zelf verschillend over denken.

Rijksbeleid

Het Rijksbeleid is voor een deel onzeker. Een duidelijk voorbeeld is de situatie vanaf 2026. Zoals het nu lijkt, krijgen we vanaf dat jaar onvoldoende structureel geld van het Rijk om daarmee aan onze verplichtingen te kunnen voldoen. De opschalingskorting¹ is in één keer weer helemaal van toepassing. Daarnaast zouden we als gemeenten meer eigen belastingen kunnen gaan heffen. Maar of en hoe dat zou moeten, dat is nog onzeker.

We bespeuren ook een trend dat het Rijk voor structurele gemeentelijke taken naast structurele middelen ook incidentele middelen beschikbaar stelt. Op zichzelf kunnen we die gewoon gebruiken. Maar die incidentele middelen tellen niet mee om de begroting sluitend te krijgen. Want daarbij tellen alleen structurele uitgaven en structurele inkomsten. En met incidentele middelen mogen we geen structurele verplichtingen aangaan.

Stijgende kosten

We hebben hiervoor de hoge inflatie al genoemd. We merken dat ook, als we het gemeentelijk beleid uitvoeren. De prijzen stijgen en dus kost het meer om een weg aan te leggen, verduurzaming te betalen, bouwbedrijven in te huren enzovoort.

De uitvoeringskosten van ons gemeentelijk beleid zitten niet alleen buiten maar ook binnen onze eigen organisatie. Ook daar hebben we de komende jaren een opgave. Niet alleen stijgen de lonen (wat we via het Gemeentefonds weer vergoed krijgen). Maar krapte op de arbeidsmarkt maakt dat we vaker vacatures niet (meteen) kunnen invullen. Als we dan vervolgens mensen vinden om in te huren, kost dat extra geld. Dat betekent dat we er als gemeente mee moeten rekenen dat onze plannen soms vertraging oplopen. Het betekent ook dat het van belang is om (financieel) in onze organisatie te investeren om een aantrekkelijke werkgever te zijn. Stilstand (ook ten opzichte van andere gemeenten/werkgevers) betekent achteruitgang.

2. Ontwikkelingen in het Sociaal Domein

Bestaanszekerheid

Het Sociaal Domein is volop in beweging. We gaan als gemeente met nieuwe ontwikkelingen aan de slag en we zorgen tegelijkertijd dat de dienstverlening aan onze inwoners op niveau blijft. Momenteel is bestaanszekerheid een thema dat veel extra aandacht vraagt. Door de hoge inflatie en daarmee steeds hogere kosten van levensonderhoud, worden sommige inwoners bedreigd in hun bestaanszekerheid. Om dit tegen te gaan is er voor inwoners met een laag inkomen de energietoeslag. Daarnaast zijn er landelijke maatregelen zoals het prijsplafond voor energie en het landelijk noodfonds voor inwoners met (te) hoge energiekosten. Toch is er een groep die bijvoorbeeld door de hoogte van het inkomen tussen wal en schip raakt en die geen (of slechts deels) gebruik kan

¹ Het Rijk heeft een aantal jaren geleden bedacht dat gemeenten, als ze met elkaar gaan herindelen en daardoor groter worden, minder geld nodig hebben. Op voorhand heeft het Rijk daarom alvast een korting op het Gemeentefonds toegepast. De laatste jaren is die korting opgeschort, maar vanaf 2026 staat die weer volledig in de ramingen.

maken van deze steunmaatregelen. Voor deze groep inwoners heeft de gemeente een calamiteitenfonds. In de bijlage bij deze perspectiefbrief ziet u dat wij u vragen dit fonds te verhogen.

Vluchtelingen

Een ander actueel thema is de opvang van vluchtelingen. Zowel vluchtelingen uit Oekraïne, statushouders als vluchtelingen elders uit de wereld vragen aandacht. Vanwege de onvoorspelbaarheid van de toestroom is het onzeker hoe groot de opgave exact zal zijn. De verwachting is dat dit in het hele land tot de nodige uitdagingen zal leiden. Op basis van de Voorjaarsnota van het kabinet is al wel duidelijk dat de vergoeding voor de opvang van Oekraïners na 2024 zal verdwijnen.

