

Bepaling toezichtvorm 2020-2023 **Gemeente Beek**

Financieel verdiepingsonderzoek

Provincie Limburg, december 2020

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	5
2.	Conclusie, aandachtspunten en samenvatting	7
2.1.	Conclusie van het onderzoek.....	7
2.2.	Aandachtspunten	8
2.3.	Samenvatting	11
3.	Aandachtsgebieden	15
3.1.	Analyse begroting en meerjarenraming.....	16
3.2.	Analyse vermogen	26
3.3.	Analyse stuurinformatie	31
3.4.	Analyse Wet- en regelgeving	34
4.	Financieel beleid en beheer	39
4.1.	Lokale heffingen.....	40
4.2.	Weerstandsvermogen en risicobeheersing	44
4.3.	Onderhoud kapitaalgoederen	47
4.4.	Financiering.....	54
4.5.	Bedrijfsvoering	58
4.6.	Verbonden partijen.....	61
4.7.	Grondbeleid.....	63
5.	Het onderzoek	67
5.1.	Inleiding	67
5.2.	Doel en kaders financieel toezicht	69
5.3.	Werkwijze.....	71
5.4.	Reikwijdte van het onderzoek	74
5.5.	Onderzoek naar het financieel verdiepingsonderzoek	75
6.	Begrippen	76
7.	Bronnen	80

1. Inleiding

Het financieel verdiepingsonderzoek

Voor u ligt het rapport van het financiële verdiepingsonderzoek van de gemeente Beek. Wij maken als het ware een foto van de financiële positie en financiële functie. Op basis van dit rapport doen Gedeputeerde Staten van Limburg een uitspraak over de toezichtvorm voor vier jaar.

Het financieel verdiepingsonderzoek is een belangrijk onderdeel van de wijze waarop het financieel toezicht bij de Provincie Limburg sinds 2005 wordt uitgevoerd. Dit onderzoek gaat verder dan het traditionele begrotingsonderzoek. Het verdiepingsonderzoek gebruiken wij om de toezichtvorm voor in principe vier jaar te bepalen.

Het rapport geeft aan, wat de belangrijkste aandachtspunten voor de financiële positie en financiële functie zijn. En waar wij de gemeente op monitoren. Daarbij staan vier aandachtsgebieden centraal.

Deze vier aandachtsgebieden én de onderwerpen uit de zeven verplichte paragrafen bij de begroting en de jaarstukken zijn de punten die in het financiële verdiepingsonderzoek aan de orde komen. Een nadere toelichting op de door ons gehanteerde werkwijze is opgenomen in paragraaf 5.3.

Het rapport

Het rapport heeft steeds dezelfde opbouw. We beginnen met de hoofdlijnen en werken die vervolgens verder uit. De lezer kan op die manier gemakkelijk kiezen of hij volstaat met de hoofdlijnen. Of dat hij ook de nadere detaillering van dit onderwerp wil lezen.

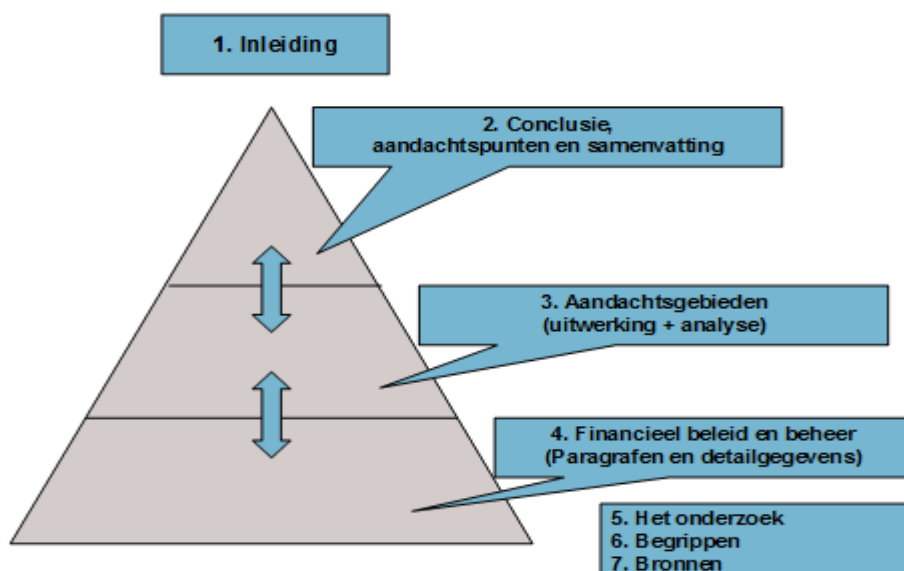
De naam van hoofdstuk 2, Conclusie, aandachtspunten en samenvatting, geeft aan dat hier de kern van het financiële verdiepingsonderzoek is te vinden.

Wij adviseren in elk geval hoofdstuk 2 (Conclusie, aandachtspunten en samenvatting) te lezen.

Hoofdstuk 3, Aandachtsgebieden, en hoofdstuk 4, Financieel beleid en beheer, bevatten de verslagen van het onderzoek. Ook deze hoofdstukken kennen een opbouw, waarbij eerst de hoofdlijnen worden geschetst, waarna de detaillering volgt.

Hoofdstuk 5, Het onderzoek, gaat dieper in op kaders rondom toezicht en het financieel verdiepingsonderzoek.

De twee laatste hoofdstukken, Begrippen en Bronnen, geven nadere toelichtingen.



2. Conclusie, aandachtspunten en samenvatting

2.1. Conclusie van het onderzoek

Op basis van ons onderzoek concluderen wij dat de gemeente aan de voorwaarden van meerjarig repressief toezicht voldoet. Dit betekent, dat, zodra Gedeputeerde Staten de onderzoeksconclusie overnemen, de periode vanaf de bekendmaking van het besluit van Gedeputeerde Staten t/m het begrotingsjaar 2023 toezichtarm zal zijn.

Aan dit besluit zijn de volgende voorwaarden verbonden:

- zorg voor een structureel en reëel evenwicht in de vastgestelde begroting 2021 en voor tenminste de jaren 2022 en 2023 van de meerjarenraming 2022-2024.

Meerjarig repressief toezicht

Als Gedeputeerde Staten de onderzoeksconclusie overnemen (en daarmee dus besluiten de meerjarige repressieve status toe te kennen), zullen wij in de “toezichtarme” periode de gemeente op afstand volgen met behulp van risicoanalysemodellen. We letten dan vooral op de aandachtspunten uit dit onderzoeksrapport.

Aan de voorwaarden voldaan

Overigens hebben Gedeputeerde Staten van Limburg op 10 december 2019 besloten om de gemeente Beek op basis van de begroting 2019 repressief toezicht¹ toe te kennen. Dit betekent dat de Provincie (college van Gedeputeerde Staten) de begroting en begrotingswijzigingen niet hoeft goed te keuren.

Dit besluit blijft voor het lopende jaar van toepassing; dat wil zeggen dat de in december bepaalde toezichtvorm van kracht blijft tot 31 december van dit jaar.

¹ De tegenhanger van repressief toezicht, is preventief toezicht. Hierbij dient Gedeputeerde Staten wel goedkeuring te geven aan zowel begroting als begrotingswijzigingen.

2.2. Aandachtspunten

De gemeente komt voor meerjarig repressief toezicht in aanmerking op basis van de begroting 2020 en de meerjarenraming 2021-2023. Er is aan dit besluit een voorwaarde verbonden, waaraan de gemeente moet voldoen om de meerjarige uitspraak te behouden. In het rapport zijn desondanks punten te vinden die de financiële positie van Beek in de jaren 2020-2023 serieus zouden kunnen verzwakken. In deze paragraaf zetten we ze op een rij.

Voor het behouden van het meerjarig repressief toezicht is het van belang dat de begroting en de meerjarenraming in evenwicht zijn en blijven. Wij gaan er van uit dat de gemeente ook de komende jaren hard blijft werken aan een structureel en reëel sluitende begroting en meerjarenraming, waarbij de structurele lasten worden gedekt door structurele baten en waarbij de ramingen volledig en realistisch zijn. Dat geldt dus evenzo voor de in de begroting opgenomen bezuinigingsmaatregelen.

Coronacrisis

De Coronacrisis heeft Nederland vanaf maart 2020 zwaar getroffen. Het openbare en ons privéleven zijn er grondig door geraakt en gewijzigd. Dat geldt zonder meer ook voor de gemeente. De begroting 2020 zal daardoor op tal van manieren en punten gaan wijzigen.

Bij de afronding van dit rapport, is daar nog vrijwel geen zicht op. Daarom hebben we besloten dit expliciet niet in ons rapport mee te nemen. De gemeente zal echter met financiële gevolgen te maken krijgen. Daar zullen voor een deel ook speciale financiële regelingen voor gaan gelden. Voor een deel zullen lasten voor rekening van de gemeente komen. Hou daar rekening mee en kijk hoe die lasten gedekt kunnen worden.

Evenwicht structurele lasten en baten

In dit rapport zijn een aantal aanbevelingen opgenomen. Deze aanbevelingen kunnen helpen om te komen tot een verdere verbetering van de financiële positie en de financiële functie. De gemeente neemt in de begroting 2020 en de meerjarenraming 2021-2023 de structurele en reële saldi op. Zowel het structurele als het incidentele resultaat worden expliciet gepresenteerd, waarbij wij adviseren de incidentele baten en lasten van een afzonderlijke duidelijke toelichting te voorzien.

Sociaal domein

De decentralisaties zijn voor een deel in gezamenlijk verband met een aantal gemeenten in de regio opgepakt. Beek hanteert als uitgangspunt dat de taken (zoveel mogelijk) worden uitgevoerd met de ontvangen en reeds beschikbare (rijks)middelen. Nadat in de jaren 2016 tot en met 2019 tekorten zijn gerealiseerd in het sociaal domein (met een groot aandeel voor de Jeugdzorg), is in 2018 gestart met het nemen van maatregelen om financieel evenwicht (met behoud van passende zorg en ondersteuning) te realiseren. Inmiddels zijn hierbij al aardige stappen gezet, waarbij naast het realiseren van het financieel evenwicht ook naar de organisatorische basis wordt gekeken. In de komende periode wordt verder gewerkt aan het nastreven van dit doel.

Gemeentefonds

Het gemeentefonds is veruit de belangrijkste inkomstenbron van de gemeente.

De algemene uitkering is dan weer veruit de grootste uitkering uit het gemeentefonds.

Daarnaast zijn er integratie- en decentralisatie-uitkeringen in het gemeentefonds. Ook dat zijn voor Beek belangrijke baten.

Voor alle uitkeringen uit het gemeentefonds gelden regels, die na overleg met de gemeenten (VNG) door het Rijk worden bepaald.

Die regels zorgen aan de ene kant voor duidelijkheid en rechtszekerheid, maar leiden er aan de andere kant toe dat individuele gemeenten weinig invloed op de uitkeringen hebben en dat wijziging van de regels tot grote veranderingen in de inkomsten kunnen leiden.

De verdeling van de algemene uitkering wordt gemiddeld 1 keer in de 5 jaar gewijzigd, meestal voor een deel van de algemene uitkering. Nu wordt er echter gewerkt aan een nieuwe verdeling van de gehele algemene uitkering. De invoering van de nieuwe verdeling is van 2021 naar 2022 verschoven, omdat de eerste onderzoeken niet de gewenste verbetering van de onderbouwing van de verdeling opleverden. De eerste helft van 2020 vinden nu nieuwe onderzoeken plaats. In de decembercirculaire 2020 moet het nieuwe verdeelmodel opgenomen worden en dan kan elke gemeente precies berekenen welk bedrag ze in 2022 als algemene uitkering gaat ontvangen. En kan ook berekend worden hoeveel de nieuwe algemene uitkering 2022 verschilt van de algemene uitkering 2022 volgens het huidige, oude verdeelmodel. Het bedrag dat als algemene uitkering over alle gemeenten verdeeld wordt, verandert door de overgang naar een nieuw verdeelmodel niet. Tegenover voordeelgemeenten staan dus nadeelgemeenten. En het totale voordeel van de eerste groep is gelijk aan het totale nadeel van de tweede groep.

Hoe het nieuwe model voor Beek uitpakt, is nu nog onbekend.

Wel is duidelijk dat de effecten groter kunnen zijn dan bij een nieuwe verdeling die betrekking heeft op een deel van de algemene uitkering. Dan zijn de wijzigingen meestal niet groter dan € 45 per inwoner en wordt het model in 3 jaar ingevoerd. In dit geval wordt gesproken van herverdeeffecten tot wel € 100 per inwoner en een invoering in 4 jaar.

Individuele gemeenten, en dus ook Beek, moeten vooral de ontwikkelingen nauwgezet volgen en zo nodig via de VNG reageren op die ontwikkelingen. Een directe sturing is er niet.

Naast de aanpassing van de verdeling spelen er rond het gemeentefonds constant vele andere zaken die financieel van grote invloed kunnen zijn. We noemen hier de accressen, de verandering daarin, eventuele extra middelen voor de uitvoering van de Jeugdzorg, de uitvoering van het Inter Bestuurlijk Programma en de middelen daarbij voor bijvoorbeeld duurzaamheid.

Voor Beek zeer relevant, maar ook steeds met de nodige onzekerheid omgeven, zodat het gemeentefonds best wel veel kansen (positief) en risico's (negatief) inhoudt.

Terecht dat de gemeente dit strak monitort.

Demografie

Nog steeds daalt het inwonertal en blijft de ontgroening en vergrijzing doorgaan.

Terwijl de lasten van en voor de gemeente door een stabiel aantal inwoners zeker niet daalt.

De situatie noodzaakt vaak tot allerlei extra activiteiten van de gemeente om de gevolgen op te vangen: meer subsidies voor verenigingen met minder leden, meer onderhoud van openbaar groen op plaatsen, waar gesloopt is, e.d. Een moeilijke situatie die veel van de gemeente eist en waar de systemen die gemeenten van de noodzakelijke middelen voorzien, niet op ingericht zijn. In dit rapport komt de acties om de bevolkingsdaling en de plannen die Beek daarvoor opgezet heeft nog aan de orde.

Duurzaamheid

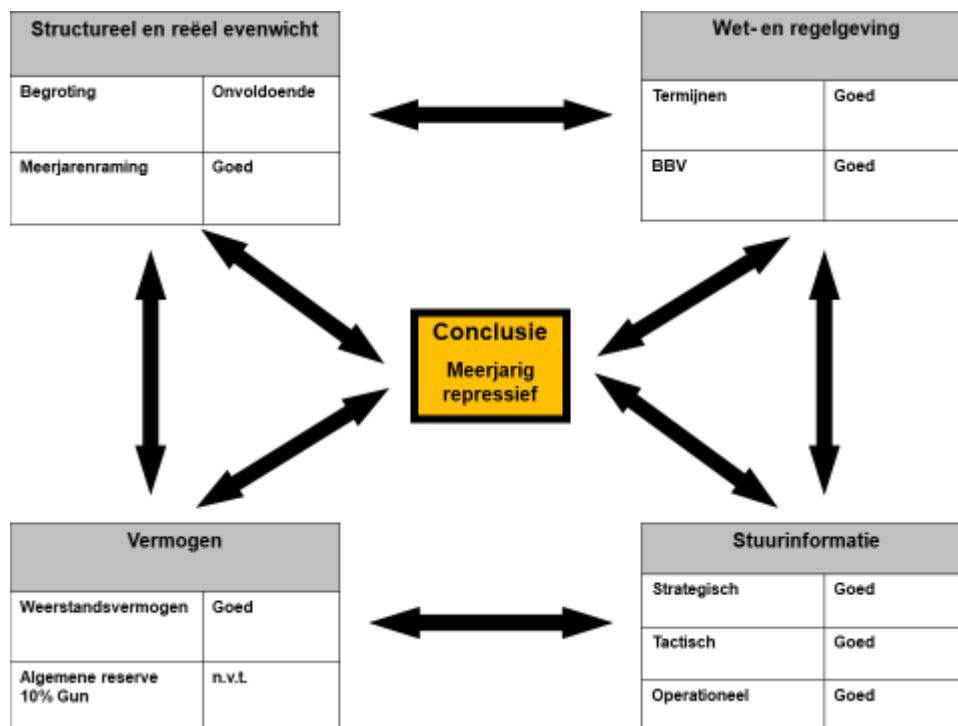
De omslag van onze huidige manier van leven naar een systeem, waarbij onze leefwereld niet meer wordt uitgeput en aangetast door onze activiteiten, zal de komende decennia een gigantische operatie worden. Dit wordt samengevat in de term duurzaamheid.

De gemeente speelt hierbij een belangrijke rol. Daarbij staat natuurlijk de inhoud voorop. Maar dat het dan ook om grote bedragen gaat, is duidelijk. Hoe dat vorm gaat krijgen, is echter nog grotendeels onduidelijk. Maar het moet wel een aandachtspunt voor de gemeente zijn en blijven.

In paragraaf 2.3 volgt een samenvatting van ons onderzoek waarbij tevens de belangrijkste resultaten en aandachtspunten van de vier aandachtsvelden zijn uiteengezet. In de hoofdstukken 3 en 4 zijn per onderwerp aanbevelingen geformuleerd. Het oppakken van deze punten kan een verdere verbetering van de financiële positie en de financiële functie betekenen.

2.3. Samenvatting

In paragraaf 5.3 Werkwijze zijn de belangrijkste aandachtsgebieden van ons onderzoek benoemd. Wij hebben dit verder geconcretiseerd door aan deze aandachtsgebieden kritische indicatoren te koppelen. Dit heeft geleid tot de volgende scorecard van de gemeente Beek.



Toelichting op deze scorecard

Het middenvlak is oranje: het resultaat van een afweging tussen de vier aandachtsgebieden, waarbij het zwaartepunt op de financiële positie ligt. Met deze kleur wordt, net als bij een verkeerslicht, een duidelijk signaal gegeven. Oranje in de situatie van Beek betekent, dat wij de financiële positie en de financiële functie als voldoende beoordelen en de gemeente daarom in aanmerking laten komen voor meerjarig repressief toezicht. Wij verbinden aan deze conclusie wel een voorwaarde. In paragraaf 2.1 en 2.2 hebben wij deze voorwaarden toegelicht.

Belangrijkste resultaten en aandachtspunten bij de vier aandachtsgebieden

Begroting en meerjarenraming
Het coalitieakkoord 2018-2022 “Samen Doen: Veur Beek van BBB-NBM en CDA is een voortzetting van het solide beleid van de afgelopen 2 jaar zoals verwoord in het collegeprogramma “Samen Bouwen”!. Uitgangspunt is dat doorgedaan wordt met het reeds ingezet beleid en bijbehorende projecten, tenzij expliciet een wijziging wordt voorgesteld. De komende periode staat in het teken van het continueren van het financiële beleid van de afgelopen periode. Met name in het Sociaal Domein op het gebied van de jeugdzorg en door wsw bijdragen ontstaan grote tekorten omdat de rijksbijdragen bij lange na niet de uitgaven op deze terreinen dekken. Het streven van Beek is om in de toekomst te komen tot een situatie waarbij de uitgaven in het Sociaal Domein gelijk lopen met de Rijksbijdragen. Door deze tekorten, met name door de open-eind-constructie, is de gemeente gedwongen voor het realiseren van een sluitende meerjarenbegroting fundamentele keuzes te maken. Ook moet de gemeente ambities uit het coalitieakkoord uitstellen dan wel laten varen. Het feit dat de tekorten via het weerstandsvermogen zijn afgedekt, hebben ertoe geleid dat dit vermogen in een hoog tempo is uitgehold. Op 1 januari 2019 bedroeg de algemene reserve nog € 4,32 miljoen. Daarop is het negatieve rekeningsaldo 2018 van € 1,95 miljoen in mindering gebracht. Na deze onttrekking had de algemene reserve nog maar een omvang van € 2,37 miljoen. Dat is onvoldoende om de risico's, die voor 2020 worden ingeschat op ruim € 3,4 miljoen, op te vangen. Om de algemene reserve aan het vullen zijn in 2019 een aantal wijzigingen doorgevoerd waardoor de stand van de algemene reserve volgens de begroting 2020 € 3,6 miljoen bedraagt. Beek presenteert een sluitende begroting 2020 maar heeft de opbrengsten van de overdracht van de brandweerkazerne aan de Veiligheidsregio ingezet om het begrotingsjaar 2020 sluitend te maken. Aangezien het een incidentele baat betreft is daardoor het negatieve structurele saldo ontstaan. Dat betekent dat de begroting 2020 niet structureel en reëel sluitend is, maar de daarop volgende jaren wel. Uit de 2^{de} bestuursrapportage blijkt dat 2020 met een positief resultaat zal worden afgesloten. In de kaderbrief 2021 wordt in een 5-tal stappen beschreven wat van belang is voor de begroting 2021 en de meerjarenraming 2022-2024. Daarin wordt geschetst wat de directe gevolgen zijn van het uitbreken van de coronapandemie voor de financiën van de gemeente. Bovendien wordt het herijken van de Strategische toekomstvisie niet zinvol geacht en wordt vooralsnog uitgesteld. Een belangrijk aspect is het feit dat uit een formatiescan is gebleken dat de huidige formatie onvoldoende is toegerust om adequaat te kunnen inspelen op toekomstige ontwikkelingen. In het rapport is becijferd dat de bestaande organisatie van 90 fte met 11,9 fte zou moeten worden uitgebreid, wat een structurele verhoging van de personeelsbegroting met ruim € 1,25 miljoen zou betekenen. Dit rapport moet nog beoordeeld worden waarbij aspecten als gefaseerde invulling, strategische personeelsplanning en uiteraard de financiële mogelijkheden een belangrijke rol zullen spelen. Al met al zijn er nog een aantal onduidelijkheden c.q. ontwikkelingen waarvan de financiële impact nog niet duidelijk is. In het onderdeel financiële positie wordt inzicht gegeven in de financiële positie na de 1^e bestuursrapportage, de gevolgen van de meicirculaire 2020, de 2^e bestuursrapportage en de concept begroting 2021. Tot slot geeft de gemeente in de kaderbrief aan dat het weerstandsvermogen door het rekeningsaldo 2019 van € 3,39 miljoen weer de status “uitstekend” heeft.

De begroting 2021 en de meerjarenbegroting 2022-2024 sluit met structurele en reële saldi van respectievelijk € -379.000, € -241.000, € -108.000 en € 139.500.

Vermogen

Beek geeft in het begrotingsproces goed inzicht in haar vermogen. De raad krijgt inzicht in de bedragen die toegevoegd of onttrokken worden aan de reserves en voorzieningen per programma en in meerjarige overzichten. Wij beoordelen de stuurinformatie op tactisch niveau als goed. Of de gemeente meerjarig inzicht biedt in haar vermogen (en risico's) is informatie op operationeel niveau. Beek geeft dit inzicht en daarom beoordelen we de informatie op operationeel niveau ook als goed.

De nota reserves en voorzieningen 2015-2018 is niet meer actueel. Volgens de verordening 212 uit 2019 dient Beek over een actuele nota reserves en voorzieningen te beschikken. Beek heeft hiermee niet voldaan aan haar eigen verordening 212. Daarom beoordelen we de stuurinformatie op strategisch niveau als onvoldoende. In het coalitieakkoord 2018-2022 is ten aanzien van de financiën bepaald dat het financiële beleid gericht is op een duurzaam begrotingsevenwicht en het op peil houden van het weerstandsvermogen van de gemeente.

De vermogenspositie oftewel de weerstandsratio is weer ruim voldoende door het positieve rekeningsaldo van € 3,389 miljoen over 2019. De forse daling van de algemene reserve in 2018 wordt veroorzaakt door de onttrekking van ruim € 5,4 miljoen waarvan bijna € 5 miljoen toegevoegd is aan de reserve dekking kapitaallasten investeringen. Door de stelsel wijziging bedragen de afschrijvingslasten van de investeringen in de begroting 2021, die gedekt worden uit de reserve kapitaallasten € 507.000. Beek heeft in 2019 een kasgeldlening van € 6 miljoen van omgezet in een langlopende lening van € 10 miljoen. Tot dusver beschikte Beek niet over langlopende leningen en werden de investeringen gedekt met eigen vermogen. In de begroting 2021 is deze lening inmiddels afgelost tot 3 miljoen.

Wet- en regelgeving

Wij bekijken in deze paragraaf of de gemeente de wet- en regelgeving toepast die geldt voor de vaststelling en inzending van de begroting en jaarstukken (Gemeentewet) en de inrichting van de begroting (BBV). Ook gaan we na of de gemeente de op basis van de Gemeentewet verplichte verordening 212, 213 en 213a heeft en toepast. Tot slot kijken we naar de Rekenkamercommissie van Beek. De termijnbepalingen uit de Gemeentewet leeft Beek goed na. Ook de toepassing van het BBV beoordelen we als gemiddeld goed. We constateren wel enkele afwijkingen van de regels, maar deze zijn van minder belang.

Beek heeft drie verordening op basis van de artikelen 212, 213 en 213a Gemeentewet. De raad heeft op 21 maart 2019 de financiële verordening 212 vastgesteld. In deze verordening worden geen termijnen gesteld voor het actualiseren van nota's.

Stuurinformatie

De controleverordening 213 en de verordening op doelmatigheid en doeltreffendheid ex artikel 213a van de gemeente Beek zijn op 24 maart 2016 door de raad vastgesteld. Wij adviseren deze verordeningen **om de vier jaar te actualiseren en dus in 2021** ter vaststelling voor te leggen aan de raad. De gemeente beschikt over goede instrumenten om financieel in control te kunnen zijn. De navolging van het collegeprogramma, de planning en control-cyclus laten zien dat er voldoende aandacht is voor de bedrijfsvoering en de organisatie. Het is van belang dat de raad zijn kaderstellende en controlerende rol actief blijft uitoefenen en daartoe over goede stuurinformatie kan beschikken. Op zowel strategisch, tactisch als operationeel niveau wordt gemiddeld goed gescoord, waarbij op strategisch vlak ook de kwaliteit van het coalitieakkoord 2018-2022 en het collegeprogramma 2018-2022 en de strategische visie 2030 zijn meegewogen. De vertaling van het coalitieakkoord 2018-2022 (inclusief het collegeprogramma 2018-2022) komt in de stukken duidelijk tot uitdrukking. Onder meer de wijze van doorontwikkeling van de begroting en de verdere uitwerking/actualisering van de (integrale) strategische visie op de toekomst naar de programma's laat zien dat de gemeente dit naar behoren oppakt. De ontwikkelingen in het Sociaal Domein komen uitgebreid aan de orde in de planning- en control cyclus.

