

Bepaling toezichtvorm 2020-2023

Gemeente Voerendaal

Financieel verdiepingsonderzoek

Provincie Limburg, juli 2020

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	5
2.	Conclusie, aandachtspunten en samenvatting	7
2.1.	Conclusie van het onderzoek.....	7
2.2.	Aandachtspunten	9
2.3.	Samenvatting	13
3.	Aandachtsgebieden	17
3.1.	Analyse begroting en meerjarenraming.....	18
3.2.	Analyse vermogen	27
3.3.	Analyse stuurinformatie	32
3.4.	Analyse Wet- en regelgeving	35
4.	Financieel beleid en beheer	41
4.1.	Lokale heffingen.....	42
4.2.	Weerstandsvormogen en risicobeheersing	46
4.3.	Onderhoud kapitaalgoederen	51
4.4.	Financiering.....	59
4.5.	Bedrijfsvoering	62
4.6.	Verbonden partijen.....	66
4.7.	Grondbeleid.....	70
5.	Het onderzoek	75
5.1.	Inleiding	75
5.2.	Doel en kaders financieel toezicht	77
5.3.	Werkwijze.....	79
5.4.	Reikwijdte van het onderzoek.....	81
5.5.	Onderzoek naar het financieel verdiepingsonderzoek	82
6.	Begrippen	83
7.	Bronnen	87

1. Inleiding

Het financieel verdiepingsonderzoek

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

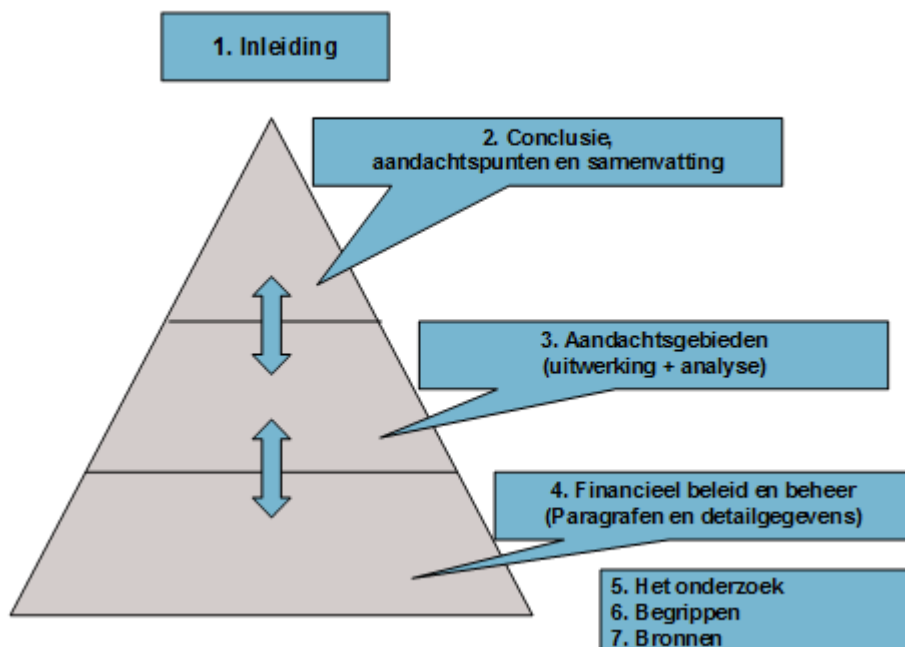
De naam van hoofdstuk 2, Conclusie, aandachtspunten en samenvatting, geeft aan dat hier de kern van het financiële verdiepingsonderzoek is te vinden.

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 10 december 2019 hebben Gedeputeerde Staten (GS) van Limburg besloten om de gemeente Voerendaal op basis van de begroting 2020 repressief toezicht toe te kennen. Dit betekent dat het college van GS de begroting en begrotingswijzigingen niet hoeft goed te keuren. Dit besluit blijft voor het lopende jaar van toepassing; dat wil zeggen dat de in december bepaalde toezichtvorm van kracht blijft tot 31 december van dit jaar.

