

Bepaling toezichtvorm 2019-2022 Gemeente Beesel

Financieel verdiepingsonderzoek

Provincie Limburg, juni 2019

Def concept 20190506

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	5
2.	Conclusie, aandachtspunten en samenvatting	7
2.1.	Conclusie van het onderzoek.....	7
2.2.	Aandachtspunten	8
2.3.	Samenvatting	9
3.	Aandachtsgebieden	13
3.1.	Analyse begroting en meerjarenraming.....	14
3.2.	Analyse vermogen	24
3.3.	Analyse stuurinformatie	29
3.4.	Analyse Wet- en regelgeving	31
4.	Financieel beleid en beheer	39
4.1.	Lokale heffingen.....	40
4.2.	Weerstandsvormogen en risicobeheersing	42
4.3.	Onderhoud kapitaalgoederen	47
4.4.	Financiering.....	54
4.5.	Bedrijfsvoering	58
4.6.	Verbonden partijen.....	61
4.7.	Grondbeleid.....	64
5.	Het onderzoek	69
5.1.	Inleiding	69
5.2.	Doel en kaders financieel toezicht	71
5.3.	Werkwijze.....	73
5.4.	Reikwijdte van het onderzoek	75
5.5.	Onderzoek naar het financieel verdiepingsonderzoek	76
6.	Begrippen	77
7.	Bronnen	81

1. Inleiding

Het financieel verdiepingsonderzoek

Voor u ligt het rapport van het financiële verdiepingsonderzoek van de gemeente Beesel.

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.

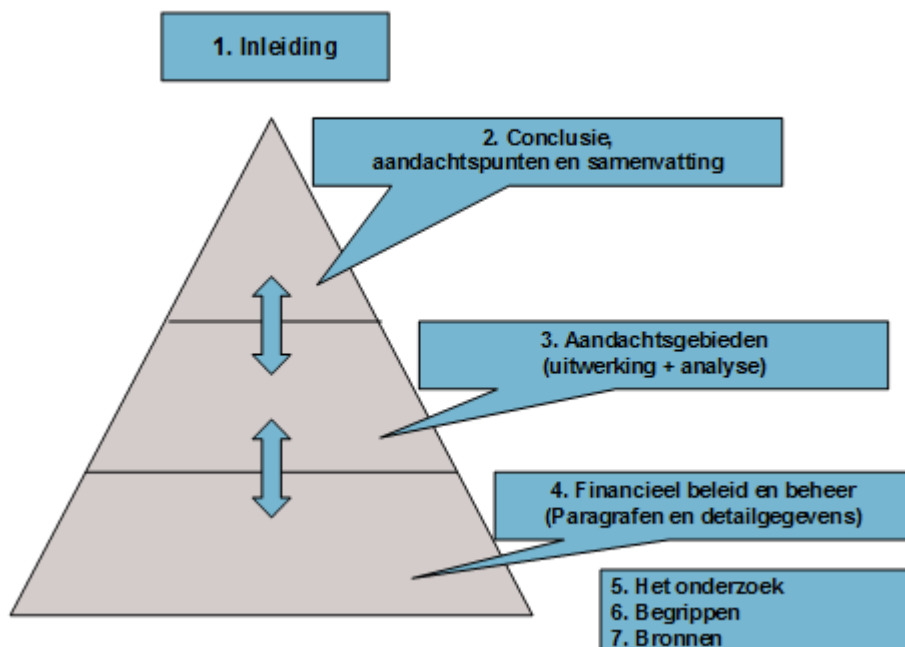
De naam van hoofdstuk 2, Conclusie, aandachtspunten en samenvatting, geeft aan dat hier de kern van het financiële verdiepingsonderzoek is te vinden.

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 2022 toezichtarm zal zijn.

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 12 december 2018 besloten om de gemeente Beesel 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.

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

Beesel komt in aanmerking voor meerjarig repressief toezicht voor de jaren 2019 tot en met 2022. Aan dit besluit zijn geen voorwaarden verbonden om de meerjarige uitspraak te behouden.

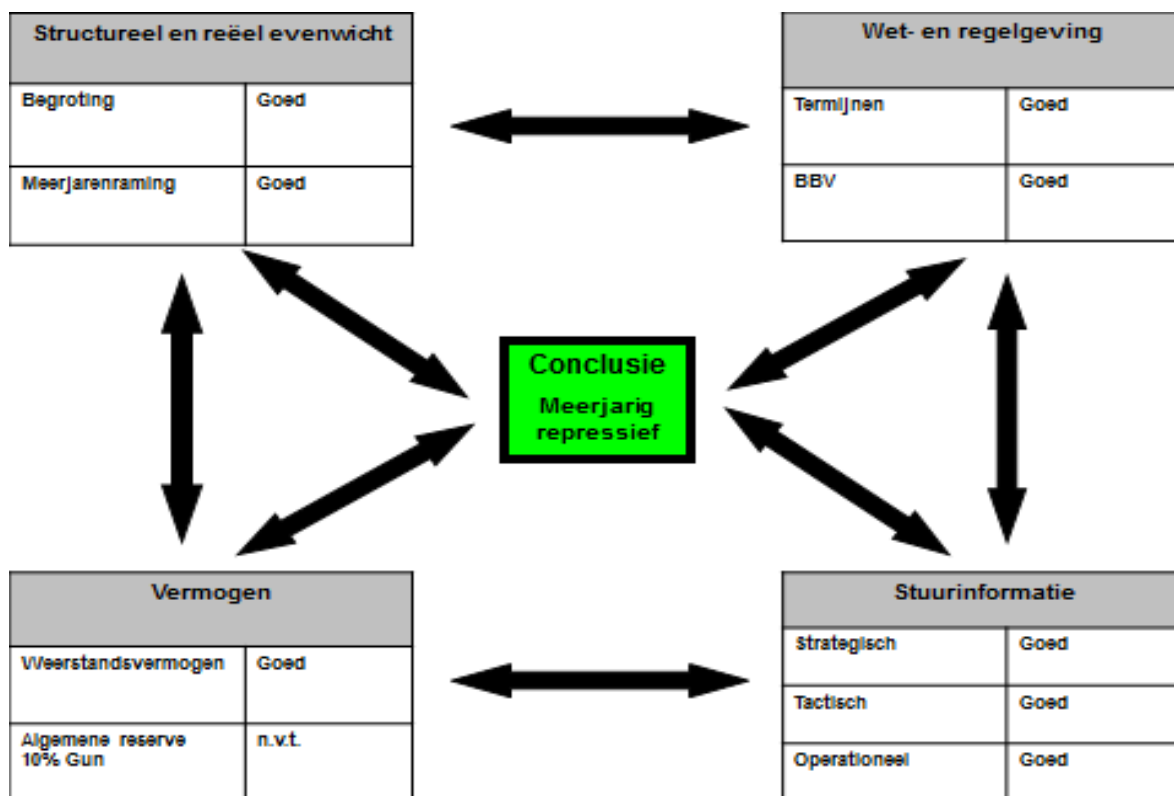
Beesel biedt in de begroting 2019 en meerjarenraming 2020-2022 een goed inzicht in de financiële positie en heeft een goede financiële functie. Wij hebben het vertrouwen dat Beesel blijft zorgdragen voor een structureel en reëel sluitende begroting en meerjarenraming.

Belangrijk aandachtspunt is de presentatie van het structureel en reëel begrotingsevenwicht. Het is essentieel dat de raad op het moment dat hij de begroting vaststelt het structureel en reëel saldo kent. Het is immers de verantwoordelijkheid van de raad om een begroting vast te stellen die structureel en reëel in evenwicht is. Om die reden is het van belang dat het structureel en reëel saldo van de begroting en meerjarenraming ook voorin in de begroting wordt opgenomen, aangevuld met een toelichting.

In de volgende paragraaf wordt inzicht geboden in de zogenaamde scorecard en de belangrijkste resultaten en aandachtspunten voor de vier aandachtspunten. In de hoofdstukken 3 en 4 zijn per onderwerp aanbevelingen geformuleerd. Wij adviseren de gemeente deze op te pakken, omdat zij een nog verdere verbetering van de financiële positie en financiële functie kunnen 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 Beesel.



Toelichting op deze scorecard

Het middenvlak is groen: 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. Groen in de situatie van Beesel betekent, dat wij de financiële positie en de financiële functie van de gemeente als goed² beoordelen en dat er geen blokkades zijn voor meerjarig repressief toezicht. In de samenvatting van het rapport zijn de belangrijkste aandachtspunten vermeld. Overige aanbevelingen zijn in de afzonderlijke hoofdstukken 3 en 4 opgenomen.

² Scores van indicatoren variëren van slecht, onvoldoende, voldoende, goed.

Andere kleurmogelijkheden zijn:

- Oranje: de gemeente krijgt meerjarig repressief toezicht, waarbij randvoorwaarden zijn geformuleerd om deze meerjarige toezichtvorm te behouden;
- Rood: de gemeente krijgt geen meerjarig repressief toezicht.

Belangrijkste resultaten en aandachtspunten bij de vier aandachtsgebieden

Begroting en meerjarenraming
De begroting 2019 is met een klein overschot vastgesteld. Ook de afzonderlijke jaren van de meerjarenraming 2020-2022 laten dit zien. Per programma geeft Beesel inzicht in het nieuw beleid zowel in de exploitatiesfeer als in de investeringsfeer. Voor incidenteel nieuw beleid in de exploitatiesfeer en voor dekking van kapitaallasten van investeringen van economisch of maatschappelijk nut heeft Beesel de investeringsreserve beschikbaar. Vanuit het coalitieakkoord 'Ambitie Agenda 2018-2022' is een aantal prioriteiten benoemd waar Beesel in 2019 mee aan de slag gaat. De volgende prioriteiten worden gedekt uit de investeringsreserve: gemeenschapsinitiatieven (€ 500.000), duurzaamheidsinitiatieven (€ 1.000.000), projecten in het kader van landschapsontwikkelingsplan (LOP) (€ 300.000) en opwaardering en uitstraling van Centrum Reuver en Offerbeek (€ 150.000) in 2020. De investeringsreserve is in 2018 ook ingezet voor nieuw beleid. De grootste investering betreft het project van een nieuwe middelbare school op het voormalig terrein van de Greswarenfabriek. De investering is voor Beesel een bijdrage in activa van derden. Een onderwijsstichting wordt eigenaar van de school en bouwt de school voor eigen rekening en risico. De gemeente draagt bij in de totale kosten van de bouw. De provincie Limburg verstrekt een subsidie van € 1,8 miljoen. De bijdrage van Beesel bedraagt in totaliteit € 5.835.000. De bijdrage wordt in 2017, 2018 en 2019 uit de investeringsreserve gehaald en gestort in een bruteringsreserve om de kapitaallasten te dekken. Bij het sociaal domein komt Beesel met betrekking tot Jeugdzorg en WMO (oude en nieuwe taken) niet uit met de budgetten die vanuit het Rijk worden ontvangen. De tekorten worden gedekt uit de algemene middelen. Ook is een reserve open eind regelingen Sociaal Domein beschikbaar. Deze reserve heeft een omvang van € 1.297.092 per 1 januari 2019. Voor de Jeugdzorg maakt Beesel een onderscheid in structurele en incidentele lasten. Over de afgelopen drie jaar is berekend dat een bedrag van € 608.000 als structureel en € 426.000 als incidenteel wordt beschouwd. De incidentele lasten worden gedekt uit de reserve open einde regelingen sociaal domein. In de jaarrekening 2017 is aangegeven dat het saldo van de beschikbare reserve voor 2019 nog voldoende is, maar dat vanaf 2020 de gemeente mogelijk een risico loopt omdat het bedrag in de reserve dan wellicht niet meer toereikend is om budgettaire risico's op te vangen. In dat geval zullen de risico's geheel in de reguliere exploitatie gedekt moeten worden. De gemeente heeft aanvullend toegelicht dat uit de conceptjaarrekening 2018 blijkt dat geen bijdrage uit de reserve is gehaald. Gelet op de grote bedragen en de risico's die spelen binnen het sociaal domein is het van belang om de financiële gevolgen te blijven monitoren en maatregelen te treffen. De gemeente heeft voor 2016 en 2017 een groter tekort dan € 40 per inwoner en heeft hierdoor een bijdrage van € 352.004 gekregen uit het Fonds tekortgemeenten. In de begroting zijn geen bezuinigingsmaatregelen opgenomen. Bij het onderhoud aan kapitaalgoederen zien wij op basis van de getoonde informatie in de kadernota en in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen geen risico's. De onderhoudsplannen zijn allemaal actueel en volgens informatie in de paragraaf allemaal financieel vertaald. Er is geen achterstallig onderhoud aanwezig. Wel is het van belang dat de raad van elk kapitaalgoed het minimale kwaliteitsniveau bepaald. Beesel heeft één lopende grondexploitatie Oppe Brik. Beesel verwacht bij de exploitatie een verlies. Hiervoor is een voorziening getroffen. Bij de conceptjaarrekening 2018 is het bedrag verhoogd naar

€ 496.000.

Beesel heeft het structureel en reëel saldo voor de begroting en meerjarenraming achterin de begroting opgenomen. Het is essentieel dat de raad op het moment dat hij de begroting vaststelt de structurele en reële saldi van de begroting en meerjarenraming kent. Het is immers de verantwoordelijkheid van de raad om een begroting vast te stellen die structureel en reëel in evenwicht is. Om die reden is het van belang dat het structureel en reëel saldo ook voorin in de begroting wordt opgenomen, aangevuld met een toelichting.

Beesel heeft de afgelopen jaren jaarlijks de incidentele lasten gelijk aan de incidentele baten. Hiermee is volgens de vertaling van de gemeente van het 'saldo van de gemeente' naar het structureel en reëel saldo geen verschil in uitkomst. Beesel heeft in de afzonderlijke jaren van de meerjarenraming vanuit de exploitatie bedragen gestort in de investeringsreserve. Deze stortingen zien wij als incidentele lasten. Deze bedragen hebben wij positief gecorrigeerd op de saldi 2020-2022. Hiermee is het structureel en reëel saldo in de afzonderlijke jaren van de meerjarenraming hoger dan de gemeente gepresenteerd heeft.

Vermogen

De raad van Beesel heeft een nota strategisch reservebeleid vastgesteld in 2014. In deze nota is een relatie gelegd met andere strategische visies. Tevens is een nota Reserves en Voorzieningen (2018) door de raad vastgesteld, die jaarlijks geactualiseerd is en waarin beleidsuitgangspunten zijn opgenomen.

In de begroting 2019 en meerjarenraming 2020-2022 is inzicht geboden in het verloop van de reserves en voorzieningen. Beesel heeft veel reserves. Het aantal reserves is de afgelopen jaren wel teruggebracht. Het merendeel van de bestemmingsreserves is als bruteringsreserve gevormd om kapitaallasten van gedane investeringen te dekken. De afgelopen jaren is het aantal bruteringsreserves toegenomen. De bruteringsreserves (dekkingsreserves) maken in de begroting 2019 voor 41% deel uit van de bestemmingsreserves. De investeringsreserve is de grootste bestemmingsreserve in omvang.

Wet- en regelgeving

Beesel leeft de termijnen van inzending van de begroting 2019 en jaarrekening 2017 goed na. Het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) past Beesel, zowel in de paragrafen als in de programma's van de begroting, goed toe. Op een aantal onderdelen zijn verdere verbeteringen aan te brengen om nog meer aan de eisen van het BBV te voldoen.

In de financiële verordening heeft de raad specifieke regels opgenomen. Beesel leeft de financiële verordening goed na. Voor de begroting 2019 is de financiële verordening van 2017 van toepassing. Beesel heeft invulling gegeven aan de onderzoeken naar doelmatigheid en doeltreffendheid in het kader van de verordening 213a. In de paragraaf bedrijfsvoering van de begroting 2019 en de begroting 2018 is niet gerapporteerd over het onderzoek dat in 2018 heeft plaatsgevonden. Wij vragen aandacht om dit wel te doen.

De verordeningen 213 en 213a zijn gedateerd. De verordeningen moeten opnieuw geactualiseerd aan de raad ter vaststelling worden voorgelegd.

Stuurinformatie

De informatie voor de raad om te sturen op strategisch, tactisch en operationeel niveau is gemiddeld goed. Beesel beschikt hiermee over instrumenten om financieel in control te zijn.

De strategische stuurinformatie kan verder verbeterd worden door op onderdelen relaties te leggen tussen visiedocumenten en de programma's en de paragrafen. Het is belangrijk dat alle nota's en visiedocumenten minimaal elke vier jaar geactualiseerd worden, gelijk aan de raadperiode.

De tactische informatie kan verbeterd worden door op enkele onderdelen een aantal verbeteringen aan te brengen om nog meer aan de eisen van het BBV te voldoen.

De operationele informatie kan verder verbeterd worden door op onderdelen meer cijfermatige informatie op te nemen aangevuld met een toelichting.

.

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

De begroting 2019 is met een klein overschot vastgesteld. Ook de afzonderlijke jaren van de meerjarenraming 2020-2022 laten dit zien. Per programma geeft Beesel inzicht in het nieuw beleid zowel in de exploitatiesfeer als in de investeringsfeer. Voor incidenteel nieuw beleid in de exploitatiesfeer en voor dekking van kapitaallasten van investeringen van economisch of maatschappelijk nut heeft Beesel de investeringsreserve beschikbaar. Vanuit het coalitieakkoord 'Ambitie Agenda 2018-2022' is een aantal prioriteiten benoemd waar Beesel in 2019 mee aan de slag gaat. De volgende prioriteiten worden gedekt uit de investeringsreserve: gemeenschapsinitiatieven (€ 500.000), duurzaamheidsinitiatieven (€ 1.000.000), projecten in het kader van landschapsontwikkelingsplan (LOP) (€ 300.000) en opwaardering en uitstraling van Centrum Reuver en Offerbeek (€ 150.000) in 2020. De investeringsreserve is in 2018 ook ingezet voor nieuw beleid. De grootste investering betreft het project van een nieuwe middelbare school op het voormalig terrein van de Greswarenfabriek. De investering is voor de gemeente een bijdrage in activa van derden. Een onderwijsstichting wordt eigenaar van de school en bouwt de school voor eigen rekening en risico. De gemeente draagt bij in de totale kosten van de bouw. De provincie Limburg verstrekt een subsidie van € 1,8 miljoen. De bijdrage van Beesel bedraagt in totaliteit € 5.835.000. De bijdrage wordt in 2017, 2018 en 2019 uit de investeringsreserve gehaald en gestort in een bruteringsreserve om de kapitaallasten te dekken.

Bij het sociaal domein komt Beesel met betrekking tot Jeugdzorg en WMO (oude en nieuwe taken) niet uit met de budgetten die vanuit het Rijk worden ontvangen. De tekorten worden gedekt uit de algemene middelen. Ook is een reserve open einde regelingen sociaal domein beschikbaar. Deze reserve heeft een omvang van € 1.297.092 per 1 januari 2019. Voor de Jeugdzorg maakt Beesel een onderscheid in structurele en incidentele lasten. Over de afgelopen drie jaar is berekend dat een bedrag van € 608.000 als structureel en € 426.000 als incidenteel wordt beschouwd. De incidentele lasten worden gedekt uit de reserve open einde regelingen sociaal domein.