3. Aandachtsgebieden

Zoals wij in de inleiding van deze rapportage al hebben aangegeven, zijn de belangrijkste aandachtsgebieden om te komen tot een meerjarige uitspraak over de vorm van toezicht:

- begroting en meerjarenraming (paragraaf 3.1);
- vermogen (paragraaf 3.2);
- stuurinformatie (paragraaf 3.3);
- wet- en regelgeving (paragraaf 3.4).

Leeswijzer tabellen:

In hoofdstuk 3 en 4 (met uitzondering van de paragrafen 3.3 en 3.4) vatten we de onderzoeksresultaten ook samen in tabellen aan het begin van de paragraaf. Deze resultaten hebben betrekking op:

Financiële aspecten

Hierbij ligt met name de nadruk op de kwaliteit van de ramingen van begroting en meerjarenraming. Betekenis symbolen en afkortingen in dit veld (tevens ook in het veld algemeen oordeel):

- ☺ = positief;
- ☹ = neutraal;
- ⊗ = negatief.

Stuurinformatie

Hierbij kijken we naar de kwaliteit van stuurinformatie. Die maken we op strategisch, tactisch en operationeel niveau inzichtelijk. De scores die de gemeente kan behalen zijn: goed, voldoende, onvoldoende en slecht.

Algemeen oordeel

In dit veld bekijken we de financiële scores en de scores op stuurinformatie integraal.

Ontwikkeling

Met dit veld geven wij aan, of sprake is van ontwikkelingen die het beeld binnen de meerjarenraming kunnen beïnvloeden. Deze ontwikkelingen moeten wel concreet zijn. Bijvoorbeeld op basis van een besluit door college en/of de raad. Betekenis van de symbolen in dit veld:

- ↗ = ontwikkelingen laten een duidelijke verbetering zien;
- = er zijn geen ontwikkelingen die het beeld bijstellen;
- ↘ = ontwikkelingen laten duidelijke verslechtering zien.

3.1. Analyse begroting en meerjarenraming

Onderzoek	Begroting	Meerjaren-raming	Strategisch	Tactisch	Operationeel	Algemeen oordeel	Ontwikkeling
Begroting en meerjarenraming	☹	☹	Goed	Goed	Goed	☹	➔

Conclusie

Het coalitieakkoord 2018-2022 “Samen Doen: Veur Beek van BBB-NBM en CDA is een voortzetting van het solide beleid van de afgelopen 2 jaar zoals verwoord in het collegeprogramma “Samen Bouwen”!. Uitgangspunt is dat doorgedaan wordt met het reeds ingezet beleid en bijbehorende projecten, tenzij expliciet een wijziging wordt voorgesteld. De komende periode staat in het teken van het continueren van het financiële beleid van de afgelopen periode. Met name in het Sociaal Domein op het gebied van de jeugdzorg en de WSW-bijdragen ontstaan grote tekorten omdat de rijksbijdragen bij lange na niet de uitgaven op deze terreinen dekken. Het streven van Beek is om in de toekomst te komen tot een situatie waarbij de uitgaven in het Sociaal Domein gelijk lopen met de Rijksbijdragen. Door deze tekorten, met name door de open-eind-constructie, is de gemeente gedwongen voor het realiseren van een sluitende meerjarenbegroting fundamentele keuzes te maken. Ook moet de gemeente ambities uit het coalitieakkoord uitstellen dan wel laten varen.

Door het feit dat de tekorten via het weerstandsvermogen zijn afgedekt, hebben ertoe geleid dat dit vermogen in een hoog tempo is uitgehold. Op 1 januari 2019 bedroeg de algemene reserve nog € 4,32 miljoen. Daarop is het negatieve rekeningsaldo 2018 van € 1,95 miljoen in mindering gebracht. Na deze onttrekking had de algemene reserve nog maar een omvang van € 2,37 miljoen. Dat is onvoldoende om de risico's, die voor 2020 worden ingeschat op ruim € 3,4 miljoen, op te vangen. Om de algemene reserve aan het vullen zijn in 2019 een aantal wijzigingen doorgevoerd waardoor de stand van de algemene reserve volgens de begroting 2020 € 3,6 miljoen bedraagt.

Beek presenteert een sluitende begroting 2020 maar heeft de opbrengsten van de overdracht van de brandweerkazerne aan de Veiligheidsregio ingezet om het begrotingsjaar 2020 sluitend te maken. Aangezien het een incidentele baat betreft is daardoor het negatieve structurele saldo ontstaan. Dat betekent dat de begroting 2020 niet structureel en reëel sluitend is, maar de daarop volgende jaren wel. Uit de 2^e bestuursrapportage blijkt dat 2020 met een positief resultaat zal worden afgesloten.

In de kaderbrief 2021 wordt in een 5-tal stappen beschreven wat van belang is voor de begroting 2021 en de meerjarenraming 2022-2024. Daarin wordt geschetst wat de directe gevolgen zijn van het uitbreken van de coronapandemie voor de financiën van de gemeente. Bovendien wordt het herijken van de Strategische toekomstvisie momenteel niet zinvol geacht en wordt vooralsnog uitgesteld. Een belangrijk aspect is het feit dat uit een formatiescan is gebleken dat de huidige formatie onvoldoende is toegerust om adequaat te kunnen inspelen op toekomstige ontwikkelingen. In het rapport is becijferd dat de bestaande organisatie van 90 fte met 11,9 fte zou moeten worden uitgebreid, wat een structurele verhoging van de personeelsbegroting met ruim € 1,25 miljoen zou betekenen. Dit rapport moet nog beoordeeld worden waarbij aspecten als gefaseerde invulling, strategische personeelsplanning en uiteraard de financiële mogelijkheden een belangrijke rol zullen spelen. Al met al zijn er nog een

aantal onduidelijkheden c.q. ontwikkelingen waarvan de financiële impact nog niet duidelijk is. In het onderdeel financiële positie wordt inzicht gegeven in de financiële positie na de 1^e bestuursrapportage, de gevolgen van de meicirculaire 2020, de 2^e bestuursrapportage en de concept begroting 2021. Tenslotte geeft de gemeente in de kaderbrief aan dat het weerstandsvermogen door het rekeningssaldo 2019 van € 3,39 miljoen weer de status “uitstekend” heeft.

De begroting 2021 en de meerjarenbegroting 2021-2024 sluit met structurele en reële saldi van respectievelijk € -379.000, € -241.000, € -108.000 en 139.500.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- actualiseer alle plannen en beleidsstukken minimaal eens per vier jaar;
- neem een integraal meerjarig overzicht op van de incidentele baten en lasten (artikel 19 en licht de posten in dit overzicht toe);
- zorg ervoor dat structurele lasten gedekt zijn met structurele baten zodat de begroting meerjarig in evenwicht is.

Waarom onderzoek naar de begroting en meerjarenraming?

Wij onderzoeken de gemeentelijke financiële positie, omdat dit essentieel is voor een meerjarige uitspraak over de toezichtvorm. In de Gemeentewet (artikel 203) en in het Gemeenschappelijk Toezichtkader “Kwestie van evenwicht” staan een aantal toetsingskaders die van belang zijn om voor repressief toezicht in aanmerking te komen.

Kwaliteit van de ramingen, zowel in de begroting als meerjarenraming, is belangrijk in onze beoordeling. Speciale aandacht hebben wij daarbij ook voor ontwikkelingen en risico's die de financiële positie sterk kunnen beïnvloeden, zoals grondexploitaties.

Daarom beoordelen wij de budgettaire positie van de gemeente, oftewel het evenwicht tussen de jaarlijkse uitgaven en inkomsten, inclusief meerjarenraming. Hoofdzaak is, dat de begroting structureel en reëel in evenwicht moet zijn. Is dit niet het geval dan moet er een reëel perspectief op evenwicht zijn. Daarnaast kijken wij naar behaalde resultaten, zoals deze zijn vastgesteld in de jaarrekeningen. Wanneer er sprake is van structurele jaarrekeningtekorten, kijken wij of deze in de eerstvolgende begroting structureel zijn afgedekt. Als dat niet het geval is kan dat reden zijn om die begroting dan onder preventief toezicht te plaatsen.

Onderzoek en bevindingen

Het financieel verdiepingsonderzoek Beek is gebaseerd op de begroting 2020 en de meerjarenraming 2021-2023. In de regel kijken we bij een verdiepingsonderzoek niet naar de financiële ontwikkelingen die zich daarna voordoen. Vanwege het feit dat de begroting 2021 en de meerjarenraming op het moment dat dit onderzoek wordt afgerond gereed zijn hebben wij naast de jaarrekening 2019, de 1^{ste} en 2^{de} bestuursrapportage 2020, de kaderbrief 2021, en de concept-begroting 2021 bij dit onderzoek betrokken. Het heeft namelijk weinig zin een beeld te schetsen van een financiële situatie, die in feite achterhaald is.

Tevens is het coalitieakkoord 2018-2022 “Samen Doen: Veur Beek van BBB-NBM en CDA voor dit onderzoek gebruikt. Dit akkoord is een voortzetting van het solide beleid van de afgelopen 2 jaar zoals

verwoord in het collegeprogramma “Samen Bouwen”!). Uitgangspunt is dat doorgedaan wordt met het reeds ingezet beleid en bijbehorende projecten, tenzij expliciet een wijziging wordt voorgesteld.

In zeven hoofdstukken is uitgewerkt hoe Beek staat ten opzichte van de onderwerpen sociaal domein (Werk- en Inkomensbeleid), sociaal domein (maatschappelijke ontwikkelingen, ruimtelijke en economische ontwikkelingen, openbare ruimte, luchthaven Maastricht Aachen Airport en bestuur en organisatie.

De komende periode staat in het teken van het continueren van het **solide financiële beleid** van de afgelopen periode. Met name in het Sociaal Domein op het gebied van de jeugdzorg en VIXIA ontstaan grote tekort omdat de rijksbijdragen bij lange na niet de uitgaven op deze terreinen dekken. Het streven van Beek is om in de toekomst te komen tot een situatie waarbij de uitgaven in het Sociaal Domein gelijk lopen met de Rijksbijdragen. De financiële situatie op dit moment leidt ertoe om bezuinigingen door te voeren. Daarbij worden steeds vijf stappen doorlopen worden die Beek ook in eerdere bezuinigingstrajecten heeft toegepast om de taakstelling te kunnen bereiken.

Het financiële beeld van de begroting 2020 en de meerjarenraming 2021-2023 wordt nog steeds bepaald aan de hand van de saldi. In tabel 3.1. zijn deze te zien.

Tabel 3.1.1 Gezuiverde saldi begroting en meerjarenraming 2020-2023 (bedragen * € 1.000)

Saldo	B2020	B2021	B2022	B2023
Formeel begrotingssaldo volgens de gemeente	45	462	552	240
Structureel en reëel evenwicht	-715	538	511	240

Uit de tabel blijkt, dat het formele saldo dat de gemeente presenteert (regel1) voor alle jaren positief is. Volgens de Gemeentewet moet de gemeente haar begroting en meerjarenraming structureel en reëel in evenwicht hebben. Reëel betekent dat de gemeente alle lasten en baten opneemt en dat ze de lasten en baten naar beste weten raamt, volgens de meest recente informatie en op basis van realistische uitgangspunten. In de jaarlijkse begrotingsbrief die Gedeputeerde Staten elk voorjaar naar de gemeenten sturen, geven ze daarvoor een aantal handvatten.

Structureel evenwicht houdt in dat de structurele lasten door structurele baten worden gedekt.

In regel twee van de tabel is te zien welke wijzigingen in de saldi van de gemeente optreden als wij die toetsen aan de criteria structureel en reëel.

Door het weglaten van de incidentele baten en lasten resteren de saldi op regel 2. Beek heeft de opbrengsten van de overdracht van de brandweerkazerne aan de Veiligheidsregio ingezet om het begrotingsjaar 2020 formeel sluitend te maken. Aangezien het een incidentele baat betreft is daardoor het negatieve structurele saldo ontstaan. Dat betekent dat de begroting 2020 niet structureel en reëel sluitend is. De jaarschijven van de meerjarenraming 2021-2023 zijn dat wel.

Ook het feit dat de tekorten via het weerstandsvermogen zijn afgedekt, heeft ertoe geleid dat dit vermogen in een hoog tempo is uitgehold. Op 1 januari 2019 bedroeg de algemene reserve nog € 4,32 miljoen. Daarop is het negatieve rekeningsaldo 2018 van € 1,95 miljoen in mindering gebracht. Na deze onttrekking had de algemene reserve nog maar een omvang van € 2,37 miljoen. Dat is onvoldoende om de risico's, die voor 2020 worden ingeschat op ruim € 3,4 miljoen, op te vangen. Om de algemene reserve aan te vullen zijn in 2019 een aantal wijzigingen doorgevoerd waardoor de stand van de algemene reserve volgens de begroting 2020 € 3,6 miljoen bedraagt. Tot slot heeft het

weerstandsvermogen door de toevoeging van het rekeningsaldo 2019 van € 3,39 miljoen aan de algemene reserve weer de status “uitstekend”. In de paragraaf 3.2 worden de wijzigingen toegelicht.

In de begroting 2020 is vermeld dat “volgens deze systematiek is Beek in financiële zin nog voldoende toegerust om de risico's op te vangen, zonder dat daarbij aanspraak wordt gemaakt op nog vrij besteedbare bestemmingsreserves”. De gevormde dekkingsreserves voor de kapitaallasten zijn geblokkeerd en dus niet vrij aanwendbaar. Bovenstaande wijzigingen hebben ertoe geleid dat de weerstandsratio voor 2020 net voldoet aan de norm voldoende is.

Kaderbrief 2021

In de kaderbrief 2021 wordt in een 5-tal stappen beschreven wat van belang is voor de begroting 2021 en de meerjarenraming 2022-2024. Daarin wordt geschetst wat de directe gevolgen zijn van het uitbreken van de coronapandemie voor de financiën van de gemeente. Bovendien wordt het herijken van de Strategische toekomstvisie momenteel niet zinvol geacht en is vooralsnog uitgesteld.

Een belangrijk aspect is het feit dat uit een formatiescan is gebleken dat de huidige formatie onvoldoende is toegerust om adequaat te kunnen inspelen op toekomstige ontwikkelingen. In het rapport is becijferd dat de bestaande organisatie van 90 fte met 11,9 fte zou moeten worden uitgebreid, wat een structurele verhoging van de personeelsbegroting met ruim € 1,25 miljoen zou betekenen. Dit rapport moet nog beoordeeld worden waarbij aspecten als gefaseerde invulling, strategische personeelsplanning en uiteraard de financiële mogelijkheden een belangrijke rol zullen spelen. Al met al zijn er nog een aantal onduidelijkheden c.q. ontwikkelingen waarvan de financiële impact nog niet duidelijk is. In het onderdeel financiële positie wordt inzicht gegeven in de financiële positie na de 1^e bestuursrapportage en de gevolgen van de meicirculaire 2020.

Tabel. 3.1.2 Saldi Kaderbrief begroting 2021 en meerjarenraming 2022-2024 (bedragen * € 1.000).

	2021	2022	2023	2024
Saldo 1 ^e bestuursrapportage 2020	91	249	26	-281
Meicirculaire 2020	538	631	563	405
Saldi exclusief correctie voor incidentele baten en lasten	629	880	589	124

Tenslotte geeft de gemeente in de kaderbrief aan dat het weerstandsvermogen door de toevoeging van het rekeningsaldo 2019 van € 3,39 miljoen aan de algemene reserve weer de status “uitstekend” heeft,

In de 2^e bestuursrapportage 2020 die ook op 12 november is vastgesteld zijn de saldi nog voor alle jaren positief.

Ook wordt het raadsvoorstel naar aanleiding van de bevindingen van het formatie onderzoek behandeld. Daarin is verwoord:

“In structurele zin is met de formatie-uitbreiding van 12,4 fte een structurele jaarlijkse loonsom van € 960.100 gemoeid. Aan de hand van de gefaseerde uitrol (6,7 fte) kunnen deze loonkosten worden beperkt tot € 359.600 in 2021, € 347.400 in 2022, € 322.400 in 2023 en € 297.400 in 2024. Naast de structurele formatie-uitbreiding wordt tevens geadviseerd om de begrotingspost externe inhuur voor de jaren 2020 (reeds geëffectueerd t.t.v. de 1^e berap 20201), 2021 en 2022 aan te passen naar € 630.000. De praktijk onderstreept het belang van die structurele ophoging met € 252.000 vanaf 2020. Afhankelijk van de situatie vanaf 2022 zal dan worden gezien in hoeverre de post externe inhuur kan worden

afgeschaald. Hoewel het niet-invullen van de bovengenoemde formatie-uitbreiding tevens kan leiden tot extra kosten voor tijdelijke inhuur, is uiteindelijk het doel dat deze post door structurele formatie-invulling neerwaarts kan worden bijgesteld. Incidentele middelen In verband met de vereiste kwaliteitszorg binnen het sociaal domein is het noodzakelijk uitbreiding. De kosten hiervan bedragen € 60.000, uw raad heeft hiervoor t.t.v. de 1 e berap 2020 incidenteel extra budget voor externe inhuur beschikbaar gesteld". De bedragen gemoeid met de gefaseerde uitrol zijn opgenomen in de begroting 2021-2024". De lasten van de formatie-uitbreiding zijn opgenomen in de conceptbegroting 2021.

Tabel. 3.1.3 Saldi begroting 2021 en meerjarenbegroting 2021-2024

	2020	2021	2022	2023	2024
Saldo na 2 ^e bestuursrapportage	270	200	589	611	358
Saldo begroting 2021		0	131	53	51
Structureel en reëel saldo begroting		-379	-241	-108	140

De begroting 2021 en de jaren 2022-2023 van de meerjarenraming zijn na correctie met incidentele lasten en baten niet structureel en reëel sluitend.

Het sociaal domein

Het sociaal domein omvat allereerst de taken die in 2015 naar de gemeenten gedecentraliseerd zijn. Maar langzamerhand betrekken gemeenten daar meer taken bij. Dat geldt ook voor Beek.

Bij onze vooruitblik beperken we ons desondanks tot de in 2015 gedecentraliseerde taken, omdat daar nu meer bekend over is.

Bij de decentralisatie in 2015 zijn de budgetten door het Rijk fors gekort en deze kortingen lopen tot 2020 verder op. Volgens het Rijk zouden de gemeenten deze kortingen kunnen opvangen, omdat zij dichter bij de burger beter, maar ook goedkoper op de behoeften van de burger kunnen inspelen.

Intussen is er nu tijdelijk tot en met 2021 extra geld voor de Jeugdzorg beschikbaar gesteld en loopt er onderzoek om te kunnen bepalen of er structureel extra geld voor de Jeugdzorg aan het gemeentefonds moet worden toegevoegd. Een besluit hierover moet door het volgend kabinet worden genomen.

Beek heeft in tegenstelling tot de meeste gemeenten vanaf het begin niet strak vastgehouden aan een budgettair neutrale uitvoering van de taken in het sociaal domein. Maar de kosten zo reëel mogelijk geraamd. Budgettair neutraal wil zeggen dat de lasten voor de taken in het sociaal domein gelijk zijn aan de baten die de gemeente daarvoor uit het gemeentefonds ontvangt. Dat wil niet zeggen dat de uitvoering van de taken in het sociaal domein de gemeente geen financiële problemen heeft opgeleverd. In de begrotingen en jaarrekeningen is door Beek veel aandacht besteed aan het financiële saldo van de uitvoering van de taken in het Sociaal Domein, waarbij voor het egaliseren van de saldi met de reserve Sociaal Domein wordt gewerkt. Beek geeft in paragraaf 9 "Plan van Aanpak sociaal domein" van de jaarrekening 2019 een integrale terugblik op de realisatie van het plan van aanpak voor 2019. In samenwerking met W&I van de gemeente Sittard-Geleen en het Werkgevers Service Centrum is gezamenlijk gewerkt aan het verminderen van het aantal bijstandsgerechtigden. Het is in 2019 gelukt om het aantal bijstandsgerechtigden met 22 personen te laten afnemen (gepland 10 personen). Maar de gemeenten geeft aan dat de gebudgetteerde bezuinigingen WMO en de Jeugdzorg niet gehaald zijn.

Beek wil ook in de volgende jaren gestaag verder gaan met het realiseren van de ambities bij het Sociaal Domein. Beek wil het wijkgericht werken verder doorontwikkelen, maar door de Coronamaatregelen is dit stil komen te liggen. Tegelijkertijd kwamen in meerdere gezinnen problemen duidelijker naar voren.

Tevens heeft het direct effect op de werkgelegenheid. Op korte termijn zal het aantal bijstandsgerechtigden snel en fors toenemen. In de kaderbrief 2021 is vermeld dat het de taak van de gemeente is om de sociale transformatie af te ronden en financieel betaalbaar te houden, en een nieuwe fysieke transformatie van de woningmarkt, maatschappelijke voorzieningen en verduurzaming op te starten.

Het gemeentefonds

De uitkeringen uit het gemeentefonds zijn met de decentralisaties in 2015 nog belangrijker voor de gemeenten geworden. Naast de algemene uitkering waren sinds 2015 ook de decentralisatie- en integratie-uitkeringen omvangrijke uitkeringen voor de gemeenten. Vanaf 2019 met de integratie van grote delen van de integratie-uitkering sociaal domein en van de totale integratie-uitkering WMO in de algemene uitkering, is de algemene uitkering nu veruit de grootste en belangrijkste uitkering aan gemeenten.

De toe- of afname van de algemene uitkering bepaalt dan ook in belangrijke mate hoe de financiële positie van een gemeente zich ontwikkelt. En de algemene uitkering kan door allerlei ontwikkelingen wijzigen.

Twee keer per jaar wordt het accres aangepast, in mei en in september. Het accres is de vertaling van de afspraak tussen het Rijk en de VNG van een gelijke procentuele ontwikkeling van de rijksuitgaven en het gemeentefonds. Zo heeft het regeerakkoord 2017 door die koppeling tot een forse toename van het accres geleid vanaf 2018. Als het Rijk meer uitgeeft dan eerder geraamd, dan gaat het accres omhoog. Geeft het Rijk minder uit, bijvoorbeeld door bezuinigingen, lagere loon- en prijsstijgingen of door vertraging bij het uitvoeren van beleid, dan gaat het accres omlaag. Die bijstellingen kunnen best fors zijn en zeker als een accres voor het lopende begrotingsjaar sterk daalt, kan het voor gemeenten moeilijk zijn hun begroting in evenwicht te houden.

Op dit moment zien we dat het Rijk er niet in slaagt de beleidsintensiveringen volledig te realiseren. Er treedt onder uitputting bij de rijksuitgaven op. Hierdoor gaat het accres van het lopende of zelfs het voorgaande jaar omlaag. VNG en Rijk hebben hier een voorlopige oplossing voor gezocht, maar daar geen overeenstemming over bereikt. Overigens lijkt het gebruik van het instrument 'begrotingsreserves' door het Rijk het probleem voor 2019 te beperken. De meicirculaire 2020, die na de afronding van dit rapport zal verschijnen, zal hier duidelijkheid over moeten geven. Een structurele oplossing van dit probleem zal door een herziening van de normeringssystematiek van het gemeentefonds moeten worden gerealiseerd. Die normeringssystematiek wordt momenteel geëvalueerd.

Sinds 2015 heeft ook de uitputting van het BTW-Compensatiefonds (BCF) gevolgen voor de algemene uitkering. Moet er uit het BCF meer BTW aan gemeenten (en provincies) worden gecompenseerd dan er in het BCF zit, dan wordt het tekort aan het gemeentefonds (en provinciefonds) onttrokken. Omgekeerd gaat een overschot bij het BCF naar het gemeentefonds (en provinciefonds). Vanaf 2019 wordt de eerste raming van de uitputting van het BCF alleen voor het lopende jaar in de septembercirculaire opgenomen.

Bij een geraamde onderuitputting van het BCF gaat de raming van de algemene uitkering van het lopende jaar omhoog. In de meicirculaire van het jaar daarna vindt de afrekening plaats en wordt het verschil met de raming uit de septembercirculaire via de algemene uitkering van het dan lopende jaar verrekend. Tot nu toe is er steeds sprake van onderuitputting en worden er dus bedragen aan de algemene uitkering toegevoegd. Maar tot nu toe komt de afrekening altijd lager uit dan de raming en wordt de algemene uitkering in het jaar erna dus verlaagd. Daarom neemt Beek de stelpost BCF niet meer op in de algemene uitkering, gezien de slechte onderbouwing/werkwijze door het ministerie.

Aanpassing van het verdeelmodel van de algemene uitkering kan voor individuele gemeenten grote gevolgen hebben, in positieve of negatieve zin. Meestal wordt een aanpassing over drie jaar uitgesmeerd en worden gemeenten met heel grote negatieve gevolgen eenmalig gecompenseerd. Verdeelmodellen worden meestal na een vier à vijf jaar opnieuw onderzocht en bijgesteld.

Dit punt is op dit moment actueel. De verdeling van de totale algemene uitkering, bestaande uit de meeste middelen voor de taken in het sociaal domein en de middelen voor de klassiek taken van de gemeenten, wordt sinds begin 2019 onderzocht. De uitkomsten van de eerste onderzoeken leidden tot grote herverdeeldeffecten ten gunste van de grote steden en ten nadele van de plattelandsgemeenten. De modellen leidden niet altijd tot een betere verdeling en oplossing van knelpunten en daarom is besloten deze uitkomsten niet te gebruiken voor een nieuwe verdeling vanaf 2021. Er komen nieuwe onderzoeken en eind 2020 moet duidelijk zijn hoe de verdeling vanaf 2022 eruit gaat zien.