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

Vanaf december 2018 is het begrotingsproces 2020 gestart. Het doel is en was om een ontwikkeltraject te starten, waarin de betrokkenheid van de raad én de concreetheid en leesbaarheid van de begroting verbeterd worden. De raad is tijdens een drietal sessies betrokken geweest bij het begrotingsproces. Hiervan waren twee informatieve sessies en één een kaderstellende sessie. Tijdens dit traject heeft de gemeente voor ca. € 300.000 aan bezuinigingen gerealiseerd en is er een bedrag van ca. € 200.000 aan ambities overgebleven. De gemeente geeft aan dat ten aanzien van het ontwikkeltraject als product er nog een aantal uitdagingen zijn. Maar primair moet er een kwalitatief goede begroting voorliggen. Om deze kwaliteit te verbeteren ligt er een opgave in het nog smarter / concreter maken van de activiteiten, die in het begrotingsjaar worden voorzien om de doelstellingen te bereiken. Daarnaast moet de begroting qua opmaak verbeterd worden en verder moeten ook de beleidsindicatoren verbeterd worden.

Voerendaal heeft de begroting 2020-2023 vastgesteld op 7 november 2019. Het formele saldo voor het begrotingsjaar 2020 kwam uit op € 22.000. De jaren van de meerjarenraming hebben ook positieve saldi, respectievelijk € 33.000, € 45.000 en € 98.000.

Het financiële beeld van een begroting wordt nog steeds primair bepaald aan de hand van de saldi. Wij hebben op de vastgestelde saldi correcties toegepast. Deze correcties hebben vooral betrekking op de incidentele baten en lasten. Het begrotingssaldo is voor alle vier de jaren positief. In regel 4 (zie tabel 3.1.1 pagina 21) staan de saldi die wij hebben berekend, de structurele en reële saldi. Na onze correcties blijkt dat ook nu voor alle vier de jaren een structureel en reëel evenwicht is.

Wij zijn van mening dat Voerendaal een goed inzicht geeft in haar financiële positie en instrumenten tot haar beschikking heeft om de raad op de juiste momenten te laten (bij)sturen. Wij komen tot deze conclusie omdat de gemeente in ruime mate voldoet aan het BBV. Verder is de informatie die de gemeente verstrekt duidelijk, inzichtelijk en transparant. Dit blijkt ook uit de scores in de paragrafen van hoofdstuk 3 (Aandachtsgebieden) en hoofdstuk 4 (Financieel beleid en beheer).

Tijdens ons onderzoek hebben wij een aantal risico's geconstateerd die voor de gemeente in de nabije toekomst kunnen optreden. Het gaat om risico's die alle gemeenten lopen, bijvoorbeeld het sociaal domein, het gemeentefonds, de Omgevingswet en het Inter Bestuurlijk Programma. Wij hebben deze risico's beschreven in paragraaf 2.2. Aandachtspunten en in paragraaf 3.1 Analyse Begroting en Meerjarenraming.

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.

2.2. Aandachtspunten

Voerendaal komt in aanmerking voor meerjarig repressief toezicht voor de jaren 2020 tot en met 2023. Bij het meerjarig repressief toezicht is het van belang dat de komende jaren de huidige positieve structurele en reële saldi in ieder geval tot en met 2023 in stand blijven.

De aandachtspunten en aanbevelingen die we hebben, zijn in hoofdstuk 3 en 4 per onderwerp geformuleerd. Wij adviseren de gemeente deze punten op te pakken, omdat het een verdere verbetering van de financiële positie en financiële functie kan betekenen. De uitvoering van deze punten is geen voorwaarde voor het behoud van het meerjarig repressief toezicht.

Coronacrisis

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

Bij de afronding van dit rapport, april 2020, is daar nog vrijwel geen zicht op. Daarom hebben we besloten dit expliciet niet in ons rapport mee te nemen.