In de jaarrekening 2017 is aangegeven dat het saldo van de beschikbare reserve voor 2019 nog voldoende is, maar dat vanaf 2020 de gemeente mogelijk een risico loopt omdat het bedrag in de reserve dan wellicht niet meer toereikend is om budgettaire risico's op te vangen. In dat geval zullen de risico's geheel in de reguliere exploitatie gedekt moeten worden. De gemeente heeft aanvullend toegelicht dat uit de conceptjaarrekening 2018 blijkt dat geen bijdrage uit de reserve is gehaald. Gelet op de grote bedragen en de risico's die spelen binnen het sociaal domein is het van belang om de financiële gevolgen te blijven monitoren en maatregelen te treffen.

De gemeente heeft voor 2016 en 2017 een groter tekort dan € 40 per inwoner en heeft hierdoor een bijdrage van € 352.004 gekregen uit het Fonds tekortgemeenten.

In de begroting zijn geen bezuinigingsmaatregelen opgenomen.

Bij het onderhoud aan kapitaalgoederen zien wij op basis van de getoonde informatie in de kadernota

en in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen geen risico's. De onderhoudsplannen zijn allemaal actueel en volgens informatie in de paragraaf allemaal financieel vertaald. Er is geen achterstallig onderhoud aanwezig. Wel is het van belang dat de raad van elk kapitaalgoed het minimale kwaliteitsniveau bepaald.

Beesel heeft één lopende grondexploitatie Oppe Brik. Beesel verwacht bij de exploitatie een verlies. Hiervoor is een voorziening getroffen. Bij de conceptjaarrekening 2018 is het bedrag verhoogd naar € 496.000.

Beesel heeft het structureel en reëel saldo voor de begroting en meerjarenraming achterin de begroting opgenomen. Het is essentieel dat de raad op het moment dat hij de begroting vaststelt de structurele en reële saldi van de begroting en meerjarenraming kent. Het is immers de verantwoordelijkheid van de raad om een begroting vast te stellen die structureel en reëel in evenwicht is. Om die reden is het van belang dat het structureel en reëel saldo ook voorin in de begroting wordt opgenomen.

Beesel heeft de afgelopen jaren jaarlijks de incidentele lasten gelijk aan de incidentele baten. Hiermee is volgens de vertaling van de gemeente van het 'saldo van de gemeente' naar het structureel en reëel saldo geen verschil in uitkomst. Beesel heeft in de afzonderlijke jaren van de meerjarenraming vanuit de exploitatie bedragen gestort in de investeringsreserve. Deze stortingen zien wij als incidentele lasten. Deze bedragen hebben wij positief gecorrigeerd op de saldi 2020-2022. Hiermee is het structureel en reëel saldo in de afzonderlijke jaren van de meerjarenraming hoger dan de gemeente gepresenteerd heeft.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- presenteer het structureel en reëel saldo van de begroting en de afzonderlijke jaren van de meerjarenraming ook voor in de begroting en licht de bedragen toe;
- neem een post voor onvoorzien op.

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 verdiepingsonderzoek 2019 is gebaseerd op de begroting 2019 en de meerjarenraming 2020-2022. De begroting 2019 is de eerste begroting die onder verantwoordelijkheid van het huidige college is opgesteld. In ons onderzoek blikken we ook kort terug naar behaalde rekeningresultaten. De behaalde resultaten in het recente verleden wegen mee in de beeldvorming over de begroting 2019 en meerjarenraming 2020-2022.

Begroting 2019 en meerjarenraming 2020-2022

Een bouwsteen voor de begroting 2019 en meerjarenraming vormt het coalitieakkoord 'Samen aan de slag! Ambitie Agenda 2018-2022'. De ambities in het akkoord zijn tot stand gekomen met de gemeenschap van Beesel, inwoners, verenigingen, partners en ondernemers. Het coalitieakkoord is gebaseerd op de Gemeenschapsvisie 'Blij in Beesel, vandaag, morgen en overmorgen' (2017) die een jaar eerder is vastgesteld. Hoofddoel is dat de gemeente samen met inwoners, ondernemers, verenigingen en partners optrekt om Beesel te maken tot een bloeiende, levendige, saamhorige en duurzame gemeenschap waar Beesel trots op is.

Voordat we ingaan op de resultaten in de exploitatie, staan we kort stil bij enkele posten nieuw beleid die in de begroting en meerjarenraming zijn opgenomen.

Nieuw beleid

In de programma's is per programma inzicht gegeven in het nieuw beleid (in exploitatiesfeer) en de kapitaallasten van investeringen (uitbreidings- en vervangingsinvesteringen). Per investering is aangegeven of sprake is van economisch of maatschappelijk nut.

Voor incidenteel nieuw beleid in de exploitatiesfeer en voor dekking van kapitaallasten van investeringen van economisch of maatschappelijk nut heeft Beesel de investeringsreserve beschikbaar.

Vanuit het coalitieakkoord 'Ambitie Agenda 2018-2022' is een aantal prioriteiten benoemd waar Beesel direct mee aan de slag gaat. De volgende prioriteiten (incidenteel nieuw beleid) worden gedekt uit de investeringsreserve:

1. gemeenschapsinitiatieven (€ 500.000);
2. duurzaamheidsinitiatieven (€ 1.000.000);
3. projecten in het kader van landschapsontwikkelingsplan (LOP) (€ 300.000);
4. opwaardering en uitstraling van Centrum Reuver en Offerbeek (€ 150.000) in 2020.

Ad 1 Gemeenschapsinitiatieven

Voor het budget van de gemeenschapsinitiatieven zijn voorwaarden gesteld voor het gebruik ervan. Naast een financiële steun voor initiatieven wil Beesel ook zorgen voor personele inzet door het flexibel beschikbaar stellen van een medewerker of externe partner. Beesel geeft in de begroting aan dat als de lasten voor de gemeenschapsinitiatieven een besparing opleveren voor andere posten in de begroting, deze besparing in lasten terugvloeit naar de investeringsreserve. Vermeld is dat de benutting van de investeringsreserve scherp in de gaten wordt gehouden.

Ad 2 Duurzaamheidsinitiatieven

Voor duurzaamheid is een integrale duurzaamheidsvisie in ontwikkeling die in 2019 aan de raad ter vaststelling wordt aangeboden. In de visie wordt rekening gehouden met ecologische, sociale en economische aspecten en er komen verschillende visies over klimaat bij elkaar. Bij het vaststellen van de duurzaamheidsvisie wordt de besteding van het bedrag verder ingevuld. De visie wordt samen met de

gemeenschap opgesteld. Regionaal wordt gewerkt aan een regionale energiestrategie (RES), warmtevisie (aardgasloos) en duurzame mobiliteit (Trendsportal).

Ad 3 Projecten in het kader van landschapsontwikkelingsplan

Voor het uitvoeren van projecten in het kader van het landschapsontwikkelingsplan wordt voor drie jaar in totaal € 300.000 beschikbaar gesteld. De middelen worden aangewend voor: aanleg en onderhoud landschapselementen, aanleg bloemrijke akkerranden en kruidenrijke weideranden, bos- en bosrandbeheer, erf- en dorpsrandbeplanting, landschappelijke inpassing ommetjes/knopen lopen en opwaarderen laanstructuren.

Ad 4 Opwaardering van de uitstraling van het Centrum Reuver en Offerbeek

Voor de opwaardering en de uitstraling van het Centrum Reuver en Offerbeek wordt in 2019 een visie aan de raad voorgelegd. In 2019 worden de behoeften in kaart gebracht. Beesel stimuleert bruisende kernen met een balans tussen levendigheid en leefbaarheid.

In Reuver wordt gezocht naar een mix van de buitenruimte en de inzet van stimuleringsinstrumenten.

Naast het nieuw beleid zijn ook de vervangingsinvesteringen in de begroting genoemd. Na de programma's zijn de vervangingsinvesteringen voor jaarschijf 2019 opgesomd, waarbij per investering de kapitaallasten zijn genoemd. Daarbij is vermeld of de kapitaallasten ten laste van de exploitatie komen of ten laste van de investeringsreserve worden gebracht.

Saldi begroting 2019 en meerjarenraming 2020-2022

Bij de uiteenzetting van de financiële positie zijn de financiële uitgangspunten voor de begroting en meerjarenraming genoemd.

Sinds 2017 is er geen post voor onvoorzien geraamd. In de praktijk wordt het (beperkte) saldo van de begroting gebruikt als post onvoorzien. We merken op dat het opnemen van een post wel vereist is op grond van de voorschriften.

De vastgestelde begroting 2019 en de afzonderlijke jaren van de meerjarenraming laten elk jaar een klein overschot zien. In tabel 3.1.1 is in de eerste rij het saldo gepresenteerd zoals Beesel dit in de begroting in de aanbestedingsbrief heeft opgenomen.

Tabel 3.1.1 Gezuiverde saldi begroting en meerjarenraming 2019-2022 (bedragen * € 1.000)

Saldo	B2019	B2020	B2021	B2022
Formeel begrotingssaldo volgens de gemeente	10	19	13	14
Structureel en reëel evenwicht voor het begrotingsjaar	10	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Structureel en reëel evenwicht voor de meerjarenraming	n.v.t.	119	138	314

De Gemeentewet (art. 203) schrijft ons, als toezichthouder, echter voor de begroting te beoordelen op het structureel en reëel saldo. Wat is het saldo van de structurele lasten en baten in de begroting en zijn die geraamde lasten en baten reëel? Dit is het evenwicht waarbij ten minste alle structurele lasten worden gedekt door structurele baten. 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. Of de ramingen reëel zijn, toetsen wij onder meer aan de inhoud van de paragrafen en de uiteenzetting van de financiële positie.

Alle jaren is er sprake van een structureel en reëel overschot. In elk jaar van de meerjarenraming is het structureel en reëel saldo positiever dan het formele saldo. In de begroting 2019 zijn de incidentele lasten en baten jaarlijks aan elkaar gelijk. In het laatste jaar van meerjarenraming zijn geen incidentele baten en lasten geraamd. De verschillen in saldi in de meerjarenraming tussen de cijfers van de gemeente en onze cijfers zijn veroorzaakt door de toevoegingen aan de investeringsreserve

(€ 100.000 in 2020, € 125.000 in 2021 en € 300.000 in 2022) die ten laste van de exploitatie

plaatsvinden. Deze toevoegingen hebben wij budgetverruimend gecorrigeerd op de saldi in die jaren.

Hiermee hebben wij een hoger bedrag aan incidentele lasten in de jaren 2020, 2021 en 2022 opgenomen dan in de begroting van Beesel is vermeld.

In tabel 3.1.2 is te zien via welke stappen we van het formele saldo naar het structurele en reële saldi komen.

Tabel 3.1.2 Van formeel naar structureel en reëel saldo 2019-2022 (bedragen * € 1.000)

Saldo	B2019	B2020	B2021	B2022
Formeel begrotingssaldo volgens de gemeente	10	19	13	14
+ Incidentele lasten	922	543	332	300
- Incidentele baten	922	443	207	0
Structureel en reëel saldo	10	119	138	314

Beesel heeft het structureel en reëel saldo achterin de begroting opgenomen. In paragraaf 3.4 van dit rapport staan we specifiek stil bij het structureel en reëel evenwicht van de begroting en meerjarenraming. Het is essentieel dat de raad op het moment dat hij de begroting vaststelt de structureel en reële saldi van de begroting en meerjarenraming kent. Het is immers de verantwoordelijkheid van de raad om een begroting vast te stellen die structureel en reëel in evenwicht is. We adviseren dan ook om het structureel en reëel evenwicht ook voorin in de begroting op te nemen, aangevuld met een toelichting.

Grondexploitatie

Beesel heeft één lopende grondexploitatie Oppe Brik. Beesel verwacht bij de exploitatie een verlies.

Er is een voorziening getroffen van € 437.000. Bij de conceptjaarrekening 2018 is het bedrag verhoogd naar € 496.000. In navolging van een opmerking van de accountant bij de jaarrekening 2017 vragen wij ook aandacht om de risico's van het grondbeleid, voor zover mogelijk, nader te specificeren en mee te nemen in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing. Op deze manier zijn de risico's van de gemeente integraal in beeld.

Bijdragen in project Middelbare school (BC Broekhin) voormalig Greswarenfabriek

Op het voormalig terrein van de Greswarenfabriek wordt een nieuw schoolgebouw gerealiseerd voor BC Broekhin. Een onderwijsstichting waar BC Broekhin onder valt wordt eigenaar van de school en bouwt de school voor rekening en risico. De stichting richt zich op 'een contextrijke leeromgeving'. Dit komt erop neer dat leerlingen meer onderwijs volgen in het bedrijfsleven. In het gebouw komen ook andere functies die in de vorm van een partnership met maatschappelijke partijen worden vormgegeven. Naast de onderwijsinvulling komt er een sociaal restaurant met dagbesteding. De totale kosten van het project zijn € 9.780.000. De provincie verstrekt een subsidie van € 1,8 miljoen. De gemeente Beesel draagt € 5.835.000. De bijdrage wordt in 2017, 2018 en 2019 in de investeringsreserve gehaald en gestort in een bruteringsreserve om de kapitaallasten te dekken. De investering betreft een bijdrage in activa van derden.

Onderhoud aan kapitaalgoederen

In de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen van de begroting is aangegeven dat er geen achterstallig onderhoud is bij kapitaalgoederen. De onderhoudsplannen zijn allemaal actueel en volgens informatie in de paragraaf allemaal financieel vertaald. Op basis van de getoonde informatie in de paragraaf en de onderliggende plannen zien wij geen risico's. In paragraaf 4.3 van dit rapport zijn wel enkele aanbevelingen opgenomen. Van belang is dat de raad van elk kapitaalgoed expliciet het kwaliteitsniveau bepaald. Bij wegen is het feitelijke niveau genoemd in het plan, maar de raad heeft geen minimaal kwaliteitsniveau vastgesteld. Van belang is om bij actualisatie van het wegenbeheerplan de raad expliciet het minimale niveau te laten vaststellen. Voor civieltechnische kunstwerken (bruggen, viaducten, bunkers, niet zijnde artistieke bouwwerken) is geen plan vastgesteld. Voor het onderhoud is nu structureel een bedrag in de begroting en meerjarenraming opgenomen. Aanvullend is medegedeeld dat bij actualisatie van het wegenbeheerplan, het onderhoud aan civieltechnische kunstwerken wordt meegenomen.

Voor groen is een groenbeheersysteem in ontwikkeling. Indien het groenbeheersysteem gereed is, zal moeten blijken of de daadwerkelijk opgenomen bedragen voldoende zijn om het gewenste kwaliteitsniveau uit te kunnen voeren.

Sociaal domein

Het sociaal domein omvat de taken die in 2015 naar de gemeenten gedecentraliseerd zijn.

Bij deze decentralisatie zijn de budgetten door het Rijk fors gekort en deze kortingen lopen tot 2020 verder op. Volgens het Rijk kunnen de gemeenten kortingen opvangen, omdat zij dicht bij de burger staan en beter en daarmee goedkoper op de behoeften van de burger kunnen inspelen.

Langzamerhand betrekken gemeenten meer taken bij het sociaal domein. Ook Beesel doet dit.

Beesel is van mening dat er een sterke samenhang is tussen de drie decentralisaties. Om die reden worden de resultaten van het sociaal domein niet meer apart zichtbaar gemaakt. Ook de uitkeringen vanuit het deelfonds sociaal domein voor de drie decentralisaties zijn komen te vervallen en zijn volledig geïntegreerd in de algemene uitkering.

In de begroting 2019-2020 zijn de ramingen voor WMO en Jeugd gebaseerd op werkelijke lasten 2017, die hoger zijn dan de middelen die van het Rijk worden ontvangen. In de ramingen is rekening gehouden met beleidsontwikkelingen en er is een jaarlijkse index van 2% voor loon-, prijs en volume-index opgenomen. Beesel komt met betrekking tot Jeugdzorg en WMO (oude en nieuwe taken) niet uit met de

budgetten die vanuit het Rijk worden ontvangen. De tekorten worden gedekt uit de algemene middelen. Ook is een reserve open einde regelingen sociaal domein beschikbaar.

In de jaarrekening 2017 is gekeken welke lasten voor dure trajecten Jeugdzorg als structureel en welke als incidenteel beschouwd kunnen worden. De totale lasten van de Jeugdzorg hebben de laatste drie jaar sterk geschommeld. Voor de Jeugdzorg maakt Beesel een onderscheid in structurele en incidentele lasten. Over de afgelopen drie jaar is berekend dat een bedrag van € 608.000 als structureel en € 426.000 als incidenteel wordt beschouwd. De incidentele kosten worden gedekt uit de reserve open einde regelingen sociaal domein.

De gemeente heeft voor 2016 en 2017 een groter tekort dan € 40 per inwoner en heeft hierdoor een bijdrage van € 352.004 gekregen uit het Fonds tekortgemeenten.

De reserve open einde regelingen sociaal domein heeft per 1 januari 2019 een omvang van € 1.297.092. De tekorten van het Sociaal Domein zijn fors groter dan het bedrag dat uit de reserve is gehaald. In de jaarrekening 2017 is aangegeven dat het saldo van de reserve voor 2019 nog voldoende is, maar dat vanaf 2020 de gemeente mogelijk een risico loopt omdat het bedrag in de reserve dan wellicht niet meer toereikend is om budgettaire risico's op te vangen. In dat geval zullen de risico's geheel in de reguliere exploitatie gedekt moeten worden. De gemeente heeft aanvullend toegelicht dat uit de conceptjaarrekening 2018 blijkt dat geen bijdrage uit de reserve is gehaald.

Gelet op de grote bedragen en de risico's die spelen binnen het sociaal domein is het van belang om de financiële gevolgen te blijven monitoren en maatregelen te treffen. Het sociaal domein, breed gedefinieerd, heeft en houdt inhoudelijk de aandacht van de gemeente. De financiële kant van het sociaal domein vraagt ook om een blijvende aandacht van de gemeente.

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 onderuitputting bij de rijksuitgaven op. In de septembercirculaire 2018 was al een verlaging van het accres 2018 verwerkt in verband met het verwacht achterblijven van de rijksuitgaven. Begin 2019 zijn er berichten gekomen dat de jaarrekening 2018 van het Rijk zal laten zien dat de rijksuitgaven nog lager zijn

uitgekomen dan in de septembercirculaire 2018 geraamd. Het accres 2018 zal in de meicirculaire 2019, als dit klopt, nog eens lager worden vastgesteld. Omdat dit rapport vóór het verschijnen van de meicirculaire 2019 is afgerond, kunnen we niet aangeven of en zo ja met hoeveel het accres 2018 nog is verlaagd.

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 op heden 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.

Beesel heeft een raming van onderuitputting BCF opgenomen ter grootte van € 99.000. De over 2017 ontvangen onderuitputting bedraagt € 111.121.

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.

Hoewel alle mutaties in de algemene uitkering volgens regels en afspraken verlopen en er ook altijd bestuurlijk overleg over plaatsheeft, 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. Een voorbeeld is om 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. Beesel heeft nu wel een bedrag geraamd.

Omgevingswet

De Omgevingswet wordt in 2021 van kracht. De gemeente is bezig met de voorbereidingen van de Omgevingswet. De gevolgen van de Omgevingswet zijn groot. Ook na de invoering zal de gemeente er veel tijd, mankracht en geld in moeten investeren.

Voor 2019 heeft de raad een bedrag van € 80.000 uit de investeringsreserve beschikbaar gesteld. Deze middelen worden gebruikt voor het opstellen van instrumenten voor de Omgevingswet en het opstarten van pilots. Een bureau wordt ingeschakeld om het proces samen met de organisatie en inwoners en bedrijven te doorlopen.