Hoewel alle mutaties in de algemene uitkering volgens regels en afspraken verlopen en er ook altijd bestuurlijk overleg over plaatsvindt, kunnen de aanpassingen voor gemeenten aanzienlijk zijn. Bovendien zijn de grootte en de richting van de mutaties niet altijd ruim van tevoren bekend. Sommige mutaties moeten toch op korte termijn verwerkt zijn.

Het toegenomen belang van de algemene uitkering dwingt de gemeente de mutaties steeds goed in beeld te hebben. Beheersing is voor afzonderlijke gemeenten niet mogelijk. Wel is na te gaan of beperking van de risico's een mogelijkheid is. Dat kan bijvoorbeeld door voor het BCF geen ramingen op te nemen en door accressen lager te ramen als er aanwijzingen zijn dat door onderuitputtingen bij het Rijk de accressen lager gaan uitkomen.

Demografische ontwikkelingen

Beek heeft een aparte paragraaf Demografische ontwikkelingen.

Sittard-Geleen ontvangt in de jaren 2016 tot en met 2020 als centrumgemeente de jaarlijkse decentralisatie-uitkering bevolkingsdaling (DUB) van € 765.000 voor 4 gemeenten in de Westelijke Mijnstreek. In Beek is de DUB gekoppeld aan de portefeuille Wonen/Volkshuisvesting, waarmee de wethouders Wonen in het Bestuurlijk Overleg Wonen Westelijke Mijnstreek de verdeling van de uitgave van de middelen bewaken. In het Bestuurlijk overleg van 3 mei 2017 is besloten dat de DUB-middelen in twee delen worden opgedeeld: 75% van het jaarlijks aandeel wordt subregionaal ten behoeve van de 4 gemeenten besteed (subregionale deel) en 25% van het jaarlijks aandeel wordt in gelijke delen over de 4 gemeenten gedeeld (gemeentelijk deel per jaar € 47.827, in totaal in 5 jaar € 239.135).

Het gemeentelijke deel mag naar eigen inzicht van de gemeente worden uitgegeven, zolang het betrekking heeft op de effecten van bevolkingsdaling en de actie worden gedeeld in het BOWonen Westelijke Mijnstreek. Het subregionale deel wordt ten behoeve van de 4 gemeenten aangewend. Het aantal inwoners van Beek daalt nog steeds, maar ook verandert de samenstelling van de bevolking. Het aantal ouderen stijgt en het aantal jongeren, maar geleidelijk ook het aantal inwoners tussen 25 en 50 jaar daalt. Die veranderingen hebben op veel beleidsterreinen vergaande gevolgen.

Om op al die veranderingen goed en tijdig te reageren wordt veel van de gemeente gevraagd en is het dus ook nodig daar voldoende middelen voor te hebben.

Onze financiële systemen, ook voor de gemeente, zorgen er in de regel echter voor dat met meer inwoners, gebruikers, huizen e.d. er meer middelen beschikbaar komen. Bij krimp, maar ook bij een stabiel aantal inwoners gebeurt het omgekeerde. Dat maakt de financiële uitdaging van het goed begeleiden door de gemeente van de gevolgen van de demografische ontwikkelingen nog groter.

Omgevingswet

Recent is gemeld dat de invoering van de Omgevingswet is uitgesteld tot na 2021. We staan desondanks stil bij de invoering van de Omgevingswet.

De impact van de Omgevingswet is groot; het vraagt aandacht bij de ontwikkeling van bestuurlijke visies en plannen, de werkprocessen veranderen en de organisatie moet daarop aangepast worden.

Gemeenten zijn gewend om in de planvorming voor de leefomgeving te werken vanuit eigen, specifieke afwegingskaders. De Omgevingswet dwingt tot een meer integrale afweging. Er zijn nog tal van ingewikkelde knopen door te hakken. Denk aan het organiseren van regionale samenwerking, het regelen van budgetten, scholing en training, eventuele organisatieaanpassingen en de proceduredtijd die sowieso gemoeid is met het opstellen van ruimtelijke plannen.

Wij zien dat de nodige betrokken partijen volop bezig zijn met de voorbereidingen. Het is van groot belang om een goede inschatting te maken wat er op uw gemeente afkomt en u adequaat op deze wet voor te bereiden. Daarbij past ook de vraag wat de financiële gevolgen voor uw gemeente zullen zijn.

Wij adviseren dit proces nauwlettend te volgen en tijdig die besluiten te nemen die nodig zijn om de Omgevingswet in te voeren met de bijbehorende budgetten.

Duurzaamheid

De komende jaren ligt er een enorme opgave om Nederland duurzaam te maken. Tegengaan van klimaatverandering, aanpassen aan de gevolgen van klimaatverandering en een overgang naar een circulaire economie zijn hierbij essentieel. Verduurzamen van Nederland is daarbij de opdracht. Heel Nederland is aan zet. Om dat te realiseren is een samenhangende visie en aanpak per regio belangrijk. De verdeling van bevoegdheden tussen Rijk en decentrale overheden moet elkaar niet in de weg zitten, maar juist versterken. Inhoudelijke afspraken waar ook bedrijfsleven en maatschappelijke partijen verantwoordelijkheid voor dragen, zijn vastgelegd in het Klimaatakkoord. Een duurzaam Nederland vereist een fundamentele verandering in denken en doen.

Als we over verduurzaming spreken, dan hebben we het over een heel scala van maatregelen: energiezuinige straatverlichting, waterdoorlatende straatstenen, klimaatadaptief aanbesteden, gebruik circulaire materialen, gasloze wijken enzovoort. De ambities zijn groot, en de tijd is kort, zo moeten Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen in 2020 klimaatbestendig en waterrobuust handelen hebben vastgelegd in hun beleid, gemeenten moeten voor 2021 onder andere voor elke wijk een warmteplan opstellen en dit is nog maar slechts een deel van de opgave. Het uitvoeringsprogramma circulair van het Rijk vertaalt de 5 transitie-agenda's naar concrete acties en projecten voor de periode 2019 tot en met 2023.

Elke gemeente, provincie en ook waterschap werkt op dit moment binnen deze regio's samen met stakeholders aan een Regionale Energiestrategie (RES). De RES is een instrument om gezamenlijk te komen tot keuzes voor de opwekking van duurzame elektriciteit, de warmtetransitie in de gebouwde omgeving en de daarvoor benodigde opslag en energie infrastructuur.

De financiële dekking van de lasten die hier ook voor gemeenten door ontstaan, zal nog veel aandacht behoeven. Het Rijk verwacht dat decentrale overheden een groot deel van de groei van de algemene uitkering ten goede laten komen aan klimaatbeleid en de energietransitie. Decentrale overheden gebruiken de accressen naar eigen inzicht om de financiële kant van hun wensen én problemen te regelen. Bij de besteding van geld voor duurzaamheid zullen zij moeten inzetten op het energieneutraal, klimaatbestendig en circulair maken van Nederland. Een opgave waar veel geld voor nodig zal zijn.

De raad van Beek heeft in april 2020 de verordening Duurzaamheidsleningen uit 2009 en 2011 gewijzigd in Verordening Stimuleringsregeling Duurzaam Beek 2020 waardoor naast particuliere woningeigenaren Beekse verenigingen en stichtingen tegen een gunstige rente geld kunnen lenen voor het verduurzamen van hun woning en panden. Het gestort bedrag in het revolverend fonds SVn bedraagt € 700.000 waarvan het beschikbaar saldo in maart 2020 € 187.000 bedraagt. Dus in Beek is veel gebruik gemaakt van deze mogelijkheid want oorspronkelijk werd in 2011 € 450.000 beschikbaar gesteld.

Tabel 3.1.3 Financiële effecten uit de paragrafen

Paragraaf	Begroting	Meerjarenraming
Lokale heffingen	☺	☺
Weerstandsvermogen en risicobeheersing	☺	☺
Onderhoud kapitaalgoederen	☺	☺
Financiering	☺	☺
Bedrijfsvoering	☺	☺
Verbonden partijen	☺	☺
Grondbeleid	☹	☹

Betekenis symbolen en afkortingen: ☺ = positief, ☹ = neutraal; ☹ = negatief.

Uit de tabel blijkt dat in zijn algemeenheid er voor het begrotingsjaar 2020 veel positieve gezichtjes te zien zijn. Alleen bij grondbeleid is een neutraal gezichtje te zien. Voor de meerjarenraming zijn er vijf lachende gezichtjes en twee neutrale gezichtjes. Lachende gezichtjes geven aan dat het onderwerp van de paragraaf in goed is toelicht, geen financiële problemen voor de begroting of meerjarenraming oplevert en er geen bijzondere risico's zijn. De 'neutrale gezichtjes' in de kolom Meerjarenraming hebben vooral te maken met onze constatering, dat de meerjarige financiële effecten niet altijd duidelijk zichtbaar zijn gemaakt.

Jaarrekeningresultaten

Wij vinden het belangrijk om terug te kijken naar behaalde rekeningresultaten. Negatieve jaarresultaten kunnen een indicator zijn voor een financiële probleemsituatie. Overschotten kunnen een probleemsituatie verhullen. Daarom kijken wij ook naar de wijze hoe de tekorten tot stand zijn gekomen en of toch sprake is van een structureel tekort. In de navolgende tabel worden de door de raad vastgestelde gepresenteerd.

Tabel 3.1.4 Terugblik jaarrekening 2016-2019 (bedragen * € 1.000)

Jaarrekening	Rekening 2016	Rekening 2017	Rekening 2018	Rekening 2019
Jaarrekeningresultaat	335	471	-1.949	3.389

De positieve resultaten bij de jaarrekeningen 2016 en 2017 worden veroorzaakt doordat er meer incidentele voordelen dan nadelen zijn ontstaan. De negatieve uitschieter in de jaarrekening 2018 is toe te schrijven aan de tekorten op het sociaal domein. De positieve uitschieter in 2019 is met name te danken aan het feit dat de APG-beleggingen met een boekwinst van € 2,245 miljoen zijn verkocht en de decembercirculaire van het gemeentefonds € 484.700 een positief saldo opleverde. Nu gaan we in deze

paragraaf nog in op het wettelijke toetspunt voor de financiële uitkomst van de begroting en meerjarenraming.

Indicatoren voor evenwicht

Al eerder hebben wij het structurele evenwicht als een belangrijke factor in onze analyses genoemd. Wij gaan hier nog verder op in. Ons toezicht kent een belangrijke indicator voor evenwicht:

- structureel en reëel evenwicht voor het begrotingsjaar en de meerjarenraming.

Structureel en reëel evenwicht voor het begrotingsjaar

Structureel en reëel evenwicht is in de huidige Gemeentewet / Gemeenschappelijk Toezichtkader “Kwestie van evenwicht” het geldende beoordelingscriterium. Met structureel evenwicht bedoelen wij de situatie waarin:

- ten minste alle structurele lasten worden gedekt door structurele baten en
- incidentele lasten kunnen worden gedekt door incidentele baten (waaronder onttrekkingen aan de algemene reserve).

Met het criterium reëel evenwicht beoordelen wij ook de kwaliteit van de begroting en meerjarenraming. Dit houdt in dat gekeken wordt naar het realiteitsgehalte en de volledigheid van de geraamde baten en lasten. Bij de beoordeling van de realiteit en de volledigheid van de ramingen zijn in beginsel ook alle risico's die het structurele evenwicht in gevaar kunnen brengen relevant voor ons. Of de ramingen reëel zijn, toetsen wij verder onder meer aan de hand van de paragrafen en de uiteenzetting van de financiële positie.

Op basis van deze beoordeling kunnen wij voor de bepaling van het structureel en reëel evenwicht het door de gemeente geraamde en gepresenteerde resultaat, zowel voor de begroting als voor de meerjarenraming, corrigeren.

Uit onze analyse blijkt, dat Beek niet aan deze voorwaarde voldoet in begrotingsjaar 2020.

Structureel en reëel evenwicht voor het begrotingsjaar Beoordeling: onvoldoende
--

Structureel en reëel evenwicht voor de meerjarenraming

Met dit structureel en reëel evenwicht bedoelen wij de situatie waarin alle jaren van de meerjarenraming structureel en reëel in evenwicht zijn.

Uit onze analyses blijkt, dat deze situatie in Beek wel geldt.

Structureel en reëel evenwicht voor de meerjarenraming Beoordeling: goed

3.2. Analyse vermogen

Onderzoek	Begroting	Meerjaren-raming	Strategisch	Tactisch	Operationeel	Algemeen oordeel	Ontwikkeling
Vermogen	😊	😊	Onvoldoende	Goed	Goed	😐	➔

Conclusie

Beek geeft in het begrotingsproces goed inzicht in haar vermogen. De raad krijgt inzicht in de bedragen die toegevoegd of onttrokken worden aan de reserves en voorzieningen per programma en in meerjarige overzichten. Wij beoordelen de stuurinformatie op tactisch niveau ook als goed. Of de gemeente meerjarig inzicht biedt in haar vermogen (en risico's) is informatie op operationeel niveau. Beek geeft dit inzicht en daarom beoordelen we de informatie op operationeel niveau ook als goed.

De nota reserves en voorzieningen 2015-2018 is niet meer actueel. Volgens de verordening 212 uit 2019 dient Beek over een actuele nota reserves en voorzieningen te beschikken. Beek heeft hiermee niet voldaan aan haar eigen verordening 212. Daarom beoordelen we de stuurinformatie op strategisch niveau als onvoldoende. In het coalitieakkoord 2018-2022 is ten aanzien van de financiën bepaald dat het financiële beleid gericht is op een duurzaam begrotingsevenwicht en het op peil houden van het weerstandsvermogen van de gemeente.

De vermogenspositie oftewel de weerstandsratio is weer ruim voldoende door het positieve rekeningssaldo van € 3,389 miljoen over 2019. De forse daling van de algemene reserve in 2018 wordt veroorzaakt door de onttrekking van ruim € 5,4 miljoen waarvan bijna € 5 miljoen toegevoegd is aan de reserve dekking kapitaallasten investeringen. Door de stelsel wijziging bedragen de gedekte afschrijvingslasten van de investeringen uit de reserve dekking kapitaallasten in de begroting 2021 € 507.000.

Beek heeft in 2019 een kasgeldlening van € 6 miljoen omgezet in een langlopende lening van € 10 miljoen. Tot dusver beschikte Beek niet over langlopende leningen en werden de investeringen gedekt met eigen vermogen.

Op basis van onze analyse de volgende aanbeveling

- actualiseer de nota reserves en voorzieningen.

Waarom onderzoek naar vermogen?

Het vermogen heeft bij gemeenten een andere rol dan bij bedrijven. Bedrijven streven naar vermogensvergroting met als doel: continuïteit waarborgen. Via de exploitatie trachten zij inkomsten te verwerven. Het accent ligt daardoor op het vermogen/de balans.

Voor gemeenten is, vanwege het inkomensbestedend karakter voor realisatie van maatschappelijke doelen, de exploitatie het belangrijkste. Het vermogen is secundair. Toch is een juist inzicht in de gemeentelijke vermogenspositie belangrijk om de financiële positie te kunnen beoordelen. Hoe gaat de

gemeente Beek om met haar reserves en voorzieningen? Beschikt zij over voldoende weerstandscapaciteit om eventuele tegenvallers op te vangen?

Onderzoek en bevindingen

In deze paragraaf kijken we naar het beleid met betrekking tot reserves en voorzieningen, de omvang van de reserves en voorzieningen en de ontwikkeling daarvan in de afgelopen jaren en volgens de begroting 2020 en de meerjarenraming 2021-2023.

Functies reserves en voorzieningen

We vermelden nu eerst een aantal functies van reserves en voorzieningen.

Functies zijn:

- de bufferfunctie. Vooral een reserve zonder bestemming kan gebruikt worden om tegenvallers op te vangen zonder dat daarvoor gelijk een bezuiniging hoeft te worden aangebracht. De bufferfunctie is van belang voor het weerstandsvermogen van de gemeente. Daarbij kijken we welke weerstandscapaciteit beschikbaar is om risico's op te vangen. De algemene reserve is de meest beschikbare weerstandscapaciteit, omdat aan het geld in de algemene reserve nog geen enkele bestemming is gegeven;
- de bestedingsfunctie. Door vooraf te sparen voor een bepaalde, grote uitgaaf is zo'n incidentele uitgaaf mogelijk zonder dat de begroting daardoor uit het evenwicht raakt;
- de financierings- en inkomensfunctie. De gelden in de reserves en voorzieningen staan in de regel niet op de bank als 'spaarpotjes', maar worden primair bij de gemeente gebruikt om de investeringen te financieren: de financieringsfunctie. Het voordeel hiervan is dat de gemeente bij de financiering van haar investeringen geen gevolgen ondervindt van schommelingen in de rentestand op de (geld- en) kapitaalmarkt. De begroting is hierdoor minder gevoelig voor renteschommelingen. De inkomensfunctie ontstaat doordat met reserves en voorzieningen rentelasten worden vermeden;
- de verplichtingenfunctie. Deze functie geldt voor voorzieningen. De gemeente moet een voorziening vormen, omdat ze een verplichting is aangegaan, waarvoor ze een toereikend bedrag opzij moet zetten;
- de egalisatiefunctie. Met een reserve en voorziening kunnen schommelingen van jaar op jaar van lasten en baten, in de exploitatie worden gladgestreken. Tarieven of het resultaat worden zo geëgaliseerd.

We geven nu een beschrijving van de landelijke en eigen regelgeving voor reserves en voorzieningen en de wijze, waarop de gemeente deze regels toepast.

Landelijke regels

De landelijke kaderstelling voor reserves en voorzieningen is beperkt van omvang. In het BBV is bepaald wanneer sprake is van een reserve en wanneer van een voorziening. Verder is geregeld welk soort reserves en welk soort voorzieningen mogelijk zijn. Over de omvang is echter voor reserves niets geregeld. Voorzieningen moeten de omvang hebben die overeenkomt met de verplichting, waarvoor de voorziening is gevormd. Aan voorzieningen mag dan ook geen rente worden toegevoegd, tenzij het een voorziening tegen contante waarde is.

In het BBV is in de artikelen 20 en 22 geregeld dat in de begroting een (meer)jarig overzicht moet zijn opgenomen met de stand en het gespecificeerde verloop van de reserves en voorzieningen.

Zowel voor reserves als voorzieningen geldt dat deze (in principe) niet negatief kunnen zijn. Als een reserve of voorziening toch negatief wordt, dan moet de gemeente ervoor zorgen dat hier zo snel mogelijk een eind aan komt. Als dat langer gaat duren, te denken valt aan langer dan één jaar, dan zullen wij met de gemeente overleg voeren om tot afspraken te komen over de soort en de duur van de noodzakelijke maatregelen. Volgens ons gemeenschappelijk financieel toezichtkader GTK 2020 zal een negatieve algemene reserve, waarbij het meer dan vier jaar gaat duren om deze weer positief te krijgen, altijd tot preventief toezicht leiden.

Ook in het GTK 2020 is niets bepaald over de omvang van reserves. In het toezichtkader gaan we er wel vanuit dat de raad beleid rond het weerstandsvermogen heeft bepaald en dat de gemeente een werkend systeem van risicomanagement heeft. Daarmee bepaalt elke gemeente voor haar eigen situatie hoe groot de beschikbare weerstandscapaciteit moet zijn. De (incidentele) beschikbare weerstandscapaciteit bestaat meestal geheel of grotendeels uit de algemene reserve. Indirect zegt het toezichtkader dus wel iets over de omvang van de algemene reserve, maar dat is geheel afhankelijk van het risicoprofiel van de gemeente.

In paragraaf 4.2 kijken we naar het weerstandsvermogen van Beek. Daar constateren we dat de gemeente beleid rondom weerstandsvermogen heeft vastgesteld, maar dat dit beleid nog in 2020 geactualiseerd moet worden.

Tot zover de landelijke kaders. Nu kijken we welke kaders Beek zelf heeft gesteld met betrekking tot het vermogen.

Eigen regels

In de Financiële verordening gemeente Beek 2019 is in artikel 9 “Reserves en voorzieningen” het navolgende bepaald:

1. In de programmabegroting en jaarstukken vindt geen rentetoerekening aan de taakvelden plaats over de reserves en voorzieningen;
2. Het college biedt de raad een nota reserves en voorzieningen aan. De raad stelt de nota vast. De nota behandelt in ieder geval:
 - a. het doel, de omvang, de vorming en besteding van reserves;
 - b. het doel, de omvang, de vorming en besteding van voorzieningen.
3. Bij het vormen van een nieuwe reserve of voorziening wordt vanaf dat moment in de bijlage bij de P&C-documenten het doel, de omvang, de vorming en de besteding nader toegelicht.
4. Indien een gereserveerd bedrag in de reserve dekking kapitaallasten voor een investeringsvoornemen binnen de aangegeven looptijd niet (volledig) heeft geleid tot een investering, valt dit deel van de reserve van de reserve dekking kapitaallasten vrij en wordt dit aan de algemene reserve toegevoegd.

Op strategisch niveau kijken we bij deze analyse of de gemeente een door de raad vastgestelde visie heeft op haar reserves en voorzieningen. De nota reserves en voorzieningen 2015-2018 is niet meer actueel. Het reservebeleid van Beek is kort samengevat als volgt:

- het aantal reserves en voorzieningen blijft zo beperkt mogelijk. Het reserve- of voorzieningeninstrument wordt slechts toegepast indien dit duidelijk voordelen biedt boven raming binnen de meerjarenbegroting;
- de instelling van een nieuwe reserve of voorziening wordt voorzien van een duidelijke doelstelling;

- bij de instelling van een reserve of voorziening, wordt de gewenste voeding en beschikking afzonderlijk en in onderlinge relatie tot elkaar nadrukkelijk onderbouwd;
- de egalisatievoorzieningen worden vanuit de exploitatie gevoed op basis van de beheerplannen of andere verplichtingen waarvan de omvang bekend is;
- de bespaarde rente van een reserve of voorziening wordt ten gunste gebracht van de exploitatie en ingezet als algemeen dekkingsmiddel;
- het College van Burgemeester en Wethouders is gemandateerd tot het doen van onttrekkingen aan reserves tot ten hoogste 10% van het saldo per reserve per jaar, volgens de laatst vastgestelde jaarrekening met een maximum van € 25.000;
- de portefeuillehouder is gemandateerd tot het doen van onttrekkingen aan reserves tot ten hoogste 10% van het saldo per reserve per jaar volgens de laatst vastgestelde jaarrekening met een maximum van € 2.500.

We kijken of er afstemming heeft plaatsgevonden met de strategische visie. Beek heeft de strategische visie oftewel de Toekomstvisie 2010-2030 genaamd "Ondernemend Beek veelzijdig en vitaal in Zuid-Limburg" op 10 december 2009 vastgesteld. In deze visie is geen relatie gelegd met de nota reserves en voorzieningen. Wel is vermeld dat deze toekomstvisie leidend is voor de gemeente bij het verder ontwikkelen van beleid en bij het nemen van tal van dagelijkse beslissingen.

Ook in het coalitieakkoord wordt de strategische visie niet expliciet genoemd maar de in de strategische visie opgenomen ambities en speerpunten komen in het coalitieakkoord wel aan bod. In de toekomstvisie is aangegeven dat een beleidsagenda wordt opgesteld met een horizon van vijf jaar. In het coalitieakkoord 2018-2022 is ten aanzien van de financiën bepaald dat het financiële beleid gericht is op een duurzaam begrotingsevenwicht en het op peil houden van het weerstandsvermogen van de gemeente.

Reserves en voorzieningen 2016-2023

Na de regelgeving en de toepassing ervan kijken we nu naar de praktijk, met om te beginnen de stand van de reserves en voorzieningen in de periode 2015-2023. Daarvoor staan hieronder de tabellen 3.2.1 en 3.2.2. In de eerste tabel staan de realisatiecijfers met betrekking tot de reserves en voorzieningen uit de jaarstukken 2016-2019. Dit zijn steeds cijfers per 31 december van het vermelde jaar, vóór de resultaatbestemming. Dat wil zeggen dat de resultaten nog niet aan reserves zijn toegevoegd of onttrokken en dus nog niet zijn meegeteld in de standen.

Tabel 3.2.1 Terugblik reserves en voorzieningen 2016-2019, stand per 31-12 (bedragen * € 1.000)

Jaar	R2016	R2017	R2018	R2019
Algemene reserve	11.767	9.257	4.320	3.925
Bestemmingsreserves:	18.529	19.307	23.534	20.949
waarvan voor dekking kapitaallasten	10.485	14.144	18.244	16.341
waarvan reserve grondexploitatie	750	750	750	375
Gerealiseerd resultaat	335	471	-1.949	3.389
Voorzieningen	6.505	6.749	6.964	7.488
Totaal	37.136	35.784	32.869	35.751

Over het verloop van de reserves en voorzieningen merken wij het volgende op:

- de forse daling van de algemene reserve in 2018 wordt veroorzaakt door de onttrekking van ruim € 5,4 miljoen waarvan bijna € 5 miljoen toegevoegd is aan de reserve dekking kapitaallasten investeringen;
- de onttrekking aan de reserve kapitaallasten bedraagt in 2019 meer dan € 2,2 miljoen daarop dient een storting van bijna € 129.000 t.l.v. de exploitatie in mindering worden gebracht;
- in 2019 is voor de vaste activa met betrekking tot gebouwen een restwaarde ingevoerd. Een aantal vaste activa wordt gedekt voor het afschrijvingsdeel door de reserve dekking kapitaallasten. Door de invoering van de restwaarde wordt niet meer afgeschreven tot € 0 maar tot 15% van de oorspronkelijke waarde. Hierdoor kan het deel van de restwaarde vrijvallen uit de reserve dekking kapitaallasten. De afgelopen jaren is meerdere keren een bedrag onttrokken uit de algemene reserve om de reserve dekking kapitaallasten te voeden (technische maatregel). Daarom wordt de vrijval uit de reserve dekking kapitaallasten nu weer gestort in de algemene reserve. Op basis van de vaste activa staat rekening 2018 is het exacte bedrag berekend van € 1.122.965;
- in de jaarrekening 2019 is in de activastaat is de "schrootwaarde" nog niet zichtbaar en bedragen de afschrijvingslasten van de scholen € 62.000 t.o.v. € 218.000 in de jaarrekening 2018. Dus is de restwaarde systematiek doorgevoerd en Beek € 150.000 ruimte heeft gekregen in de exploitatie.
- bij de stelselwijziging van gebouwen is ook de afschrijvingstermijn teruggebracht van 60 jaar naar 50 waarvoor € 128.751 aan de algemene reserve is onttrokken;
- door de stelsel wijziging bedragen de afschrijvingslasten van de investeringen die gedekt worden uit de reserve kapitaallasten in de begroting 2021 € 507.000;
- aan de algemene reserve is bij het vaststellen van de begroting 2019 € 1,175 miljoen toegevoegd uit onttrekkingen aan de reserves resultaat OLV plein, FWI en exploitatie verliezen bestemmingsplannen;
- in totaal is in 2019 aan de algemene reserve € 0,723 miljoen ten gunste van de exploitatie onttrokken en € 1,949 miljoen als gevolg van het negatieve rekeningsaldo 2018;
- de toename bij de voorzieningen is een gevolg van hogere stortingen in de voorzieningen onderhoud kapitaalgoederen dan onttrekkingen.