De gemeente zal echter met financiële gevolgen te maken krijgen. Daar zullen voor een deel ook speciale financiële regelingen voor gaan gelden. Voor een deel zullen lasten voor rekening van de gemeente komen. Hou daar rekening mee en kijk hoe die lasten gedekt kunnen worden.

Wij hebben tijdens ons onderzoek wel een aantal risico's geconstateerd. Deze risico's willen wij hier benoemen en er kort op ingaan.

Sociaal domein

Het sociaal domein, vaak ook aangeduid als de drie decentralisaties, zorgt bij alle gemeenten voor grote druk. Na de overdracht in 2015 van de taken moeten gemeenten een transformatie realiseren. Met de transformatie moeten de gemeenten beter voorzien in de behoeften van hun inwoners op het hele terrein van maatschappelijke ondersteuning, jeugdzorg en participatie. Tegelijkertijd moet de transformatie (uiteindelijk) een (forse) kostenreductie opleveren.

Voerendaal geeft in het programma Sociaal domein aan dat de gemeente een kwalitatief, toegankelijker en beter betaalbaar systeem van ondersteuning en zorg voor de jeugd wil met als doel een inclusieve samenleving voor en door inwoners die zelf verantwoordelijk zijn voor hun eigen leven en naar eigen vermogen mee kunnen doen. Verder wil de gemeente een optimale dienstverlening aan de burgers die in een kwetsbare situatie terecht zijn gekomen en aangewezen zijn op ondersteuning vanuit de participatiewetgeving. Ook moet er een sterke sociale infrastructuur van zorg en welzijn zijn waar diensten en functies vanuit de formele en informele sector hun plek vinden. Verder moeten er vitale en leefbare kernen zijn waar burgers en verenigingen een rol hebben als samenwerkingspartners en aandeelhouders in het belang van het versterken van de kwaliteit van de leefomgeving en leefbaarheid in de kern. In het programma wordt ook nog ingegaan op beschermd wonen en opvang van personen met verward gedrag.

Het zijn flinke doelstellingen die Voerendaal zich stelt. Maar daartegenover geeft de gemeente aan dat ze eind 2020 al een eind op weg is met de transformatie. Verdere afronding van de transformatie vraagt dan nog een tot twee jaar. Dat betekent dat vanaf 2022 of 2023 er een beeld is hoe de decentralisaties

structureel financieel eruit zullen zien. Voor wat betreft de WMO is dit beeld er al. Maar voor de jeugdzorg is dit beeld er nog niet. Maar door de nieuwe manier van aanbesteden en werken verwacht de gemeente dat dit binnen twee jaar gerealiseerd zal zijn.

Toch zijn wij van mening dat er risico's bestaan. Te denken valt aan het niet of onvoldoende succesvol zijn van het transformatiebeleid, het open eindkarakter van veel van deze taken, waardoor er onvoorzien extra vraag kan komen, waarop de gemeente moet reageren, de onduidelijkheid die nog steeds bestaat over aanbieders van zorg, wijzigingen in het beleid en de uitkeringen van het Rijk, een goede informatie-uitwisseling over en weer e.d.

Daarbij gaat het om grote bedragen, zodat een nadeel dat optreedt, vaak ook gelijk een groot financieel nadeel is.

Een strakke monitoring is dan ook van groot belang, maar daarmee zijn niet alle risico's in de hand te houden.

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 de algemene uitkering. 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. Dit speelde al in 2018 en in 2019 heeft het zich herhaald. VNG en Rijk hebben geprobeerd hier op korte termijn een oplossing voor te vinden, maar dat is niet gelukt. Overigens lijkt het probleem in en met betrekking tot 2019 kleiner te zijn door beleidsintensiveringen bij het Rijk en het gebruik van begrotingsreserves om gelden door te schuiven naar 2020 en verder. Toevoegingen in 2019 aan begrotingsreserves tellen in 2019 mee als uitgaven. Een definitieve oplossing hiervoor zal nu bij de 4-jaarlijkse evaluatie en aanpassing van de normeringssystematiek gevonden moeten worden.