Duurzaamheid

Duurzaamheid komt in het coalitieakkoord 2018-2022 vaak aan de orde. Ook het Interbestuurlijk Programma (IBP) en het ontwerp-Klimaatakkoord gaan voor een groot deel over duurzaamheid.

Duurzaamheid zal als thema op de agenda blijven staan en een grote inzet gaan vragen, ook van de gemeenten, ook financieel. Beesel heeft aanvullend toegelicht dat in de begroting en meerjarenraming

per programma bij het nieuw beleid op onderdelen bedragen zijn opgenomen die ook betrekking hebben IBP.

Financiële effecten paragrafen

Naast de financiële gevolgen en mogelijke risico's kijken we naar beleidsonderwerpen, die in de verplichte paragrafen aan de orde komen. Deze analyse is terug te vinden in hoofdstuk 4. De financiële effecten zijn in de volgende tabel met behulp van symbolen nader gespecificeerd.

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 tabel 3.1.3 blijkt dat Beesel geen negatief gezichtje scoort bij de paragrafen. Dat betekent dat wij geen risico's gesignaleerd hebben die het beeld van de financieel positie sterk negatief kunnen beïnvloeden. Bij de begroting scoort Beesel alleen lachende gezichtjes. De meerjarenraming laat vijf lachende gezichtjes en twee neutrale gezichtjes zien. De neutrale gezichtjes geven aan dat een actueel (meerjarig) financieel inzicht ontbreekt cq. onvoldoende transparant is weergegeven. Voor meer informatie over de paragrafen verwijzen wij naar hoofdstuk 4 'Financieel beleid en beheer' van dit rapport.

Jaarrekeningresultaten

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

Tabel 3.1.4 Terugblik jaarrekeningresultaten 2013-2017 (bedragen * € 1.000)

Jaar	R2013	R2014	R2015	R2016	R2017	C R 2018
Jaarrekeningresultaat	1.386	1.845	823	612	293	138

Analyse jaarrekeningresultaten

Uit de tabel blijkt dat Beesel voor de jaren 2013-2018 positieve jaarrekeningresultaten heeft gehad. Beesel is de afgelopen jaren risicovoller gaan ramen. Dit uit zich in een lager rekeningresultaat de afgelopen jaren.

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 Beesel aan deze voorwaarde voldoet voor begrotingsjaar 2019.

Structureel en reëel evenwicht voor het begrotingsjaar

Beoordeling: goed

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 Beesel 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	😊	😊	Goed	Goed	Goed	😊	➔

Conclusie

De raad van Beesel heeft een nota Strategisch reservebeleid vastgesteld in 2014.

In de nota strategisch reservebeleid (2014) is een relatie gelegd met andere strategische visies. Naast de nota strategisch reservebeleid is er een nota Reserves en Voorzieningen (2018) waarin beleidsuitgangspunten zijn opgenomen. Actualisatie van de nota heeft tot en met 2018 jaarlijks plaatsgevonden.

Met ingang van 1 januari 2019 is de nieuwe financiële verordening van kracht. In de nieuwe verordening is bepaald dat actualisatie van de nota plaatsvindt als er nieuwe ontwikkelingen zijn. In de begroting 2019 en meerjarenraming is inzicht geboden in het verloop van de reserves en voorzieningen. Beesel heeft veel reserves. Het aantal is in het recente verleden wel teruggebracht. De investeringsreserve is de grootste bestemmingsreserve in omvang. Het merendeel van de bestemmingsreserves is als bruteringsreserve gevormd om kapitaallasten van gedane investeringen te dekken. De afgelopen jaren is het aantal bruteringsreserves toegenomen. De bruteringsreserves (dekkingsreserves) maken in de begroting 2019 voor 41% deel uit van de bestemmingsreserves. De informatie in de begroting voldoet bijna volledig aan het BBV. In de financiële verordening zijn naast de vaststelling van een nota Reserves en Voorzieningen geen aanvullende eisen opgenomen. Beesel scoort op alle niveaus goed.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- presenteer de stand van de reserves en voorzieningen op begrotingsbasis voor elk jaar ook per 1 januari, zoals het BBV voorschrijft;
- houd de nota Strategisch reservebeleid actueel door deze periodiek te herzien;
- houd de nota Reserves en Voorzieningen actueel door minimaal één keer per vier jaar de nota aan de raad ter vaststelling aan te bieden.

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 Beesel 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 van de gemeente met betrekking tot reserves en voorzieningen en de omvang van de reserves en voorzieningen over een wat langere periode. We kijken terug en kijken vooruit. De omvang van de reserves en voorzieningen voor de afzonderlijke jaren komt later in deze paragraaf aan bod.

In de financiële verordening (2019) zijn drie bepalingen opgenomen ten aanzien van reserves en voorzieningen, namelijk:

1. het college biedt aan de raad de nota strategisch reservebeleid ter vaststelling aan indien hier aanleiding toe is dan wel nieuwe ontwikkelingen zijn;
2. het college biedt aan de raad een nota Reserves en Voorzieningen aan als hier aanleiding toe is dan wel nieuwe ontwikkelingen zijn;
3. het college kan over reserves beschikken voor zover het activiteiten betreffen die passen binnen de voor de betreffende reserve geformuleerde doelstellingen en de daaraan gekoppelde autorisaties. In de tussentijdse rapportages en de jaarrekening informeert het college de raad over de mutaties in de reserves.

De 1^e en de 3^e bepaling van de nieuwe financiële verordening 2019 zijn niet nieuw, want deze zijn ook opgenomen in de financiële verordening van 2017. Het jaarlijks vaststellen van een nota Reserves en Voorzieningen is in de verordening 2019 losgelaten. De nieuwe financiële verordening is per 1 januari 2019 van kracht. Voor de begroting 2019 is de financiële verordening uit 2017 nog van toepassing.

De laatste vastgestelde nota strategisch reservebeleid dateert van 2014. In de nota strategisch reservebeleid (2014) is een relatie gelegd met andere strategische visies. Aanleiding voor de vaststelling van de nota strategisch reservebeleid is een onderzoek van de rekenkamercommissie (2013). Naast het opstellen van een nota om een koppeling te kunnen leggen tussen het meerjarige algemene beleid, het financiële beleid en het reservebeleid, heeft de rekenkamercommissie geadviseerd om een aantal reserves terug te brengen. Beesel heeft dit ook gedaan. Verder is ingegaan op de functies van reserves.

De raad heeft in december 2018 de nota Reserves en Voorzieningen geactualiseerd vastgesteld. In het verleden heeft actualisatie jaarlijks plaatsgevonden. Hiermee heeft Beesel ieder jaar invulling gegeven aan de financiële verordening. Zoals in de vorige alinea is beschreven, is de systematiek van jaarlijkse actualisatie nu losgelaten. Jaarlijks worden de reserves en voorzieningen wel nog gescreend. We adviseren om de nota desondanks periodiek, minimaal één keer in de vier jaar, te actualiseren en aan de raad voor te leggen ter vaststelling. Op deze manier kan de raad eenmaal per raadsperiode kaders stellen over reserves en voorzieningen.

In de nota Reserves en Voorzieningen (2018) gaat Beesel in op:

1. de gevolgen van de nieuwe financiële verordening voor de jaarlijkse nota Reserves en Voorzieningen;
2. het vaststellen van een minimum en maximumsaldo in de reserve open einde regelingen sociaal domein;
3. de aanvulling in de reserve open einde regelingen sociaal domein;
4. de inzet van de reserve project realisatie collectieve voorzieningen;
5. het labelen van bedragen van de investeringsreserve conform de begroting 2019-2022;
6. het opheffen van de reserve dekking kapitaallasten klantenbalie;

7. de vorming van de reserve kapitaallasten verbouwing onderwijs Oppe Brik.

In de nota is de onderbouwing weergegeven voor de bestaande reserves en voorzieningen en is ingegaan op nieuwe ontwikkelingen met betrekking tot reserves en voorzieningen.

Volgens het BBV dient de begroting inzicht te geven in de stand en het verloop van de reserves en voorzieningen. Beesel heeft in de begroting 2019 in een totaaloverzicht voor de jaren 2019-2022 inzicht geboden in de stand van de reserves en voorzieningen per 31 december.

We merken op dat op begrotingsbasis de standen per 1 januari volgens de voorschriften gepresenteerd dienen te worden. Wel vragen wij aandacht om de voorschriften op dit onderdeel na te leven.

Beesel scoort op strategisch, tactisch en operationeel niveau goed.

In de volgende alinea's gaan we in op de standen van de reserves en voorzieningen waarbij we terugblikken en vooruitblikken.

Stand en verloop reserves en voorzieningen jaarrekening 2013-2017

In tabel 3.2.1 kijken we terug naar de stand van de algemene reserve, bestemmingsreserves en de voorzieningen. Na de tabel volgt een korte analyse.

Tabel 3.2.1 Terugblikreserves en voorzieningen 2013-2017 stand per 31-12 (bedragen * € 1.000)

Jaar	R2013	R2014	R2015	R2016	R2017
Algemene reserve	1.500	1.818	1.818	1.900	1.900
Bestemmingsreserves	23.152	23.538	24.012	22.786	22.481
<i>waarvan bruteringsreserves</i>	<i>3.347</i>	<i>3.285</i>	<i>3.295</i>	<i>3.098</i>	<i>2.963</i>
Voorzieningen	7.166	7.538	7.597	8.649	8.192
Totaal	31.818	32.894	33.427	33.335	32.573

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

- de totale omvang aan reserves en voorzieningen neemt in de periode 2013-2017 toe met 2,4%;
- de algemene reserve neemt in 2014 ten opzichte van 2013 toe met 21,2%. De verhoging van de algemene reserve heeft plaatsgevonden door het opheffen van de algemene reserve grondbedrijf; De algemene reserve, als algemene buffer, is hiermee verhoogd;
- de bestemmingsreserves nemen in de periode 2013-2015 licht toe met 3,7% en dalen vervolgens in 2016 en 2017. In 2017 is de daling 6,4% ten opzichte van 2015;
- de voorzieningen nemen in de jaren 2013-2016 elk jaar toe. In 2016 is de stijging 20,7% ten opzichte van 2013. In de jaarrekening 2017 nemen de voorzieningen weer met 5,3% af ten opzichte van de jaarrekening 2016.

Stand en verloop reserves en voorzieningen begroting 2019 en meerjarenraming 2020-2022

In tabel 3.2.2 blikken we vooruit naar de stand van de algemene reserve, bestemmingsreserves en de voorzieningen voor de jaren 2019-2022. Na de tabel volgt een korte analyse.

Tabel 3.2.2 Reserves en voorzieningen 2019-2022, stand per 1-1 (bedragen * € 1.000)

Jaar	B2019	B2020	B2021	B2022
Algemene reserve	1.900	1.900	1.900	1.900
Bestemmingsreserves	21.875	18.662	17.804	17.101
waarvan bruteringsreserves	8.933	8.659	8.318	7.971
Voorzieningen	8.192	8.336	8.513	8.818
Totaal	31.967	28.898	28.217	27.819

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

- het totaal aan reserves en voorzieningen neemt in 2022 ten opzichte van 2019 af met 13,0%;
- de algemene reserve blijft gedurende de periode 2019-2022 constant;
- de bestemmingsreserves laten een dalend verloop zien. In het laatste jaar van de meerjarenraming (2022) zijn de bestemmingsreserves met 21,8% gedaald ten opzichte van het begroting 2019;
- de bruteringsreserves laten een afname zien als gevolg van dekking van kapitaallasten van in de periode 2019-2022;
- In de begroting 2019 bedragen de bruteringsreserves 41% van het totaal aan bestemmingsreserves;
- het totaal aan voorzieningen laat elk jaar een geleidelijke stijging zien.

In aanvulling op de cijfers in de jaarrekeningen 2013 tot en met 2017 en de begroting 2019 en meerjarenraming 2020-2022 staan we kort stil bij een aantal bestemmingsreserves.

Bestemmingsreserves

Het aantal reserves heeft Beesel de afgelopen jaren teruggebracht. De grootste bestemmingsreserve is de investeringsreserve. De overige bestemmingsreserves zijn vooral bruteringsreserves die gevormd zijn om kapitaallasten van gedane investeringen te dekken. Indien de investeringen vervangen worden, dient in de exploitatie ruimte te zijn om de kapitaallast opnieuw te dekken of er moet een nieuwe bruteringsreserve gevormd worden.

Voor het sociaal domein is ook een bestemmingsreserve beschikbaar.

Investeringsreserve

De investeringsreserve heeft een omvang van € 14.870.000.

De reserve heeft meerdere doelen. De reserve wordt ingezet voor:

- dekking van kapitaallasten van investeringen met economisch nut;
- dekking van kapitaallasten van investeringen met maatschappelijk nut;
- dekking van incidentele uitgaven in de exploitatie als hier geen andere reserve voor beschikbaar is.

In de begroting 2019 is de reserve ingezet voor incidentele uitgaven in de exploitatie. Bij de vaststelling van de begroting 2019 is besloten om de volgende bedragen uit de investeringsreserve te labelen voor incidentele uitgaven. Het betreft:

- budget voor gemeenschapsinitiatieven € 500.000;
- budget voor duurzaamheidsinitiatieven € 1.000.000;
- budget voor projecten in het kader van landschapsontwikkelingsplan (LOP) € 150.000;
- budget voor opwaardering van de uitstraling van het Centrum Reuver en Offerbeek € 150.000 in 2020.

Indien de investeringsreserve wordt gebruikt voor investeringen, wordt het benodigde bedrag voor de investering in een aparte bruteringsreserve gestort van waaruit de kapitaallasten worden gedekt.

Reserve sociaal domein open einde regelingen

Voor het sociaal domein heeft Beesel een reserve beschikbaar. In de nota Reserves en Voorzieningen is toegelicht hoe het minimum saldo van deze reserve wordt berekend. De berekening is als volgt: 12,5% van het budget van de lasten van de uitkeringsregelingen (WWB/IOAW/IOAZ/Bbz (starters/niet-starters) en Langdurigheidstoeslag), re-integratie activiteiten, bijzondere bijstand WMO/WVG, Jeugdzorg, leerlingenvervoer en de gemeentelijke bijdrage in het exploitatietekort van de WAA conform de primaire begroting van het desbetreffend jaar. Het maximum van de reserve is bepaald op € 500.000 meer dan het minimum.' In de begroting 2019 heeft de reserve een omvang van € 1,3 miljoen.

Vanuit de investeringsreserve heeft in 2018 een aanvulling plaatsgevonden van € 92.000 om te voldoen aan het minimale niveau van de raad.

Reserve transformatie Jeugdzorg, WMO en Participatiewet

Het doel van de reserve is dekking van de kosten voor projecten en initiatieven waarmee we de transformatie van Jeugdzorg, WMO en Participatiewet verder vorm geven. Het doel is bij de vaststelling de nota Reserves en Voorzieningen 2018 gewijzigd.

Reserve belegde gelden (compensatie weggefallen dividend)

Deze reserve heeft een omvang van € 2.436.908 per 1 januari 2019. Het rendement van de belegde gelden wordt ingezet ter compensatie van het weggefallen dividend als gevolg van de verkoop van aandelen Essent. Bij vrijval van een belegging wordt het bedrag overeenkomstig de vrijval uit de reserve belegde gelden gehaald en gestort in de investeringsreserve.

Reserve dekking kapitaallasten verbouwing onderwijs Oppe Brik

De reserve heeft tot doel om de kapitaallasten te dekken van de kosten voor de verbouwing van de greswarenfabriek ten behoeve van het onderwijs. In 2018 is een bedrag van € 6.037.648 vanuit de investeringsreserve gestort in de reserve.

Vervallen bespaarde rente

De commissie BBV heeft een aantal stellige uitspraken gedaan over de rente toerekening op het vermogen in de notitie rente (juli 2016). De commissie BBV adviseert om geen rentevergoeding meer te berekenen over het eigen vermogen. Als er wel een rentevergoeding over het eigen vermogen en/of de voorzieningen wordt berekend, dan is deze vergoeding maximaal het rentepercentage dat is gebaseerd op het gewogen samenstel van de (bruto) externe rentelasten over het totaal van de lang en kort aangetrokken financieringsmiddelen.

Beesel heeft rekening gehouden met de stellige uitspraken van de commissie BBV en rekent geen rente meer over het eigen vermogen. Dit is vermeld in de jaarrekening 2017 en blijkt ook uit het opgenomen rente schema in de paragraaf financiering van de begroting 2019.

3.3. Analyse stuurinformatie

Conclusie

De informatie voor de raad om te sturen op strategisch, tactisch en operationeel niveau is gemiddeld goed. Beesel beschikt hiermee over belangrijke instrumenten om financieel in control te zijn.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- de strategische stuurinformatie kan verder verbeterd worden door op onderdelen meer relaties te leggen tussen visiedocumenten en de programma's en de paragrafen
- de tactische informatie kan verbeterd worden door op enkele onderdelen een aantal verbeteringen aan te brengen om nog meer aan de eisen het BBV te voldoen;
- de operationele informatie kan verder verbeterd worden door op onderdelen meer cijfermatige informatie op te nemen aangevuld met een toelichting.

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 randvoorwaarden om in control te kunnen zijn. Dit doen we, door met name te kijken naar de drie informatieniveaus: strategisch, tactisch en operationeel. De raad stelt de kaders op basis van een visie en op basis van interne en externe ontwikkelingen. Dit gebeurt met de gemeentelijke programmabegroting, kadernota's en andere beleidstukken. Het komt ook voor dat gemeenten de paragrafen uit de begroting een kaderstellende functie laten vervullen. Dit alles omschrijven we als informatievoorziening op strategisch niveau.

Voor het bereiken van doelstellingen is informatievoorziening op tactisch niveau nodig. Zo kan de gemeente beslissingen nemen, die betrekking hebben op het toewijzen van middelen, vaststellen van procedures, budgetten en de beoordeling ervan. De informatiebehoefte wordt bepaald, door de informatie die nodig is, om doelstellingen haalbaar te maken. Dat gebeurt doorgaans met verordeningen, paragrafen en programma's.

Om uiteindelijk de juiste beslissingen te kunnen nemen, of om bijsturing te kunnen geven, zijn vaak meer detaillistische 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 gaat de aandacht met name uit, naar die onderwerpen die voor sturing op de financiële positie belangrijk zijn en bovendien bij elke gemeente voorkomen.

Aan het begin van deze paragraaf is de totale beoordeling van de stuurinformatie weergegeven. Beesel scoort gemiddeld op alle drie de niveaus goed. In tabel 3.3.1 zijn de afzonderlijke scores van de stuurinformatie samengevat weergegeven.

Tabel 3.3.1 Resultaten onderzoek stuurinformatie begroting 2019

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

Om een eindoordeel te geven over de stuurinformatie hebben wij een wegingsfactor gebruikt (zie kolom WF) bij de verschillende onderdelen. Hierbij is ervoor gekozen om het zwaartepunt te leggen bij de begroting en meerjarenraming en vermogen. Deze wegen zwaarder mee dan de paragrafen, omdat deze onderdelen de belangrijkste informatie bevatten om te sturen op de financiële positie.

Op strategisch niveau scoort Beesel negen keer goed. Een nog verdere verbetering is mogelijk door op onderdelen relaties te leggen tussen visiedocumenten en de programma's en paragrafen.

Op tactisch niveau scoort Beesel eveneens negen keer goed. Voor de toepassing van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) zijn op enkele onderdelen verdere verbeterpunten aangegeven.