Tabel 3.2.2 Reserves en voorzieningen 2020-2023, stand per 1-1 (bedragen * € 1.000)

Jaar	B2020	B2021	B2022	B2023
Algemene reserve	3.602	3.602	3.602	3.602
Bestemmingsreserves:	19.594	19.691	19.160	18.589
Waarvan voor dekking kapitaallasten	16.341	15.774	15.132	14.489
Voorzieningen	7.560	8.274	8.934	9.779
Totaal	30.756	31.567	31.696	31.970

Over het verloop van de reserves en voorzieningen merken wij het volgende op:

- het totaal aan reserves en voorzieningen neemt toe omdat de stortingen in de egalisatie voorzieningen kapitaalgoederen in 2020 meer dan € 1 miljoen bedragen en de onttrekkingen maar € 341.000 bedragen;
- aan de onderhoudsvoorziening rioleringen worden meerjarig wel de reguliere stortingen toegevoegd maar geen onttrekkingen.

3.3. Analyse stuurinformatie

Conclusie

De gemeente beschikt over goede instrumenten om financieel in control te kunnen zijn. De navolging van het collegeprogramma, de planning en control-cyclus laten zien dat er voldoende aandacht is voor de bedrijfsvoering en de organisatie. Het is van belang dat de raad zijn kaderstellende en controlerende rol actief blijft uitoefenen en daartoe over goede stuurinformatie kan beschikken. Op zowel strategisch, tactisch als operationeel niveau wordt gemiddeld goed gescoord, waarbij op strategisch vlak ook de kwaliteit van het coalitieakkoord 2018-2022 en het collegeprogramma 2018-2022 en de strategische visie 2030 zijn meegewogen. De vertaling van het coalitieakkoord 2018-2022 (inclusief het collegeprogramma 2018-2022) komt in de stukken duidelijk tot uitdrukking. Onder meer de wijze van doorontwikkeling van de begroting en de verdere uitwerking/actualisering van de (integrale) strategische visie op de toekomst naar de programma's laat zien dat de gemeente dit naar behoren oppakt. De ontwikkelingen in het Sociaal Domein komen uitgebreid aan de orde in de planning- en control cyclus. Waar we opmerkingen of aanbevelingen over de stuurinformatie hebben, hebben wij die in de desbetreffende paragrafen van hoofdstuk 3 en 4 opgenomen.

Op basis van onze analyse de volgende aanbeveling

- blijf kritisch kijken naar de strategische ontwikkelingen binnen de gemeente en stem de specifieke kaderstelling en informatiebehoefte hierop af.

Stuurinformatie

Oordeel strategisch: goed

Oordeel tactisch: goed

Oordeel operationeel: goed

Waarom onderzoek naar stuurinformatie?

Een gemeente is een complexe organisatie met een grote diversiteit aan producten en diensten. Om sturing te kunnen geven, is het van belang, dat de raad kaders stelt. Het is voor raad en college van groot belang om in control te zijn en om in control te blijven. Daarmee bedoelen we, dat de gemeente in staat is, sturing te geven aan haar financiële positie. Om dit te kunnen bereiken dient de raad invulling te geven aan zijn functies, namelijk de kaderstellende, de autorisatie-, de allocatie- en de controlerende functie. Om al deze functies adequaat te kunnen uitvoeren, zal de raad onder meer nota's en plannen vaststellen. Met de vaststelling van de verordening ex art. 212 Gemeentewet, de financiële beheersverordening, legt de raad de basis voor veel van deze kaders. Ook zal de gemeente over actuele (door de raad) vastgestelde beheerplannen moeten beschikken.

Onderzoek en bevindingen

Ons onderzoek richt zich op de randvoorwaarden om in control te kunnen zijn. Dit doen we door met name te kijken naar drie informatieniveaus: strategisch, tactisch en operationeel.

De raad stelt de kaders op basis van de strategische visie, het coalitieakkoord/collegeprogramma, interne en externe ontwikkelingen. Dit gebeurt met de programmabegroting, kaderstellende nota's en andere

beleidstukken. Het komt ook voor dat gemeenten de paragrafen uit de begroting een kaderstellende functie geven. Dit alles kan worden aangeduid als informatievoorziening op strategisch niveau.

Om de doelstellingen te bereiken, is informatievoorziening op tactisch niveau nodig. Hiermee kunnen beslissingen worden genomen die betrekking hebben op het toewijzen van middelen, vaststellen van procedures, budgetten en de beoordeling ervan.

De informatiebehoefte wordt dus bepaald door de informatie die nodig is om de doelstellingen mogelijk te maken. Deze wordt in de regel verschaft op het niveau van verordeningen, paragrafen en programma's.

Om uiteindelijk de juiste beslissingen te kunnen nemen of om bijsturing te kunnen geven, zijn vaak meer gedetailleerde gegevens nodig. Kwaliteit en tijdigheid van deze informatie zijn belangrijk en moeten afgestemd zijn op de informatie die nodig is om de juiste beslissingen te kunnen nemen in lijn met de doelstellingen van de programmabegroting. Dit is informatievoorziening op operationeel niveau.

In ons onderzoek is onze aandacht met name uitgegaan naar die onderwerpen die voor sturing op de financiële positie belangrijk zijn en bovendien bij elke gemeente voorkomen.

In onderstaande tabel 3.3.1 zijn de resultaten van ons onderzoek naar stuurinformatie samengevat.

Tabel 3.3.1 Resultaten onderzoek stuurinformatie begroting 2020

Stuurinformatie	Strategisch	Tactisch	Operationeel	WF
Begroting en meerjarenraming	Goed	Goed	Goed	7
Vermogen	Onvoldoende	Voldoende	Goed	3
Lokale heffingen	Goed	Goed	Goed	1
Weerstandsvermogen en risicobeheersing	Goed	Goed	Goed	2
Onderhoud kapitaalgoederen	Goed	Goed	Goed	2
Financiering	Goed	Goed	Voldoende	1
Bedrijfsvoering	Goed	Goed	Goed	1
Verbonden partijen	Goed	Goed	Goed	2
Grondbeleid	Goed	Goed	Goed	1

De gewogen totaalbeoordeling van de stuurinformatie voor de negen onderdelen hebben we aan het begin van deze paragraaf vermeld:

- op strategisch niveau is de stuurinformatie goed;
- op tactisch is de stuurinformatie goed;
- op operationeel niveau is de stuurinformatie goed.

De wegingsfactor die we voor het totaaloordeel hebben gebruikt, staat in de laatste kolom van tabel 3.3.1. Daaruit blijkt dat de onderdelen die het meest direct de financiële positie weergeven, de begroting en meerjarenraming en het vermogen, in ons oordeel over de stuurinformatie het zwaarst wegen. Samen bepalen ze 50% van het oordeel.

De strategische stuurinformatie hebben we respectievelijk acht keer goed en een keer onvoldoende gegeven. De tactische en operationele stuurinformatie scoort acht keer goed en een keer voldoende. De scores worden bepaald door de volledigheid en begrijpelijkheid van de informatie in de begroting 2020 met betrekking tot het beoordeelde onderdeel. In het algemeen vinden wij dat de aanwezigheid van

cijfermatige informatie versterkt. Het gewogen gemiddelde van de negen scores is genoeg voor de score goed.

Samenvattend vinden we dat de raad van Beek over stuurinformatie beschikt die gemiddeld van goed niveau is.

Aandachtspunt is en blijft om de stuurinformatie te blijven verbeteren om aansluiting te blijven houden bij de informatiebehoefte van de raad aan het college. Dat betekent dat:

- continu moet worden gelet op veranderende behoeften;
- steeds moet worden afgewogen welke informatie wel en welke niet (meer) moet worden gegeven;
- moet worden gelet op de actualiteit van visiedocumenten, kadernota's e.d.

3.4. Analyse Wet- en regelgeving

Conclusie

Wij bekijken in deze paragraaf of de gemeente de wet- en regelgeving toepast die geldt voor de vaststelling en inzending van de begroting en jaarstukken (Gemeentewet) en de inrichting van de begroting (BBV). Ook gaan we na of de gemeente de op basis van de Gemeentewet verplichte verordening 212, 213 en 213a heeft en toepast. Tot slot kijken we naar de Rekenkamercommissie van Beek. De termijnbepalingen uit de Gemeentewet leeft Beek goed na. Ook de toepassing van het BBV beoordelen we als gemiddeld goed. We constateren wel enkele afwijkingen van de regels, maar deze zijn veelal van minder belang.

Beek heeft drie verordening op basis van de artikelen 212, 213 en 213a Gemeentewet. De raad heeft op 21 maart 2019 de financiële verordening 212 vastgesteld. In deze verordening worden geen termijnen gesteld voor het actualiseren van nota's.

De controleverordening 213 en de verordening op doelmatigheid en doeltreffendheid ex artikel 213a van de gemeente Beek zijn op 24 maart 2016 door de raad vastgesteld. Wij adviseren deze verordeningen om de vier jaar te actualiseren en dus in 2021 ter vaststelling voor te leggen aan de raad.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- in de verschillende paragrafen van de hoofdstuk 3 en 4 hebben we aanbevelingen gedaan over de toepassing van het BBV en verordening 212;
- actualiseer de verordeningen 213 en 213a uit 2016, geeft uitvoering aan de onderzoeken 213a GW en kijk daarbij of de verordening (nog) voldoet aan de wensen die Beek heeft, mede in relatie tot de onderzoeken door de Rekenkamercommissie.

Waarom onderzoek naar wet- en regelgeving?

Gemeenten moeten voldoen aan allerlei wet- en regelgeving. Vanuit financieel perspectief zijn met name die regels en wetten van belang die de gemeenteraad in zijn kaderstellende en controlerende taak ondersteunen. Vanuit onze toezichthoudende rol ligt de focus op termijnen van begroting en rekening, het navolgen van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten, aanwezigheid van de rekenkamerfunctie en de aanwezigheid van de verplichte verordeningen 212, 213 en 213a.

Wanneer een gemeente niet aan wettelijke verplichtingen voldoet, kan dit reden zijn om de gemeente onder preventief toezicht te stellen.

Onderzoek en bevindingen

In ons onderzoek gaan we allereerst in op de termijnen van inzending van de begroting en jaarrekening en toepassing van het BBV. Naast de wettelijke regelgeving hebben we de specifieke kaders getoetst waartoe de raad heeft besloten in de verordening 212, 213 en 213a.

Termijnen

Voor ons toezicht zijn er twee termijnen in de Gemeentewet opgenomen. Dat zijn de termijnen voor vaststelling en inzending van de begroting (art. 191, lid 2 Gemeentewet) en die van de jaarstukken (art. 200 Gemeentewet). De begroting 2020 is door de raad van Beek vastgesteld op 7 november 2019 en is door Gedeputeerde Staten van de Provincie Limburg ontvangen op 8 november 2019. Beek heeft op

25 juni 2020 de jaarstukken 2019 (inclusief controleverklaring) vastgesteld en de Provincie heeft deze stukken op 16 juli 2020 ontvangen. De gemeente leeft de termijnen goed na.

Termijnen Beoordeling: goed
--

BBV

Het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) beschrijft aan welke uitgangspunten en kwaliteitseisen de planning- en controlproducten van Beek moeten voldoen. Het BBV geldt vanaf de begroting 2004. De belangrijkste reden om op dat moment met nieuwe comptabiliteitsvoorschriften te komen was de invoering van het dualisme. Het BBV moet het elke gemeente mogelijk maken een begroting en jaarrekening te maken, waarmee de raad optimaal in staat is om zijn kaderstellende en controlerende taak uit te oefenen.

Het BBV bevat daarom een aantal uitgangspunten en kwaliteitseisen. De vormgeving van de planning- en controlproducten wordt echter grotendeels aan de gemeenten overgelaten. Elke gemeente moet zelf bepalen met welke invulling van de begroting zij in haar situatie het best de BBV-kwaliteitseisen realiseert. In 2016 is een grote aanpassing van het BBV doorgevoerd. De eerste aanpassingen zijn al bij de begroting 2016 van kracht geworden, maar het grootste deel van de wijzigingen is voor het eerst bij de begroting 2017 verplicht gesteld.

Belangrijke invalshoek bij de aanpassingen van het BBV is dat de begroting en jaarrekening voor de raad transparanter moeten worden om de kaderstellende en controlerende taak beter in te kunnen vullen.

Meer transparantie is te realiseren door informatie uit begroting en jaarrekening te kunnen vergelijken met andere gemeenten en om dat mogelijk te maken moet er meer uniforme informatie in begroting en jaarrekening te vinden zijn.

Daarmee is de vrijwel absolute vrijheid voor wat betreft de vormgeving van de informatie die het BBV tot deze aanpassing bood, losgelaten. Zo moeten er in de begroting en de jaarrekening financiële kengetallen staan, die exact zijn gedefinieerd, moeten er enkele tientallen beleidsindicatoren worden opgenomen en moeten begroting en jaarrekening, in een bijlage, naar taakvelden zijn ingedeeld, die ook zijn gedefinieerd.

De wijzigingen in het BBV hebben ook te maken met nieuwe wetten en de risico's die gemeenten in de economische crisis hebben gelopen.

Maar ook met het nieuwe BBV zal elke gemeente zelf moeten uitzoeken hoe de BBV-kwaliteitseisen kunnen worden gerealiseerd. Die zoektocht eindigt nooit, want de situatie verandert constant. En elke vier jaar is er een nieuwe raad met mogelijk nieuwe behoeften.

Op deze plaats gaan we meer in detail in of de begroting 2020 van Beek conform de relevante bepalingen uit het BBV is opgesteld. We gaan hier in op de afwijkingen en laten dus alles wat conform het BBV is gedaan onvermeld. We nemen in onderstaande opsomming ook zaken mee die in de begroting 2020 van Beek wel zijn opgenomen, maar ergens anders staan dan het BBV voorschrijft. We hebben de volgende afwijkingen vastgesteld:

- artikel 6, lid 1 De begroting bestaat ten minste uit:
 - a. de beleidsbegroting;
 - b. de financiële begroting.

Beek maakt geen onderverdeling in de begroting zoals voorgeschreven is in artikel 6, lid 1. De indeling van Beek bestaat uit een inleiding, financiële samenvatting/algemeen financieel perspectief en 6 programma's. Beek heeft naast de 7 verplichte paragrafen nog 3 paragrafen nl:

- 8. Monitoring 3 decentralisaties Sociaal Domein;
- 9. Taakstellingen en stelposten;
- 10. Demografische Ontwikkelingen.

Daarna volgen het meerjarig investeringsprogramma, de meerjarenraming 2020-2023 en 8 bijlagen;

- artikel 8, lid 1, onder b, het programmaplan bevat een overzicht van de algemene dekkingsmiddelen. De algemene dekkingsmiddelen zijn voor de jaren 2020-2023 te vinden in programma 11: meerjarenraming 2020-2023.

artikel 8, lid 1, onder c, het programmaplan bevat een overzicht van de kosten van overhead.

In bijlage 6 recapitulatie begrotingsevenwicht 2020 resp. de meerjarenraming 2020-2023 zijn de baten en lasten en het resultaat van alle door het BBV voorgeschreven taakvelden opgenomen. Dat geldt ook voor taakveld 0.4, Overhead.

- artikel 8, lid 1, onder d, het programmaplan bevat het bedrag voor de heffing voor de vennootschapsbelasting. Ook het taakveld Vennootschapsbelasting is in de bijlage 6: recapitulatie begrotingsevenwicht te vinden.
- artikel 8, lid 1, onder e, het programmaplan bevat het bedrag voor onvoorzien.
Beek heeft een post onvoorzien van € 100.000 volgens de recapitulatiestaat begrotingsevenwicht. Op basis van dit artikel moet elke gemeente een raming voor de post onvoorzien hebben. Deze raming moet afgestemd zijn op het beleid van de gemeente met betrekking tot dekking van lasten uit de post onvoorzien, de ervaringen ermee en de risico's, waardoor een beroep op onvoorzien aan de orde kan komen;
artikel 8, lid 5 is bepaald dat het overzicht van algemene dekkingsmiddelen ten minste de lokale heffingen (waarvan de bestedingen niet gebonden zijn) de algemene uitkering, dividend, saldo van de financieringsfunctie en overige algemene dekkingsmiddelen bevat, Deze informatie wordt niet gegeven;
- artikel 19, lid c en artikel 23, lid b. Een overzicht van de geraamde incidentele baten en lasten per programma voor het begrotingsjaar en de meerjarenraming, waarbij per programma ten minste de belangrijkste posten afzonderlijk worden gespecificeerd en de overige posten als een totaalbedrag kunnen worden opgenomen. Deze informatie ontbreekt.
- artikel 20, lid 2, onder a, in de uiteenzetting van de financiële positie en de toelichting moet afzonderlijk aandacht worden besteed aan de jaarlijks terugkerende arbeidskosten gerelateerde verplichtingen van vergelijkbaar volume. In de begroting 2020 is hier geen informatie over opgenomen.
- artikel 20, lid 2, onder b, in diezelfde uiteenzetting moet bij het onderdeel investeringen een onderscheid worden gemaakt in investeringen met een economisch nut en investeringen in de openbare ruimte met een maatschappelijk nut. Dit onderscheid wordt in bijlage 2: "Overzicht geactiveerde kapitaaluitgaven" niet gemaakt maar wel in het meerjarig investeringsprogramma. In de projectenlijst wordt dit onderscheid niet gemaakt.
- artikel 22, lid 2. In dit lid is bepaald dat artikel 20, tweede lid ook van toepassing is voor de meerjarenraming. Ook voor de meerjarenraming ontbreekt deze informatie.

Zoals al geschreven zijn we bij deze inventarisatie van afwijkingen erg op de letter gaan controleren. Wij tillen echter in de regel niet zwaar aan een andere plaats voor bepaalde informatie. Daarom zijn wij

ondanks de geconstateerde afwijkingen van oordeel dat in de begroting 2020 van Beek het BBV goed wordt gevolgd en toegepast. Voor een deel van de afwijkingen betreft het informatievragen die met de vernieuwing van het BBV aan de voorschriften zijn toegevoegd. We weten dat de aanpassing vanaf de begroting 2017 aan het vernieuwde BBV veel inspanning van de gemeenten heeft gekost. De opsomming toont dat bij de begroting 2021 nog enkele aanpassingen nodig zijn.

Minstens zo belangrijks als het voldoen aan de technische vereisten van het BBV is echter het antwoord op de vraag of de begroting de raad goed ondersteunt bij kaderstelling en controle. Wat is de informatiewaarde van de begroting voor de raad?. Wij, als toezichthouder kunnen die vraag natuurlijk niet beantwoorden. Dat kan alleen de raad. Wel kunnen wij nagaan of de begroting informatie bevat over aspecten die volgens het BBV de raad ondersteunt bij zijn kaderstellende en controlerende taak. Los van de inhoudelijke punten die formeel in de begroting te vinden moeten zijn, gaat het om zaken als 'goed leesbaar', 'consistent', 'toegankelijk' en 'begrijpelijk'. In het algemeen vinden wij dat de begroting van Beek in voldoende mate aan deze eisen voldoet. Voor dat oordeel kunnen we ook verwijzen naar onze beoordeling van de operationele stuurinformatie (paragraaf 3.3. en voor de verschillende onderdelen de paragrafen 3.1, 3.2 en 4.1 tot en met 4.7).

BBV Beoordeling: goed
--

Naast de algemeen geldende kaders die gesteld zijn in de Gemeentewet en het BBV, heeft de gemeente specifieke kaders gesteld in de verordeningen 212, 213 en 213a.

Financiële verordening ex artikel 212 Gemeentewet

De raad heeft op 21 maart 2019 de financiële verordening vastgesteld. In deze verordening geeft de raad de uitgangspunten voor het financieel beleid, het financieel beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie. Deze uitgangspunten zijn van strategisch belang voor de financiële huishouding van de gemeente. Een belangrijk aandachtspunt van het financiële beheer is de administratieve organisatie en de interne controle. In de verordening 212 zijn geen termijnen waarop een nota c.q. statuut moet worden geactualiseerd termijnen. Marc, idem Kerkrade maar daar is niet opgemerkt

Het is van belang dat de gemeente handelt conform haar eigen regelgeving. De gemeente heeft bij de jaarrekening 2016, 2017, 2018 en 2019 voor de financiële rechtmatigheid een goedkeurende controleverklaring gekregen. Dit zegt iets over de tactische en operationele bedrijfsvoering. De gemeente heeft een beheersingsmechanisme waarmee naleving van alle relevante Wet- en regelgeving (en daarmee dus het rechtmatig handelen) in belangrijke mate is gewaarborgd.

Controleverordening ex artikel 213 Gemeentewet

De controleverordening van de gemeente Beek op 24 maart 2016 door de raad vastgesteld. Met deze verordening heeft de raad de regels vastgelegd voor de controle op het financieel beheer en op de inrichting van de financiële organisatie. In het kader van de controle stelt de raad het programma van eisen vast. Met het programma van eisen geeft de raad de accountant de toetsingscriteria voor zijn controle op de rechtmatigheid. We hebben de toepassing van de controleverordening niet beoordeeld,

maar we zijn in het accountantsverslag 2019 nergens opmerkingen tegengekomen dat er problemen zijn met de uitvoering van de controleverordening.

Beek heeft bij de jaarstukken 2019 ook voor de financiële rechtmatigheid een goedkeurende controleverklaring gekregen. Dit zegt iets over de tactische en operationele bedrijfsvoering. De gemeente heeft een beheersingsmechanisme waarmee de naleving van alle relevante wet- en regelgeving (en daarmee dus het rechtmatig handelen) in belangrijke mate wordt gewaarborgd. Vanaf 2021 wordt bij de jaarstukken door de accountant alleen voor de getrouwheid van de jaarstukken een controleverklaring afgegeven (zoals in de periode voor 2004). Het college moet dan een rechtmatigheidsverklaring afgeven. Wij adviseren de controleverordening te actualiseren en ter vaststelling voor te leggen aan de raad.

Verordening op doelmatigheid en doeltreffendheid ex artikel 213a Gemeentewet

Op 24 maart 2016 heeft de raad de verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid vastgesteld. Met deze verordening geeft de raad de kaders aan voor periodieke onderzoeken naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door het college gevoerde beleid en beheer.

In de praktijk hebben de afgelopen twee jaar geen onderzoeken plaatsgevonden. In de jaarrekeningen 2017 t/m 2019 zijn geen onderzoeken vermeld.

Wij adviseren de controleverordening te actualiseren en ter vaststelling voor te leggen aan de raad.

Rekenkamercommissie

De Rekenkamercommissie Zuid-Limburg waarvan Beek uitmaakt heeft in december 2017 een onderzoek uitgevoerd en een rapport gepubliceerd met als titel "Sturen in samenwerkingsverbanden". In de paragraaf verbonden partijen hebben wij dit aangehaald.

4. Financieel beleid en beheer

Kwaliteit van financieel beheer en beleid is van belang om een reële begroting te kunnen presenteren, en de financiële positie te sturen.

Om te kunnen bepalen, óf de gemeente op belangrijke beleidsterreinen voldoende in control is, en of belangrijke financiële aspecten zijn doorvertaald in begroting, meerjarenraming en vermogenspositie passen wij in ons onderzoek een verdiepingsslag toe.

De resultaten van deze verdiepingsslag, die wij in dit hoofdstuk presenteren, zijn al meegenomen in de beoordeling van de verschillende onderdelen van Hoofdstuk 3, Aandachtsgebieden.

De verdiepingsslag houdt in dat we een analyse maken van onderwerpen, die zijn afgeleid van de verplichte paragrafen. Dat is op zich ook een logische keuze, omdat in de paragrafen de belangrijkste beheersaspecten aan de orde komen. Bovendien komen de paragrafen als verplichte onderdelen van de begroting bij iedere gemeente voor, waardoor de paragrafen een altijd aanwezig vertrekpunt zijn voor ons onderzoek.

Aan deze verplichte onderdelen zijn vaak ook grote financiële belangen gekoppeld. Ze geven (extra) informatie over de gemeentelijke financiële positie op de kortere en langere termijn.

In Wet- en regelgeving zijn belangrijke kaders rondom informatievoorziening vastgelegd, zoals in het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten. Dit besluit heeft als doel de raad met begrotings- en verantwoordingsopzet te ondersteunen in zijn kaderstellende en controlerende taak. Daarnaast geeft de raad met verordeningen de uitgangspunten aan voor het financiële beleid en de regels voor financieel beheer en inrichting van de gemeentelijke financiële organisatie. Deze verordeningen moeten waarborgen, dat aan de eisen van rechtmatigheid, verantwoording en controle wordt voldaan.

Gemeenten gaan in de regel divers om met de kaderstelling en verslaglegging op dit terrein.

Onze bevindingen rondom het financiële beleid en beheer bij Beek zijn te vinden in de volgende paragrafen:

- 4.1 Lokale heffingen;
- 4.2 Weerstandsvermogen en risicobeheersing;
- 4.3 Onderhoud kapitaalgoederen;
- 4.4 Financiering;
- 4.5 Bedrijfsvoering;
- 4.6 Verbonden partijen;
- 4.7 Grondbeleid.