Wonen kwetsbare groepen

Een direct verband is er met de woonopgave, waar bijzondere aandacht nodig is voor de kwetsbare inwoners. Dit wordt in de regionale Woon-zorg-paragraaf geregeld. Een afgeleide hiervan is de stelselwijziging in de vorm van de doordecentralisatie van Beschermd Wonen. Hoewel de ingangsdatum hiervan meerdere keren is uitgesteld, spelen we hier in regionaal verband al wel op in.

Zorg

Zo worden gemeenten almaar belangrijker in het bijdragen aan een oplossing voor het werkbaar houden van het zorgstelsel. Het Integraal Zorg Akkoord, dat als landelijk herstructureringsprogramma is gestart, werken we regionaal uit. Deze agenda betreft voornamelijk het zorg- en medische domein. Daarnaast heeft het Rijk het GALA-akkoord (de Gezond en Actief Leven Agenda) gelanceerd. Hierin spelen gemeenten een grote rol. In het sociaal domein leggen we daarom zoveel mogelijk de nadruk op preventie. Dit doen we onder andere met de Preventieagenda 2021-2030.

Preventie

De Preventieagenda richt zich op welzijn en jeugd, maar ook op bijvoorbeeld armoede. Dat is belangrijk, omdat landelijke cijfers (CPB) laten zien dat het percentage personen in armoede de komende jaren zal toenemen als er geen aanvullend beleid komt. Vroegsignalering van schulden is van belang om armoede te voorkomen. Wij vragen daarom (zie de bijlage) middelen voor een extra budgetcoach en voortzetting van de pilot Volwassenenfonds 2024.

Beleid

Goede uitvoering is pas effectief bij goed beleid. Voor enkele onderwerpen zijn beleidskaders nodig, die wij niet binnen de huidige formatie kunnen laten voorbereiden. Wij vragen daarom incidentele middelen voor het opstellen van dorpenbeleid en de implementatie van het jeugdbeleid.

Overige ontwikkelingen

Er zijn meer toekomstige ontwikkelingen. Op de wat langere termijn zal de Hervormingsagenda Jeugd voor veranderingen in Opsterland zorgen. Wat de beleids- en financiële consequenties daarvan zijn, is nog onzeker. Datzelfde geldt voor een andere toekomstige wetswijziging: het kabinet gaat de eigen bijdrage Wmo-voorzieningen opnieuw invoeren. Vanaf 2025 wordt die eigen bijdrage voor bijvoorbeeld dagbesteding en huishoudelijke hulp weer afhankelijk van het inkomen. Nu betaalt iedereen een vast bedrag per maand. Deze wijzigingen hebben nog geen invloed op de lopende begroting of die van 2024.

3. Ontwikkelingen in het Ruimtelijk Domein

Opgaven

Naast de reguliere werkzaamheden zien we een aantal grote opgaven op ons afkomen. Voor een deel heeft dat te maken met onze eigen gemeentelijke ambities, voor een deel ook met nieuwe taken en maatschappelijke ontwikkelingen.

Wonen

Op het gebied van Wonen en Bouwen hebben we de ambitie om, in het verlengde van de geactualiseerde woonvisie, aan de slag te gaan met grote en kleine nieuwbouwplannen in de Opsterlandse dorpen.

Daarnaast gaat Wonen niet alleen over bouwen, maar nadrukkelijk ook om het bewonen van de bestaande woningvoorraad. De noodzaak om woningen te verduurzamen is groot. Dit vraagt veel van de eigenaren van deze huizen.

Duurzaamheid en klimaat

Ook als gemeente hebben we een stevige opgave om bij te dragen aan de energietransitie. Vanuit het klimaatakkoord liggen er een aantal opgaven waaraan we werken. Hierbij gaat het om de volle breedte van activiteiten: van het verduurzamen van gebouwen tot het opwekken van duurzame energie, van de overgang naar een circulaire economie tot elektrificatie van mobiliteit.

Ook het platteland zal te maken krijgen met wezenlijke veranderingen. Vanuit het perspectief van water hebben we “de blauwe drager” die laat zien dat het grondwaterpeil op veel plaatsen omhoog zal gaan. Er zal straks sprake zijn van “blauw/groene dooradering” van het buitengebied. De discussies over stikstof en biodiversiteit werpen hun schaduw vooruit over de toekomst van het buitengebied. Het Fries Programma Landelijk Gebied zal hiervoor een belangrijk startpunt zijn. Het platteland van de toekomst zal anders georganiseerd zijn en er anders uitzien. Dat zal voor Opsterland als grote plattelandsgemeente een forse opgave worden.