Op operationeel niveau scoort Beesel ook negen keer goed. Het opnemen van meer (meerjarige) cijfermatige informatie komt de transparantie van de begroting ten goede. Bovendien brengt het de raad meer in positie bij het uitoefenen van de controlerende taak.

3.4. Analyse Wet- en regelgeving

Conclusie

Beesel voldoet voor wat betreft de termijn van inzending voor de begroting 2019 en de jaarrekening 2017 aan de wetgeving. Beesel past het BBV goed toe. Het voldoen aan wetgeving vergroot het inzicht en geeft transparantie voor de raad. Beesel voldoet, naast het BBV, ook aan de eisen van de financiële verordening (2017). Vanaf de begroting 2020 zal de nieuwe financiële verordening (2019) van kracht zijn.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- breng de begroting op enkele onderdelen nog verder in overeenstemming met het BBV;
- actualiseer de verordeningen 213 en 213a Gemeentewet en laat de raad deze verordeningen vaststellen;
- actualiseer de kadernota's van de paragrafen minimaal elke vier jaar;
- geef verdere uitvoering aan de verordening 213a.

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

Vervolgens staan we stil bij de toepassing van het BBV en de uitvoering van de specifieke kaders die gesteld zijn in de financiële verordening (ex artikel 212 Gemeentewet), in de controleverordening (ex 213 Gemeentewet) en de verordening met onderzoeken naar doelmatigheid en doeltreffendheid (ex artikel 213a Gemeentewet). Ook staan we kort stil bij de onderzoeken van de rekenkamercommissie.

Termijnen

De begroting 2019 is door de raad van Beesel vastgesteld op 8 november 2018. Op 13 november 2018 hebben wij de begroting 2019 ontvangen. De jaarrekening 2017 die door de raad is vastgesteld op 2 juli 2018 hebben wij op 6 juli 2018 ontvangen. Beesel voldoet voor beide documenten aan de wettelijke termijn van inzending op grond van de artikelen 191 en 200 van de Gemeentewet.

Begrotingswijzigingen dienen twee weken na vaststelling te worden ingezonden aan GS. Beesel voldoet aan deze verplichting.

Termijnen
Beoordeling: goed

BBV

Het BBV geeft aan waaruit de begroting tenminste dient te bestaan. Het BBV geldt vanaf de begroting 2004 en is voornamelijk ingegeven vanuit de invoering van het dualisme. Hiermee is gekozen voor een andere opzet van begroting en rekening. Deze andere opzet is gekozen om een betere ondersteuning te bieden aan de raad. Het BBV beoogt transparantie voor de raad, andere overheden en burgers. Mede om die reden is het BBV in 2013 en 2014 gewijzigd. Op basis van de programmabegroting moet het mogelijk zijn om een totaalbeeld van de financiële positie te vormen van Beesel. Het BBV stelt de uitgangspunten en de eisen, maar het is aan de raad om voor verdere invulling te zorgen. Dit moet worden gezien als een continue proces, immers afhankelijk van ontwikkelingen en mogelijkheden worden doelstellingen aangepast. Elke vier jaar is er een nieuwe raad met mogelijk nieuwe behoeften.

Volgens het BBV dient de begroting te bestaan uit de zeven verplichte paragrafen en programma's die de raad vrij kan bepalen waarbij wel antwoord gegeven moet worden op de 3W vragen. We staan eerst stil bij de paragrafen en vatten de conclusies uit hoofdstuk 4 samen. Vervolgens komen de programma's aan bod.

Paragrafen in relatie tot het BBV

In artikel 9 van het BBV is bepaald dat de volgende verplichte paragrafen opgenomen moeten worden:

- lokale heffingen;
- weerstandsvermogen en risicobeheersing;
- onderhoud kapitaalgoederen;
- financiering;
- bedrijfsvoering;
- verbonden partijen;
- grondbeleid.

De gemeente Beesel heeft bovenstaande paragrafen opgenomen in de begroting en de jaarrekening. De beleidsuitgangspunten uit bijna alle paragrafen worden opgenomen in afzonderlijke documenten, de zogenaamde kadernota's. Sinds de begroting 2015 heeft de raad hiervoor gekozen. De kadernota's hebben telkens de naam van de paragraaf. Er zijn zes kadernota's. Vijf kadernota's (lokale heffingen, weerstandsvermogen en risicobeheersing, onderhoud kapitaalgoederen, verbonden partijen en grondbeleid) worden door de raad vastgesteld.

De kadernota's worden jaarlijks ter evaluatie aan de raad aangeboden. Bij elke nieuwe raadsperiode worden de kadernota's geëvalueerd en indien nodig aangepast. Conform de financiële verordening kan de raad bij een aanvang van een nieuwe raadsperiode de programma-indeling wijzigen. Bij de nieuwe financiële verordening 2019 kan dit frequenter.

De kadernota Bedrijfsvoering wordt door het college vastgesteld. Voor de paragraaf financiering heeft de raad uitgangspunten opgenomen in het treasurystatuut. Het college stelt vervolgens een nota treasury vast.

In juli 2018 zijn de kadernota's door de raad geactualiseerd vastgesteld. De kadernota bedrijfsvoering is vastgesteld op 2 juli 2018. De nota treasury is op 6 juni 2016 door het college vastgesteld.

De raad is vrij om kaders te stellen in de paragraaf of in aparte nota's. Het werken met aparte (kader) nota's heeft als voordeel dat de raad nadrukkelijk stilstaat bij de kaderstelling en dat expliciet

besluitvorming plaatsvindt. Wij gaan ervan uit dat Beesel de kadernota's minimaal elke vier jaar actualiseert, liefst gelijk aan het begin van een nieuwe bestuursperiode.

Bij de systematiek van aparte beleidsnota's voor de paragrafen, is het van belang dat in de afzonderlijke paragrafen expliciet wordt verwezen naar de kaderstelling. We zien dat Beesel dit gedaan heeft. In het verleden is afgesproken dat de kadernota's gelijktijdig met de vaststelling van de begroting aan de raad worden aangeboden. Op deze manier zijn de beleidsvoornemens voor de afzonderlijke paragrafen in één document opgenomen. Beesel geeft hier jaarlijks invulling aan.

Uit hoofdstuk 4 van dit rapport blijkt verder dat de paragrafen Lokale heffingen, Weerstandsvermogen en risicobeheersing, Financiering, Bedrijfsvoering en Grondbeleid voldoen aan de eisen van het BBV stelt. De paragrafen Onderhoud kapitaalgoederen en Verbonden partijen voldoen in ruime mate aan de eisen die het BBV stelt. Op enkele onderdelen zijn verbeteringen aan te brengen.

Programma's in relatie tot het BBV

Naast de verplichte paragrafen bestaat de begroting uit programma's die de raad zelf mag benoemen. Het BBV heeft wel regels gesteld voor de opbouw van de programma's en de toelichting hierop. Deze regels zijn vastgelegd in de artikelen 17 tot en met 23 van het BBV.

In de financiële verordening heeft Beesel bepaald dat de raad bij aanvang van iedere raadsperiode vaststelt bij welke onderwerpen hij de eigen beleidsruimte wil invullen en kaders wil stellen. Deze onderwerpen worden opgenomen in het raadspreferente deel van de programma-verantwoording. De overige onderwerpen vormen het niet-raadspreferente deel. Conform de nieuwe verordening (2017) kan de raad bij aanvang van iedere raadsperiode de programma-indeling wijzigen. Ook bij de programma's kan de raad volgens de nieuwe financiële verordening (2019) de indeling frequenter wijzigen.

De raad van Beesel heeft gekozen voor vier Raadspreferente programma's (Strategie, Maatschappelijke leefruimte, Ruimtelijke ontwikkeling en Recreatie en toerisme) en één Niet-raadspreferent programma. Het Niet-raadspreferent programma is een verzameling van een aantal beleidsonderwerpen, namelijk Openbare Orde en veiligheid, Onderwijs, Wonen en Leefomgeving, Middelen en Bedrijfsvoering. Beesel gaat bij de vier programma's in op de 3W vragen: Wat willen we bereiken, Wat gaan we daarvoor doen en Wat mag het kosten?

In de vier afzonderlijke raadspreferente en niet-raadspreferente programma's geeft Beesel inzicht in de lasten en de baten. In de afzonderlijke programma's is geen inzicht gegeven in de separate onttrekkingen en stortingen in reserves. Ook achterin de begroting is deze informatie niet opgenomen. Wel is achterin de begroting bij mutaties in reserves per programma het totaal aan stortingen en onttrekkingen aan reserves weergegeven. Twee reserves worden separaat na de tabel toegelicht. Het verloop van de investeringsreserve komt ook separaat aan bod. Verder is een apart overzicht beschikbaar van de structurele toevoegingen en onttrekkingen aan reserves. De incidentele onttrekkingen aan reserves zijn in het overzicht van incidentele baten en lasten opgenomen. In zowel het overzicht van incidentele lasten en baten als het overzicht van structurele lasten en baten zijn de afzonderlijke programma's genoemd.

We dringen erop aan om de separate stortingen in en onttrekkingen aan reserves per programma zichtbaar te maken. Dit kan in de afzonderlijke programma's of bij de uiteenzetting van de financiële positie en de toelichting. Met het toevoegen van de informatie wordt de raad beter in positie gebracht.

Na de vijf gekozen programma's, het overzicht van algemene dekkingsmiddelen, het bedrag voor de vennootschapsbelasting volgt in de begroting van Beesel een uiteenzetting van de financiële positie waarin aandacht is voor:

- a. begrotingsuitkomsten (structureel en reële saldi);
- b. uitgangspunten begroting;
- c. (geen) post onvoorzien;
- d. overzicht van incidentele baten en lasten;
- e. structureel begrotingssaldo;
- f. structurele toevoegingen en onttrekkingen aan reserves;
- g. conclusie financiële positie.

In onderstaande uiteenzetting noemen we de eisen van het BBV waar de begroting nog niet aan voldoet.

Recapitulatie ontbrekende eisen BBV

In onderstaande recapitulatie hebben we aangegeven bij welke artikelen van het BBV de gemeente nog niet volledig aan de genoemde eisen voldoet. We noemen de BBV eisen die in de afzonderlijke paragrafen van hoofdstuk 3 en 4 teruggekomen, zonder uitputtend te zijn.

- in artikel 8 lid 3 onderdeel b is bepaald om de betrokkenheid van verbonden partijen op te nemen bij de wijze waarop gestreefd wordt om de effecten van de programma's te bereiken. Op dit moment ontbreekt deze informatie. Van belang is om in de programma's een relatie te leggen met de verbonden partijen en daar waar het kan ingaan op de maatschappelijke effecten;
- neem conform artikel 8, lid 1 een bedrag op voor onvoorzien;
- in art. 19 lid a. is bepaald dat de toelichting op het overzicht van baten en lasten ten minste bevat: het gerealiseerde bedrag van het voorvorig begrotingsjaar, het geraamde bedrag van het vorig begrotingsjaar na wijziging en het geraamde bedrag van het begrotingsjaar. Dit inzicht ontbreekt;
- in art. 19. lid b. dienen de gronden te zijn opgenomen waarop de ramingen zijn gebaseerd en, in geval van aanmerkelijk verschil met de raming, respectievelijk de realisatie, van het vorig, respectievelijk voorvorig begrotingsjaar de oorzaken van het verschil. Deze toelichting ontbreekt;
- in art. 20, lid 2a wordt bij de uiteenzetting van de financiële positie gevraagd om in te gaan op de jaarlijks terugkerende arbeidskosten van vergelijkbaar volume. Deze informatie is niet opgenomen;
- art. 21 vraagt onder meer om een toelichting op belangrijke ontwikkelingen ten opzichte van de uiteenzetting van de financiële positie van het vorig begrotingsjaar. Die informatie ontbreekt.

Presentatie structureel en reëel evenwicht

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

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

Gelet op de opdracht aan de raad in de Gemeentewet is het van belang dat elke begroting en meerjarenraming ook deze saldi laten zien. In de jaarlijkse begrotingsbrief met aandachtspunten voor de komende begroting is een handreiking opgenomen hoe de recapitulatie van het begrotingsevenwicht gepresenteerd kan worden. In de begroting van uw gemeente is het structureel en reëel evenwicht berekend. Ook is een overzicht opgenomen van structurele toevoegingen en onttrekkingen aan reserves. Onze presentatie heeft echter als voordeel dat het totaal aan baten en lasten integraal inzichtelijk wordt gemaakt zowel voor het incidentele deel als het structurele deel. Wij gaan ervan uit dat in de begroting 2020 de presentatie plaatsvindt conform het overzicht zoals wij u dit hebben aangereikt. Daarnaast is het van belang om het structureel en reëel evenwicht van de begroting en meerjarenraming ook op een duidelijke plaats in de begroting op te nemen, zodat de raad een goed beeld heeft of de begroting die hij vaststelt ook aan de wettelijke eis met betrekking tot de saldi voldoet. Wij dringen er op aan om ook voorin de begroting, bijvoorbeeld in de aanbiedingsbrief, inzicht te bieden in het structureel en reëel evenwicht van de begroting.

Samenvattend oordeel BBV

Samenvattend concluderen wij dat Beesel goed scoort voor de toepassing van het BBV bij de programma's, de uiteenzetting van de financiële positie en de paragrafen.

BBV Beoordeling: goed
--

Naast de algemeen geldende kaders die gesteld zijn in de Gemeentewet en het BBV heeft Beesel specifieke kaders bepaald in de verordeningen ex artikel 212, 213 en 213a Gemeentewet. Beesel heeft deze wettelijke verordeningen vastgesteld. In het begin van deze paragraaf is al uitvoerig ingegaan op de gewijzigde planning- en controlcyclus die opgenomen is in de nieuwe financiële verordening (ex artikel 212 Gemeentewet). We gaan nog kort in op de uitgangspunten van de financiële verordening en op de uitgangspunten van de verordeningen 213 en 213a en bekijken of de gemeente in overeenstemming met de verordeningen handelt.

Financiële verordening ex artikel 212 Gemeentewet

Voor de begroting 2019 is de financiële verordening van 2017 van toepassing.

In de verordening is bepaald dat er twee tussentijdse rapportages aan de raad worden vastgesteld.

Beesel heeft beide rapportages tijdig aan de raad aangeboden. De indeling van de rapportages sluit aan bij de begroting, hetgeen ook als vereiste is genoemd in de financiële verordening.

De opzet van kadernota's voor de paragrafen en de raadspreferente programma's is sinds de begroting 2015 van toepassing.

Controle verordening ex artikel 213 Gemeentewet

De geactualiseerde controleverordening van de gemeente Beesel is op 20 december 2004 vastgesteld. Met de controleverordening heeft de raad de regels vastgelegd voor de controle op het financiële beheer en op de inrichting van de financiële organisatie. In het kader van de controle stelt de raad jaarlijks een controleprotocol vast. Met het controleprotocol geeft de raad de accountant de toetsingscriteria voor zijn controle op de rechtmatigheid. Beesel heeft een goedkeurende accountantsverklaring ontvangen voor het aspect getrouwheid en rechtmatigheid voor de laatst vastgestelde jaarrekening 2017. Zie ook paragraaf 4.5 Bedrijfsvoering.

De verordening 2013 is van 2004 en is gedateerd. De verordening moet opnieuw geactualiseerd aan de raad worden voorgelegd ter vaststelling.

Verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid ex artikel 213a Gemeentewet

Op 20 november 2006 is de geactualiseerde verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid door de raad 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. Bij de herziening van de verordening is de onderzoeksfrequentie teruggebracht van eenmaal per jaar naar eenmaal in de drie jaar. In de verordening is bepaald dat jaarlijks in de paragraaf Bedrijfsvoering van de begroting, bestuursrapportages en jaarstukken over de voortgang van de onderzoeken naar doelmatigheid en doeltreffendheid wordt gerapporteerd.

Beesel heeft aanvullend toegelicht dat rapportage in de praktijk alleen plaatsvindt als een onderzoek naar doelmatigheid en doeltreffendheid loopt.

In de praktijk hebben drie onderzoeken plaatsgevonden naar doelmatigheid en doeltreffendheid, namelijk:

- Onderzoek naar gemeentelijke gebouwen (2018);
- Onderzoek inzake de belastingsamenwerking BsGW (2014);
- Benchmark WMO 2009.

In 2009 werd bij de evaluatie van het dualisme door het ministerie van BZK duidelijk dat gemeenten weinig waardering hebben voor de uitvoering van onderzoeken in het kader van doelmatigheid en doeltreffendheid. Daarop besloot het ministerie van BZK dat er een voorstel naar de Tweede Kamer zou gaan om artikel 213a uit de Gemeentewet te halen. Dit voorstel is echter nooit gedaan. In 2012 heeft de minister van Binnenlandse Zaken laten weten artikel 213a in stand te houden mede door de drie decentralisaties van het sociaal domein. Zeker nu duidelijk is dat artikel 213a in stand blijft, vinden wij dit ook belangrijk.

De verordening 213a is van 2006 en is gedateerd. De verordening moet opnieuw geactualiseerd aan de raad worden voorgelegd ter vaststelling.

Rekenkameronderzoeken

Beesel heeft een rekenkamercommissie. Beesel heeft de verordening voor de rekenkamercommissie geactualiseerd vastgesteld in 2014. Met de rekenkamercommissie beschikt de gemeente over een instrument om haar controlerende taak beter te kunnen uitvoeren. De rekenkamercommissie verricht onderzoeken en doet aanbevelingen om de gemeente nog beter en efficiënter te laten functioneren. De commissie bestaat uit een externe voorzitter, twee externe en drie interne leden.

Het structurele budget bedraagt voor 2019 bedraagt € 17.145. In 2018 is van dit bedrag € 13.395 betaalt aan onderzoeken en € 3.750 vergoed als presentievergoeding aan de leden van de

rekenkamercommissie.

De volgende onderzoeken zijn uitgevoerd:

- Onderzoek dualisme (2016);
- Onderzoek subsidiebeleid (2017);
- Regionaal onderzoek VRLN (2017);
- Rekenkamerbrief Olympia's Ronde (7 december 2015);
- Rekenkamerbrief WAA is (22 juni 2015);
- Onderzoeksrapport Bösdal, wonen met zorg in Beesel (2014);
- Strategisch reservebeleid (2013);

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 Beesel 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

Beesel heeft beleidsuitgangspunten voor lokale heffingen opgenomen in de kadernota paragraaf G. Lokale heffingen. In deze kadernota is een relatie gelegd met de Gemeenschapsvisie. Een verhoging van de gemeentelijke belastingen is als mogelijkheid genoemd. Dit kan worden gedaan als het op niveau houden van voorzieningen hierom vraagt.

Beesel streeft ernaar om onder het gemiddelde van de heffingen van de Limburgse gemeenten te blijven. Voor de afvalstoffenheffing en rioolheffing is bepaald dat deze maximaal 100% kostendekkend zijn. Beide heffingen zijn ook 100% kostendekkend volgens de informatie in de begroting 2019.

Verder is bepaald dat inwoners kwijtschelding kunnen aanvragen als inwoners onvoldoende inkomsten of vermogen hebben om de belastingen te kunnen betalen. Kwijtschelding wordt verleend voor de onroerendezaakbelasting (OZB) en het vastrecht van de afvalstoffenheffing en de rioolheffing.

Beesel scoort op strategisch niveau goed.

In de financiële verordening (2017) zijn naast de vaststelling van de kadernota geen aanvullende bepalingen opgenomen. De nieuwe financiële verordening (2019) die van kracht is vanaf de begroting 2020 bevat voor lokale heffingen geen nieuwe aanvullende eisen. Beesel voldoet volledig aan de eisen die het BBV stelt. Op tactisch niveau scoort Beesel goed. Ook op operationeel niveau scoort Beesel goed.