4.1. Lokale heffingen

Onderzoek	Begroting	Meerjaren-raming	Strategisch	Tactisch	Operationeel	Algemeen oordeel	Ontwikkeling
Lokale heffingen	😊	😊	Goed	Goed	Goed	😊	➔

Conclusie

Kaderstelling voor de lokale heffingen is in Beek te vinden in het coalitieakkoord 2018-2022, de kadernota lokale heffingen en de paragraaf lokale heffingen. Beek heeft een actuele kadernota lokale heffingen. In de paragraaf lokale heffingen van de begroting 2020-2023 wordt ingegaan op de relevante beleidsdocumenten zoals de jaarlijkse belastingverordeningen en tarievenbesluiten. Ook wordt aangehaald dat in het coalitieprogramma 2018-2022 is uitgesproken dat ten aanzien van de lokale belastingdruk de inzet blijft om minimaal de laagste woonlasten in de Westelijke Mijnstreek te behouden.

Ten aanzien van het kwijscheldingenbeleid is vermeld dat dit niet geldt voor het variabel deel van de afvalstoffenheffing (motto: de vervuiler betaalt), de rioolheffing (aangezien deze alleen voor eigenaren wordt opgelegd) en de OZB (wordt eveneens aan eigenaren opgelegd).

De paragraaf is uitgebreid en gestructureerd van opzet en bevat cijfermatige (meerjarige) informatie. Beek heeft al jaren geen onbenutte belastingcapaciteit omdat met name de ozb-tarieven voor de bedrijven op een hoog niveau liggen. Voor

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

De stuurinformatie kan verder verbeterd worden door:

- een overzicht in de paragraaf van de bestedingsgebonden en niet bestedingsgebonden heffingen;
- inzicht te geven in de ontwikkeling van de toekomstige tarieven in deze raadsperiode zoals de rioolheffing.

Waarom onderzoek naar de lokale heffingen?

Lokale heffingen hebben betrekking op heffingen, waarvan de besteding gebonden en ongebonden is. In de verplichte paragraaf moet de gemeente de beleidsvoornemens rondom de lokale heffingen en een overzicht op hoofdlijnen van de diverse heffingen, waaronder belastingen opnemen. De lokale heffingen vormen een belangrijk onderdeel van de gemeentelijke inkomsten. Ze zijn daarom integraal onderdeel van gemeentelijk beleid. Een overzicht van (en daarmee meer inzicht in) de lokale heffingen is van belang voor de raad. Een aanduiding van de lokale lastendruk is nodig voor integrale afweging tussen beleid, lasten en baten. Een beschrijving van het kwijscheldingsbeleid maakt het beeld van de lokale lasten compleet. Artikel 10 van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten legt de eisen aan deze verplichte paragraaf vast.

Onderzoek en bevindingen

De opzet van de paragraaf

In de paragrafen van hoofdstuk 4, die ingaan op de zeven verplichte paragrafen uit het BBV, gaan we in elke paragraaf na:

- enerzijds waar de gemeente in die paragraaf aan gehouden is. Daarbij geldt voor elk van de zeven paragrafen dat in het BBV een apart artikel is gewijd aan die paragraaf met vermelding wat er ten minste over dat onderwerp in de begroting aan de orde moet komen. Behalve die voor alle gemeenten geldende BBV-regels kan de gemeente ook zelf punten bepaald hebben over het onderwerp in de paragraaf. Te denken valt aan een bepaling in de eigen financiële verordening ex artikel 212 Gemeentewet. Zo'n bepaling kan inhouden dat de raad met een bepaalde periodiciteit kaders over het onderwerp vaststelt. De gemeente kan ook hebben geregeld dat bepaalde punten in de paragraaf aan de orde moeten komen;
- anderzijds wat de gemeente in de paragraaf aan informatie aan de raad aanbiedt;
- of de gemeente de algemene en eigen regels heeft gevolgd en of de informatie in de paragraaf de raad in staat stelt zijn kaderstellende en controlerende taak goed uit te voeren.

Daarnaast kijken we naar het beeld dat uit de paragraaf naar voren komt en wat dit betekent voor de financiële positie van de gemeente. Ook gaan we na of de gemeente specifieke risico's loopt met betrekking tot het onderwerp dat in de paragraaf aan de orde is.

Ook gaan we na wat de gemeente met de aanbevelingen in deze paragraaf in het vorige verdiepingsonderzoek in 2016 heeft gedaan.

De paragraaf Lokale heffingen

Beek heeft in maart 2016 een aparte nota lokale heffingen vastgesteld waarin de gemeente haar beleid met betrekking tot gemeentelijke belastingen heeft vastgelegd, maar in de paragraaf lokale heffingen is hierover niets vermeld. Deze nota is nog geldig t/m 2020. In de nota worden de belastingmogelijkheden, heffingen/rechten volgens de Gemeentewet beschreven en welke in Beek worden toegepast. Ook bevat de nota per belasting een overzicht van de eigen regelgeving oftewel verordening en de criteria voor heffing en vrijstelling.

In de paragraaf lokale heffingen van de begroting 2020-2023 wordt ingegaan op de relevante beleidsdocumenten zoals de jaarlijkse belastingverordeningen en tarievenbesluiten. Ook wordt aangehaald dat in het coalitieprogramma 2018-2022 is uitgesproken dat ten aanzien van de lokale belastingdruk de inzet blijft om minimaal de laagste woonlasten in de Westelijke Mijnstreek te behouden.

In de verordening 212 van de gemeente Beek – vastgesteld 21 maart 2019 – is in artikel 12 ten aanzien van lokale heffingen het navolgende bepaald:

1. Het college biedt de raad een kadernota lokale heffingen aan. De raad stelt de nota vast. De nota behandelt in ieder geval:
 - a. de samenstelling van de in Beek vastgestelde gemeentelijke belastingen en heffingen;
 - b. het gevoerde en te voeren beleid ten aanzien daarvan;
 - c. de kostendekkendheid van de heffingen;
 - d. de druk van de lokale belastingen en heffingen;
 - e. het tarievenbeleid;

- f. het kwijtscheldingsbeleid.
2. Het college doet de raad jaarlijks een voorstel van de expliciet aan de raad voorbehouden tariefstelling voor OZB, hondenbelasting en toeristenbelasting
3. Bij de begroting en de jaarstukken worden in de paragraaf lokale heffingen minimaal de verplichte onderdelen op grond van artikel 10 van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten opgenomen.

Wij beoordelen de strategische stuurinformatie gemiddeld als goed. In de paragraaf wordt ingegaan op de bovenstaande relevante beleidsdocumenten zoals is vermeld en het rijksbeleid belastingen en heffingen en wat bedoeld wordt met gemeentelijke woonlasten.

Daarna wordt ingegaan op de verplichting op basis van het BBV dat vanaf 2017 een apart overzicht dient te worden opgenomen van de overhead en wat hieronder verstaan wordt. In de paragraaf lokale heffingen is een tabel opgenomen waarin deze kosten van de overhead gespecificeerd worden op basis van de jaarrekening 2018 en de begrotingsjaren 2019 t/m 2023. Deze bestaan uit de salariskosten, de kosten van Personeel en Organisatie, Informatie- en communicatietechnologie, huisvesting, Facilitaire zaken en Bestuursondersteuning. Per onderdeel is een toelichting gegeven en tot slot wordt ingegaan op de dekking van de overhead.

Op tactisch niveau beoordelen wij de stuurinformatie ook gemiddeld als goed. Beek voldoet aan de (gewijzigde) eisen van het BBV.

Daarna wordt in de paragraaf de ontwikkeling van het beleid in de afgelopen jaren toegelicht voor wat Onroerende Zaak Belasting (OZB), de Afvalstoffenheffing en de Rioolheffing (oftewel de woonlasten). In een grafiek c.q. tabel zijn de financiële ontwikkeling weergegeven van:

- de woonlasten in Beek van 2009 t/m 2019;
- de woonlasten in de regio van 2009 t/m 2019;
- de gemiddelde woonlasten per eigenaar/gebruiker in de regio en van Limburg 2015 t/m 2019;
- de OZB eigenaren woningen in de westelijke mijnstreek en het gemiddelde van Limburg 2019;
- het WOZ tarief in de regio van 2009-2019;
- de gemiddelde WOZ-waarde;
- de rioolheffing en de afvalstoffenheffing in 2019 en de regio en het gemiddelde van Limburg van 2009-2019.

In de paragraaf is het verplichte overzicht op hoofdlijnen van de diverse heffingen op basis van artikel 10 lid c BBV opgenomen. Daarin wordt inzichtelijk gemaakt hoe bij de berekening van tarieven van heffingen, die hoogstens kostendekkend mogen zijn, wordt bewerkstelligd dat de geraamde baten de ter zake geraamde lasten niet overschrijden, wat de beleidsuitgangspunten zijn die ten grondslag liggen aan deze berekeningen en hoe deze uitgangspunten bij de tariefstelling worden gehanteerd.

Ten aanzien van het kwijtscheldingenbeleid is vermeld dat dit niet geldt voor het variabel deel van de afvalstoffenheffing (motto: de vervuiler betaalt), de rioolheffing (aangezien deze alleen voor eigenaren wordt opgelegd) en de OZB (wordt eveneens aan eigenaren opgelegd).

In een overzicht zijn de overige lokale heffingen en leges op basis van de rekening 2018, begrotingen 2019 en 2020 opgenomen en een vergelijking van de begrotingscijfers 2020 t.o.v. de rekening 2018 en de begroting 2019.

VDO 2016

Tot slot wordt in de paragraaf de berekening van de kostendekkendheid afvalstoffenheffing en rioolheffing opgenomen en van de overige leges en heffingen. Daarmee is voldaan aan de aanbeveling van het VDO 2016. Aan de twee overige aanbevelingen is niet voldaan daarom zijn deze wederom opgenomen.

De stuurinformatie op operationeel niveau beoordelen wij ook gemiddeld als goed. Er wordt in verschillende tabellen veel cijfermatig inzicht geboden waarbij wordt teruggeblikt naar voorgaande jaren en inzicht wordt gegeven voor het huidige begrotingsjaar. Ook is de lastendruk gepresenteerd waarbij ook vergelijkingen met andere gemeenten in de regio Westelijke Mijnstreek en Limburg zijn gemaakt aan de hand van het Belastingoverzicht 2019 van de Provincie Limburg.

De lastendruk 2020 van de OZB, de rioolheffing en afvalstoffenheffing kunnen we aan de hand van het Belastingoverzicht 2020 van de Provincie vergelijken met het Limburgs gemiddelde en met de lastendruk van de andere (30) Limburgse gemeenten.

Voor de eigenaren komt de lastendruk 2020 in Beek op € 800,23 uit. Het Limburgs gemiddelde is € 786,31. De gemeente staat daarmee op plaats 13 (op plaats 1 staat de gemeente met de hoogste lastendruk). Voor de huurders is de lastendruk 2020 in de gemeente Beek € 234,01. In Limburg is dat voor 2020 gemiddeld € 332,87. Beek staat daarmee op plaats 22.

De lastendruk voor eigenaren ligt in Beek in 2020 voor eigenaren boven het Limburgs gemiddelde maar voor huurders ruim eronder.

De gemiddelde lastendruk voor de eigenaar-gebruiker bedraagt in de Westelijke Mijnstreek € 823 in 2020. Beek is er in 2020 in geslaagd om aan het streven volgens het coalitieprogramma 2018-2022 ruimschoots te voldoen, omdat de lastendruk in de gemeenten Sittard-Geleen en Stein hoger is. Van de tot de regio behorende gemeente Beekdaalen zijn geen cijfers opgenomen in het belastingoverzicht 2020.

4.2. Weerstandsvermogen en risicobeheersing

Onderzoek	Begroting	Meerjaren-raming	Strategisch	Tactisch	Operationeel	Algemeen oordeel	Ontwikkeling
Weerstands-vermogen en risicobeheersing	😊	😊	Goed	Goed	Goed	😊	➔

Conclusie

Beek werkt sinds 2011 met een integraal systeem van risicomanagement. De nota weerstandsvermogen en risicomanagement uit 2011 is in maart 2016 geactualiseerd. In de financiële verordening 212 uit 2019 zijn geen bepalingen over Weerstandsvermogen en risicobeheersing opgenomen. Dus daaraan is geen toetsing mogelijk.

De paragraaf weerstandsvermogen in de begroting 2020 bevat alle relevante en actuele informatie over de ratio weerstandsvermogen en voldoet aan alle voorwaarden c.q. bepalingen die in de nota zijn opgenomen. Ook voldoet de paragraaf volledig aan artikel 11 van het BBV.

Op basis van onze analyse de volgende aanbeveling

- bereken in de paragraaf de ratio weerstandsvermogen per jaar van de begroting en meerjarenraming.

Waarom onderzoek naar weerstandsvermogen en risicobeheersing?

Bij weerstandscapaciteit gaat het om middelen en mogelijkheden, waarover de gemeente beschikt of kan beschikken. Er kunnen niet begrote kosten mee worden gedekt. Wanneer we weerstandscapaciteit zien in relatie tot risico's² spreken we over weerstandsvermogen. Vanuit beleidsmatig perspectief, is het van belang, een afweging te maken tussen de risico's die de gemeente loopt en de manier om daarmee om te gaan. Of de gemeente zich bijvoorbeeld wil verzekeren en/of de aanwezige weerstandscapaciteit in dat licht moet worden verhoogd of verlaagd.

Het is hierbij van belang te bekijken of de programma's en activiteiten, die de gemeente ontplooit, op het gewenste niveau kunnen blijven gehandhaafd. Ook als er tegenvallers zijn. Daarom is het voor gemeenten van belang jaarlijks te overwegen, of de aanwezige weerstandscapaciteit meerjarig voldoende is met het oog op de gemeentelijke risico's. Kortom: hoe robuust is de begroting en meerjarenraming?

Uit de verplichte paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing moet deze robuustheid in elk geval duidelijk worden. Door aandacht voor het weerstandsvermogen en risicobeheersing kan de gemeente voorkomen, dat elke financiële tegenvaller dwingt tot bezuinigen.

Volgens artikel 11 van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten moeten in de paragraaf weerstandscapaciteit en risico's zijn geïnventariseerd en beleid zijn geformuleerd.

² Alle risico's waarvoor geen voorzieningen zijn gevormd, óf die niet tot afwaardering van activa hebben geleid. En die van materiële betekenis kunnen zijn in relatie tot het balanstotaal of de gemeentelijke financiële positie.

Onderzoek en bevindingen

Zoals we aan het begin van paragraaf 4.1 wat uitgebreider hebben beschreven, bekijken we alle paragrafen van hoofdstuk 4:

- enerzijds waar de gemeente in die paragraaf aan gehouden is. In ieder geval de bepalingen in het BBV en eventueel eigen regels, zoals in de financiële verordening;
- anderzijds wat de gemeente in de paragraaf aan informatie aan de raad aanbiedt;
- of de gemeente de algemene en eigen regels heeft gevolgd en of de informatie in de paragraaf de raad in staat stelt zijn kaderstellende en controlerende taak goed uit te voeren;
- het beeld dat na lezing van de paragraaf ontstaat, de betekenis ervan voor de financiële positie van de gemeente en de eventuele, specifieke risico's die het onderwerp in de paragraaf aan de orde is, voor de gemeente oplevert;
- wat de gemeente met de aanbevelingen uit het verdiepingsonderzoek 2016 heeft gedaan.

De geldende regels

In het BBV gaat artikel 11 gaat over de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing in de begroting. Volgens dit artikel moet de paragraaf Weerstandvermogen en risicobeheersing ten minste ingaan op:

- een inventarisatie van de weerstandscapaciteit;
- een inventarisatie van de risico's;
- het beleid omtrent de weerstandscapaciteit en de risico's;
- en – vanaf de begroting 2016 – vijf financiële kengetallen met een beoordeling van de onderling verhouding tussen de kengetallen in relatie tot de financiële positie.

In 2011 is Beek gestart met het in kaart brengen van de risico's in een risicoprofiel. In samenwerking met het Nederlands Adviesbureau voor het Risicomanagement (NAR) is vervolgens het risicomanagement geïmplementeerd in de organisatie. Vervolgens heeft de raad in november 2011 een Kadernota Weerstandsvermogen en Risicomanagement 2012 vastgesteld. Deze is in maart 2016 geactualiseerd omdat op onderdelen wet- en regelgeving gewijzigd is zoals het verplicht opnemen van bepaalde kengetallen vanaf de begroting 2016. Bij de vaststelling heeft de raad bepaald dat:

- de raad via de planning en control documenten geïnformeerd wordt over de 10 belangrijkste risico's, de beschikbare weerstandscapaciteit, de ratio van het weerstandsvermogen en de vanuit het BBV verplichte kengetallen;
- voor de berekening van de beschikbare weerstandscapaciteit alleen de vrije algemene reserve wordt meegenomen;
- uitgaan van een weerstandsnorm van “voldoende” (ratio 1.0-1.4);
- een zekerheidspercentage van 90% hanteren;
- de nota weerstandsvermogen en risicomanagement vierjaarlijks vaststellen.

In de Verordening artikel 212 Gemeentewet uit 2019 zijn geen bepalingen opgenomen over de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing. Wel is in artikel 14 van de verordening bepaald dat in ieder geval aandacht besteed wordt aan de verplichte paragrafen. Daarnaast kan op verzoek van de raad aan specifieke (nieuwe) paragraaf worden toegevoegd.

De paragraaf in de begroting 2020 opent nog steeds met de stelling dat “door continue aandacht te schenken aan het verder professionaliseren van de interne controle, interne beheersingsmaatregelen en

administratieve organisatie wordt het plaatsvinden van risico's of de impact van risico's zoveel mogelijk beperkt". Voor de opstelling van de begroting 2020 zijn alle bestaande risico's opnieuw beoordeeld en geactualiseerd. Ook zijn 3 mogelijke nieuwe risico's toegevoegd. In totaliteit zijn 68 risico's opgenomen, waarvan 59 met een financiële impact. Op grond van de nota wordt de raad via de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing geïnformeerd over de 10 belangrijkste risico's. Deze risico's hebben een aandeel van 48% in het risicoprofiel met een totaalbedrag van € 9.050.000. Het totaal aan risico's wordt geraamd op € 18.733.601. Op basis van de ingevoerde risico's is een risicosimulatie uitgevoerd, omdat het reserveren van het maximale bedrag aan risico's onwenselijk en onnodig is. Ervan uitgaande dat 90% van alle risico's wordt afgedekt, leidt dit tot een benodigde weerstandscapaciteit van € 3.409.000 miljoen. Beek gaat voor de bepaling van de weerstandscapaciteit alleen uit van de vrij aanwendbare algemene reserve die op 1 januari 2020 € 3.602.166 bedraagt.

De ratio weerstandsvermogen voor Beek voor 2020 bedraagt 1,06 en is als volgt berekend:

beschikbare weerstandscapaciteit € 3.602.166
benodigde weerstandscapaciteit € 3.408.793

De ratio weerstandsvermogen krijgt daarmee de kwalificatie voldoende.

Ook zijn in de paragraaf de verplichte kengetallen opgenomen met een uitvoerige toelichting aan de hand van de publicatie "Houdbare gemeentefinanciën" en de nadere richtlijnen van het Ministerie van BZK van 15 december 2015 voor referentiewaarden.

Tot slot wordt uitvoerig stilgestaan bij de invoering van de Vennootschapsbelasting in 2016 voor gemeenten en de consequenties waarvoor Beek vennootschapsbelastingplichtig is. Ook zijn er nog veel onduidelijkheden en omdat de Vpb-wetgeving nog niet uitgekristalliseerd is, is het risico op een onvoorziene Vpb-lasten opgenomen in het risicomanagementsysteem.

Conclusie

De paragraaf Weerstandsvermogen en Risicobeheersing voldoet aan alle bepalingen van artikel 11 BBV. We stellen vast dat Beek het beleid c.q. de nota voor het risicomanagement in 2016 geactualiseerd heeft en nog actueel is. Daarom scoort Beek voor de stuurinformatie op strategisch niveau goed. Ook wordt in de paragraaf een goed en actueel beeld van het risicomanagement geschetst. Daarnaast is de aanpak in de praktijk duidelijk, kunnen we concluderen uit het voorgaande. Daardoor scoort Beek zowel op tactisch als operationeel niveau goed.

4.3. Onderhoud kapitaalgoederen

Onderzoek	Begroting	Meerjaren- raming	Strategisch	Tactisch	Operationeel	Algemeen oordeel	Ontwikkeling
Onderhoud kapitaalgoederen	😊	😊	Goed	Goed	Goed	😊	➔

Conclusie

Beek beschikt niet over een integrale visie op het beheer van de openbare ruimte maar in 2020 oriënteert c.q. onderzoekt Beek de vorm en inhoud van een dergelijke visie. In de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen in de begroting 2020 is vermeld dat een goed overzicht van belang is voor een juist inzicht in de financiële positie. Voor het onderhoud van de belangrijkste kapitaalgoederen zijn de afgelopen jaren beheerplannen opgesteld en deze zijn allemaal actueel. In samenhang met die beheerplannen is het gemiddelde noodzakelijke jaarlijks budget bepaald. Dit budget wordt jaarlijks in een reserve of voorziening gestort, terwijl de geplande onderhoudskosten vanuit die reserve/voorziening worden betaald. In de paragraaf van de begroting 2021 zijn voor het eerst de exploitatiebudgetten voor onderhoud wegen en openbare verlichting zichtbaar. Ook is vermeld of er sprake is van achterstallig onderhoud per kapitaalgoed.

Het programma Openbare Ruimte van de programmabegroting 2020 opent met een samenvatting. Daarnaast zijn de relevante beleidsdocumenten en de ontwikkelingen c.q. de doelen 2018-2022 opgenomen. Het doel is de verwezenlijking van de speerpunten van de strategische toekomstvisie 2010-2030 "Ondernemend Beek: veelzijdig en vitaal in Zuid-Limburg".

Ook in het Coalitieakkoord BBB-NDB en CDA 2018-2022; Samen Doen; Veur Baek! is onder punt 5 aandacht voor de Openbare Ruimte. Er zijn in dit akkoord acties voor projecten in de verschillende kernen opgenomen en het voorgenomen beleid ten aanzien openbaar groen en water c.q. oplossen van de wateroverlast.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- stel een integrale visie op voor het beheer van de openbare ruimte, waaraan alle aanwezige beheerplannen kunnen worden gekoppeld;
- vermeld in de paragraaf het door de raad vastgestelde kwaliteitsniveau voor de kapitaalgoederen;
- breng de paragraaf in overeenstemming met het BBV en de eigen verordening 212.

Waarom onderzoek naar onderhoud kapitaalgoederen?

Raadsleden worden vaak aangesproken op onderhoud kapitaalgoederen. Loszittende stoeptegels, gaten in de wegen, slecht onderhouden gebouwen. Onderhoud is belangrijk, maar niet elk individueel onderdeel hoeft te worden besproken. Met de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen krijgt de raad de mogelijkheid kaders te stellen voor onderhoud van infrastructuur (wegen, water, riolering, kunstwerken), voorzieningen (groen, verlichting, sportfaciliteiten) en gebouwen.

Daarnaast zijn kapitaalgoederen van belang voor realisatie van gemeentelijke programma's, zoals milieu, onderwijs en verkeer. De meeste kapitaalgoederen vervullen daarbij een belangrijke rol. Een integrale afweging tussen aanwezigheid van kapitaalgoederen, kwaliteitsniveau, onderhoud en visie is van strategisch belang voor de gemeente, en voor de financiële positie.

Een aantal van de taken, waarop kapitaalgoederen betrekking hebben, is verplicht. Zo heeft de gemeente een wettelijke plicht rondom riolering en onderhoud van wegen. Achterstallig onderhoud kan leiden tot risico's en daarbij mogelijke aansprakelijkstelling van de gemeente. Bovendien kan het leiden tot kapitaalvernietiging.

Er is enige keuzevrijheid bij onderhoud kapitaalgoederen. De raad kan kiezen uit kwaliteitsniveaus bij onderhoud. Het is van belang dat de raad zich binnen een periode van vier jaar ten minste één keer buigt over de vraag welke kwaliteitsniveaus passend worden gevonden.

Oftewel: welke kwaliteit wil de raad, wat gaat dat kosten, nu en in de toekomst?

Met het onderhouden van kapitaalgoederen zijn forse bedragen gemoeid die structureel ten laste van de gemeentelijke begroting komen. Een zo volledig mogelijk overzicht én onderbouwing van deze kosten zijn daarom van groot belang voor een goed inzicht in de financiële positie. Lasten van instandhouding (onderhoud en vervanging) moeten realistisch zijn geraamd, conform beheerplannen. Verschuiven van lasten naar de toekomst is geen echte oplossing van een financieel probleem en moet daarom worden voorkomen. Kwalitatief goede beheerplannen zijn daarom belangrijk.

Onderzoek en bevindingen

In eerder gehouden verdiepingsonderzoeken is allereerst aangegeven dat de paragraaf de plaats is om voor de belangrijkste kapitaalgoederen de noodzakelijke informatie te vinden over:

- de normen die de gemeente heeft gesteld (de beleidskaders);
- welke middelen daarvoor nodig zijn;
- wat werkelijk in de begroting en de jaarrekening daarvoor is geraamd/verantwoord;
- wat er eventueel aan achterstallig onderhoud is en wat de gemeente daaraan doet.

De basis voor de gemeentenormering voor de kapitaalgoederen ligt in de vastgestelde beheerplannen.

In de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen in de begroting 2020 is vermeld dat een goed overzicht van belang is voor een juist inzicht in de financiële positie. Voor het onderhoud van de belangrijkste kapitaalgoederen zijn de afgelopen jaren beheerplannen opgesteld. In samenhang met die beheerplannen is het gemiddelde noodzakelijke jaarlijks budget bepaald. Dit budget wordt jaarlijks in een reserve of voorziening gestort, terwijl de geplande onderhoudskosten vanuit die reserve/voorziening worden betaald.

Ten aanzien van een integrale visie op het beheer van de openbare ruimte (assetmanagement) is vermeld dat Beek zich in 2020 oriënteert op de vorm en inhoud van een dergelijke visie.

Ook in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen zijn een aantal relevante beleidsdocumenten c.q. de beheerplannen toegelicht.