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

Bij een geraamde onderuitputting van het BCF gaat de raming van de algemene uitkering van het lopende jaar omhoog. In de meicirculaire van het jaar daarna vindt de afrekening plaats en wordt het verschil met de raming uit de septembercirculaire via de algemene uitkering van het dan lopende jaar verrekend. Tot nu toe is er steeds sprake van onderuitputting en worden er dus bedragen aan de algemene uitkering toegevoegd. Maar tot nu toe komt de afrekening altijd lager uit dan de raming en wordt de algemene uitkering in het jaar erna dus verlaagd.

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.

Op dit moment is de totale aanpassing van het verdeelmodel van de algemene uitkering actueel. Per 2022 moet er een totaal nieuw verdeelmodel ingevoerd worden. Er komt een ingroeipad.

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.

Omgevingswet

Op dit moment is niet bekend wanneer de Omgevingswet wordt ingevoerd. De impact van de Omgevingswet is groot; het vraagt aandacht bij de ontwikkeling van bestuurlijke visies en plannen, de werkprocessen veranderen en de organisatie moet daarop aangepast worden. Gemeenten zijn gewend om in de planvorming voor de leefomgeving te werken vanuit eigen, specifieke afwegingskaders. De Omgevingswet dwingt tot een meer integrale afweging. Er zijn nog tal van ingewikkelde knopen door te hakken. Denk aan het organiseren van regionale samenwerking, het regelen van budgetten, scholing en training, eventuele organisatieaanpassingen en de proceduretijd die sowieso gemoeid is met het opstellen van ruimtelijke plannen.

Wij zien dat de nodige betrokken partijen volop bezig zijn met de voorbereidingen. Het is van groot belang om een goede inschatting te maken van wat er op uw gemeente afkomt en u adequaat op deze wet voor te bereiden. Daarbij past ook de vraag wat de financiële gevolgen voor uw gemeente zullen zijn. Wij adviseren dit proces nauwlettend te volgen en tijdig die besluiten te nemen die nodig zijn om de Omgevingswet tijdig in te voeren met de bijbehorende budgetten.

Duurzaamheid

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

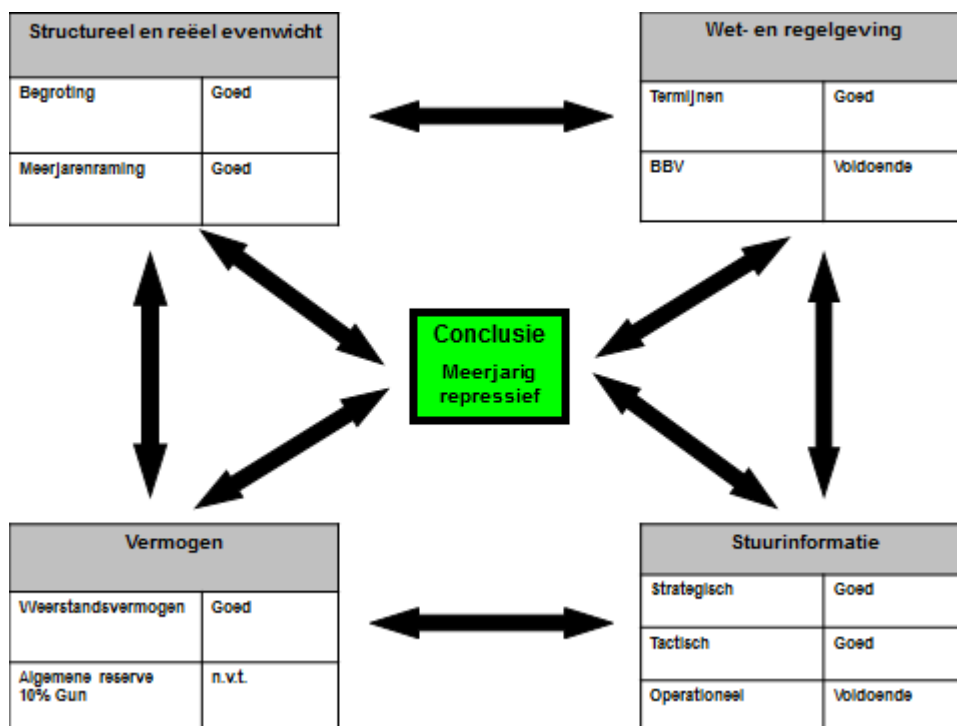
Als we over verduurzaming spreken, dan hebben we het over een heel scala van maatregelen: energiezuinige straatverlichting, waterdoorlatende straatstenen, klimaatadaptief aanbesteden, gebruik circulaire materialen, gasloze wijken enzovoort. De ambities zijn groot, en de tijd is kort, zo moeten Rijk,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