De paragraaf is uitgebreid en gestructureerd van opzet. Er is een goed beeld gegeven van de tarieven van de verschillende heffingen en de belastingdruk. De kostendeckingspercentages van de leges, de lijkbezorgingsrechten, de afvalstoffenheffing en reinigingsrechten en de rioolrechten zijn weergegeven in de paragraaf. Uit de paragraaf blijkt dat Beesel onder het gemiddelde van de heffingen van de Limburgse gemeenten zit.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- verwijst in de paragraaf naar Algemene dekkingsmiddelen en andere programma's waar lokale heffingen een rol spelen.

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 kwijtscheldingsbeleid 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

In deze paragraaf kijken we in hoeverre Beesel beleid voor lokale heffingen heeft vastgesteld. Daarnaast is geanalyseerd of aan de uitgangspunten van het BBV en de eisen uit de financiële verordening is voldaan en of de paragraaf voldoende cijfermatige informatie bevat.

Beesel heeft beleidsuitgangspunten voor lokale heffingen opgenomen in de kadernota paragraaf G. Lokale heffingen. In de kadernota is verwezen naar de Gemeenschapsvisie waarin acht speerpunten zijn genoemd. Aangegeven is dat vanuit de speerpunten wordt bekeken welke voorzieningen en ontwikkelingen nodig zijn en hoe deze op niveau kunnen worden gehouden. Vermeld is dat een verhoging van de gemeentelijke belastingen een optie kan zijn.

Beesel streeft voor de belastingdruk ernaar om onder het gemiddelde van de heffingen door Limburgse gemeenten te blijven. Voor de afvalstoffenheffing en de rioolheffing is bepaald dat deze maximaal 100% kostendekkend zijn. Ook is bepaald dat inwoners kwijtschelding kunnen aanvragen als er onvoldoende inkomsten of vermogen is om de belastingen te kunnen betalen. Kwijtschelding wordt verleend voor de onroerendezaakbelasting (OZB) en het vastrecht van de afvalstoffenheffing en de rioolheffing.

In de paragraaf Lokale heffingen van de begroting is een relatie gelegd met de kadernota. De strategische informatie is goed. De paragraaf kan verder verbeterd worden door in de paragraaf relaties te leggen met Algemene Dekkingsmiddelen en programma's waar lokale heffingen betrekking op hebben.

De paragraaf voldoet in ruime mate aan de eisen die het BBV stelt. Beesel kan de paragraaf verder verbeteren door in te gaan op de beleidsuitgangspunten die ten grondslag liggen aan de berekeningen en hoe deze uitgangspunten bij de tariefstellen worden gehanteerd.

In de financiële verordening (2017), die voor de begroting 2019 van kracht is, zijn naast de vaststelling van de kadernota paragraaf G. Lokale heffingen, geen aanvullende bepalingen opgenomen. De nieuwe financiële verordening (2019) bevat voor lokale heffingen overigens geen nieuwe aanvullende eisen.

De informatie in de paragraaf is uitgebreid. De tarieven van de OZB, de afvalstoffenheffing, de rioolheffing, de hondenbelasting en de toeristenbelasting zijn weergegeven.

In de paragraaf is de gemiddelde lastendruk berekend van de Limburgse gemeenten. De belastingdruk is berekend op begrotingsbasis voor de jaren 2018-2022. Tevens is de belastingdruk van Beesel voor deze afzonderlijke jaren afgezet tegen het provinciaal gemiddelde. Daarbij is de verwachte tariefsverhoging voor Beesel meegenomen voor de jaren 2018-2022. De provinciale gemiddelden zijn meerjarig gepresenteerd op het niveau van het gemiddelde van 2018.

De lastendruk van Beesel laat een stijging zien. Het provinciaal gemiddelde kan meerjarig niet worden berekend. Beesel geeft in de paragraaf aan dat de verwachting is dat de belastingdruk van Beesel ook in de afzonderlijke jaren van de meerjarenraming 2020-2022 onder het provinciaal gemiddelde zal blijven vallen.

Op tactisch niveau en operationeel niveau scoort Beesel ook goed.

4.2. Weerstandsvermogen en risicobeheersing

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

Conclusie

Beleidsuitgangspunten voor weerstandsvermogen en risicobeheersing zijn opgenomen in de kadernota paragraaf A. Weerstandsvermogen en risicobeheersing (juli 2018). In de paragraaf van de begroting en jaarrekening worden jaarlijks de begrote en de aanwezige weerstandscapaciteit, de risico's en de begrote of aanwezige weerstandscapaciteit uiteengezet.

Beesel heeft in de kadernota een minimale norm van 1 voor het weerstandsvermogen bepaald.

Risicomanagement maakt periodiek onderdeel uit van de planning- en controlcyclus. In de kadernota is hier aandacht voor. De risico's worden periodiek onder de aandacht gebracht. Risico's worden vermeld in de programmabegroting, de jaarrekening, de bestuursrapportages en in de separate college/raadsvoorstellen.

In de paragraaf van de begroting is de aanwezige weerstandsratio berekend op 3,5. In de begroting 2018 was dit ook het geval, hoewel de omvang van de weerstandscapaciteit en de risico's destijds anders waren.

Beesel voldoet aan de eisen die het BBV stelt en aan de eigen kaders in de financiële verordening.

De paragraaf is gestructureerd van opzet. We hebben enkele aanbevelingen opgenomen.

Beesel scoort op alle niveaus goed.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- overweeg om in de paragraaf van de begroting eenzelfde categorie-indeling (financiële risico's, strategische risico's, schade risico's en operationele risico's) op te nemen zoals ook gedaan is in de kadernota paragraaf A. Weerstandsvermogen en risicobeheersing;
- geef een meerjarig inzicht in de weerstandscapaciteit, de risico's en de weerstandsratio;
- geef een toelichting op de ontwikkeling van de weerstandsratio ten opzichte van vorig jaar.

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's³ 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.

³ Alle risico's waarvoor geen voorzieningen zijn gevormd, of 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.

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.

Onderzoek en bevindingen

De raad van Beesel heeft kaders gesteld voor het weerstandsvermogen. We staan allereerst stil bij de wetgeving (BBV). Daarna staan we stil bij de bepalingen in de kadernota paragraaf A. weerstandsvermogen en risicobeheersing, die de raad heeft vastgesteld conform de eigen kaders in de financiële verordening.

Volgens het BBV dient in de paragraaf weerstandsvermogen inzicht te worden geboden in:

- een inventarisatie van de weerstandscapaciteit;
- een inventarisatie van de risico's;
- het beleid omtrent de weerstandscapaciteit en de risico's;
- de kengetallen: netto schuldquote, netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen, solvabiliteitsratio, grondexploitatie, structurele exploitatieruimte en belastingcapaciteit.

Beesel voldoet aan al deze punten die het BBV stelt. Daarnaast vraagt het BBV om een beoordeling te geven over de onderlinge verhouding van de kengetallen in relatie tot de financiële positie.

Beesel heeft in de paragraaf de kengetallen netto schuldquote en de solvabiliteitsratio toegelicht.

Aanvullend is beschreven hoe de kengetallen door Beesel zijn beoordeeld. Op de inhoudelijke beoordeling komen we later terug.

De kaders voor het weerstandsvermogen zijn opgenomen in de kadernota. Hiermee voldoet Beesel eveneens aan de eisen die gesteld zijn in de financiële verordening.

Kaderstelling weerstandsvermogen en risicobeheersing

De beleidsuitgangspunten zijn opgenomen in de kadernota. Voor het laatst heeft actualisatie plaatsgevonden in juli 2018.

In de kadernota is ingegaan op:

- de doelstellingen van de nota waarbij een relatie is gelegd met de eisen van de wetgeving;
- de definities van weerstandscapaciteit, risico's, weerstandsvermogen en risicomanagement;
- het onderscheid in vier soorten risico's (financiële risico's, strategische risico's, schade risico's en operationele risico's);
- de indeling in risico's in vijf klassen van met de kans van optreden (waarschijnlijk percentage) en de impact van het risico financiële gevolgen;

- een risicomatrix waarin de risico's zijn onderverdeeld in laag risico (risicoscore 1-6), middelmatig risico (risicoscore 8-12), hoog risico (risicoscore 15-25). Daarbij is toegelicht dat bij het optreden van een hoog risico de raad door het college wordt geïnformeerd;
 - in de paragraaf van de begroting en rekening worden vervolgens de risico's opgenomen in een tabel.
- In de kadernota heeft de raad een eigen minimale omvang/norm bepaald voor het weerstandsvermogen. De raad stelt de minimale norm op 1. In dit geval dienen de risico's volledig te zijn gedekt met reserves. Ook wij gaan uit van een minimale norm van 1.

In de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing heeft Beesel naar de kadernota paragraaf A. Weerstandsvermogen en risicobeheersing verwezen. Een cijfermatige berekening van de weerstandscapaciteit, de risico's en de aanwezige ratio op basis van de begroting 2019 is opgenomen in de paragraaf. In de paragraaf zijn de programma's genoemd waar risico's spelen. Meerjarige ontwikkelingen die het weerstandsvermogen kunnen beïnvloeden komen niet tot uiting in de paragraaf weerstandsvermogen. Op dit onderdeel zijn verbeteringen mogelijk. Op strategisch en tactisch niveau scoort Beesel gemiddeld goed. Ook op operationeel niveau scoort Beesel goed. In de paragraaf is de weerstandscapaciteit cijfermatig uiteengezet. We staan afzonderlijk stil bij de weerstandscapaciteit, de risico's en de confrontatie.

Weerstandscapaciteit

Beesel geeft in de paragraaf in een tabel de incidentele en structurele weerstandscapaciteit cijfermatig weer per 1 januari 2019.

Met incidentele weerstandscapaciteit wordt het vermogen bedoeld om calamiteiten op te vangen en andere eenmalige tegenvallers zonder dat dit invloed heeft op de voortzetting van taken op het geldende niveau. Met de structurele weerstandscapaciteit worden de middelen bedoeld die permanent kunnen worden ingezet om tegenvallers in de lopende exploitatie op te vangen, zonder dat dit ten koste gaat van de uitvoering van bestaande taken.

Bij de incidentele omvang van de weerstandscapaciteit is naast de algemene reserve ook het deel van de reserve sociaal domein meegenomen dat niet nodig om de risico's te dekken. De omvang van de incidentele weerstandscapaciteit bedraagt € 2.492.000.

Bij de structurele weerstandscapaciteit is de onbenutte belastingcapaciteit opgenomen.

De structurele weerstandscapaciteit is € 975.000, waardoor in totaliteit de weerstandscapaciteit € 3.467.000 bedraagt.

Risico's

In de paragraaf zijn de risico's uiteengezet, waarbij een onderscheid is gemaakt in risico's voor het sociaal domein en overige risico's.

Sociaal domein

Beesel neemt de risico's van het sociaal domein niet mee in de totale berekening van de risico's die worden afgezet tegen de weerstandscapaciteit. De risico's voor het sociaal domein zijn becijferd op € 716.000. Er is een reserve beschikbaar ter grootte van € 1.308.000. Het deel van de reserve dat nu niet nodig is om de risico's te dekken (€ 1.308.000 - € 716.000, zijnde € 592.000) heeft Beesel wel meegenomen bij de berekening van de weerstandscapaciteit.

Overige risico's

In de paragraaf maakt Beesel voor de risico's een indeling in tien onderwerpen. Per onderwerp zijn de risico's geclassificeerd, toegelicht en becijferd. Er zijn twee risicobedragen berekend voor elk afzonderlijk onderwerp. Per onderwerp is het maximale risico genoemd. Daarnaast is per onderwerp de waarschijnlijkheid, de impact en uiteindelijk de risicoscore (waarschijnlijk impact) weergegeven.

In de volgende tabel zijn de risico's opgesomd zoals deze in de paragraaf zijn genoemd. De totale risico's op basis van de begroting 2019 die moeten worden gedekt uit de weerstandscapaciteit zijn becijferd op € 989.000.

	<i>Risico's begroting 2019</i>	<i>Maximaal risico</i>	<i>Risicoscore 2019</i>	<i>Risicoscore</i>
a.	Claims / verzekering / onderverzekering	€ 1.000.000	€ 100.000	
b.	Claims/verzekeringen/natuurrampen	€ 1.000.000	€ 100.000	
c.	Drakenrijk	€ 833.000	€ 139.000	
d.	APPA-fonds	€ 300.000	€ 100.000	
e.	ICT	€ 300.000	€ 50.000	
	Gemeenschappelijke regelingen	Balansrisico		
f.	Grondexploitatie	€ 4.500.000	€ 500.000	
g.	Dreigend faillissement verbonden partijen	-	-	
h.	Dreigend faillissement van derden wie borgstellingen, garanties, leningen of vorderingen uitstaan.	-	-	
i.	Tegenvallende realisatie op begrote subsidieverwachtingen	-	-	
	<i>Totaal becijferde risico's</i>	<i>€ 8.280.000</i>	<i>€ 989.000</i>	

In de paragraaf is geen onderscheid gemaakt in de vier categorieën (financiële risico's, strategische risico's, schade risico's en operationele risico's) zoals dit in de kadernota is gebeurd.

Wij geven in overweging dit onderscheid hier ook aan te brengen. Op deze manier wordt de herkenbaarheid/transparantie tussen de kadernota waarin het beleid is opgenomen en de paragraaf van de begroting waarin de onderdelen zijn uitgewerkt verder vergroot.

Risicomanagement

Risicomanagement maakt periodiek onderdeel uit van de planning- en controlcyclus. In de kadernota is hier op ingegaan. Beesel heeft het risicomanagement gekoppeld aan de planning- en controlcyclus. De risico's worden periodiek onder de aandacht gebracht. Risico's worden vermeld in de programmabegroting, de jaarrekening, de bestuursrapportages en in de separate college/raadsvoorstellen. Dit betekent dat iedere medewerker periodiek bewust bezig is met de risico's die de gemeente kan lopen. In een centraal bestand worden de risico's verzameld en beheert door een medewerker Financiën van de afdeling Algemene Zaken. De confrontatie tussen de weerstandscapaciteit en de risico's vindt twee keer per jaar plaats in de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing van de begroting en jaarrekening.

Confrontatie risico's en weerstandscapaciteit

Beesel heeft door de vaststelling van de kadernota beleid bepaald voor het weerstandsvermogen. In het vorige financieel verdiepingsonderzoek (2015) had de raad geen minimale ratio voor het weerstandsvermogen bepaald. De raad heeft dit de afgelopen jaren wel gedaan. In de laatst vastgestelde kadernota is een norm van 1 bepaald. Dit is de norm waarbij de aanwezige risico's worden gedekt door de aanwezige weerstandscapaciteit. Zoals aangegeven gaan wij ook uit van een minimale norm van 1. In de paragraaf van de begroting is de aanwezige weerstandscapaciteit afgezet tegen de risico's. De weerstandsratio bedraagt 3,5 voor het begrotingsjaar 2019. In de begroting 2018 was dit ook het geval, hoewel de omvang van de weerstandscapaciteit en de risico's destijds anders waren. De meerjarige weerstandsratio's ontbreken in de paragraaf. Wij adviseren om ook de meerjarenraming van de weerstandscapaciteit, risico's en de ratio's op te nemen. De paragraaf kan ook worden aangevuld met een toelichting op de ontwikkeling van de weerstandsratio ten opzichte van vorig jaar.

4.3. Onderhoud kapitaalgoederen

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

Conclusie

Het onderhoud aan kapitaalgoederen komt zowel in het coalitieakkoord als in de Gemeenschapsvisie tot uiting. In de gemeenschapsvisie wordt onder meer ingezet op een mooie, groene, rustige, goed onderhouden en duurzame woongemeenschap met voldoende woningen voor jong en oud in een fraaie omgeving. In het coalitieakkoord is vermeld dat accommodaties optimaal benut moeten worden (voldoende gebruikers), om deze zo veel mogelijk te behouden met oog voor duurzaamheid.

Accommodaties die financieel worden ondersteunt, dienen multifunctioneel, duurzaam en toegankelijk te zijn voor meerdere gebruikersdoelgroepen. Toekomstige nieuwe initiatieven worden ondersteund. Een aanvulling of uitbreiding van maatschappelijke accommodaties wordt financieel niet ondersteund. Het opheffen van accommodaties in ruil voor nieuwe duurzame en multifunctionele accommodatie is daarbij een bespreekbare optie.

Specifieke beleidsuitgangspunten voor het onderhoud aan kapitaalgoederen heeft Beesel opgenomen in de kadernota paragraaf B. Onderhoud kapitaalgoederen.

Het BBV verlangt dat er inzicht wordt geboden in wegen, riolering, water, groen en gebouwen. Beesel gaat in de kadernota op deze plannen in met uitzondering van water. Water is niet genoemd, omdat dit niet relevant is voor Beesel. Wel zijn er duikers en watergangen die onder de civieltechnische kunstwerken vallen. Voor civieltechnische kunstwerken is geen plan voorhanden. Beesel heeft hiervoor een bedrag opgenomen in de begroting en meerjarenraming.

Naast wegen, riolering, groen en gebouwen dat het BBV voorschrijft, gaat Beesel ook specifiek in op binnensportaccommodaties, buitensportaccommodaties en begraafplaatsen.

In de kadernota is voor wegen, groen en begraafplaatsen een kwaliteitsniveau genoemd. Bij wegen is het feitelijke kwaliteitsniveau genoemd in het plan, maar de raad heeft geen uitspraak gedaan over het minimale kwaliteitsniveau. De volgende kwaliteitsniveaus zijn beschreven: wegen kwaliteitsniveau B, groen A in de centra en C overig, begraafplaatsen A+. Bij de kapitaalgoederen speeltoestellen en buitensportaccommodaties is aangegeven dat voldaan wordt aan de minimale veiligheidseisen. Bij openbare verlichting is geen kwaliteitsniveau genoemd in de kadernota. Uit het plan blijkt dat er ook geen niveau bepaald is.

Bij alle afzonderlijke kapitaalgoederen is geen sprake van achterstallig onderhoud. In de paragraaf van de begroting is aangegeven dat alle plannen financieel zijn vertaald.

Beesel voldoet in ruime mate aan de eisen die het BBV stelt. Ook wordt nagenoeg volledig aan de eisen van het BBV voldaan. Van belang is om van alle kapitaalgoederen een kwaliteitsniveau door de raad te laten bepalen.

Beesel scoort op alle niveaus goed.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- leg in de paragraaf een relatie met de uitgangspunten in de toekomstvisie en in het coalitieakkoord;

- laat de raad alle beheerplannen vaststellen en laat de raad het kwaliteitsniveau, het gewenste minimale niveau van elk kapitaalgoed bepalen;
- geef in de paragraaf expliciet aan of de beheerplannen zijn vastgesteld door de raad of het college;
- laat de raad ook het kwaliteitsniveau van het onderhoud aan openbare verlichting uitdrukken in NEN normen;
- stel, zoals voorgenomen, ook een beheerplan op voor civieltechnische kunstwerken of laat dit onderdeel uitmaken van het wegenbeheerplan;
- licht in de paragraaf toe als afgeweken wordt van de bedragen die in de plannen zijn opgenomen;
- bekijk aan de hand van het groenbeheersysteem eind 2019 of de bedragen die voor groen zijn opgenomen daadwerkelijk voldoende zijn om de kwaliteitsniveaus te bepalen;
- geef in de paragraaf aan als sprake is van bezuinigingen op het budget van onderhoud aan kapitaalgoederen.