Het programma Openbare Ruimte van de programmabegroting 2020 opent met een samenvatting. Daarnaast zijn de relevante beleidsdocumenten en de ontwikkelingen c.q. de doelen 2018-2022

opgenomen. Het doel is de verwezenlijking van de speerpunten van de strategische toekomstvisie 2010-2030 "Ondernemend Beek: veelzijdig en vitaal in Zuid-Limburg".

Ook in het Coalitieakkoord BBB-NDB en CDA 2018-2022; Samen Doen; Veur Baek! is onder punt 5 aandacht voor de Openbare Ruimte. Er zijn in dit akkoord acties voor projecten in de verschillende kernen opgenomen en het voorgenomen beleid ten aanzien openbaar groen en water c.q. oplossen van de wateroverlast.

In de verordening 212 uit 2019 is in artikel 15 Onderhoud kapitaalgoederen het volgende vastgelegd:

1. Bij de begroting en de jaarstukken neemt het college in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen minimaal de verplichte onderdelen op grond van artikel 12 van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) op.
2. Het college biedt de raad tenminste eens in de vier jaar een nota aan betreffende de aanwezige egalisatievoorzieningen kapitaalgoederen (bijv. gebouwen). De raad stelt de nota vast. De nota behandelt in ieder geval:
 - a. het beoogde onderhoudsniveau;
 - b. het verloop van de uitgaven uit de voorziening (onttrekkingen);
 - c. het meerjarig budgettaire beslag op de exploitatie (jaarlijkse storting).

Beek heeft in 2015 een nieuwe nota reserves en voorzieningen vastgesteld. Maar de hiervoor onder 2a en 2c vermelde informatie geeft Beek niet.

Onderstaand gaan we in op de informatie die we hebben gevonden per beheerplan

Nota Wegbeheer 2018-2022

In de paragraaf is vermeld dat voor het onderhoud van de wegen de nota Wegbeheer 2018-2022 het relevante beleidsdocument is. Ten aanzien van het kwaliteitsniveau voor de wegen wordt het B-niveau nagestreefd, volgens de kwaliteitscatalogus van het CROW en voor de centrumgebieden het A-niveau. Binnen het onderhoud van wegen en verhardingen is sprake van 6,1 % achterstallig onderhoud. Het streven is maximaal 3% achterstallig onderhoud (dit is de gehanteerde CROW-norm). Voor meer informatie wordt verwezen naar de nota Wegbeheer 2018-2012. In deze nota wordt in een tabel aangegeven dat 2% van de asfaltverhardingen de kwalificatie onvoldoende krijgt en zelfs 4% als achterstallig onderhoud kan worden aangemerkt. Volgens de nota is het percentage onvoldoende scorende wegen van asfaltverhardingen aan de hoge kant. Uit ambtelijke informatie is intussen gebleken dat het achterstallig onderhoud is teruggedrongen in 2015 van 7% naar 3%. In programma 5 is onder doelen voor 2020 vermeld dat 3% de norm is van het areaal met kwaliteit achterstallig.

Volgens de nota Wegbeheer 2018-2022 is het benodigd onderhoudsbudget voor de periode 2018-2022 € 400.570 per jaar). Volgens de nota is het beschikbare budget voor de periode 2018-2022 € 439.265 per jaar. In de beheersbegroting 2020 (die ook voor de raad ter inzage ligt) is zichtbaar welke bedragen zijn opgenomen voor de diverse onderdelen. In de paragraaf van de begroting 2021 zijn voor het eerst de exploitatiebudgetten voor onderhoud zichtbaar. Het budget voor klein en groot onderhoud wegen bedraagt voor de jaren 2021-2024 € 375.000 per jaar.

Voor reconstructie c.q. rehabilitatie is de kapitaalbehoefte voor de periode 2018-2022 € 1.412.704 wat neerkomt op een gemiddeld jaarlijkse budgetbehoefte van € 282.541 exclusief btw. Het betreffen de wegen Herinrichting Schimmerterweg, Masterplan Centrum Beek, Keutelbeek uitvoeringsfase 1B en 2,

Stationsweg en Spaanse Singel. De totale kredietbehoefte aan investeringen voor de periode 2018-2022 bedraagt € 7.744.018.

Programma 5 openbare ruimte opent met een samenvatting. Onder punt 6 is onder “wat willen we bereiken” vermeld “dat het voorkomen van achterstallig onderhoud verhardingen en daarmee kapitaalvernietiging en onveilige situaties het doel is”. Vermeld is dat dit € 1.420.800 kost.

Onder wat doen we daarvoor is o.a. vermeld dat in 2020 gestart zal worden met de besteksvorbereiding van de Schimmerterweg.

Beleidsplan afvalwater Westelijke Mijnstreek 2015-2020

De raad heeft op 27 november 2014 het beleidsplan afvalwaterplan Westelijke Mijnstreek 2015-2020 vastgesteld. Dit beleidsplan maakt onderdeel uit van vier plandocumenten voor het afvalwater in de regio. Daarbij is op regionale schaal één beleids- en beheerplan opgesteld. Deze plannen zijn vervolgens lokaal vertaald in verschillende projectplannen en kostendekkingsplannen. Door het kostendekkingsplan en projectplan lokaal per gemeente in te vullen blijft het lokaal bestuur bepalen voor “Wat betaalt mijn burger” en “Wat gaan we waar doen”.

Uit het kostendekkingsplan van Beek blijkt dat de lasten voor de burger in de toekomst flink gaan stijgen. Uit het projectplan 2015-2017 blijkt dat er 5 projecten voor het relinen of vervangen van vrijvervalriolen in de periode 2015-2017 gepland zijn. De kapitaallasten hiervan bedragen hiervan afgerond € 214.000 in 2016.

In de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen van de programmabegroting 2020 is vermeld dat veel ondergrondse infra is aangelegd in de jaren 50 en 60 van de vorige eeuw. Hierdoor zal de komende twee decennia een groot deel van het areaal van Beek op de schop moeten omdat het einde van de levensduur wordt bereikt. In de matrix onderhoud infrastructuur is de stand van de rioolvoorziening vermeld per 1 januari en 31 december. De toevoeging 2020 bedraagt € 676.000 en de onttrekking € 0 waaruit de investeringen volgens het plan worden betaald.

Alleen voor de kosten van de Keutelbeek (afschrijvingstermijn 40 jaar) hanteert Beek de systematiek dat investeringen ten laste van de rioolvoorziening in een keer worden afgeschreven in het lopend jaar. De lasten van de Keutelbeek worden ten laste van de reserve riolen gebracht.

In het programma openbare ruimte zijn de doelen 2018-2022 geformuleerd voor wat betreft riolering en water zoals het inzamelen en verwerken van hemelwater in de bebouwde kom en voorkoming van wateroverlast. Verder wordt gewerkt aan de planuitwerking voor fase 1b van het Keutelbeekproject.

Onderhoud gemeentelijke gebouwen

Voor het planmatig onderhoud van de gemeentelijke gebouwen zijn in 1996 meerjarenonderhoudsplannen (MJOP) opgesteld. In deze plannen worden per gebouw de jaarlijkse onderdelen weergegeven die voor onderhoud of vervanging in aanmerking komen. Iedere 5 jaar worden deze plannen geactualiseerd. In het voorjaar van 2016 heeft m.b.t. de gemeentelijke gebouwen de benodigde inventarisatie plaatsgevonden. De daaruit voortgekomen gegevens zijn verwerkt in de MJOP en de financiële consequenties zijn inzichtelijk gemaakt. De nieuwe plannen en de daaraan gekoppelde voorziening zijn door de raad in mei 2017 voor de periode 2017-2021 vastgesteld. Tevens is de voorziening gemeentelijke gebouwen 2017-2021 en de jaarlijkse storting voor het jaar 2017, groot € 186.835, vastgesteld. De voorziening heeft betrekking op alle gemeentelijke gebouwen. In het MJOP en de daaraan gekoppelde voorziening waren in 2017 22 gebouwen en 1 molen opgenomen.

In de programmabegroting 2020 is vermeld dat alle gebouwen opnieuw zijn bekeken in 2017 en dat daarbij van de conditiemeting gebouwen die een schaal heeft van 1 tot 6, waarbij 1 staat voor “uitstekende conditie” en 6 voor “Zeer slechte conditie (technisch rijp voor de sloop)”. De scores zijn vertaald in onderhoudswerkzaamheden die zijn weergegeven in de meerjarenonderhoudsplanung. Beek streeft naar een onderhoudsstaat van een score 3 op de onderhoudsschaal. Deze score geeft aan dat de onderhoudsstaat van een gebouw redelijk is.

Begin 2021 zal een start worden gemaakt met actualisering van de meerjarenonderhoudsplanung voor de periode 2022-2025. Na het gereedkomen van voorgenoemde actualisatie zal de storting in de voorziening gemeentelijke gebouwen worden geactualiseerd binnen de huidige financiële kaders.

Ten aanzien van achterstallig onderhoud is in de paragraaf vermeld dat er over het algemeen geen sprake is van achterstallig onderhoud. In 2019 is besloten om het muziekschoolgebouw te handhaven met als functie cultuur/verenigingsgebouw.

In de paragraaf is in een tabel aangegeven dat voor de jaren 2020-2023 jaarlijks € 194.000 wordt gestort en resp. € 227.000, € 371.000, € 178.000 en € 194.000 wordt onttrokken. De in 2017 vastgestelde storting wordt mogelijk geactualiseerd voor de volgende jaren en aan de raad ter besluitvorming voorgelegd.

Volgens de staat van reserves en voorzieningen van de jaarrekening 2019 is in de voorziening onderhoud gemeentelijke gebouwen € 233.775 gestort en € 223.642 onttrokken.

Overige voorzieningen

Voor de overige voorzieningen zijn de relevante beleidsdocumenten:

- Onderhoudsplan inrichting gymzalen/sporthal 2017-2021.
- Onderhoudsplan Vervanging en Onderhoud Speelvoorzieningen 2017-2021.
- Meerjaren Onderhoudsplan Buitensportaccommodaties 2017-2020.

Onderhoudsplan inrichting gymzalen 2017-2021

De raad van Beek heeft op 18 mei 2017 de Meerjarenonderhoudsplanung voor de voorziening inrichting gymzalen 2017-2021 en de jaarlijkse storting in de voorziening vast te stellen op € 15.000.

Beek beschikt over een viertal gymzalen en een tweetal sporthallen. Drie van de vier zijn eigendom van de gemeente. De exploitatie van deze zalen is overgedragen aan Stichting De Haamen. De gymzaal in Genhout is onderdeel van het multifunctionele centrum en is eigendom van een stichting die ook de exploitatie verzorgt. De gymzalen zijn eind jaren zeventig van de vorige eeuw gebouwd en ingericht. In de periode 2012-2016 is al een groot deel ingericht naar de huidige tijd en richtlijnen. Voor het planmatig onderhoud en vervangen van de inrichting is een nulmeting uitgevoerd door een onafhankelijk instantie. Aan de hand van deze nulmeting is het mogelijk een voorziening op te zetten, waarin zowel de jaarlijkse kosten voor onderhoud en keuringen inzichtelijk te maken. Evenals de noodzakelijke kosten voor vervanging van de inrichting, inclusief montage. De jaarlijkse onderhoudskosten zullen worden afgedekt uit het regulier budget. De vervangingskosten komen uit de meerjarenbegroting voor inrichting gymzalen m.u.v. de spelmateriaal, waarbij de montage 35% van de vervangingskosten bedraagt. Uit een tabel in het raadsvoorstel blijkt dat de geraamde uitgaven voor de jaren 2017 t/m 2021 worden geraamd op € 96.000. De omvang van de voorziening Inrichting gymzalen 2017-2021 bedraagt op 1 januari 2017 ruim € 133.000 als daar de geraamd storting van ruim € 34.000 per jaar wordt toegevoegd zit er in de voorziening op 31 december 2021 ruim € 210.000 in deze voorziening. Dat heeft te maken met het onderhoudsniveau van de zalen. De afgelopen jaren zijn de gymzalen Proosdijveld, Klinkeberg en Spaubeek, alsmede sporthal 1 gemoderniseerd. Gelet op het bovenstaande is besloten de jaarlijkse

storting structureel te verlagen naar € 15.000 omdat de voorziening gedurende de looptijd ruim positief zal blijven.

Speelvoorzieningen 2017-2021

De raad van de gemeente Beek heeft op 14 december 2017 het onderhoudsplan vervanging en onderhoud Speelvoorzieningen vastgesteld. Beek beschikt over een groot aantal speelvoorzieningen in de wijk die kwalitatief zeer hoog zijn. Er is geen sprake van achterstallig onderhoud en toestellen worden op tijd vervangen. Als leidraad bij dit proces wordt door een extern adviesbureau iedere 5 jaar een nulmeting uitgevoerd en wordt de onderhoudstoestand van alle toestellen, in totaal 130 stuks, in kaart gebracht. Het resultaat is een overzicht waarin per toestel wordt aangegeven wanneer dat vervangen dient te worden. Volgens de tabel bedragen de kosten van vervanging en montage voor de jaren 2017-2021 in totaal € 153.000. De omvang van de voorziening bedraagt op 1 januari 2017 ruim € 102.000. Aangezien de voorziening gedurende de looptijd positief blijft, is besloten niet € 19.000 per jaar te storten maar de storting vast te stellen € 14.000.

MOP buitensportaccommodaties 2017-2021

Op 28 september 2017 heeft de raad het MOP Buitensportaccommodaties geactualiseerd aan de hand een rapport van Bureau Kragten. Voor het in stand houden van de kwaliteit van de buitensportaccommodaties is in 2013 een voorziening Onderhoud sportvelden gevormd. Deze voorziening is bedoeld om groot onderhoud te verrichten gericht op handhaving van de initiële levensduur van het actief. De voorziening is dus niet bedoeld voor het dekken van vervangingsinvesteringen. De laatste actualisatie dateert van mei 2014. De raad heeft toen besloten als gevolg van het gewijzigde BTW-regime - dat voordelig is voor de gemeente – de stortingen te verlagen. De jaarlijkse storting kan daardoor verlaagd worden van € 138.000 naar € 108.000. Volgens het raadsvoorstel worden er geen onttrekkingen gedaan in de jaren 2015-2018 en er zijn ook geen onttrekkingen geraamd. Mede n.a.v. de aanleg van Sportlandgoed de Haamen en de kunstgras voetbalvelden van Spaubeek en Genhout, diende het MOP Buitensport 2013-2017 bijgesteld te worden. Uit het raadsvoorstel blijkt voor de vervanging van de kunstgras voetbalvelden in 2018 een incidentele storting in de voorziening ad. € 100.000 nodig is. Verder is een structurele storting van € 20.000 nodig voor het verkorten van de technische levensduur van de kunstgras voetbalvelden van 15 naar 10 jaar. De reguliere storting blijft gehandhaafd voor de jaren 2017-2020 op € 108.696. Volgens de jaarrekening 2019 is in de voorziening onderhoud sportvelden € 151.006 gestort en € 54.974 onttrokken. Deze bedragen zijn ook opgenomen in de matrix in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen.

Onderhoud Groen

In de paragraaf is vermeld dat het Groenbeleidsplan “Groenbelevend Beek” op 8 december 2016 is vastgesteld voor de periode 2017-2020. Ontwikkelingen zoals overheidsparticipatie en duurzaamheid kunnen geïmplementeerd worden in nieuw groenbeleid. In het programma openbare ruimte zijn een aantal actiepunten opgenomen voor 2020 voor de diverse wijken. Werkvoorzieningschap Vixia onderhoudt het groen in Beek op basis van inschrijving. Het nieuw groenbeleid gaat incidenteel € 20.000 meer kosten is vermeld in het raadsvoorstel. Noch in de begroting 2020 noch in de jaarrekening is te vinden wat het groen kost.

Beoordeling

De belangrijkste beheerplannen zijn actueel nl. het wegenbeheerplan, het afvalwaterplan. Ook de overige onderhoudsplannen voor groen, gebouwen en peuterspeelzalen, gymzalen en buitensportaccommodaties zijn herzien. Beek beschikt op dit moment dus voor alle kapitaalgoederen over actuele beheerplannen.

De benodigde budgetten voor het onderhoud volgens plan zijn - ondanks de overvloed aan informatie over de openbare ruimte - niet altijd vermeld in de programmabegroting. Met overvloed aan informatie bedoelen we dat op diverse plaatsen de relevante beleidsdocumenten vermeld zijn, terwijl het duidelijker is alle informatie op één plaats weer te geven en daarvoor is de paragraaf bedoeld.

Ook is vermeld dat er geen sprake is van achterstallig onderhoud.

Conclusie

Vanwege het feit dat Beek beschikt over actuele plannen, het inzicht in de benodigde budgetten verbeterd is en/of er sprake is van achterstallig onderhoud, beoordelen we de strategische, tactische en operationele stuurinformatie als goed.

4.4. Financiering

Onderzoek	Begroting	Meerjaren- raming	Strategisch	Tactisch	Operationeel	Algemeen oordeel	Ontwikkeling
Financiering	😊	😊	Goed	Goed	Voldoende	😐	➔

Conclusie

Het treasurystatuut van Beek is november 2014 vastgesteld en niet meer actueel. In voorgenoemd statuut zijn de recente landelijke ontwikkelingen (verplicht schatkistbankieren en de vaststelling van de Wet hof) verwerkt, samen met de visie van het college met betrekking tot de uitvoering van het toekomstige treasurybeleid en specifiek de heroverwegingen van de instrumenten garantieverlening en daadwerkelijke leningverstrekking uit hoofde van de publieke taak.

Beek voldoet aan de bepalingen van het BBV en de eigen regels van de financiële verordening en scoort op strategisch niveau gemiddeld goed. Ook geeft Beek duidelijke uiteenzettingen over haar werkwijze daarom beoordelen wij de stuurinformatie op tactisch niveau gemiddeld goed.

Omdat Beek alle cijfers die tot het onderdeel financiering horen opneemt in de paragraaf beoordelen wij het operationeel niveau van de stuurinformatie met de aanduiding gemiddeld goed.

Op basis van onze analyse de volgende aanbeveling

- actualiseer het treasurystatuut uit 2014.

Waarom onderzoek naar financiering?

Bij financiering gaat het om de vraag hoe de gemeente zo adequaat mogelijk omgaat met de financieringsbehoefte en hoe daarin zo goed mogelijk kan worden voorzien. Hiervoor gelden niet alleen wettelijke kaders en regels, zoals vastgelegd in onder andere de wet Financiering Decentrale Overheden en Regeling Uitzettingen Derivaten Decentrale Overheden, maar ook interne richtlijnen zoals vastgelegd in een Treasurystatuut.

Oftewel: hoe staat het met de gemeentelijke financieringsportefeuille? Deze moet adequaat worden beheerd om (ermee verbonden) kosten en risico's te beperken.

Onderzoek en bevindingen

De geldende regels

In het BBV gaat artikel 13 over de paragraaf Financiering in de begroting. Volgens dit artikel moet de paragraaf Financiering tenminste ingaan op de beleidsvoornemens ten aanzien van het risicobeheer van de financieringsportefeuille. Vanaf de begroting 2017 zijn de bepalingen in artikel 13 uitgebreid met de eis van inzicht in:

- de rentelasten;
- het renteresultaat;
- de wijze waarop rente aan investeringen, grondexploitaties en taakvelden wordt toegerekend;

- de financieringsbehoefte.

In een Notitie rente 2017, juli 2016, heeft de Commissie BBV aangegeven wat zij met de wijzigingen van het BBV op het punt van rente en rentetoerekening beoogt. In de Notitie komt de Commissie met drie stellige uitspraken en twee aanbevelingen. Stellige uitspraken moeten in principe worden gevolgd. Bij een afwijking van een stellige uitspraak moet de gemeente expliciet motiveren, waarom zij van de stellige uitspraak afwijkt.

De eerste stellige uitspraak luidt dat alle externe rentelasten en –baten op het taakveld treasury moeten worden geboekt. De tweede stellige uitspraak gaat over bespaarde rente. De derde stellige uitspraak gaat over de berekening van de omslagrente.

In de Notitie rente geeft de commissie ook aan dat de paragraaf inzicht moet geven in (...) de wijze waarop rente aan investeringen, grondexploitaties en taakvelden wordt toegerekend. De rentekosten moeten via een renteomslag aan de desbetreffende taakvelden worden toegerekend. Omdat onderlinge vergelijking het uitgangspunt is voor de aanpassingen van het BBV heeft de Commissie dit in een stellige uitspraak vastgelegd. Om de rentelasten van externe financiering, het renteresultaat en een rentetoerekening goed duidelijk te maken, heeft de commissie een renteschema in de notitie opgenomen en gemeenten aanbevolen deze in de paragraaf op te nemen. Beek heeft dit schema opgenomen en komt uit op een omslagrentepercentage van 0%.

Artikel 212 van de Gemeentewet bepaalt dat in de financiële verordening wordt ingegaan op de financieringsfunctie. In artikel 20 van de Financiële verordening gemeente Beek 2019 is bepaald dat het college de raad ter kennisname een Treasurystatuut aanbiedt. Deze bevat in ieder geval regels inzake de algemene doelstellingen en de te hanteren richtlijnen en limieten van de financieringsfunctie, alsmede de regels inzake de administratieve organisatie van de financieringsfunctie, daaronder begrepen taken en bevoegdheden, de verantwoordingsrelaties en de bijbehorende informatievoorziening.

Het in november 2014 vastgestelde “Treasurystatuut gemeente Beek 2014” is nog steeds van kracht. In het raadsvoorstel is vermeld dat het gebruikelijk is om het treasurystatuut van de gemeente Beek tenminste elke 4 jaar te toetsen en vervolgens opnieuw vast te stellen. In voorgenoemd statuut zijn de recente landelijke ontwikkelingen (verplicht schatkistbankieren en de vaststelling van de Wet HOF verwerkt), samen met de visie van het college met betrekking tot de uitvoering van het toekomstige treasurybeleid en specifiek de heroverwegingen van de instrumenten garantieverlening en daadwerkelijke leningverstrekking uit hoofde van de publieke taak.

De informatie in de paragraaf Financiering in de begroting 2020

De gemeente geeft in de financieringsparagraaf (oftewel treasuryparagraaf) van de begroting 2020 het doel van de paragraaf aan en de relevante beleidsdocumenten. Zowel in de begroting als in de jaarrekening wordt meerjarig financieel inzicht geboden in de financieringsbehoefte.

Vanaf 2009 beschikte Beek over forse financieringsoverschotten. In de begroting 2020 blijkt uit de tabel “meerjarig inzicht financieringsbehoefte R2014, R2017 en B2020” dat er in 2014 nog een financieringsoverschot was van bijna € 6,5 miljoen en aanvang 2020 een financieringsbehoefte van ruim € 30 miljoen. In de jaarrekening 2019 is vermeld dat uit de tabel “meerjarig inzicht financieringsbehoefte R2013, R2016, B2019 en R2019” blijkt dat de gemeente ultimo 2013 een fors financieringsoverschot kende van € 6,5 miljoen. In 2019 is er weer een financieringsoverschot van € 15,3 miljoen. In de afgelopen jaren zijn een aantal grote investeringsprojecten gerealiseerd, dat tot gevolg heeft gehad in de

rekening van 2016 het financieringsoverschot is omgeslagen in een financieringsbehoefte. In de verhouding vaste activa en beschikbaar vermogen aanvang 2019 is dit ook zichtbaar. In 2019 is echter een langlopende lening afgesloten van € 10 miljoen, waardoor er ultimo 2019 weer een fors financieringsoverschot is. Mede hierdoor kunnen enkele grote investeringen in 2020 plaatsvinden.

Bij de toetsing aan de wet Fido van de kasgeldlimiet zijn het 3^e en 4^e kwartaal 2018 en het 1^e en 2^e kwartaal 2019 vermeld. Daaruit blijkt dat de kasgeldlimiet in het 3^e en 4^e kwartaal 2018 niet overschreden is maar in het 1^e en 2^e kwartaal 2019 wel. Door het aantrekken van twee leningen van elk € 5 miljoen in juni 2019 blijkt uit de jaarrekening 2019 dat er weer ruimte is onder de kasgeldlimiet.

Ten aanzien van de renterisiconorm is vermeld dat door het aantrekken van de hiervoor vermelde leningen in de nabije toekomstig de externe financiering geborgd is. Hiermee is tevens de stelpost voor het aantrekken van langlopende leningen ter hoogte van jaarlijks € 55.000 zonder aanmerkelijk risico geschrapt. Ook wordt ingegaan de in paragraaf op het aantrekken van een langlopende lening voor het project Keutelbeek fase 1B.

De paragraaf bevat informatie over het EMU-saldo. Volgens artikel 20, lid 1 onder c van het BBV moet in de uiteenzetting over de financiële positie het EMU-saldo van het vorig begrotingsjaar, het begrotingsjaar en het jaar na het begrotingsjaar gepresenteerd. En op basis van artikel 23 onder d van het BBV moet het EMU-saldo van de jaren van de meerjarenraming in de toelichting op de meerjarenraming worden opgenomen. Beek vermeldt deze cijfers voor de jaren 2020 en 2021 in de paragraaf.

In het algemeen is het volgende over het EMU-saldo te zeggen. Gemeenten moeten hun begroting volgens het lasten- en batenstelsel opstellen en het EMU-saldo van hun begroting is dan ook lang niet relevant geweest. In ieder geval niet voor de gemeente zelf. Het EMU-saldo is intussen echter ook voor gemeenten belangrijk geworden.

Gemeenten ondervinden indirect de gevolgen om het EMU-tekort van Nederland onder de 3% van het BBP te houden en in de buurt van 0% BBP. Direct hebben gemeenten nu ook al met het EMU-saldo te maken, omdat er al enkele jaren afspraken tussen het Rijk en de VNG zijn over het toegestane EMU-tekort voor alle gemeenten c.q. alle decentrale overheden gezamenlijk. Het aandeel van de decentrale overheden in het EMU-saldo is macro genormeerd. De rijksoverheid maakt daarover afspraken met het IPO, de VNG en de UvW. De staatssecretaris van Financiën heeft aangegeven om voor gemeenten, provincies en waterschappen in 2019 een gezamenlijk EMU-tekort van 0,4% van het BBP toe te staan. Het collectieve aandeel van de decentrale overheden voor het EMU-saldo is verder uitgesplitst naar gemeenten, provincies en waterschappen. Voor alle gemeenten gezamenlijk bedraagt dit 0,27% van het BBP.