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

Van decentrale overheden wordt verwacht dat zij een groot deel van de groei van de algemene uitkering ten goede laten komen aan klimaatbeleid en de energietransitie. Bij de besteding van dit geld zullen zij moeten inzetten op het energieneutraal, klimaatbestendig en circulair maken van Nederland. Wij verzoeken in de begroting aan deze onderwerpen aandacht te besteden en zo nodig ruimte voor deze opgaven te creëren.

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 Voerendaal.



Belangrijkste resultaten en aandachtspunten bij de vier aandachtsgebieden

Begroting en meerjarenraming
Het formele saldo voor het begrotingsjaar 2020 kwam uit op € 22.000. De jaren van de meerjarenraming hebben ook positieve saldi, respectievelijk € 33.000, € 45.000 en € 98.000. Als wij de begroting 2020-2023 gaan beoordelen komen wij tot de conclusie dat de begroting 2020-2023 voor alle jaren een structureel en reëel evenwicht heeft. De begroting van de gemeente kan onder normale omstandigheden tegen een stootje. De gemeente heeft een goed inzicht in de financiële positie. Maar er zijn zeker nog onzekerheden. Men kan hierbij bijvoorbeeld denken aan het sociaal domein, gemeentefonds, omgevingswet, duurzaamheid, ombuigingsmaatregelen etc. Daarom adviseren wij de gemeente bij die onderwerpen strak te monitoren of de gestelde opgaven gehaald worden en als deze niet te realiseren zijn alternatieven aan te dragen. Verder is op dit moment niet bekend welke bijdrage de gemeenten moeten doen in het kader van het Inter Bestuurlijk Programma. Ook dit is een risico.

Wij zijn van mening dat de gemeente een goed inzicht geeft in haar financiële positie en instrumenten tot haar beschikking heeft om de raad op de juiste momenten te laten sturen. Wij komen tot deze conclusie omdat de gemeente in ruime mate voldoet aan het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV). Verder is de informatie die de gemeente verstrekt duidelijk, inzichtelijk en transparant. Dit blijkt ook uit de scores in de paragrafen van hoofdstuk 3 (Aandachtsgebieden) en hoofdstuk 4 (Financieel beleid en beheer).

Met betrekking tot de plannen bij de kapitaalgoederen merken we op dat de gemeente een druk jaar (2020) krijgt met het actualiseren van de plannen. Zoals wij al in paragraaf 4.3 Onderhoud kapitaalgoederen hebben aangegeven moeten eind 2020 de plannen wegen en STRIP, groenbeheerplan en openbare verlichting geactualiseerd zijn.