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 ons onderzoek hebben we gekeken of er in visies aandacht is voor het beheer en onderhoud aan kapitaalgoederen. Verder hebben we onderzocht of er actuele plannen zijn en of de stuurinformatie uit de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen voldoet aan de eisen die het BBV stelt. Ook is nagegaan of de financiële verordening is nageleefd voor wat betreft het onderdeel onderhoud kapitaalgoederen. We gaan allereerst in op de verschillende documenten waarin beleidsuitgangspunten zijn geformuleerd voor het onderhoud aan kapitaalgoederen.

In de strategische visie is in verschillende thema's een relatie met het onderhoud aan kapitaalgoederen zichtbaar. In het thema 'fijn wonen' is ingezet op een mooie, groene, rustige, goed onderhouden en duurzame woongemeenschap met voldoende woningen voor jong en oud in een fraaie omgeving. Ook in de thema's 'Saamhorigheid' en 'Samenwerking' is een relatie gelegd met het onderhoud aan kapitaalgoederen.

In het coalitieakkoord is eveneens aandacht voor gemeentelijke accommodaties. Beesel zet gezamenlijk in op het optimaal benutten van accommodaties (voldoende gebruikers), om deze zo veel mogelijk te behouden met oog voor duurzaamheid. Accommodaties die financieel worden ondersteunt, dienen multifunctioneel, duurzaam en toegankelijk te zijn voor meerdere gebruikersdoelgroepen. Toekomstige nieuwe initiatieven worden ondersteund. Een aanvulling of uitbreiding van maatschappelijke accommodaties wordt financieel niet ondersteund. Het opheffen van accommodaties in ruil voor nieuwe duurzame en multifunctionele accommodatie is daarbij een bespreekbare optie.

Specifieke beleidsuitgangspunten voor het onderhoud aan kapitaalgoederen zijn vastgelegd in de kadernota B. Onderhoud kapitaalgoederen. In de kadernota is een relatie gelegd met de drie thema's 'Fijn wonen', 'Saamhorigheid' en 'Samenwerking' uit de strategische visie. De relatie met het onderhoud aan kapitaalgoederen is beschreven in de paragraaf.

Het BBV verlangt dat er inzicht wordt geboden in wegen, riolering, water, groen en gebouwen. Beesel gaat op deze plannen in met uitzondering van water. Water is niet genoemd, omdat dit niet relevant is voor Beesel. Wel zijn er duikers en watergangen die onder de civieltechnische kunstwerken vallen. Beesel heeft hiervoor een bedrag opgenomen in de begroting en meerjarenraming.

De raad van Beesel heeft in de kadernota uitgangspunten opgenomen voor de kapitaalgoederen: wegen, openbare verlichting, riolering, groen, gebouwen en binnensportaccommodaties, buitensportaccommodaties en begraafplaatsen. In de kadernota is nagenoeg voor elk kapitaalgoed het onderhoudsniveau genoemd.

De volgende kwaliteitsniveaus zijn beschreven:

- Wegen: kwaliteitsniveau B (feitelijke situatie);
- Groen: A (centra) en C (overige gebieden);
- Begraafplaatsen: A+;
- Gebouwen: sober en doelmatig, conditie 3 volgens NEN2767.

Bij wegen is het feitelijke kwaliteitsniveau genoemd in het plan, maar de raad heeft geen uitspraak gedaan over het minimale kwaliteitsniveau.

Bij de kapitaalgoederen speeltoestellen en buitensportaccommodaties is aangegeven dat voldaan wordt aan de minimale veiligheidseisen.

Bij openbare verlichting is geen kwaliteitsniveau genoemd. Uit het plan blijkt dat er geen kwaliteitsniveau is bepaald.

In de paragraaf is stilgestaan bij de rapportage over het onderhoud aan kapitaalgoederen. Vermeld is dat de rapportage over het onderhoud per document van de P&C cyclus verschilt. In de begroting wordt gekeken naar de geplande werkzaamheden. Beesel geeft aan dat in elk geval gerapporteerd wordt over achterstallig onderhoud.

Kapitaalgoederen zijn van belang voor het verwezenlijken van het beleid uit de gemeentelijke programma's. Wij zien dat ook dat in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen een relatie is gelegd met programma 5.3 waar het onderhoud aan kapitaalgoederen een rol speelt.

In de nota Reserves en Voorzieningen is ook aandacht voor onderhoudsplannen. Er is aangegeven dat alle onderhoudsplannen elke drie jaar geactualiseerd worden, met uitzondering van kunstwerken in artistieke zin. Dit onderhoudsplan wordt geactualiseerd indien van toepassing.

De voorziening onderhoud van kunst in de openbare ruimte in artistieke zin is voor het laatst geactualiseerd in 2016.

In de paragraaf is per kapitaalgoed ingegaan op ontwikkelingen die spelen gedurende het begrotingsjaar. Deze beschreven ontwikkelingen zijn wel intern als extern van aard. De werkzaamheden die Beesel gaat uitvoeren zijn genoemd, maar ook subsidies van derden zijn in de paragraaf aan de orde gesteld.

In de paragraaf zijn per kapitaalgoed bedragen genoemd. Uit de paragraaf blijkt niet of dit de bedragen zijn die opgenomen zijn in de beheer- en onderhoudsplannen. Wel is in de tabel aangegeven dat alle plannen financieel zijn vertaald. Wij adviseren om in de paragraaf ook de bedragen te noemen die in de plannen of vertaling hiervan heeft plaatsgevonden. Indien hiervan afgeweken is, dient dit toegelicht te zijn.

Afzonderlijke kapitaalgoederen

In onderstaande tabel gaan we in op de afzonderlijke kapitaalgoederen. Na de tabel volgt een toelichting. Daarbij leggen we een relatie tussen het beheerplan en de bedragen die zijn opgenomen in de begroting 2019 en meerjarenraming.

Tabel 4.3.3 Beheerplannen

Beheerplannen /onderhouds-plannen	Vast-gesteld raad (R) college (C)	Periode	Achterstallig Onderhoud (AO)	Kwaliteits-niveau	Financiële doorvertaling volgens beheerplan	Actuali-satie/ herijking plan
Wegen	2016 (R)	2017-2021	Nee	B (huidige situatie)	Ja	2021
Groen	-	-	Nee	A centra C overig	-	2019
Civieltechnische kunstwerken	-	-	?	-	-	-
Verbreed Rioleringsplan	2018 (R)	2018-2022	Nee	n.v.t.	Ja	2022
Openbare Verlichting	2016 (R)	2016	Nee	Nee	Ja	2023
Gebouwen	2019 (R)		Nee	Nee	Ja	2021
Buitensport-accommodaties	2014 (C)		Nee	Min. veilighe. eisen	Ja	2020

Wegen

De raad van Beesel heeft in juni 2016 het geactualiseerde wegenbeheerplan 2017-2021 vastgesteld.

In het plan zijn drie pijlers genoemd:

- voldoen aan wet- en regelgeving;
- het borgen van een veilige, bereikbare en aantrekkelijke woonomgeving;
- technisch verantwoord en financieel realistisch beheer.

De feitelijke kwaliteit/situatie van de wegen is uitgedrukt in een cijfer. Er is vermeld dat de kwaliteit van de wegen tussen cijfer 7 en de 8 zit, hetgeen overeenkomst met niveau A en B van CROW.

In de paragraaf van de begroting is aangegeven dat eens per twee jaar een globale visuele inspectie plaatsvindt. Het resultaat van de laatste inspectie (2017) laat volgens informatie in de paragraaf zien dat de wegen op CROW niveau B worden beoordeeld. Dit niveau is omschreven als 'voldoende, kan er mee door, enige schade, lichte verontreiniging, functioneel'. In de paragraaf is aangegeven dat geen sprake is van achterstallig onderhoud.

In het wegenbeheerplan heeft de raad geen uitspraak gedaan over het kwaliteitsniveau dat nagestreefd wordt. Alleen het feitelijke niveau is genoemd. Het is van belang dat bij actualisatie van het wegenbeheerplan het kwaliteitsniveau expliciet door de raad wordt bepaald.

In de begroting is structureel een bedrag opgenomen voor jaarlijks klein en groot onderhoud (€ 199.254). Daarnaast wordt jaarlijks een bedrag gestort in de onderhoudsvoorziening voor rehabilitatie. Vanaf 2019 bedraagt deze jaarlijkse storting € 255.000. In 2016 is een bedrag van € 756.000 uit de investeringsreserve in de onderhoudsvoorziening gestort ten behoeve van de rehabilitatie van wegen. Voor de jaren 2016-2021 is een planning gemaakt van wegen die gerehabiliteerd zullen worden. In de paragraaf is per jaar genoemd welke wegen gepland zijn ten behoeve van de rehabilitatie.

Groen

In de kadernota paragraaf B. Onderhoud kapitaalgoederen is vermeld dat het onderhoud aan openbaar groen grotendeels in eigen beheer wordt uitgevoerd. Alleen specifieke werkzaamheden, zoals het maaien van gazons, wordt uitbesteed.

Het onderhoudsniveau is gebaseerd op de Kwaliteitscatalogus openbare ruimte van CROW. Er is een onderscheid in twee niveaus gemaakt. Beesel hanteert voor de centra A (goed). Voor alle overig openbaar groen is gekozen voor kwaliteitsniveau C (matig). Door de vaststelling van de kadernota heeft de raad het kwaliteitsniveau van groen bepaald.

In de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen is aangegeven dat in 2014 gestart is met een groenbeheersysteem. Dit groenbeheersysteem is een management systeem. In het financieel verdiepingsonderzoek van 2015 werden de plannen van een groenbeheerplan al genoemd. De gemeente heeft aanvullend toegelicht dat het groenbeheerplan/systeem eind 2019 operationeel zal zijn. Het systeem voorziet in het maken van een integrale planning voor het groen, waarbij een cyclische planning kan worden opgesteld. De resultaten van de planning geven inzicht in welke jaren onderhoud is te verwachten en tegen welke kosten. Wij concluderen dat op dit moment nog niet duidelijk is of de bedragen die voor groen zijn opgenomen daadwerkelijk voldoende zijn. Het groenbeheersysteem zal hier duidelijkheid in verschaffen.

Voor de planvorming is in programma 5.3 vermeld dat een bedrag van € 8.000 is geraamd.

Voor het onderhoud is een bedrag van € 567.000 opgenomen.

In de paragraaf is aangegeven dat bij groen geen sprake is van achterstallig onderhoud.

Verbreed Gemeentelijk Rioleringsplan 2018-2022

Het verbreed Gemeentelijk Rioleringsplan is in 2018 door de raad vastgesteld voor de periode 2018-2022. In de kadernota paragraaf B. Onderhoud kapitaalgoederen is kort ingegaan op het vGRP.

In de paragraaf van de begroting is aangegeven dat jaarlijks een bedrag van € 933.000 nodig is voor het onderhoud aan het gemeentelijk riool. De stand van de voorziening bedraagt per 1 januari 2019 € 4.252.000. Beesel hanteert geen componentenbenadering bij riolen. Er wordt in 30 jaar afgeschreven op alle onderdelen. Het rioolrecht bedraagt € 162 per 1 januari 2019. Dit tarief geldt al een aantal jaren. Dit tarief is ook in het GRP vermeld. Bij riolering is geen sprake van achterstallig onderhoud.

Civieltechnische kunstwerken

Voor civieltechnische kunstwerken is geen beheerplan vastgesteld.

De civieltechnische kunstwerken bestaan in Beesel vooral uit betonnen duikers. De gemeente heeft een eigen betonnenplaatbrug en een betonnenplaatbrug samen met de gemeente Venlo.

Eind 2018/begin 2019 is als onderdeel van het grootschalig opschonen en profileren van de waterwegen groot onderhoud gepleegd. Jaarlijks wordt een deel van de duikers schoon gemaakt, in combinatie met de watergangen. Jaarlijks is voor het onderhoud een budget opgenomen van € 2.100 in de begroting en meerjarenraming. Net als in 2015 adviseren wij om ook voor civieltechnische kunstwerken een plan vast te stellen of om dit in de toekomst deel te laten uitmaken van het wegenbeheerplan.

Gebouwen

De gemeente Beesel heeft elf gebouwen in eigendom. In de kadernota paragraaf B. Onderhoud Kapitaalgoederen zijn de gebouwen opgenomen.

Beesel heeft in december 2015 het Gebouwenbeheerplan 2015-2018 vastgesteld.

Tijdens de samenstelling van dit rapport heeft de raad in maart 2019 het gebouwenplan geactualiseerd vastgesteld. In tegenstelling tot het plan van 2015 houdt Beesel in het nieuwe plan geen rekening meer met de jaarlijkse stijging van kosten. Dat betekent dat kosten niet meer geïndexeerd worden. Beesel geeft aan dat de onderliggende onderhoudsplannen elke drie jaar geactualiseerd worden en dat elke drie jaar de bijbehorende kosten up-to-date gehouden worden.

In het plan komen aan bod: het kwaliteitsniveau van gebouwen (niveau 3 volgens NEN), wet- en regelgeving, legionella, arbo, asbest, elektrische installaties, duurzaamheid en toegankelijkheid. Bij duurzaamheid is ingegaan op de energielabels: waar staat de gemeente en welke gebouwen dienen nog te worden voorzien van een energielabel. Vooralsnog is het uitgangspunt om voor 2030 maatregelen uit te voeren om binnen 10 jaar het energielabel uit te voeren. Bij toegankelijkheid is vermeld dat bij de eerstvolgende actualisatie van de onderhoudsplannen fysieke maatregelen worden getroffen om het gebruik van de accommodaties meer toegankelijk te maken voor mindervaliden.

De onderhoudsplannen van gebouwen zijn voor het laatst geactualiseerd in 2017. Actualisatie vindt, zoals eerder vermeld, elke drie jaar plaats. In 2020 vindt een nieuwe doorrekening plaats. Drie jaarlijks wordt bekeken of de jaarlijkse storting in de onderhoudsvoorziening toereikend is om aan de verplichtingen in het kader van onderhoud te voldoen.

Zoals in paragraaf 3.4 is vermeld heeft Beesel een rapportage laten uitvoeren naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van gemeentelijke gebouwen. Uit het onderzoek is gebleken dat het onderhoud doelmatig en doeltreffend plaatsvindt.

Buitensportaccommodaties

In de kadernota is aangegeven dat er twee buitensportaccommodaties zijn: Dijkkerhof en Solberg. Voor beide terreinen worden onderhoudsplannen opgesteld, die elke 6 jaar geactualiseerd worden. De gemeente hanteert een functioneel kwaliteitsniveau voor de buitensportaccommodaties.

Dat betekent het kwaliteitsniveau waarbij minimaal wordt voldaan aan de eisen die voor de desbetreffende sporten gelden. Jaarlijks wordt een bedrag van € 17.200 in de voorziening gestort.

Voor tribune Dijkkerhof is in het verleden een incidenteel bedrag van € 54.000 beschikbaar gesteld voor het opknappen van de tribune. De tribune is opgeknapt.

Conclusie onderhoud kapitaalgoederen

Beesel heeft actuele beheerplannen voor het onderhoud aan kapitaalgoederen.

De raad heeft voor de meeste kapitaalgoederen een kwaliteitsniveau bepaald. De plannen zijn volgens de inhoud van de paragraaf financieel vertaald in de begroting en meerjarenraming. Actuele plannen en de financiële vertaling ervan zorgen voor reële ramingen. Bij het onderhoud aan kapitaalgoederen signaleren wij op basis van de opgenomen informatie in de kadernota, paragraaf en plannen geen risico's.

Beesel scoort op alle niveaus goed.

4.4. Financiering

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

Conclusie

De raad van Beesel heeft de beleidsregels voor de financiering vastgelegd in de financiële verordening (2017). In de verordening is bepaald dat de raad het treasurystatuut vaststelt en het college een nota treasury vaststelt. Beide documenten zijn respectievelijk door de raad en het college vastgesteld. In de financiële verordening 2019 die van toepassing is vanaf 1 januari 2019 en voor het eerst voor de begroting 2020 is expliciet benoemd dat het treasurystatuut de kadernota paragraaf C. Financiering vervangt. Voor de paragraaf financiering zal met ingang van 2020 geen aanvullende kadernota worden vastgesteld.

In het treasurystatuut zijn de regels opgenomen voor de uitvoering van de treasuryfunctie. Hierin is aangegeven welke regels zijn gemandateerd aan het college. In de nota treasury is de uitvoering van de onderwerpen die door het college zijn gemandateerd nader omschreven.

In de paragraaf is verwezen naar het treasurystatuut. Er is inzicht geboden in zowel interne als externe ontwikkelingen ten aanzien van de financiering.

De voorschriften ten aanzien van financiering zijn met ingang van het begrotingsjaar 2017 gewijzigd. Beesel heeft uitvoering gegeven aan (de aanvullende eisen) die het BBV stelt. Ook is voldaan aan de eigen kaders in de financiële verordening.

Cijfermatig heeft Beesel inzicht geboden in een aantal aspecten van de financiering. De paragraaf geeft geen inzicht in een meerjarige vooruitblik van geplande investeringen, de hiervoor benodigde financieringsbehoefte en de verwachte invulling van de financiering.

Beesel heeft in verhouding veel eigen vermogen ten opzichte van vreemd vermogen.

De financieringspositie is goed. De paragraaf kent een gestructureerde opzet.

Beesel scoort op strategisch, tactisch en operationeel niveau goed.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- verwijst in de paragraaf ook naar de nota treasury die door het college is vastgesteld
- verwijst in de paragraaf naar de bijlage van de geprognosticeerde balans en het EMU saldo;
- leg in de paragraaf een relatie tussen het meerjarig investeringsplan en de bijbehorende financieringsbehoefte.

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

Beesel heeft specifieke kaders voor de financiering gesteld in de financiële verordening. De raad heeft bepaald dat de raad het treasurystatuut vaststelt en het college de nota treasury.

In het treasurystatuut heeft de raad uitgangspunten opgenomen die in acht moeten worden voor de volgende onderwerpen:

- informatievoorziening;
- risicomanagement ten aanzien van treasury;
- renterisicobeheer;
- liquiditeitsrisicobeheer;
- rekeningbeheer;
- betalingsverkeer;
- schatkistbankieren;
- kasgeldlimiet;
- opgenomen gelden portefeuille;
- uitgezette gelden portefeuille.

In het treasurystatuut is per onderwerp aangegeven wat het college in de nota treasury nader dient uit werken/te benoemen/te borgen. Bij de onderwerpen informatievoorziening, risicomanagement ten aanzien van treasury, rekeningbeheer, betalingsverkeer, schatkistbankieren, opgenomen gelden portefeuille en uitgezette gelden portefeuille heeft een mandatering door de raad aan het college plaatsgevonden.

In de nota treasury heeft het college de onderwerpen uitgewerkt die door de raad gemandateerd zijn. In een bijlage van de nota treasury heeft het college de verantwoordelijkheden en de bevoegdheden opgenomen.

Met de vaststelling van het treasurystatuut door de raad en de nota treasury door het college voldoet Beesel aan de eisen die gesteld zijn in de financiële verordening.

De wettelijke algemene bepalingen voor financiering zijn vastgelegd in de Wet fido, de Regeling uitzettingen en derivaten decentrale overheden, het BBV en de Wet Hof.