Het EMU-saldo bedraagt voor Beek voor 2020 € - 13,370 miljoen. De referentiewaarde bedraagt € -1.536 miljoen voor 2020 waardoor er een positief saldo ontstaat. Volgens de wet Hof, die op 1 januari 2014 van kracht is geworden, is een gemeente niet verplicht haar EMU-saldo onder de referentiewaarde te houden. Wel geldt voor alle medeoverheden gezamenlijk, gemeenten provincies en waterschappen, een norm, waaraan getoetst wordt.

Ten aanzien van de in 2019 aangetrokken langlopende leningen is vermeld dat deze zijn aangetrokken voor een periode van twee jaar. Daarnaast is in de eerste helft 2019 kort geld aangetrokken om te voorzien in de financieringsbehoefte. In 2019 is op de beide aangetrokken leningen € 18.100 rente-

inkomsten geboekt en voor het kort aangetrokken geld € 15.700 rente ontvangen. Tot slot is een renteschema opgenomen waaruit dat het renteresultaat c.q. toegerekende rente aan de taakvelden 0 is.

Beek voldoet aan de bepalingen van het BBV (wel is niets vermeld over schatkistbankieren). Ook voldoet Beek niet aan de eigen regels van de financiële verordening 2019 omdat geen nieuw treasury statuut is aangeboden en scoort op strategisch niveau gemiddeld onvoldoende.

Wel geeft Beek duidelijke uiteenzettingen over haar werkwijze. Daarom beoordelen wij de stuurinformatie op tactisch niveau gemiddeld goed. Omdat Beek niet alle cijfers die tot het onderdeel financiering horen opneemt in de paragraaf beoordelen wij het operationeel niveau van de stuurinformatie met de aanduiding gemiddeld voldoende.

4.5. Bedrijfsvoering

Onderzoek	Begroting	Meerjaren-raming	Strategisch	Tactisch	Operationeel	Algemeen oordeel	Ontwikkeling
Bedrijfsvoering	😊	😊	Goed	Goed	Goed	😊	➔

Conclusie

Beek heeft een visie op bedrijfsvoering. Het coalitieakkoord "Samen Doen: Veur Baek" van BBB-NDB en CDA 2018-2022 gaat in op de ambities en doelstellingen van Beek. De in het kader van de organisatieontwikkeling geformuleerde visie op de bedrijfsvoering en organisatie leidend is voor de manier van werken. Ook zijn voor 2020 de speerpunten/focusgebieden gedefinieerd in programma 6.

De paragraaf van Beek omvat de onderdelen Personeel en Organisatie, Huisvesting Informatievoorziening- en Communicatie, Archief/informatiemanagement, Facilitaire zaken en Financieel Beheer. Deze paragraaf moet in samenhang worden gelezen met programma 8 "Bestuur en Organisatie" waarin de doelen en resultaten op het gebied van bedrijfsvoering zijn opgenomen. In programma 8 zijn de hiervoor vermelde onderdelen doelen en resultaten geformuleerd en wat de kosten zijn meerjarig oftewel wordt inzage gegeven in de kosten van bedrijfsvoering. In de paragraaf wordt de stand van zaken van bedrijfsvoering verder uitgediept.

De paragraaf bedrijfsvoering van zowel de begroting 2020 als de jaarrekening 2019 geeft zeer uitvoerige informatie over alle aspecten van bedrijfsvoering. Men kan hierbij denken aan huisvesting, externe inhuur etc.

Geen aandacht wordt besteed aan onderzoeken op basis van de verordening 213a. Die vinden niet plaats en daarom is in paragraaf 3.4 hiervoor aandacht gevraagd

Op basis van onze analyse de volgende aanbeveling

- neem in de paragraaf bedrijfsvoering van de begroting en jaarrekening de voortgang van de onderzoeken op basis van de verordening 213a op.

Waarom onderzoek naar bedrijfsvoering?

Bedrijfsvoering is van belang voor het slagen van de gemeentelijke programma's.

In de paragraaf moet de gemeente volgens artikel 14 van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten ten minste de stand van zaken en de beleidsvoornemens rondom de bedrijfsvoering aangeven.

Bedrijfsvoering bestaat traditioneel uit de onderdelen personeel, automatisering, communicatie, organisatie, financieel beheer (waaronder de administratieve organisatie en de interne controle) en huisvesting.

Onderzoek en bevindingen

In de paragraaf bedrijfsvoering dient volgens het BBV tenminste inzicht in de stand van zaken en de beleidsvoornemens ten aanzien van de bedrijfsvoering te worden geboden. In het kader van de vernieuwing van het BBV was oorspronkelijk de bedoeling vanaf 2017 de verplichting om een paragraaf bedrijfsvoering in de begroting op te nemen te laten vervallen. Dit voornemen is echter losgelaten, omdat de paragraaf gebruikt kan worden voor het beschrijven van beleidsmatige ontwikkelingen rond de bedrijfsvoering.

Naast de landelijke regels die voor deze paragraaf overzichtelijk zijn, heeft de gemeente aanvullend een aantal eigen regels/kaders gesteld met betrekking tot de bedrijfsvoering.

Het coalitieakkoord “Samen Doen: Veur Baek” van BBB-NDB en CDA 2018-2022 gaat in op de ambities en doelstellingen van Beek. In hoofdstuk 7 Bestuur en organisatie is vermeld dat Beek een sterke zelfstandige gemeente is die vanuit haar eigen kracht en zelfstandige positie samenwerkt met de haar omringende gemeenten.

Ook in programma 6 Bestuur en Organisatie is vermeld dat Beek een zelfstandige gemeente is die haar taken zo veel als mogelijk, zelfstandig uitvoert. Hierbij wordt blijvend ingezet op een klantgerichte effectieve dienstverlening richting de burgers waarbij de gemeente een betrouwbare partner en een facilitator is die wel vraaggericht als aanbod gericht handelt. De uitvoering dient binnen de eigen organisatie, daar waar mogelijk, behouden en versterkt te worden. Beek wil dan ook geen regiegemeente zijn. Samenwerking met anderen is hierin evenwel mogelijk, zoals ook omschreven is in de strategische visie op samenwerking, als dit of wettelijk wordt vereist of een mogelijk samenwerkingsverband meerwaarde heeft voor de realisering van de eigen ambities en strategische doelen van de gemeente, mits passend binnen de strategische visie op samenwerking en de gemeente Beek haar kracht of dienstverlening naar haar burgers en haar identiteit binnen de regio niet kwijtraakt.

Samenwerkingsmogelijkheden worden beoordeeld op het moment dat zich deze concreet voordoen. Beek wil de ambitie “aangenaam wonen en leven” en de speerpunten 6 en 11 van de strategische toekomstvisie 2010-2030 Ondernemend Beek: veelzijdig en vitaal in Zuid-Limburg realiseren.

In de verordening 212 die op 1 mei 2019 in werking is getreden zijn in hoofdstuk 5 bepalingen opgenomen ten aanzien van de financiële organisatie en het financieel beheer. In artikel 17 is de opzet van de administratie geregeld. Artikel 18 gaat in op de financiële organisatie en artikel 19 op de interne controle.

De paragraaf in de begroting 2020 en de jaarrekening 2019 is ingedeeld in de navolgende onderdelen:

- personeel en organisatie;
- huisvesting;
- informatie- en communicatietechnologie;
- archief en Informatiemanagement;
- facilitaire zaken;
- financieel beheer.

Per onderdeel zijn de relevante beleidsdocumenten en de beleids- en/of financiële wijzigingen vermeld. Onderstaand is de meest recente informatie ten aanzien van personeel en organisatie vermeld.

Beek gaat in het onderdeel personeel en organisatie van de jaarrekening 2019 in op de in 2015 vastgestelde visie op de organisatie waarin de uitgangspunten zijn geformuleerd voor een nieuwe

toekomstbestendige en overzichtelijke organisatie. Daaruit voortvloeiend is de organisatie in 2016 gestart met het traject rondom de visie op de organisatie, waarbij de organisatie is teruggebracht naar 3 afdelingen. Deze reorganisatie is zonder ingrijpende wijzigingen voor de formatie gerealiseerd. Hierdoor is er nog steeds sprake van een organisatie met een krappe bezetting, waarbij in tijden van bijzondere projecten en of langdurige ziekte via externe inhuur mankracht wordt ingehuurd. Deze ontwikkelingen hebben ertoe geleid om in 2019 een formatiescan uit te voeren binnen de organisatie, waarmee in kaart wordt gebracht of de organisatie qua personele capaciteit in kwantitatief en kwalitatief opzicht structureel aan de maat is. In de kaderbrief 2021 is vermeld dat uit de uitgevoerde formatiescan is gebleken dat de huidige formatie onvoldoende is toegerust om een adequaat te kunnen inspelen op toekomstige ontwikkelingen. Op onderdelen is daarnaast ook kwaliteitsverbetering nodig en wordt geconstateerd dat het budget externe inhuur te laag is. In het rapport wordt becijferd dat de bestaande organisatie van 90 fte met 11,9 fte zou moeten worden uitgebreid, wat in financiële zin neer zou komen op een structurele verhoging van de personeelsbegroting met ruim € 1,25 mln.

In de begroting 2020 zijn in het onderdeel financieel beheer de beleids- en of financiële wijzigingen opgenomen. In diverse tabellen zijn de lasten en baten van de bedrijfsvoering opgenomen voor en na mutaties met reserves op basis van de jaarrekening 2018 en de begrotingsjaren 2019-2023. In de jaarrekening 2019 zijn deze cijfers opgenomen op basis van de jaarrekening 2018, de primitieve en bijgestelde begroting 2019 en jaarrekening 2019.

VDO 2016

In de paragraaf bedrijfsvoering van de begroting 2020 en jaarrekening 2019 wordt geen aandacht besteed aan onderzoeken op basis van de verordening 213a. Die vonden volgens het VDO 2016 niet plaats is en daarom hiervoor aandacht gevraagd.

Beoordeling

De strategische stuurinformatie is gemiddeld goed omdat Beek een visie heeft op de bedrijfsvoering zowel in het coalitieakkoord 2018 – 2022 als in de Strategische visie.

Op tactisch niveau scoort Beek gemiddeld goed. Volgens het BBV dient in de paragraaf inzicht te worden gegeven in de stand van zaken en de beleidsvoornemen omtrent de bedrijfsvoering. De relatie met het uitvoeren van de programma's is hierbij relevant.

Zoals eerder vermeld is in de paragraaf inzicht gegeven in de stand van zaken voor de onderdelen van de bedrijfsvoering. Op operationeel niveau scoort de gemeente gemiddeld goed. De cijfermatige informatie komt zeer uitgebreid aan de orde in de paragraaf en in programma 8.

.

4.6. Verbonden partijen

Onderzoek	Begroting	Meerjaren-raming	Strategisch	Tactisch	Operationeel	Algemeen oordeel	Ontwikkeling
Verbonden partijen	😊	😊	Goed	Goed	Goed	😊	➔

Conclusie

Beek maakt in de praktijk nog steeds bij het aangaan van samenwerkingsverbanden gebruik van de Strategische Visie op Samenwerking uit 2011. Dat blijkt uit het “onderzoeksrapport sturen in samenwerkingsverbanden door gemeente Beek” van de Rekenkamercommissie 2017.

Samenwerkingsmogelijkheden worden beoordeeld op het moment dat zich deze concreet voordoen. Beek heeft een duidelijk visie op verbonden partijen en heeft een tactische aanpak met een aantal Verbonden partijen afgesproken. Ook bevat de paragraaf veel cijfers, ook meerjarig. De stuurinformatie op strategisch, tactisch en operationeel niveau is volledig.

Op basis van onze analyse de volgende aanbeveling

- we hebben op dit moment geen aanbevelingen.

Waarom onderzoek naar verbonden partijen?

Verbonden partijen dragen bij aan uitvoering van gemeentelijk beleid. Ze zijn daarom van belang bij het uitvoeren van programma's. Vanuit financieel perspectief is met name van belang:

- het financiële belang³ van de gemeente in de verbonden partij;
- te verwachten resultaten van de verbonden partij;
- inzicht in de samenhangende risico's en in de weerstandspositie van de verbonden partij.

Praktijkvoorbeelden hebben laten zien dat er grote risico's kunnen vastzitten aan verbonden partijen, zoals sociale werkvoorzieningschappen.

Onderzoek en bevindingen

Artikel 15 van het BBV, dat over de paragraaf Verbonden partijen handelt, is recent uitgebreid met de bepaling dat er in de paragraaf ook een lijst met verbonden partijen moet komen. De bepaling houdt in dat er per verbonden partij informatie wordt gegeven over de verbonden partij zelf, waarom de gemeente de relatie met de verbonden partij is aangegaan en over het financiële belang of risico dat de gemeente heeft met de verbonden partij. Bovendien moeten de verbonden partijen onderscheiden worden in gemeenschappelijke regelingen, vennootschappen en coöperaties, stichtingen en verenigingen en tot slot overige verbonden partijen. Deze zware informatievraag weerspiegelt het toegenomen belang van verbonden partijen en de risico's die daarmee samenhangen.

³ Met een financieel belang wordt bedoeld dat de gemeente middelen ter beschikking heeft gesteld die ze kwijt is in geval van faillissement van de verbonden partij en/of als financiële problemen bij de verbonden partij verhaald kunnen worden op de gemeente.

Naast deze lijst vraagt artikel 15 van oudsher om de visie van de gemeente op verbonden partijen en om de beleidsvoornemens met de verbonden partijen.

In artikel 14 van de verordening 212 is ten aanzien van de paragrafen bepaald dat in de planning- & controle documenten in ieder geval aandacht wordt besteed aan de verplichte paragrafen. Daarnaast kan op verzoek van de raad een specifieke (nieuwe) paragraaf worden toegevoegd.

In december 2017 heeft de Rekenkamercommissie van de Heuvellandgemeente waar Beek ook toe behoort een onderzoeksrapport uitgebracht waarbij de Strategische Visie op Samenwerking uit 2011 als handvat is gebruikt voor de indeling van samenwerkingsverbanden. Deze visie wordt nog steeds gebruikt in de beoordeling bij het aangaan van een nieuw samenwerkingsverband. In dit onderzoeksrapport zijn een zestal aanbevelingen gedaan.

Beek wil de ambitie “aangenaam wonen en leven” en de speerpunten 6 en 11 van de strategische toekomstvisie 2010-2030 Ondernemend Beek: veelzijdig en vitaal in Zuid-Limburg realiseren.

De paragraaf opent met een uitleg wat verbonden partijen zijn, de relevantie beleidsdocumenten en welke verbonden partijen die Beek heeft.

Ten aanzien van de Beekse visie en beleidsvoornemen omtrent verbonden partijen is vermeld dat er vooralsnog geen Nota Verbonden Partijen is opgesteld.

Vervolgens is per verbonden partij vermeld:

- de doelstelling/openbaar belang;
- de deelnemende partijen;
- het bestuurlijk belang/zeggenschap;
- het financieel belang/aandelen;
- vermogenspositie/resultaat en
- de beleids- of financiële wijzigingen, risico's.

Ook kan de raad zien wat de verbonden partijen kosten; aan het eind van de paragraaf wordt op rekening- en begrotingsbasis meerjarig inzicht geboden. Daarmee voldoet Beek aan artikel 69 van het BBV.

VDO 2016

Van belang is om een visie vast te stellen met algemene criteria. Dit kan in een nota of in de paragraaf. In het laatste geval moeten de geldende kaders elk jaar in de paragraaf worden opgenomen. In het verlengde van de bepaling van de algemene criteria is het van belang om in de paragraaf de relatie met de strategische toekomstvisie te beschrijven en relaties te leggen met de programma's uit de begroting. . Wij concluderen dat de strategische stuurinformatie goed is omdat er een uitwerking heeft plaatsgevonden van de visie op samenwerking. Maar die was vastgesteld voor de periode 2011-2015 maar uit het Rekenkamerrapport uit 2017 blijkt dat die nog steeds gebruikt wordt!!!

Conclusie

Beek heeft een duidelijk visie op verbonden partijen en heeft een tactische aanpak met een aantal Gemeenschappelijke Regelingen afgesproken. Ook bevat de paragraaf veel cijfers, ook meerjarig zijn er cijfers opgenomen. De stuurinformatie op strategisch, tactisch en operationeel niveau is volledig.

4.7. Grondbeleid

Onderzoek	Begroting	Meerjaren-raming	Strategisch	Tactisch	Operationeel	Algemeen oordeel	Ontwikkeling
Grondbeleid	☹	☹	Goed	Goed	Goed	☹	➔

Conclusie

Beek voert geen actief grondbeleid. Er is eerder sprake van een niet speculatief grondbeleid, hetgeen betekent dat met incidentele gerichte aankopen, inspelend op kansen, de gemeente een positie verwerft binnen gebieden waar op (middel) lange termijn ontwikkelingen gedacht zijn, waarbij de meeste ontwikkelingen ook aan marktpartijen worden overgelaten.

In de paragraaf is niet vermeld wanneer de nota grondbeleid is vastgesteld maar in programma 4 onder punt 6.1. Ruimtelijke ontwikkeling is aangegeven dat de werkingsduur van de in 2011 vastgesteld Nota Grondbeleid is verlengd tot inwerkingtreding van de Omgevingswet.

De in mei 2011 vastgestelde Nota Grondbeleid 2011-2015 is nog steeds van kracht voor wat betreft het beleid.

Daarmee heeft Beek niet voldaan aan de bovenvermelde bepaling uit de verordening 212 uit 2019; namelijk om een nota grondbeleid aan de raad aan te bieden. Door het vaststellen van de begroting zou de werkingsduur verlengd zijn.

Beek hoeft echter geen nota te hebben en kan volstaan met het verwoorden van het grondbeleid in de paragraaf.

Beek neemt niet conform BBV een actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie in de begroting op. De raad wordt wel goed geïnformeerd in de jaarrekening. Ook voert Beek het vastgelegd beleid in de Grondnota uit en doet verslag van de voortgang.

Op basis van onze analyse de volgende aanbeveling

- neem in de paragraaf van de actuele, meerjarige, cijfermatige prognose op van de grondexploitatie.

Waarom onderzoek naar grondbeleid?

Grondexploitatie is het proces waarbij grond wordt aangekocht, bouwrijp wordt gemaakt en rioleringen en wegen worden aangelegd om vervolgens grond te verkopen voor de bouw van woningen en/of bedrijven.

Grondbeleid is voor de raad van belang vanwege de relatie met de programmadoelstellingen.

Via grondbeleid kan een gemeente nadere invulling geven aan het uitvoeren van programma's.

Denk aan: groen, water, wonen, werken en recreëren. Verder is grondbeleid van belang vanwege de financiële betekenis en de risico's. Grondbeleid kan leiden tot extra lasten, maar ook tot extra baten.

Deze kunnen een significante invloed hebben op de gemeentelijke financiële positie.

Onderzoek en bevindingen

Zoals we aan het begin van paragraaf 4.1 wat uitgebreider hebben beschreven, bekijken we bij alle paragrafen van hoofdstuk 4:

- enerzijds waar de gemeente in die paragraaf aan gehouden is. In ieder geval de bepalingen in het BBV en eventueel eigen regels, zoals in de financiële verordening;
- anderzijds wat de gemeente in de paragraaf aan informatie aan de raad aanbiedt;
- of de gemeente de algemene en eigen regels heeft gevolgd en of de informatie in de paragraaf de raad in staat stelt zijn kaderstellende en controlerende taak goed uit te voeren;
- het beeld dat na lezing van de paragraaf ontstaat, de betekenis ervan voor de financiële positie van de gemeente en de eventuele specifieke risico's die het onderwerp dat in de paragraaf aan de orde is, voor de gemeente oplevert.

De paragraaf Grondbeleid

Artikel 16 van het BBV stelt dat in de paragraaf Grondbeleid tenminste informatie is opgenomen over:

- een visie op het grondbeleid in relatie tot de realisatie van de beleidsdoelstellingen in de begroting;
- de wijze waarop de gemeente het grondbeleid uitvoert;
- een actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie;
- een onderbouwing van de geraamde winstneming;
- de beleidsuitgangspunten bij grondreserves in relatie tot de grondrisico's

In 2015 heeft de Commissie BBV de verslaggevingsregels grondexploitaties gewijzigd. De wijziging geldt vanaf 2016. De categorie niet in exploitatie genomen grond is vervallen en die gronden zijn opgenomen onder materiële vaste activa. De regels voor bijschrijven van rentelasten op de boekwaarde van gronden zijn gewijzigd. Grondexploitaties mogen maximaal 10 jaar duren. Hiervan kan alleen goed gemotiveerd door de raad worden afgeweken, waarbij toereikende beheersmaatregelen moeten worden toegepast.

Ook kijken we naar de financiële verordening 212. In de verordening uit 2019 is bepaald dat:

1. in de paragraaf bij de begroting en de jaarstukken neemt het college minimaal de verplichte onderdelen op grond van artikel 16 van het BBV op.
2. het college biedt de raad een nota grondbeleid aan. De raad stelt de nota vast. In de nota wordt o.a. aandacht besteed aan:
 - a. de strategische visie op het toekomstig grondbeleid van de gemeente;
 - b. de uitgangspunten voor de verkoopprijzen van grond;
 - c. tussentijdse winstname.

In de paragraaf is vermeld onder de relevante beleidsdocumenten:

- Nota grondbeleid
- Structuurvisie Beek 2012-2022, ruimte voor veelzijdigheid en vitaliteit
- Nota kostenverhaal.

In de paragraaf is niet vermeld wanneer de nota grondbeleid is vastgesteld maar in programma 4 onder punt 6.1. Ruimtelijke ontwikkeling is aangegeven dat de werkingsduur van de in 2011 vastgesteld Nota Grondbeleid is verlengd tot inwerkingtreding van de Omgevingswet.

De in mei 2011 vastgestelde Nota Grondbeleid 2011-2015 is nog steeds van kracht voor wat betreft het beleid.

Daarmee heeft Beek niet voldaan aan de bovenvermelde bepaling uit de verordening 212 uit 2019; namelijk om een nota grondbeleid aan de raad aan te bieden. Door het vaststellen van de begroting zou de werkingsduur verlengd zijn?

De hoofdlijnen van het grondbeleid van Beek zijn uitvoerig opgesomd in het in 2012 en 2016 gehouden Verdiepingsonderzoek. Dit zijn:

- d. Het grondbeleid is geen doel op zich maar een middel om het ruimtelijk beleid van de gemeente Beek op een zo economische verantwoorde wijze te realiseren;
- e. De gemeente Beek voert indien dit wenselijk is op projectniveau een actief grondbeleid. De gemeente Beek voert in beginsel een faciliterend grondbeleid waarbij de gemeente als professionele partij de gewenste ontwikkeling zo goed mogelijk zal faciliteren. Financiële aspecten over de gebiedsontwikkeling zullen door middel van het inzetten van grondbeleidsinstrumenten worden gemaakt;
- f. Bij voorkeur zullen bij locatieontwikkelingen anterieure overeenkomsten worden afgesloten met de particuliere grondeigenaren waarin het kostenverhaal wordt verzekerd. Indien het niet mogelijk c.q. strategisch niet gewenst is om een anterieure overeenkomst af te sluiten dan zal de gemeente een exploitatieplan vaststellen;
- g. Op het moment dat de Ministeriële regeling Plankosten Exploitatieplan wordt vastgesteld zal de gemeente Beek deze regeling hanteren bij het opstellen van exploitatieplannen.
- h. Conform bestaand beleid dient de initiatiefnemer van een project in beginsel een planschaderisicoanalyse op te stellen waarbij de te verwachten planschade vooraf aan de gemeente wordt vergoed;
- i. De fondsbijdragen en de bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen zullen naar aanleiding van de structuurvisie nader uitgewerkt worden;
- j. Voor de bepaling van de inbrengwaarde van gronden wordt binnen de gemeente Beek conform bestaand beleid in beginsel gebruik gemaakt van de residuele grondwaardeberekening.

In de strategische visie Ondernemend Beek: veelzijdig en vitaal in Zuid-Limburg komt het grondbeleid niet expliciet aan de orde. Wel komt de inzet van de gemeente Beek op het bedrijventerrein TPE aan de orde. In de paragraaf "Samen zoeken naar nieuwe kansen" van de strategische visie worden de gevolgen van de demografische krimp voor het voorzieningenniveau verwoord.

Reserves en voorzieningen grondexploitatie

Het beheer van de reserve exploitatieverliezen bestemmingsplannen, voorzieningen en het weerstandsvermogen in relatie tot het grondbedrijf dient uitgevoerd te worden binnen de beschreven kaders in de nota grondbeleid 2011-2015. Uitgangspunt is dat alle mogelijke financiële tegenvallers en negatieve resultaten binnen het grondbedrijf kunnen worden opgevangen.

Beek beschikt over een reserve exploitatieverliezen bestemmingsplannen waaraan in 2019 in totaal € 0,375 miljoen is onttrokken. Deze reserve heeft tot doel uitgaven te dekken van planschadevergoedingen, daarmee gepaard gaande procedurekosten en ter dekking van verliezen op grondexploitaties. In de raadsvergadering van 27 juni 2019 (in relatie tot de 1^e Berap 2019) is besloten om € 375.000 te onttrekken aan deze reserve en het bedrag te storten in de algemene reserve. De omvang van de reserve exploitatieverliezen bestemmingsplannen is volgens de jaarrekening 2019 nog € 375.000, zijnde de vastgestelde bovengrens.

Paragraaf Grondbeleid

Beek voert geen actief grondbeleid. Er is eerder sprake van een niet speculatief grondbeleid, hetgeen betekent dat met incidentele gerichte aankopen, inspelend op kansen, de gemeente een positie verwerft binnen gebieden waar op (middel) lange termijn ontwikkelingen gedacht zijn, waarbij de meeste ontwikkelingen ook aan marktpartijen worden overgelaten. Voor de gemeente is het van belang om via uitgekende onderhandelingen niet alleen een goede prijs te bedingen voor de in te brengen gronden, maar ook te zorgen dat de verschuldigde exploitatiebijdragen adequaat zijn.