Vermogen

Het beleid van Voerendaal met betrekking tot reserves en voorzieningen ligt vast in de nota reserves en voorzieningen van december 2018. De Gemeentewet, de verordening 212 van juni 2017, maar met name het BBV bepalen in sterke mate de grenzen van dit beleid. Voerendaal heeft in de nota reserves en voorzieningen een relatie gelegd met de nota risicomanagement en weerstandsvermogen. In de nota reserves en voorzieningen staat zowel de ratio weerstandsvermogen alsook de norm om de algemene reserve op minimaal 10% van de uitgaven conform het jaarlijkse begrotingstotaal te hebben, beschreven. In de nota weerstandsvermogen en risicobeheersing staat alleen de ratio weerstandsvermogen beschreven. Wij adviseren u de werkwijze van de gemeente in beide nota's en in de paragraaf Weerstandsvermogen en Risicobeheersing gelijk te laten zijn.

Wij achten de vermogenspositie en de ontwikkeling daarvan op basis van de nú bekende risico's voldoende robuust.

Het inzicht op strategisch niveau kan vergroot worden door in te gaan op de algemene ontwikkeling van de vermogenspositie. Het concreet benoemen van programma's waar reserves en voorzieningen een duidelijke rol spelen of welke ontwikkelingen in de vermogenssfeer een rol (kunnen) spelen op het beleid zijn hier voorbeelden van.

Wet- en regelgeving

De gemeente voldoet aan belangrijke voorschriften zoals termijnen voor de begroting 2020 en jaarrekening 2018. Daarnaast past de gemeente het BBV in het algemeen goed toe. De informatiewaarde kan op een aantal plaatsen worden vergroot. In hoofdstuk 4 zijn aanbevelingen gedaan voor die onderdelen van de paragrafen waar de financiële verordening en het BBV niet worden gevolgd. De gemeente geeft in ruime mate invulling aan wet- en regelgeving.

Stuurinformatie

De stuurinformatie op strategisch en tactisch niveau waarover de raad beschikt, is gemiddeld goed en op operationeel niveau, is deze gemiddeld voldoende. In een aantal gevallen hebben we nog wel opmerkingen. Voor deze opmerkingen verwijzen we naar de paragrafen 3.1 en 3.2 en de zeven paragrafen van hoofdstuk 4.

Met de huidige stuurinformatie beschikt Voerendaal over voldoende tot goede instrumenten om financieel in control te kunnen zijn.

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	😊	😊	Voldoende	Goed	Voldoende	😊	➔

Conclusie

Het formele saldo voor het begrotingsjaar 2020 kwam uit op € 22.000. De jaren van de meerjarenraming hebben ook positieve saldi, respectievelijk € 33.000, € 45.000 en € 98.000. Als wij de begroting 2020-2023 gaan beoordelen komen wij tot de conclusie dat de begroting 2020-2023 voor alle jaren een structureel en reëel evenwicht heeft.

De begroting van de gemeente kan onder normale omstandigheden tegen een stootje. De gemeente heeft een goed inzicht in de financiële positie. Maar er zijn zeker nog onzekerheden. Men kan hierbij bijvoorbeeld denken aan het sociaal domein, gemeentefonds, omgevingswet, duurzaamheid, ombuigingsmaatregelen etc. Daarom adviseren wij de gemeente bij die onderwerpen strak te monitoren of de gestelde opgaven gehaald worden en als deze niet te realiseren zijn alternatieven aan te dragen. Verder is op dit moment niet bekend welke bijdrage de gemeenten moeten doen in het kader van het Inter Bestuurlijk Programma. Ook dit is een risico.

Wij zijn van mening dat de gemeente een goed inzicht geeft in haar financiële positie en instrumenten tot haar beschikking heeft om de raad op de juiste momenten te laten sturen. Wij komen tot deze conclusie omdat de gemeente in ruime mate voldoet aan het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV). Verder is de informatie die de gemeente verstrekt duidelijk, inzichtelijk en transparant. Dit blijkt ook uit de scores in de paragrafen van hoofdstuk 3 (Aandachtsgebieden) en hoofdstuk 4 (Financieel beleid en beheer).