Uit de paragraaf moet blijken of de financieringsfunctie de publieke taak dient en dat het beheer prudent plaatsvindt. Het BBV vraagt verder om de beleidsvoornemens ten aanzien van de financieringsportefeuille in de paragraaf op te nemen. Vanaf de begroting 2017 zijn de bepalingen uitgebreid met de eisen om inzicht te geven in:

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

In het BBV zijn voor de begroting ook eisen opgenomen over het EMU saldo.

Voor zowel het begrotingsjaar als de meerjarenraming dient een geprognosticeerde balans te worden opgenomen met het oog op een betere raming en beheersing van het EMU saldo. Hiermee krijgt de raad

meer inzicht in de ontwikkeling van onder meer investeringen, het aanwenden van reserves en voorzieningen en de financieringsfunctie. In het BBV is aangegeven dat de geprognoseerde balans ten minste de posten moet bevatten die nodig zijn om het aandeel in het EMU saldo af te kunnen leiden. Bepaald is dat ook voor alle afzonderlijke jaren van de meerjarenraming inzicht dient te worden geboden in de berekening van het EMU saldo.

In bijlage 3.2 is de geprognoseerde balans opgenomen voor het begrotingsjaar en de afzonderlijke jaren van de meerjarenraming. Ook het EMU saldo is gepresenteerd. Voor 2019 is er een tekort op het EMU saldo van € 3,9 miljoen berekend. Meerjarig zijn er overschotten berekend (€ 72.000 in 2020, € 601.000 in 2021 en € 486.000 in 2020).

In de paragraaf heeft Beesel tevens inzicht geboden in de berekening van de kasgeldlimiet voor: het 3^e kwartaal t-2, 4^e kwartaal t-2, 1^e kwartaal t-1 en 2^e kwartaal t-1. Verder is inzicht geboden in de renterisiconorm, de financieringsbehoefte en de leningenportefeuille.

Uitzettingen en lening(en)

In de paragraaf is aangegeven dat de volgende bedragen zijn uitgezet:

- uitzettingen < 1 jaar: € 6,9 miljoen.
Van dit bedrag valt € 3,1 miljoen vrij in 2019 (fonds van € 2,5 miljoen en € 0,6 miljoen in 10-jaars deposito);
- uitzettingen > 1 jaar: € 1,8 miljoen.

Bij vrijval van een belegging wordt uit de reserve belegde gelden hetzelfde bedrag aan vrijval gehaald en gestort in de investeringsreserve.

Uit de paragraaf blijkt dat Beesel één langlopende lening heeft. Deze lening wordt in 2022 in zijn geheel afgelost. Per 1 januari 2019 is de omvang € 566.000.

Beesel kan de paragraaf verder verbeteren door in de paragraaf inzicht te bieden in de (meerjarig) geplande investeringen, de hiervoor benodigde financieringsbehoefte en de verwachte invulling van de financiering. Beesel heeft aanvullend toegelicht dat deze informatie aan bod komt in de liquiditeitenplanning. Door hier in de paragraaf van de begroting op in te gaan, wordt de informatiewaarde verder verbeterd.

In de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing is inzicht geboden in de zes kengetallen die het BBV verplicht heeft gesteld. De solvabiliteitsratio geeft inzicht in de mate waarin de gemeente in staat is om aan zijn financiële verplichtingen te voldoen. Bij de begroting 2019 bedraagt de ratio 61%. Er is 61% meer eigen vermogen dan vreemd vermogen.

De netto schuldquote geeft inzicht in het niveau van de schuldenlast van de gemeente ten opzichte van de eigen middelen. Het geeft een indicatie in welke mate de rentelasten en aflossen op de exploitatie drukken. Beesel scoort een negatieve ratio van 19%. Beesel heeft in verhouding veel eigen vermogen ten opzichte van vreemd vermogen. De financieringspositie van Beesel is goed.

Liquiditeitenplanning

In het treasurystatuut is bepaald dat periodiek een liquiditeitenplanning wordt samengesteld. In het treasurystatuut heeft de raad bepaald dat interne liquiditeitenrisico's worden beperkt door de treasuryactiviteiten te baseren op een meerjarige liquiditeitenplanning met een looptijd van vier jaar. Uit aanvullende informatie blijkt dat de liquiditeitenplanning twee keer per jaar bij de begroting en de rekening wordt geactualiseerd. Indien er knelpunten worden gesignaleerd door de treasurer of het college verzoekt om aanvullende informatie, wordt er ad hoc een liquiditeitenplanning samengesteld.

Beesel scoort op strategisch, tactisch en operationeel niveau goed.

Wet Hof

In de Wet houdbare overheidsfinanciën (Wet Hof) zijn de normen verankerd voor de hoogte van de overheidsschuld en de jaarlijkse groei van de overheidsschuld. Elk jaar opnieuw wordt de EMU-tekortnorm van de decentrale overheden vastgesteld. Voor 2019 wordt een gezamenlijk EMU-tekort van 0,4% van het BBP toegestaan, tegenover 0,3% vorig jaar. Dit percentage is verdeeld over gemeenten, provincies en waterschappen. Voor de gemeenten tezamen bedraagt het toegestane tekort 0,27%. In de septembercirculaire 2018 is per gemeente een individuele EMU-referentiewaarde opgenomen voor 2019. Dit betreft geen norm maar een indicatie van het aandeel dat iedere gemeente in de gezamenlijke tekortnorm heeft. Voor Beesel bedraagt de referentiewaarde € 1.168.000.

Het EMU-saldo is voor 2018 tot en met 2022 inzichtelijk gemaakt bij de Financiële begroting.

Beesel verwacht voor 2019 een tekort € 3.349.000. Voor 2020, 2021 en 2022 verwacht Beesel overschotten van respectievelijk € 72.000, € 601.000 en € 486.000.

Net als voor 2019 is ook voor het vorig begrotingsjaar 2018 een tekort opgenomen.

Voor 2019 overschrijdt Beesel met het berekende EMU-tekort van afgerond € 3,3 miljoen het indicatief berekende aandeel van afgerond € 1.168.000.

Volgens de wet Hof is een gemeente niet verplicht haar EMU-saldo onder de individuele referentiewaarde te houden. Wel geldt voor alle medeoverheden gezamenlijk, gemeenten, provincies en waterschappen, een norm, waaraan getoetst wordt. Op basis van de wet Hof kunnen er sancties door het Rijk worden opgelegd als de medeoverheden hun gezamenlijke norm overschrijden. Afhankelijk van de situatie kunnen de sancties alle medeoverheden raken of individuele gemeenten, provincies of waterschappen. Op dit moment is er weinig tot geen dreiging van een sanctie voor Beesel met betrekking tot het EMU-tekort. Op termijn zou dat kunnen veranderen. Bij een collectieve sanctie heeft de gemeente in feite geen mogelijkheden om dat te voorkomen. Een individuele sanctie kan de gemeente voorkomen door haar EMU-tekort niet (te veel) boven de voor Beesel berekende individuele referentiewaarde te laten uitkomen. Overigens zal op het moment dat een gemeente een wat groter investeringsproject wil uitvoeren het EMU-saldo bijna altijd (fors) boven de referentiewaarde uitkomen. De wet Hof biedt geen garantie dat er in een dergelijke situatie geen individuele sanctie kan volgen. De tijd zal leren hoe het Rijk de wet Hof toepast en welke gevolgen dit voor de gemeente heeft. De ontwikkeling van het landelijke EMU-saldo is daarbij van grote invloed.

Wij merken op dat het BBV aangeeft dat de tabel voor de berekening van het EMU-saldo deel dient uit te maken van de uiteenzetting financiële positie. Beesel heeft het overzicht opgenomen in een bijlage van de programmabegroting.

Wij adviseren om in de paragraaf financiering een relatie te leggen met de berekening van het EMU saldo en het overzicht, achterin of in de paragraaf, toe te lichten.

4.5. Bedrijfsvoering

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

Conclusie

Beesel heeft beleidsuitgangspunten voor bedrijfsvoering geformuleerd in de kadernota paragraaf D. Bedrijfsvoering. Deze paragraaf is door het college vastgesteld. In de kadernota is een relatie gelegd met de Gemeenschapsvisie. Net als in de Gemeenschapsvisie is ook in het Coalitieakkoord 2014-2018 stilgestaan bij bedrijfsvoering.

Nadrukkelijk is de veranderende rol van de gemeente genoemd als gevolg van nieuwe uitdagingen, waaronder het sociaal domein. In de kadernota paragraaf D. Bedrijfsvoering heeft Beesel een indirecte relatie gelegd met het coalitieakkoord. Op strategisch niveau scoort Beesel goed.

Beesel voldoet volledig aan de eisen die de financiële verordening stelt. Er wordt ook volledig aan de eisen van het BBV voldaan. Beesel scoort op tactisch niveau ook goed.

In de paragraaf zijn geen financiële cijfers opgenomen. Er is verwezen naar Overhead en het programma 5.4 Middelen en bedrijfsvoering. In het kader van de vernieuwing van het BBV is het niet langer verplicht om in de paragraaf inzicht te geven in de kosten van de overhead. In de paragraaf bedrijfsvoering kan worden volstaan met een beschrijving van de beleidsmatige ontwikkelingen rondom bedrijfsvoering. In Overhead is voor de begroting en de afzonderlijke jaren van de meerjarenraming inzicht geboden in de lasten van automatisering, inhuur personeel, kapitaallasten en personeel. Uit het overzicht blijkt de totale overheadlasten 16% van het begrotingstotaal bedragen.

Verder zijn tekstueel en cijfermatig mutaties van Overhead toegelicht en is ingegaan op nieuw beleid ten aanzien van Overhead.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- ga in de paragraaf in op de onderzoeken van doeltreffendheid en doelmatigheid zoals opgenomen in de verordening 213a (2006);
- actualiseer periodiek de verordening 213a;
- ga in de paragraaf in op externe inhuur, bezuinigingen personeel, het activeren van uren van investeringen en van de grondexploitatie als hier sprake van is.

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 Gemeenschapsvisie is een van de speerpunten Gemeente in Gemeenschap. Beesel vindt het belangrijk dat de gemeente onderdeel is van de gemeenschap. Beesel wil partijen verbinden, binnen en buiten de gemeenschap. Ingezet wordt op een goede communicerende en faciliterende gemeente met een hoge kwaliteit van dienstverlening.

Ook in het coalitieakkoord, Ambitie Agenda 2018-2022, wordt ingezet om samen op te trekken met inwoners, ondernemers, verenigingen, partners om Beesel te maken tot een bloeiende, levendige, saamhorige en duurzame gemeenschap waar Beesel trots op is. 'Gemeente in Gemeenschap' is, net als in de Gemeenschapsvisie ook een uitgeschreven thema in het coalitieakkoord. Concrete ambities zijn uitgewerkt.

In de kadernota bedrijfsvoering heeft het college specifieke beleidsuitgangspunten geformuleerd voor de bedrijfsvoering. De kadernota bedrijfsvoering is de enige paragraaf die door het college is vastgesteld. Hiermee heeft Beesel uitvoering gegeven aan de financiële verordening.

In de kadernota is verwezen naar de gemeenschapsvisie. Om het speerpunt 'Gemeente in Gemeenschap' te verwezenlijken heeft Beesel het 'ontwikkelhuis' opgesteld. Dit 'ontwikkelhuis' is het kader voor de bedrijfsvoering. Voor de concretisering is een 'actiehuis' afgeleid uit het 'ontwikkelhuis'. Het ontwikkelhuis en actiehuis zijn onderdeel van de kadernota bedrijfsvoering. Het ontwikkelhuis en het actiehuis worden steeds aangepast aan de ontwikkelingen in de gemeenschap of als de gemeente daarom vraagt.

De rode draad van het handelen van de organisatie is opgenomen in de Gemeenschapsvisie. Deze rode draad is de top van het ontwikkelhuis. Daaronder zijn ontwikkelingen genoemd voor de onderwerpen:

- van buiten naar binnen: verbindingen leggen en onderhouden;
- basis op orde: gewoon goede dienstverlening met lef;
- door professioneel in te spelen op ontwikkelingen;
- loslaten in vertrouwen.

Voor deze vier onderwerpen zijn ontwikkelingen genoemd. Daarnaast is verwoord hoe het ontwikkelproces gefaciliteerd kan worden. Het actiehuis bevat dezelfde indeling als het ontwikkelhuis, waarbij voor de genoemde onderwerpen actiepunten zijn genoemd.

In de paragraaf verwijst Beesel naar de kadernota Bedrijfsvoering. Tevens is aangegeven dat er een samenhang is met programma 5.4 Middelen en bedrijfsvoering en Overhead.

De paragraaf gaat in op de personele en organisatieontwikkeling. Ook is de relatie met de visie beschreven. Complexe opgaven zoals decentralisaties, transities en wetgeving vragen om meer inzet van personeel

Het BBV vraagt om tenminste inzicht te geven in de stand van zaken en de beleidsvoornemens ten aanzien van de bedrijfsvoering. In het kader van de vernieuwing van het BBV is het niet langer verplicht

om in de paragraaf inzicht te geven in de kosten van de overhead. In de paragraaf bedrijfsvoering kan worden volstaan met een beschrijving van de beleidsmatige ontwikkelingen rondom bedrijfsvoering. In de programma's dienen de kosten te worden verantwoord van het primaire proces. Daarentegen moeten de kosten van overhead in het programmaplan worden verantwoord. In de toelichting van de Vernieuwing BBV is aangegeven welke lasten behoren tot overhead.

De commissie BBV heeft in juli 2016 een notitie overhead gepubliceerd waarin de kosten van overhead nader zijn toegelicht.

In de paragraaf heeft Beesel geen cijfermatige informatie opgenomen voor de bedrijfsvoering. Dit is, zoals hierboven genoemd, ook niet langer verplicht. Beesel heeft ervoor gekozen om in de paragraaf alleen in te gaan op de beleidsmatige aspecten van de bedrijfsvoering. Er is separaat in de begroting inzicht geboden in de lasten van overhead. In dit overzicht is voor de begroting en de afzonderlijke jaren van de meerjarenraming inzicht geboden in de lasten van automatisering, inhuur personeel, kapitaallasten en personeel. De totale lasten van overhead zijn afgezet tegen het begrotingstotaal: 16% van de lasten zijn overheadkosten. Verder zijn de mutaties van overheadlasten toegelicht en zijn posten van nieuw beleid genoemd inclusief een onderbouwing van cijfers voor de begroting en meerjarenraming.

In de paragraaf heeft Beesel ook verwezen naar deelprogramma 5.4 Middelen en bedrijfsvoering. In dit programma is de herpositionering klantenbalie aangehaald.

In de verordening 213a (2006) is bepaald dat Beesel rapporteert over de voortgang van de onderzoeken naar de doelmatigheid en doeltreffendheid. Eén keer in de drie jaar dient er een onderzoek plaats te vinden. In de paragraaf van de begroting is geen informatie over deze onderzoeken opgenomen. Er hebben wel onderzoeken plaatsgevonden. In 2018 heeft het laatste onderzoek plaatsgevonden. Vorig jaar is aan de raad het onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van gemeentelijke gebouwen gepresenteerd. Over dit onderzoek specifiek is vorig jaar en ook dit jaar niet in de paragraaf gerapporteerd. Van belang is om dit wel te doen.

De afgelopen jaren heeft Beesel telkens een goedkeurende verklaring ontvangen op het gebied van rechtmatigheid. Een goedkeurende verklaring is een indicator dat de bedrijfsvoering op orde is.

Beesel heeft toegelicht dat er geen uren worden geactiveerd aan investeringsprojecten en de grondexploitatie. Beesel kan de operationele informatie verder verbeteren door in te gaan op externe inhuur, bezuinigingen personeel en het activeren van uren als hier sprake van is. Ook als hier geen sprake van is, is deze informatie relevant om te melden.

Beesel scoort op strategisch, tactisch en operationeel niveau goed.

4.6. Verbonden partijen

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

Conclusie

De raad van Beesel heeft in de kadernota paragraaf E. Verbonden partijen criteria vastgesteld voor het aangaan en het beëindigen van bestuurlijke en financiële relaties met derde partijen.

In de nota zijn uitgangspunten opgenomen voor het afwegingskader bij het aangaan van een deelname aan een verbonden partij, de keuze bij een juridische vorm voor verbonden partijen en de toezichtpunten op verbonden partijen die Beesel hanteert.

In de toekomstvisie en in het coalitieakkoord zijn ontwikkelingen genoemd, zoals regionale samenwerking, die van invloed kunnen zijn op het aandeel in verbonden partijen.

Beesel voldoet door de vaststelling van de kadernota E. Verbonden partijen volledig aan de eisen van de financiële verordening. Ook wordt nagenoeg volledig aan de eisen van het BBV voldaan.

Op strategisch, tactisch en operationeel niveau scoort Beesel goed.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- ga meer in op meerjarige ontwikkelingen ten aanzien van verbonden partijen;
- neem conform het BBV per programma op hoe verbonden partijen de maatschappelijke effecten per programma kunnen bereiken;
- geef, indien hier sprake van is, uitvoering aan de notitie Verbonden partijen van de commissie BBV door ook organisaties in de paragraaf op te nemen waar formeel juridisch geen sprake is van een verbonden partij.

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 belang⁴ 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.

⁴ 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.

Onderzoek en bevindingen

In de Gemeenschapsvisie zet Beesel in op samenwerking. Er is vermeld dat een visie van de gemeenschap een samenspel is tussen inwoners, bedrijven, organisaties, verenigingen en de gemeente. Beesel zet in op gelijkwaardigheid van de deelnemers. Samen met bovengenoemde stakeholders wil de gemeente een sterke gemeenschap opzetten met veel voorzieningen en bedrijvigheid. In het coalitieakkoord Ambitie Agenda 2018-2022 is aangegeven dat Beesel verantwoordelijkheid neemt in bovengemeentelijke samenwerkingen.

In de kadernota paragraaf E. Verbonden partijen heeft Beesel specifieke beleidsuitgangspunten opgenomen voor verbonden partijen. In de financiële verordening is aangegeven dat in de kadernota de uitgangspunten worden opgenomen. Beesel voldoet hiermee aan de uitgangspunten uit de financiële verordening.

In de kadernota gaat Beesel in op de volgende onderwerpen:

- waarom en wanneer deelnemen in een verbonden partij;
- juridische vorm van verbonden partijen;
- waardering van verbonden partijen;
- afbakening taken en bevoegdheden betrokken partijen;
- grip op verbonden partijen.

In de nota zijn uitgangspunten opgenomen voor:

- het afwegingskader bij het aangaan van een deelname aan een verbonden partij;
- de keuze voor een juridische vorm voor verbonden partijen;
- de toezichtpunten op verbonden partijen die Beesel hanteert.

In de paragraaf van de begroting heeft Beesel vervolgens per verbonden partij een relatie gelegd met het programma/de programma's waar verbonden partijen een rol spelen.

Beesel voldoet nagenoeg volledig aan de eisen die het BBV stelt. Naast de visie op verbonden partijen, de beleidsvoornemens en een lijst van verbonden partijen dient de paragraaf in te gaan op:

- naam en vestigingsplaats;
- openbaar belang dat wordt gediend;
- belang dat de gemeente heeft in de verbonden partij aan het begin en de verwachte omvang aan het einde van het begrotingsjaar;
- verwachte omvang van het eigen vermogen en vreemd vermogen van de verbonden partij aan het begin en het einde van het begrotingsjaar;
- verwachte omvang van het financiële resultaat van de verbonden partij in het begrotingsjaar.