Omgevingswet

De Omgevingswet treedt per 1 januari 2024 in werking. De wet is gericht op het vereenvoudigen en verbeteren van regelgeving en uitvoering. We zijn druk bezig met de voorbereidingen. Dat betekent communicatie naar onze samenleving en aanpassingen in onze systemen en werkwijzen.

Overige ontwikkelingen

Zoals we aan het begin van dit hoofdstuk schreven, gaat het in het Ruimtelijk Domein om grote opgaven. We zullen daarvoor ook nauwlettend blijven kijken naar wat dit betekent voor de bemensing en organisatie van al dit werk.

4. Financieel beeld

4.1. Totaalbeeld

Het overzicht

In de tabellen hierna wordt zichtbaar hoe we er als gemeente voorstaan. Per tabel geven we een toelichting.

Financieel overzicht	2023	2024	2025	2026	2027
Incidentele baten en lasten begroting 2023	469.000	334.000	-307.000	-25.000	-25.000
Structureel begrotingssaldo 2023	95.340	2.504.757	3.397.555	-1.449.437	-1.429.437
Begrotingssaldo 2023	564.340	2.838.757	3.090.555	-1.474.437	-1.454.437
Begrotingsmuties nav raadsvoorstellen	-918.367	-97.821	-97.821	-97.821	-115.787
Technische begrotingswijziging april	1.023.000				
Structureel begrotingssaldo	199.973	2.406.936	3.299.734	-1.547.258	-1.545.224

Circulaires	2023	2024	2025	2026	2027
Meicirculaire	963.601	4.439.902	4.320.980	4.072.081	4.085.784
Saldo meicirculaire	963.601	4.439.902	4.320.980	4.072.081	4.085.784
Structureel begrotingssaldo na verwerking meicirculaire	1.163.574	6.846.838	7.620.714	2.524.823	2.540.560

Tabel 1: Structureel begrotingssaldo inclusief raadsvoorstellen na vaststelling begroting

Voor het bepalen van het financieel beeld beginnen we bij de vastgestelde begroting op 1 januari 2023. In de volgende regels verwerken we de financiële gevolgen van de besluiten die de gemeenteraad heeft genomen na het vaststellen van de begroting 2023 en de technische begrotingswijziging van april 2023.

De effecten van de meicirculaire maken we apart inzichtelijk. Die tellen we op bij het structureel begrotingssaldo.

Overzicht aanvragen

Overzicht aanvragen onvermijdbaar	2023	2024	2025	2026	2027
Incidenteel	-457.856	564	587.433	-307.143	-30.000
Structureel	1.445.084	3.926.117	3.569.992	3.375.978	3.343.978
Totaal Onvermijdbaar	987.228	3.926.681	4.157.425	3.068.835	3.313.978

Overzicht aanvragen Knelpunten en ambities	2023	2024	2025	2026	2027
Incidenteel	195.000	25.000	-	-	-
Structureel	142.500	227.000	-29.000	-79.000	-79.000
Totaal Knelpunten en ambities	337.500	252.000	-29.000	-79.000	-79.000

Totaaloverzicht alle aanvragen	2023	2024	2025	2026	2027
Incidenteel	-262.856	25.564	587.433	-307.143	-30.000
Structureel	1.587.584	4.153.117	3.540.992	3.296.978	3.264.978
Totaal Aanvragen en Mutaties op te nemen	1.324.728	4.178.681	4.128.425	2.989.835	3.234.978

Tabel 2: Overzicht aanvragen incidenteel en structureel 2023-2027

In tabel 2 staan alle aanvragen en wijzigingen die we in de bijlage verder toelichten. De provincie houdt toezicht op de gemeentelijke financiën en beoordeelt of die op orde zijn. Daarvoor kijkt de provincie vooral naar de structurele effecten en het structurele saldo. Maar de provincie let daarnaast ook op de incidentele effecten en het incidentele saldo. Daarom hebben we de aanvragen en mutaties gesplitst in incidenteel en structureel.

Opgeteld geven ze het totaal effect van alle aanvragen en mutaties voor de begroting 2023 en het perspectief 2024-2027.