Met betrekking tot de plannen bij de kapitaalgoederen merken we op dat de gemeente een druk jaar (2020) krijgt met het actualiseren van de plannen. Zoals wij al in paragraaf 4.3 Onderhoud kapitaalgoederen hebben aangegeven moeten eind 2020 de plannen wegen en STRIP, groenbeheerplan en openbare verlichting geactualiseerd zijn.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- completeer de paragrafen conform het BBV (zie hiervoor de aanbevelingen in hoofdstuk 4);
- actualiseer alle plannen en beleidsstukken één keer in de vier jaar;
- geef een tekstuele toelichting bij de incidentele baten en lasten.

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 2020 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

Met ons onderzoek willen we nagaan of het mogelijk is Gedeputeerde Staten een uitspraak te laten doen over de toezichtvorm voor de jaren 2020-2023. Daarvoor gebruiken we de begroting 2020 en de meerjarenraming 2021-2023 die in november 2019 in de raad is behandeld en vastgesteld.

Wijzigingen daarna in de ramingen en saldi laten we buiten beschouwing. Tenzij een wijziging, die uiterlijk 30 april 2020 is vastgesteld, zo bepalend is voor het algemene financiële beeld, dat het in feite niet mogelijk is daaraan voorbij te gaan.

Het coronavirus en alles wat daardoor is gebeurd en gaat gebeuren, gaat zeker de begroting 2020 beïnvloeden. Bij de afronding van dit onderzoek is daar echter geen zicht op. We hebben de coronacrisis daarom in ons onderzoek buiten beschouwing gelaten.

Vanaf december 2018 is het begrotingsproces 2020 gestart. Het doel is en was om een ontwikkeltraject te starten, waarin de betrokkenheid van de raad én de concreetheid en leesbaarheid van de begroting verbeterd worden. De raad is tijdens een drietal sessies betrokken geweest bij het begrotingsproces. Hiervan waren twee informatieve sessies en één een kaderstellende sessie. Tijdens dit traject heeft de gemeente voor ca. € 300.000 aan bezuinigingen gerealiseerd en is er een bedrag van ca. € 200.000 aan ambities overgebleven. De gemeente geeft aan dat ten aanzien van het ontwikkeltraject als product er nog een aantal uitdagingen zijn. Maar primair moet er een kwalitatief goede begroting voorliggen. Om deze kwaliteit te verbeteren ligt er een opgave in het nog smarter / concreter maken van de activiteiten, die in het begrotingsjaar worden voorzien om de doelstellingen te bereiken. Daarnaast moet de begroting qua opmaak verbeterd worden en verder kan de raad zelf aanvullende beleidsindicatoren aanreiken.

Het financiële beeld sinds 2017

Het gaat in deze paragraaf vooral om de financiële cijfers en uitkomsten. En om de betrouwbaarheid en de volledigheid van de cijfers. Daarom kijken we nu nog wat uitgebreider naar de begroting 2020 en de meerjarenraming 2021-2023 en naar de afgelopen drie jaren, 2017-2019.

2017

Op 9 november 2016 heeft de gemeente de begroting 2017 vastgesteld. De begroting 2017 is door de gemeente met een overschot vastgesteld. Ook de afzonderlijke jaren van de meerjarenraming laten een

overschot zien. Ook na correcties van de zijde van de provincie zijn alle jaren structureel en reëel in evenwicht.

Het saldo na de najaarsrapportage 2017 bedroeg € 344.000 positief.

De jaarrekening 2017 laat een positief saldo van € 1,671 miljoen zien. Hiervan wordt € 1,339 miljoen toegevoegd aan de algemene reserve en € 332.400 toegevoegd aan de reserve overloop.

De omvang van de algemene reserve per 31 december 2017 bedraagt € 3,091 miljoen. Dit is een daling van ca. € 0,883 miljoen ten opzichte van 2016. Het verschil wordt met name veroorzaakt door de bestemming van het jaarrekeningsaldo 2016 (€ 2,626 miljoen) en een onttrekking voor de Open Club in Klimmen van € 3,5 miljoen.