Beesel heeft deze informatie opgenomen. Voor wat betreft de financiële informatie is in de paragraaf aangegeven dat voor de gemeenschappelijke regelingen de bedragen uit de begroting 2019 zijn opgenomen. Voor de vennootschappen, coöperaties en overige verbonden partijen zijn de bedragen uit de jaarrekening 2017 opgenomen.

Op dit moment is geen invulling gegeven aan artikel 8 lid 3 onderdeel b. In dit artikel is bepaald om de betrokkenheid van verbonden partijen op te nemen bij de wijze waarop gestreefd wordt om de effecten van de programma's te bereiken.

In de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing is in de lijst van risico's een apart onderwerp gewijd aan de risico's bij gemeenschappelijke regelingen. Bij onderwerp 1.6 zijn de balansrisico's opgenomen van de verbonden partijen. Bij het Werkvoorzieningsschap Aanvullende Arbeid (WAA) is er een risico in de exploitatie. Het maximum risico voor het weerstandsvermogen is becijferd op € 75.000.

De commissie BBV heeft in oktober 2016 een notitie Verbonden Partijen samengesteld waarin stellige uitspraken en aanbevelingen zijn opgenomen. Met de stellige uitspraken geeft de commissie BBV een interpretatie van de regelgeving. In de notitie is aanbevolen om ook organisaties op te nemen waar formeel juridisch gezien geen sprake is van een verbonden partij, maar wel sprake is van een structurele bekostiging via een of meer geldstromen en een bestuurlijk belang. Indien hier bij Beesel sprake van is, is het van belang om ook deze organisaties op te nemen.

De paragraaf kan verder worden aangevuld door ook meerjarige informatie over verbonden partijen op te nemen als hier informatie over bekend is (bij gemeenschappelijke regelingen).

Beesel scoort op strategisch, tactisch en operationeel niveau goed.

4.7. Grondbeleid

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

Conclusie

Regionaal zijn er in Noord-Limburg afspraken gemaakt die het grondbeleid van Beesel beïnvloeden. De structuurvisie Limburg Noord is door de raad in 2016 vastgesteld en geeft richting aan de kwalitatieve en de kwantitatieve opgave waar de acht gemeenten in de regio Noord-Limburg voor staan en waar de gemeenten door de vaststelling aan gebonden zijn ten aanzien van de volkshuisvesting. Daarnaast geeft de structuurvisie richting aan de wijze waarop het aantal woningbouwplannen wordt afgestemd op de (toekomstige) woningbehoefte. In regionaal verband is afgesproken om 40% van het teveel aan plancapaciteit voor woningbouw terug te brengen voor de periode 2016-2020.

Specifiek voor Beesel is de opgave om de plancapaciteit terug te dringen: 52 woningen.

Inmiddels is gebleken dat een aantal bouwplannen is komen te vervallen. Beesel heeft inmiddels een reductie van 117 woningen bereikt.

Eigen algemene beleidsuitgangspunten heeft Beesel opgenomen in het coalitieakkoord, de Gemeenschapsvisie en in de Woonvisie 2016-2021. In het coalitieakkoord wordt ingezet op voldoende woonruimte voor elke doelgroep, passend bij de behoeftebepaling. Innovatieve woonvormen en het herbestemmen van panden worden hierbij meegenomen. De gemeente streeft naar vernieuwende woonvormen, waar ontmoeting van jong en oud gestimuleerd wordt en waar vitale en kwetsbare inwoners samenleven. Beesel wil zorgen voor voldoende geschikte woningen voor jongeren/starters, ouderen/zorgbehoevenden en statushouders. De gemeente onderzoekt of het noodzakelijk en haalbaar is om ouderen die niet voldoende budget hebben om hun eigen woning levensbestendig te maken, te ondersteunen door aan het aanbieden van aantrekkelijke financiering. De gemeente heeft aanvullend toegelicht dat op dit moment de Stimuleringsregeling Duurzaam Thuis van kracht is. In 2017 is veel gebruik gemaakt van deze regeling.

Specifieke beleidsuitgangspunten voor het grondbeleid zijn opgenomen in de kadernota paragraaf F. Grondbeleid (2018). Beesel voert een selectief grondbeleid. Primair en daar waar het kan faciliterend en passief, en daar waar een groot gemeentelijk belang het nodig maakt actief en eventueel in samenwerking met ontwikkelende partijen.

Beesel heeft sinds 2014 geen reserve grondexploitatie meer beschikbaar. De algemene reserve en de investeringsreserve zijn beschikbaar voor verwachte verliezen. Ten laste van de algemene reserve wordt dan een voorziening gevormd. Winsten worden gestort in de algemene reserve indien deze gerealiseerd zijn. Als het maximum van de algemene reserve is bereikt (€ 1,9 miljoen), vloeit de winst/ het overschot naar de investeringsreserve.

De exploitatieberekeningen van de lopende complexen worden jaarlijks financieel herzien.

Beesel heeft op dit moment één lopende exploitatie: Oppe Brik. Beesel verwacht een verlies van € 437.000 en heeft hiervoor een voorziening gevormd. Dit project is voor rekening en risico van de gemeente. De risico's van het grondbeleid zijn niet genoemd in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing. De accountant heeft bij de jaarrekening 2017 aanbevolen om de risico's van het

grondbeleid nader te specificeren en op te nemen in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing.

Er wordt voldoen aan de eisen die het BBV stelt en aan de eigen kaders die gesteld zijn in de financiële verordening. De gemeente scoort op strategisch, tactisch en operationeel niveau gemiddeld goed. Op onderdelen zijn verbeteringen aan te brengen.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- leg in de paragraaf een relatie met de kadernota paragraaf F. Grondbeleid;
- leg in de paragraaf of in kadernota een directe relatie met de toekomstvisie en het coalitieakkoord; en noem in de paragraaf alle (regio) visie documenten die een relatie hebben met het grondbeleid;
- leg voor de risico's die spelen binnen het grondbeleid een relatie met de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing;
- specificeer, voor zover mogelijk, de risico's van het grondbeleid nader zoals aangegeven in het rapport van bevindingen van de accountant bij de jaarrekening 2017.

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

In ons onderzoek hebben we de beschikbare stuurinformatie van de grondexploitatie en de vertaling van het grondbeleid in de begroting en meerjarenraming beoordeeld. Daarnaast hebben we getoetst in hoeverre de paragraaf grondbeleid voldoet aan het BBV en de financiële verordening van Beesel. Tevens hebben we de opzet van de paragraaf bekeken en is nagegaan of voldoende financiële informatie is opgenomen. Voor het financiële beeld van de grondexploitatie is de begroting 2019 en de jaarrekening 2017 bekeken.

Regionaal zijn er in Noord-Limburg afspraken gemaakt die het grondbeleid van Beesel beïnvloeden.

De raad van Beesel heeft in 2016 de Structuurvisie wonen Noord-Limburg vastgesteld. In de paragraaf van de begroting heeft Beesel verwezen naar de Structuurvisie wonen Noord-Limburg. De structuurvisie geeft richting aan de kwalitatieve en de kwantitatieve opgave waar de acht gemeenten in de regio Noord-Limburg voor staan en waar de gemeenten door de vaststelling aan gebonden zijn ten aanzien van de volkshuisvesting. Daarnaast geeft de structuurvisie richting aan de wijze waarop het aantal woningbouwplannen wordt afgestemd op de (toekomstige) woningbehoefte. Vermeld is dat een van de actiepunten in regionaal verband is om 40% van het teveel aan plancapaciteit voor woningbouw terug te brengen in de periode 2016-2020. In 2019 zullen verdere stappen worden gezet voor het terugbrengen van het aantal bouwtitels. Specifiek voor Beesel is de opgave in de periode 2016-2020 om de

plancapaciteit terug te dringen: 52 woningen. Beesel heeft inmiddels een reductie van 117 eenheden bereikt.

In mei 2016 heeft Beesel de woonvisie Beesel 2016-2021 vastgesteld. Doel van de woonvisie is om de bevolking naar wens en tevredenheid te laten wonen en zo veel mogelijk hun woonwensen en woningbehoefte binnen deze gemeente te laten realiseren. Een woonbehoefteonderzoek onder de jongeren is onderdeel geweest van de discussienota over de woonvisie. Jongeren vinden onder meer duurzaamheid en energiebesparing belangrijk. In de woonvisie is de actie om de plancapaciteit in regioverband terug te dringen met 40% in 2025 als belangrijkste actie genoemd. Beesel wil zorgen voor voldoende geschikte woningen voor jongeren/starters, ouderen/zorgbehoevenden en statushouders. Beesel wil onderzoeken of het noodzakelijk en haalbaar is om ouderen die niet voldoende budget hebben om hun eigen woning levensbestendig te maken, te ondersteunen door aan het aanbieden van aantrekkelijke financiering. De gemeente heeft aanvullend toegelicht dat op dit moment de Stimuleringsregeling Duurzaam Thuis van kracht is. In 2017 is veel gebruik gemaakt van deze regeling.

In de Gemeenschapsvisie is wonen ook als speerpunt genoemd. Als motto is opgenomen: 'Beesel gewoon anders'. Een gewone gemeente, maar ook duidelijk met een eigen gezicht. Als speerpunten zijn genoemd: beleven, fijn wonen, bedrijvig, saamhorigheid, dorp, jong, samenwerking en gemeente in gemeenschap.

In het coalitieakkoord 2018-2022 is een directe relatie gelegd met de Gemeenschapsvisie. Er zijn ambities opgenomen op het gebied van fijn wonen, voorzieningen en levendige kernen. Beesel zet in op een mooie, groene, rustige, goed onderhouden en duurzame woongemeenschap met voldoende woningen voor jong en oud in een fraaie omgeving. In het plan zijn meerjarige ontwikkelingen beschreven, rekening houdend met de ambities van de gemeente. Met woningbouwcorporaties en andere partners wordt de samenwerking opgezocht en afspraken gemaakt over ieders rol en verantwoordelijkheid. De woningmarkt van Beesel ziet de gemeente in regionaal perspectief. Er wordt ingezet op voldoende woonruimte voor elke doelgroep, passend bij de behoeftebepaling. Innovatieve woonvormen en het herbestemmen van panden worden hierbij meegenomen. Beesel streeft naar vernieuwende woonvormen, waar ontmoeting van jong en oud gestimuleerd wordt en waar vitale en kwetsbare inwoners samenleven.

Specifieke beleidsuitgangspunten voor het grondbeleid heeft Beesel bepaald in de kadernota paragraaf F. Grondbeleid (2018). In deze kadernota zijn de vormen van het grondbeleid genoemd, is een relatie gelegd met de Gemeenschapsvisie en zijn de uitgangspunten van het grondbeleid samenvattend weergegeven. Bepaald is onder meer dat Beesel:

- een selectief grondbeleid voert. Primair en daar waar het kan faciliterend en passief, en daar waar een groot gemeentelijk belang het nodig maakt actief en eventueel in samenwerking met ontwikkelende partijen;
- boekresultaten ten gunste of ten laste van het rekeningresultaat brengt;
- winsten worden in de algemene reserve gestort en als het saldo van de algemene reserve daartoe aanleiding geeft (het maximum is bereikt), in de investeringsreserve;
- winsten worden genomen als de winst daadwerkelijk is gerealiseerd;
- grotere projecten in meerdere fasen opdeelt;

- na realisatie van een plandeel kan tussentijds een deel van de winst worden genomen als deze winst gerealiseerd is en het geraamde resultaat van andere planonderdelen positief is.

In de paragraaf Grondbeleid van de begroting is een relatie gelegd met de kadernota en zijn de programma's van de begroting genoemd waar het grondbeleid betrekking op heeft.

In de toekomstvisie, het coalitieakkoord en in de kadernota paragraaf F. Grondbeleid blikt Beesel vooruit naar meerjarige ontwikkelingen. In de paragraaf van de begroting zijn interne ontwikkelingen genoemd, maar is ook aandacht voor externe ontwikkelingen zoals de bevolkingsprognoses van de provincie. Ook de veroudering van de samenleving komt aan bod.

Het BBV vereist dat een relatie wordt gelegd tussen de paragraaf en de programma's. Verder verlangt het BBV een aanduiding waarop het grondbeleid gevoerd wordt, een actuele prognose van de resultaten, een onderbouwing van de winstneming en beleidsuitgangspunten omtrent reserves en voorzieningen. Beesel voldoet aan al deze eisen.

Beesel heeft een woonbehoefte onderzoek gedaan onder de jongeren. Duurzaamheid en energiebesparing zijn belangrijk. Beesel heeft dit tot uitdrukking gebracht in de verschillende visies. Ook in het recent vastgestelde gebouwenplan, zoals geschetst in paragraaf 4.3, komen deze begrippen terug.

Beesel heeft de algemene reserve grondbedrijf opgeheven in 2014. Als buffer voor het grondbeleid zijn de algemene reserve en de investeringsreserve beschikbaar. De algemene reserve is een buffer voor alle risico's die de gemeente loopt en bedraagt € 1,9 miljoen per 1 januari 2019.

In navolging van een opmerking van de accountant bij de jaarrekening 2017 vragen wij ook aandacht om de risico's van het grondbeleid, voor zover mogelijk, nader te specificeren en mee te nemen in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing.

In de paragraaf van de begroting is ingegaan op de lopende complexen. Er is één lopend complex: Oppe Brik. Van dit complex is ingegaan op einde looptijd, de boekwaarde eind 2017 en de nadelige boekwaarde. Het project is voor rekening en risico van de gemeente en wordt door een projectontwikkelaar gerealiseerd. Het complex bestaat uit 37 eenheden. In tabelvorm is de uitsplitsing weergegeven voor het aantal koopwoningen, appartementen, patiohuur en woon/werkcombinaties. In 2018 is gestart met de bouw van het tweede appartementencomplex. Het gebouw zal naar verwachting in 2019 worden opgeleverd, waarna het park wordt ingericht. Afhankelijk van het aantal potentiële kopers ontwikkelt de gemeente de resterende koopwoningen en woonwerkeenheden.

De paragraaf is kort, maar gestructureerd van opzet en biedt financieel inzicht in de lopende exploitatie Oppe Brik (boekwaarden en verwachte eindsaldi). Ook de stand van de algemene reserve per 1 januari 2019 is gepresenteerd. De paragraaf kan worden aangevuld door een uitgebreidere omschrijving te geven van het project Oppe Brik gelet op de grote omvang van het project en de hieruit voortvloeiende ontwikkelingen en risico's die kunnen spelen. De ontwikkelingen in een afgesloten kalenderjaar zijn opgenomen in de jaarrekening.

In de kadernota paragraaf F. Grondbeleid is aangegeven dat de complexen jaarlijks worden herzien.

Beesel scoort op strategisch, tactisch en operationeel niveau gemiddeld goed. Op enkele onderdelen zijn in deze paragraaf aanbevelingen opgenomen om verdere verbeteringen in de paragraaf aan te brengen.

5. Het onderzoek

5.1. Inleiding

Het financieel verdiepingsonderzoek

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

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 Beesel

Het financieel verdiepingsonderzoek hebben wij bij Beesel uitgevoerd in de periode januari op basis van de begroting 2019.

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

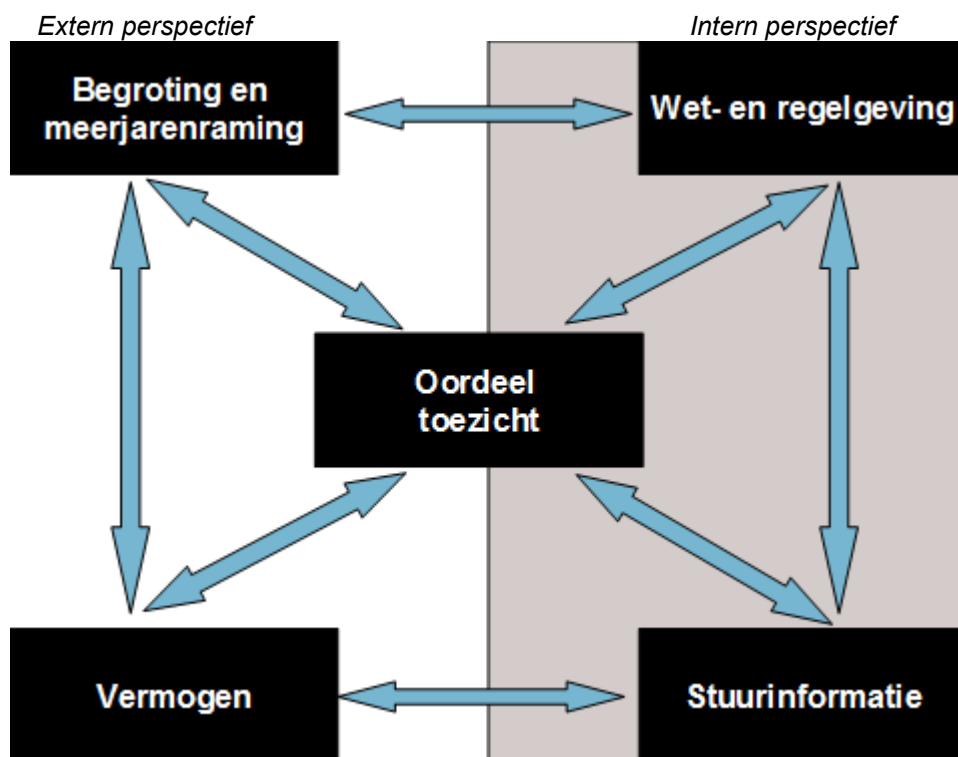
Het belangrijkste doel van ons onderzoek is, om een uitspraak te doen over de vorm van toezicht voor vier jaar. Om voor een meerjarig repressieve uitspraak in aanmerking te kunnen komen, moet de gemeente minimaal voldoende scoren op een aantal kritische factoren. Deze factoren vloeien voort uit de kaders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



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 2019 en de bijhorende meerjarenraming 2020-2022. Ook behaalde resultaten, zoals gepresenteerd in de jaarrekeningen vanaf 2013 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

- Begroting 2019, 2020-2022;
- Jaarrekeningen 2013-2017;
- Coalitieakkoord 'Samen aan de slag! Ambitie Agenda 2018-2022;
- Strategische visie/Gemeenschapsvisie 'Blij in Beesel, vandaag, morgen en overmorgen (2017);
- Nota Strategisch reservebeleid (2014);
- Nota Reserves en Voorzieningen 2018;
- Kadernota's paragraaf A. Weerstandstandsvermogen en risicobeheersing (2018);
- Kadernota's paragraaf B. Onderhoud kapitaalgoederen (2018);
- Kadernota Bedrijfsvoering (2018);
- Kadernota paragraaf E. Verbonden Partijen (2018);
- Kadernota paragraaf F. Grondbeleid (2018);
- Kadernota paragraaf G. Lokale heffingen (2018);
- Treasurystatuut (2016);
- Nota treasury (2016, college);
- Financiële verordening ex artikel 212 Gemeentewet (2019);
- Financiële verordening ex artikel 212 Gemeentewet (2017);
- Controleverordening ex artikel 213 Gemeentewet (2004);
- Verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid ex artikel 213a Gemeentewet (2006);
- Beleidsplan Wegen 2017-2021 (2016);
- Gebouwen beheerplan 2018-2021 (2018);
- Openbare Verlichting 2016-2023 (2016);
- Verbreed Gemeentelijk rioleringplan 2018-2022 (2018);
- Meerjaren onderhoudsprogramma Buitensportaccommodaties 2014-2034 (2014, college);
- Regionale structuurvisie Wonen Noord-Limburg (2016);

Provincie Limburg:

- Begrotingsbrief 2019;
- 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.