Totaal resultaat

Prognose Begrotingssaldo	2023	2024	2025	2026	2027
Incidenteel	731.856	308.436	-894.433	282.143	5.000
Structureel	-424.010	2.693.721	4.079.722	-772.155	-724.418
Prognose Begrotingssaldo	307.846	3.002.157	3.185.289	-490.012	-719.418

Tabel 3: Het nieuwe begrotingssaldo 2023-2027

In de laatste vier rijen van de tabel kunt u zien wat het effect is als u instemt met alle voorstellen die in deze Perspectiefbrief en de voorgestelde begrotingswijziging staan opgenomen.

Het structureel resultaat in de laatste twee jaar van de meerjarenperiode (2026 en 2027) daalt met € 4,8 miljoen ten opzichte van het jaar 2025. Het structureel saldo voor 2026 bedraagt € 0,77 miljoen negatief en voor 2027 € 0,72 negatief. Deze daling wordt veroorzaakt door de manier waarop het rijk de financiering van de gemeenten na het jaar 2025 vormgeeft.

Overige kanttekeningen

Meicirculaire

De inkomsten voor 2024 e.v. stijgen met ongeveer € 4,4 miljoen. Het grootste deel van deze stijging is de compensatie voor loon en prijsstijging. Voor de jaren 2026 en 2027 is de stijging € 0,4 miljoen lager omdat het basisbedrag lager is dan in de jaren ervoor.

Herziening financieringssysteem Gemeentefonds

Het verdeelmodel van het Gemeentefonds is met ingang van 2023 herzien. Die zogeheten herijking heeft voor Opsterland een negatief effect. Dat effect hebben wij meegenomen.

2026

Vanaf 2026 houden we rekening met de terugkeer van de opschalingskorting. Daarnaast geldt niet meer het systeem 'trap op, trap af'². De stijging van het Gemeentefonds is vastgezet op een vast bedrag (voor het hele Gemeentefonds op € 2 miljard) dat jaarlijks wordt geïndexeerd. Ook daar houden we rekening mee. We hebben nog geen rekening kunnen houden met mogelijke veranderingen in de opbrengsten gemeentelijke belastingen.

Jeugdzorg

Recent heeft de Staatssecretaris gemeld dat de beoogde bezuinigingen op de Jeugdzorg gematigd worden. Met die verandering houden we rekening.

Grote projecten

Daarnaast hebben we als gemeente ook plannen, in verschillende fases van ontwikkeling, waarvan de kosten nog niet voldoende duidelijk zijn. Die hebben we daarom nog niet meegenomen. U heeft begin dit jaar van ons een brief gehad, waarin staat om welke plannen en voornemens het gaat. Als belangrijke voorbeelden noemen we De Skâns, Kortezwaag, de Burgemeester Harmsma School en de School Lyndensteyn. Voor de langere termijn gaat het hierbij om investeringen van enkele tientallen miljoenen euro's. De effecten daarvan zijn in de cijfers in de tabel nog niet zichtbaar.

² Kort samengevat betekent dat systeem, zoals het nu geldt: als het Rijk meer uitgeeft, krijgen we als gemeenten meer geld via het Gemeentefonds. Gaat het Rijk minder uitgeven, dan krijgen we als gemeenten ook minder.

4.2. Conclusie

De conclusie die het totaalbeeld oproept: we hebben tot nu toe een gezonde financiële huishouding als gemeente. Dat past in onze traditie van behoedzaam begroten. Tegelijk is er sprake van grote onzekerheden en grote projecten in voorbereiding. Daarbij biedt het Rijk ons vooralsnog onvoldoende middelen en onvoldoende zekerheid op de langere termijn waardoor we gedwongen zijn om voor de begroting 2024 terughoudend te zijn in het aangaan van nieuwe structurele taken.

4.3. De voorstellen

In de bijlage bij deze brief vindt u onze voorstellen op inhoud en met bedragen. Het gaat daarbij zowel om het voortzetten van bestaand beleid als om het starten van (ver)nieuw(end) beleid. En we brengen alle kosten in beeld die onze gemeentelijke beleidsbeslissingen met zich meebrengen, ook de eigen uitvoeringskosten.

5. Tot slot

Wij vertrouwen er op dat wij u met deze Perspectiefbrief een goed beeld geven van onze (financiële) positie. We kijken uit naar het debat dat u daarover met elkaar en met ons gaat voeren.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders,
de gemeentesecretaris,

de burgemeester,

Sandra van 't Hooge

Lex Roolvink