Daarna is in een matrix vermeld dat alleen TPE in exploitatie is met een boekwaarde op 1 januari 2020 van € -867.100 en nog te verwachten kosten/opbrengsten van € 867.100. Voor de jaren 2021 en 2011 worden noch kosten noch opbrengsten omdat de afronding in 2020 wordt verwacht.

Beek heeft slechts één grondexploitatie waarbij de ontwikkelrisico's volledig ten laste van de gemeente komen. Bedrijventerrein TPE is de enige exploitatie waarin de gemeente investeringen doet en grond uitgeeft. Daarnaast heeft de gemeente een drietal lopende exploitaties met inbreng van gemeentelijke gronden met de vermelding dat één exploitatie zal leiden tot een negatief resultaat.

In de paragraaf grondbeleid van de jaarrekening 2019 is van de complexen TPE en Hennekenshof in beeld gebracht de lasten c.q. opbrengsten en wat de nog te verwachten uitgaven en inkomsten zijn. Ook zijn de te verwachten verliezen c.q. onttrekkingen aan de reserve en de winstnemingen vermeld. In de bijlagen bij de jaarrekening 2019 zijn van de twee bovenvermelde complexen de lasten, de mutaties 2019, het saldo ultimo 2019 en de nog te verwachten opbrengsten per complex, vermeld.

Nota kostenverhaal 2012

Met de vaststelling in 2012 van de Nota kostenverhaal is het drieluik Nota Grondbeleid – Structuurvisie – Nota Kostenverhaal afgerond, waarbij er een nog betere basis komt te liggen voor het kostenverhaal. In het kader van de Nota is in 2014 een fonds versterking omgevingskwaliteit geïntroduceerd. Het fonds is onderverdeeld in subfondsen:

- wonen en voorzieningen;
- economie, toerisme en recreatie;
- landschap en cultuurhistorie;
- kleine woningbouwinitiatieven;
- woningvoorraadtransformatie.

In de jaarrekeningen vanaf 2014 is uitvoerig uiteengezet hoe de subfondsen gevoed zijn en waarvoor onttrekkingen hebben plaatsgevonden. Deze fondsen maken onderdeel uit van reserves en voorzieningen. De omvang van het fonds bedrag op 31-12-2018 € 912.377 en op 31-12-2019 € 1.302.741 dus er heeft per saldo een toevoeging plaatsgevonden van € 390.364 gedurende 2019.

Conclusie

Beek neemt niet conform BBV een actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie in de begroting op. De raad wordt wel goed geïnformeerd in de jaarrekening. Ook voert Beek het vastgelegd beleid in de Grondnota uit en doet verslag van de voortgang.

5. Het onderzoek

5.1. Inleiding

Het financieel verdiepingsonderzoek

Dit is het rapport van het financiële verdiepingsonderzoek van de gemeente Beek.

De Provincie Limburg voert bij elke gemeente één keer in de vier jaar zo'n financieel verdiepingsonderzoek uit. Dit is een belangrijk onderdeel van de wijze waarop het financieel toezicht bij de Provincie Limburg sinds 2005 wordt uitgevoerd.

Doel van het financieel verdiepingsonderzoek is, een meerjarige uitspraak te doen over de vorm van financieel toezicht. Op basis van dit onderzoek nemen Gedeputeerde Staten een besluit over de toezichtvorm, die in principe voor vier jaar geldt.

Het onderzoek in Beek

Het financieel verdiepingsonderzoek hebben wij bij Beek uitgevoerd in de periode mei-oktober op basis van de begroting 2020.

Wij danken de gemeente voor de samenwerking en bereidheid steeds op korte termijn antwoord te geven op onze vragen om informatie en toelichting. In verschillende ambtelijke en bestuurlijke overleggen hebben wij afstemming van en overeenstemming over cijfers, gegevens en feiten gezocht én gevonden.

Meerjarige uitspraak

Het doen van een uitspraak over de toezichtvorm voor vier jaar is gebaseerd op een bepaling opgenomen in het Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader “Kwestie van evenwicht”. Elke financieel toezichthouder heeft de mogelijkheid om het toezicht op deze manier uit te voeren.

Uitspraak rondom toezicht

Wij gebruiken het financiële verdiepingsonderzoek om een uitspraak te doen over de toezichtvorm voor vier jaar.

Zo'n uitspraak voor vier jaar repressief toezicht is natuurlijk goed mogelijk als uit het onderzoek blijkt dat de financiële positie en functie in orde zijn. De gemeente krijgt in het financiële verdiepingsonderzoek **groen** licht. Alleen bij extreme in- of externe schokken, waardoor de gemeente volledig uit de financiële koers raakt, komt de Provincie in die periode van vier jaar terug op haar uitspraak.

Als het financiële verdiepingsonderzoek voor vier jaar structurele tekorten laat zien dan is een uitspraak voor vier jaar repressief toezicht natuurlijk uitgesloten. De gemeente krijgt tot het volgende verdiepingsonderzoek elk jaar op basis van haar begroting en meerjarenraming een besluit over de toezichtvorm voor de begroting. De gemeente krijgt in het financiële verdiepingsonderzoek **rood** licht.

Net als een verkeerslicht heeft het financiële verdiepingsonderzoek ook een **oranje** licht. Dit is het geval bij een gemeente die op basis van het onderzoek voor vier jaar repressief toezicht in aanmerking komt, onder de voorwaarde dat binnen een benoemde termijn één of meer voorwaarden worden vervuld. Als de gemeente de voorwaarden niet op tijd realiseert, dan kunnen Gedeputeerde Staten hun uitspraak van vier jaar repressief toezicht herzien. Vervult de gemeente de voorwaarden, dan is de situatie voor die gemeente daarna gelijk aan die voor een gemeente met groen licht.

Ongeacht de uitkomst verricht de Provincie na vier jaar een nieuw financieel verdiepingsonderzoek en wordt opnieuw de kleur van het licht bepaald.

De periode tot het volgende financiële verdiepingsonderzoek

Tot het volgende financiële verdiepingsonderzoek volgt de Provincie ook de gemeenten die vier jaar repressief toezicht hebben gekregen, zij het op een aangepaste manier. De Provincie bekijkt globaal of een gemeente financieel op koers blijft. De Provincie zal dan ook jaarlijks in december de gemeente een brief sturen, waarin de toezichtvorm voor het volgende begrotingsjaar wordt medegedeeld. Voor alle duidelijkheid: die toezichtvorm is en blijft repressief, tenzij de financiële situatie dramatisch is verslechterd.

Daarnaast bevatten alle financiële verdiepingsonderzoeken aanbevelingen voor de gemeente. Wij vertrouwen erop dat de gemeenten daar op adequate wijze uitvoering aan geven. In de periode tot het volgende onderzoek zullen wij de uitvoering van de aanbevelingen door de gemeente volgen.

5.2. Doel en kaders financieel toezicht

Doel van financieel toezicht is: het bevorderen van een financieel gezonde situatie bij gemeenten. Hiermee bedoelen we een situatie, waarin een gemeente kan voortbestaan, zónder beroep te hoeven doen op de collectiviteit van gemeenten; de zogeheten artikel 12 steun van de Financiële verhoudingswet. Onze missie als financieel toezichthouder is dan ook:

Houd de Limburgse gemeenten financieel gezond!

Gemeenten zijn allereerst zelf verantwoordelijk voor een gezond financieel beleid. Als financieel toezichthouder willen wij er echter graag aan bijdragen, dat gemeenten goed in staat blijven hun rol en taak waar te maken. Dat betekent in de praktijk, dat wij de eigen verantwoordelijkheid respecteren, maar reageren op risico's, die tot financiële ontsporingen kunnen leiden.

Wij toetsen via ons financieel verdiepingsonderzoek, of er binnen de gemeente sprake is van een structureel evenwichtige situatie. Hierbij kijken wij verder dan de cijfers. Het gaat bij ons toezicht ook duidelijk om de vraag, of de processen die ten grondslag liggen aan de gepresenteerde ramingen kwalitatief goed zijn. Ons financieel toezicht richt zich daarbij vooral op het volgen van de hele (financiële) gemeentelijke beleidscyclus. Zo beschikken we over relevante en actuele informatie rondom financiële ontwikkelingen en/of problemen, op basis waarvan de bepaling van de toezichtvorm voor de gemeente uiteindelijk ook tot stand komt.

Toezichthouden moet door gemeenten trouwens niet worden verward met controleren. Toezichthouders varen immers ook duidelijk op vertrouwen. Dat vertrouwen moet wel kunnen worden geverifieerd bij bijvoorbeeld substantiële afwijkingen.

Aanvullend op andere controlemechanismen

Toezicht bestaat naast andere controlemechanismen. Bij de gemeente hebben de raad, de accountant en de rekenkamer(funcitie) een controlerende functie. Wij wijken van dit rijtje af door onze plaats in een verticale lijn ten opzichte van de gemeente, waardoor onafhankelijkheid gemakkelijker gewaarborgd is. En door het accent te leggen op de begroting en niet op de jaarstukken, waardoor wij zaken eerder kunnen signaleren.

Kaders waaruit wij ons oordeel vormen:

- Gemeentewet
- Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten
- Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader 'Kwestie van evenwicht' 2014
- Jaarlijkse begrotingsbrief aan gemeenten

We kunnen onafhankelijk het toezichtwerk doen, omdat wij geen rol vervullen in de wijze waarop de financiële positie en functie, die wij beoordelen, tot stand zijn gekomen.

>>

Via publicatie van en toelichting op onze bevindingen bieden we de gemeenten transparantie.

Tegen onderzoeksresultaten is geen officieel bezwaar en/of beroep mogelijk. Wel is, conform de Algemene wet bestuursrecht, bezwaar en/of beroep mogelijk tegen de besluitvorming door Gedeputeerde Staten over de vorm van toezicht. Zodra Gedeputeerde Staten een besluit over de toezichtvorm hebben genomen, informeren wij de gemeente schriftelijk hierover.

5.3. Werkwijze

Het belangrijkste doel van ons onderzoek is, om een uitspraak te doen over de vorm van toezicht voor vier jaar. Om voor een meerjarig repressieve uitspraak in aanmerking te kunnen komen, moet de gemeente minimaal voldoende scoren op een aantal kritische factoren. Deze factoren vloeien voort uit de kaders zoals beschreven in paragraaf 5.2, Doel en kaders van financieel toezicht.

Ons onderzoek richt zich niet op de vraag of de gemeente al dan niet haar bestuurlijke doelstellingen bereikt. Dit vraagt om een kwalitatief/politiek oordeel, dat niet aan de financieel toezichthouder is opgedragen.

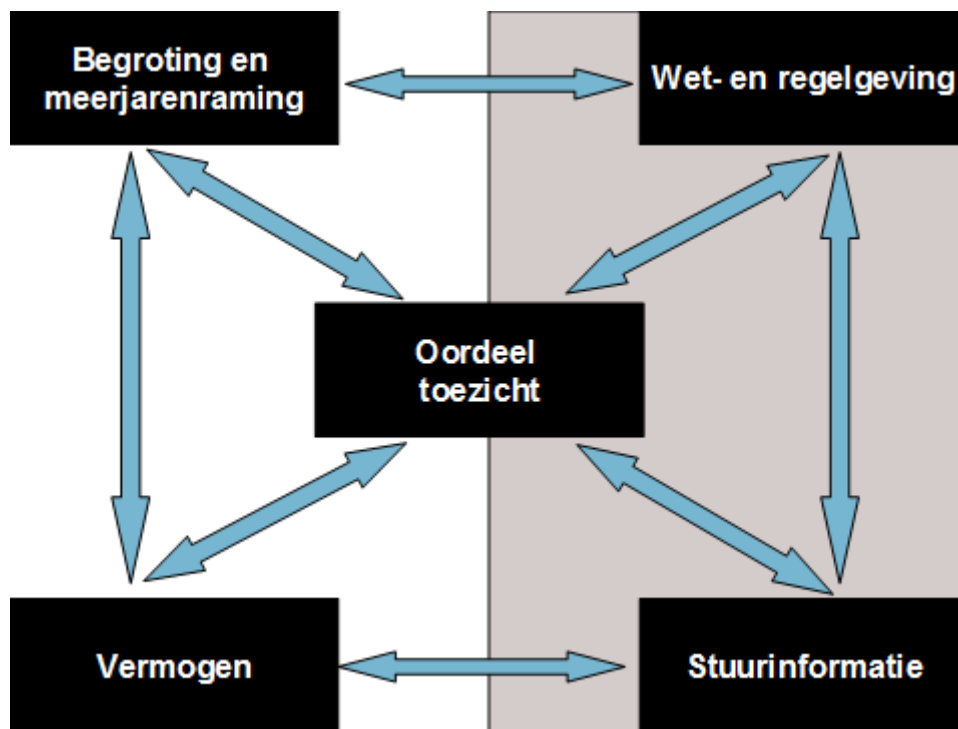
Op basis van de in paragraaf 5.2 genoemde kaders van financieel toezicht zijn er vier belangrijke aandachtsgebieden:

- begroting en meerjarenraming;
- vermogen;
- wet- en regelgeving;
- stuurinformatie.

In hoofdstuk 3 van dit rapport komen deze vier aandachtsgebieden aan de orde.

Extern perspectief

Intern perspectief



Deze aandachtsgebieden zijn niet zomaar gekozen. De aandachtsgebieden Begroting en meerjarenraming en Vermogen, geven inzicht in de financiële positie zoals die ook voor de omgeving van de gemeente, waartoe ook de toezichthouder behoort, zichtbaar is.

De aandachtsgebieden Wet- en regelgeving en Stuurinformatie zijn onderwerpen die vooral binnen de gemeente/gemeentelijke organisatie spelen. Deze zeggen veel meer over de procesmatige kant en zijn van belang voor de beoordeling of de financiële ramingen kwalitatief goed zijn. En of de gemeente over voldoende instrumenten beschikt om financieel in control te kunnen zijn. Al deze aandachtsgebieden zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden en beïnvloeden elkaar.

In onze ogen is sprake van een financieel gezonde gemeente als de uit de aandachtsgebieden voortvloeiende kritische indicatoren voldoende tot goed scoren en daarmee een evenwichtig beeld vertonen.

Een voorbeeld

De financiële positie van een gemeente lijkt goed te zijn. Het ontbreekt deze gemeente echter aan

essentiële stuurinformatie. Dit kan betekenen, dat deze gemeente onvoldoende mogelijkheden heeft om in control te zijn. Zij loopt hiermee aanzienlijk financieel risico.

Op basis van het verdiepingsonderzoek formuleren wij dan aandachts- en/of verbeterpunten. Afhankelijk van hun belang volgen we op verschillende manieren hoe een gemeente deze punten in de tussenliggende jaren, dus tot aan ons volgende verdiepingsonderzoek oppakt. In enkele gevallen kunnen behaalde tussentijdse resultaten bepalend zijn, of een gemeente een meerjarige status kan behouden. Als dit voor een gemeente speelt, dan benoemen wij deze punten expliciet met vermelding hoe en wanneer invulling aan deze punten moet zijn gegeven. In zo'n geval heeft de gemeente **oranje** licht gekregen in het financiële verdiepingsonderzoek.

5.4. Reikwijdte van het onderzoek

Primair richt het onderzoek zich op de financiële positie, zoals de gemeente die presenteert in de begroting 2020 en de bijhorende meerjarenraming 2021-2023. Ook behaalde resultaten, zoals gepresenteerd in de jaarrekeningen vanaf 20.. zijn nader onderzocht, net als tussentijdse rapportages.

5.5. Onderzoek naar het financieel verdiepingsonderzoek

In oktober 2008 is er in het blad B&G een artikel gepubliceerd door drs. Jean Schutgens, Anke Maessen MSc LLB, en prof.dr. Arno Korsten over de betekenis van een financieel verdiepingsonderzoek bij gemeenten in het kader van het moderne provinciaal toezicht.

Zij concluderen onder meer het volgende:

Het onderzoek is breder dan de traditionele beoordeling van begrotingsstukken van gemeenten en levert in de praktijk bruikbaar materiaal op voor de financiële planningsfunctie. Voor gemeenten is het instrument nuttig omdat iedere toetsing door een onafhankelijke instantie aan een vooraf vastgesteld toetsingskader een zekere waarborg geeft voor de kwaliteit van het gevoerde financiële beleid. Zeker het gebruik van indicatoren – zoals materieel, structureel en duurzaam financieel evenwicht – geeft de gemeentebesturen inzicht in de 'gezondheid' van de eigen financiële huishouding. Daarboven levert het financiële verdiepingsonderzoek aanbevelingen op ter verbetering vooral van de begrotingskant (planning) daar waar de accountant met zijn managementletter zich meer richt op de betrouwbaarheid van de verantwoordingsinformatie en de rechtmatigheid van de uitvoering. De vraag 'Kan een scan ook elders in Nederland worden toegepast?' beantwoorden de auteurs positief. De gebruikte indicatoren zijn universeel toepasbaar en het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (deel toetsingskader) geldt voor alle gemeenten. De auteurs merken verder op dat het onderzoek een momentopname is. Volgend jaar kan het anders zijn.

6. Begrippen

Dit hoofdstuk bundelt de belangrijkste begrippen uit deze rapportage, die betrekking hebben op gemeentefinanciën.

Algemene reserve

Reserve waaraan door de raad nog geen bestemming is gegeven. De algemene reserve heeft primair een bufferfunctie voor het opvangen van onvoorziene, eenmalige tegenvallers.

Dekkingsreserve/bruteringsreserve

Dekkingsreserves kapitaallasten zijn bestemmingsreserves voor de dekking van kapitaallasten van gerealiseerde of nog te realiseren investeringen. De omvang van de dekkingsreserve moet bij besluitvorming voldoende zijn om (om een deel) de kapitaallast gedurende de gehele afschrijvingstermijn te dekken. Dit betekent dat het mogelijk is, dat de dekkingsreserve op het moment van besluitvorming lager is dan de investering en dus onvoldoende is om de kapitaallasten volledig te kunnen dekken. In dat laatste geval kunnen middelen alleen naar evenredigheid tussen de investering en de dekkingsreserve aan deze reserve worden onttrokken ter dekking van de kapitaallasten. Ook in dit geval is het noodzakelijk dat de dekkingsreserve gedurende de gehele afschrijvingstermijn beschikbaar en voldoende van omvang is, ter dekking van het evenredig deel van de kapitaallasten. De resterende lasten, die niet gedekt worden uit de dekkingsreserve kapitaallasten, moeten structureel in de begroting zijn gedekt.

Financiële functie

Onder de financiële functie wordt verstaan, alles wat van belang is voor de wijze waarop gemeenten omgaan met hun financiële middelen, zoals de beleidsbegroting, financiële begroting, meerjarenraming, productenraming, jaarverslag en jaarrekening, treasuryfunctie, planning & control, kostprijzen, rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid.

Formeel begrotingssaldo

Formeel begrotingssaldo is het saldo van de begroting en de meerjarenraming na resultaatbestemming, zoals opgenomen in de door de raad vastgestelde begroting.

Geblokkeerde reserves

Geblokkeerde reserves zijn reserves waarover niet geheel of gedeeltelijk vrij kan worden beschikt, omdat deze reserves worden gebruikt om structurele dekkingsmiddelen voor de gemeentelijke begroting te genereren en bij andere inzet van deze reserves vervangende structurele dekkingsmiddelen moeten worden aangewezen. Het gaat vooral om reserves waarvan de rente geheel of gedeeltelijk als structureel dekkingsmiddel ten gunste van de gemeentelijke begroting wordt gebracht en om reserves die het BBV verplicht en waar de raad formeel over heeft besloten.

Groot onderhoud

Onderhoud voor uitvoering van preventieve dan wel correctieve maatregelen om het kapitaalgoed (gedurende de levensduur) in goede staat te houden of te brengen.

Onderhoud valt uiteen in groot onderhoud en klein onderhoud. Onder groot onderhoud wordt verstaan: onderhoud van veelal ingrijpende aard dat over (een groot deel van) het kapitaalgoed wordt uitgevoerd. Klein onderhoud is het onderhoud, dat in het eerste of het lopende planjaar over een klein gedeelte van het kapitaalgoed wordt uitgevoerd. Onderhoud betreft maatregelen die de levensduur van het kapitaalgoed niet verlengen. Onderhoudskosten kunnen niet worden geactiveerd, maar moeten (jaarlijks) ten laste van de begroting worden gebracht. De kosten van groot onderhoud kunnen via een jaarlijkse storting in een voorziening ex artikel 44 van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten over de totale levensduur worden uitgestreken.

Incidenteel/structureel

Onder structurele baten en lasten verstaan we: baten en lasten, die zich in beginsel in elk jaar van de begroting en meerjarenramingen voordoen. De overige baten en lasten worden als incidenteel aangemerkt.

Incidentele baten

In het algemeen wordt onder incidentele baten verstaan baten die bij ongewijzigd beleid en omstandigheden voor maximaal drie jaar vaststaan. De aard van de raming kan ertoe leiden dat van dit algemene uitgangspunt afgeweken wordt.

Incidentele lasten

In het algemeen wordt onder incidentele lasten verstaan lasten die bij ongewijzigd beleid en omstandigheden voor maximaal drie jaar voordoen. De aard van de raming kan ertoe leiden dat van dit algemene uitgangspunt afgeweken wordt.

Incidentele weerstandscapaciteit

Incidentele weerstandscapaciteit is het vermogen om onverwachte eenmalige tegenvallers op te kunnen vangen, zonder dat dit invloed heeft op de voortzetting van de gemeentelijke taken op het geldende niveau. De middelen die dit vermogen (kunnen) bepalen zijn:

- de algemene reserve en reserves waaraan de raad een bestemming heeft gegeven, die kan worden gewijzigd;
- de in de begroting opgenomen ramingen voor onvoorziene uitgaven voor zover hieraan nog geen bestemming is gegeven;
- het incidenteel rekeningsaldo, dat nog niet aan de algemene reserve is toegevoegd;
- de stille reserves, voor zover deze op korte termijn materieel te maken zijn.

Onbenutte belastingcapaciteit

De belastingcapaciteit waarvan bij het financiële toezicht op gemeenten wordt uitgegaan, is bepaald op de ruimte tot de tarieven van de OZB, zoals ze voor een art. 12-aanvraag vereist zijn en de ruimte tot 100% kostendekkende tarieven voor rioolheffingen en reinigingsheffingen.

Onderuitputting

Het achterblijven van de lasten ten opzichte van de ramingen.

Post onvoorzien

De post onvoorzien is een post waarop nooit rechtstreeks betalingen mogen worden gedaan. Het karakter van deze post is, dat met het daarop uitgetrokken bedrag de raming van andere posten in de begroting die te laag of baten die te hoog blijken te zijn, bijgesteld kan worden. Ook kunnen bedragen worden afgeraamd en op andere posten bijgeraamd voor in de loop van het jaar op de begroting nieuw te brengen posten.

Repressief toezicht

Repressief toezicht is de toezichtvorm, die van toepassing is, als de begroting niet onder het preventieve toezicht valt. De begroting en de begrotingswijzigingen krijgen rechtskracht, zonder afhankelijk te zijn van een besluit tot goedkeuring.

Structureel en reëel evenwicht van de begroting en de meerjarenraming

Structureel en reëel evenwicht is in de huidige Gemeentewet / Gemeenschappelijk Toezichtkader “Kwestie van evenwicht” het geldende beoordelingscriterium. Met structureel en reëel evenwicht bedoelen wij de situatie waarin:

- ten minste alle structurele lasten worden gedekt door structurele baten en
- incidentele lasten kunnen worden gedekt door incidentele baten (waaronder onttrekkingen aan de algemene reserve).

Met het criterium reëel evenwicht beoordelen wij ook de kwaliteit van de begroting en meerjarenraming. Dit houdt in dat gekeken wordt naar het realiteitsgehalte en de volledigheid van de geraamde baten en lasten. Bij de beoordeling van de realiteit en de volledigheid van de ramingen zijn in beginsel ook alle risico's die het structurele evenwicht in gevaar kunnen brengen relevant voor ons. Of de ramingen reëel zijn, toetsen wij verder onder meer aan de hand van de paragrafen en de uiteenzetting van de financiële positie.

Op basis van deze beoordeling kunnen wij voor de bepaling van het structureel en reëel evenwicht het door de gemeente geraamde en gepresenteerde resultaat, zowel voor de begroting als voor de meerjarenraming, corrigeren.

Structurele weerstandscapaciteit

Structurele weerstandscapaciteit is het vermogen om onverwachte, structurele tegenvallers in de gemeentelijke begroting op te vangen, zonder dat dit gevolgen heeft voor voortzetting van de gemeentelijke taken.

De middelen die dit vermogen (kunnen) bepalen:

- de onbenutte belastingcapaciteit;
- de in de begroting opgenomen structurele ramingen voor onvoorziene uitgaven voor zover hieraan nog geen bestemming is gegeven;
- het structureel rekeningsaldo voor zover nog niet in de begroting verwerkt.

Weerstandscapaciteit

Weerstandscapaciteit van een gemeente is het totaal aan potentiële financiële middelen, die kunnen worden ingezet voor het opvangen van niet begrote financiële tegenvallers. De weerstandscapaciteit kan worden onderscheiden in een incidentele en een structurele weerstandscapaciteit.

Weerstandsvermogen

Het weerstandsvermogen geeft de mate aan, waarin de gemeente in staat is middelen vrij te maken dan wel middelen heeft vrijgemaakt om niet begrote financiële tegenvallers op te vangen, zónder ingrijpende beleidswijzigingen. Het weerstandsvermogen bestaat uit twee onderdelen, namelijk: de weerstandscapaciteit en de risico's. Het weerstandsvermogen geeft de verhouding tussen deze twee aan.

7. Bronnen

Gemeentelijke bronnen:

- Begroting 20.., 20..-20..;
- Jaarrekeningen 20..-20...;
- Nota grondbeleid 20..;
- Nota reserves en voorzieningen 20..;
- Verordeningen (212, 213 en 213a Gemeentewet);
- Beheerplannen;
-

Provincie Limburg:

- Begrotingsbrief 20..;
- Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader 'kwestie van evenwicht' 2014;
- www.limburg.nl/gemeentefinancien.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties:

- Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten;
- Gemeentewet;
- Wet financiering decentrale overheden.