2018

In november 2017 heeft de raad de begroting 2018 vastgesteld met voor alle jaren een positief saldo (€ 243.000, € 42.000, € 141.000 en € 53.000). Ook na onze correcties, zowel positief als negatief, sluiten de jaren 2018-2021 voor alle vier de jaren met een structureel en reëel evenwicht.

Het saldo na de voorjaarsrapportage 2018 bedroeg € 86.000 negatief. Het saldo na de najaarsrapportage 2018 bedroeg € 111.000 negatief.

De jaarrekening 2018 laat een overschot zien van € 483.300. Hiervan wordt € 163.500 aan de algemene reserve toegevoegd. Verder is er € 47.000 vanuit het restant budget toerisme en economisch beleid toegevoegd aan de reserve afschrijving activa ten behoeve van afschrijvingslasten wandelknooppunten netwerk Zuid-Limburg. Het restant, te weten € 272.800, zal naar de reserve overloop gaan.

De omvang van de algemene reserve bedraagt per 31 december 2018 € 4,389 miljoen. Dit is een toename van ca. € 1,298 miljoen. Dit komt onder andere doordat reserves minder zijn aangesproken dan waarmee bij de samenstelling van de begroting rekening is gehouden. Het verschil wordt ook veroorzaakt door de bestemming van het jaarrekeningsaldo 2017.

2019

Op 8 november 2018 heeft de raad de begroting 2019 vastgesteld met voor alle jaren een positief saldo (€ 78.000, € 15.000, € 22.000 en € 161.000). Na onze correcties, zowel positieve als negatieve, sluit de begroting respectievelijk voor de jaren 2019 en 2020 € 178.000 en € 85.000 negatief en voor de jaren 2021 en 2022 positief, respectievelijk € 60.000 en € 235.000.

De voorjaarsrapportage 2019 sluit met een negatief saldo van € 65.000. De najaarsrapportage 2019 sluit met een positief saldo van € 199.000

De jaarrekening 2019 sluit met een positief saldo van € 756.325. Hiervan wordt voorgesteld om € 333.000 aan reserves toe te voegen. De jaarrekening 2019 sluit dan uiteindelijk met een voordelig resultaat van € 423.000 dat dan toegevoegd wordt aan de algemene reserve.

Begroting 2020 en meerjarenraming 2021-2023

Voerendaal heeft de begroting 2020-2023 vastgesteld op 7 november 2019. Het formele saldo voor het begrotingsjaar 2020 kwam uit op € 22.000. De jaren van de meerjarenraming hebben ook positieve saldi, respectievelijk € 33.000, € 45.000 en € 98.000. Als wij de begroting 2020-2023 gaan beoordelen komen wij tot de conclusie dat de begroting 2020-2023 voor alle jaren een structureel en reëel evenwicht heeft.

Het financiële beeld van een begroting wordt nog steeds primair bepaald aan de hand van de saldi. Wij hebben op de vastgestelde saldi (eerste regel van tabel 3.1.1) correcties toegepast. Deze correcties hebben vooral betrekking op de incidentele baten en lasten.

Tabel 3.1.1 Gezuiverde saldi begroting en meerjarenraming 2020-2023 (bedragen * € 1)

Saldo	B2020	B2021	B2022	B2023
Saldo gemeente	22.000	33.000	45.000	98.000
Eliminatie incidentele lasten (+)	393.000	729.000	43.000	5.000
Eliminatie incidentele baten (-)	349.000	581.000	0	0
Saldo begroting 2020-2023 na correcties provincie	66.000	181.000	88.000	103.000

Het saldo in regel 1 van tabel 3.1.1 is het formele saldo van de gemeente. Het begrotingssaldo is voor alle vier de jaren positief. In regel 4 staan de saldi die wij hebben berekend, de structurele en reële saldi. Na onze correcties blijkt dat ook nu voor alle vier de jaren een structureel en reëel evenwicht is. Onder het begrip reëel verstaan wij dat de gemeente alle lasten en baten opneemt en dat ze de lasten en baten naar beste weten raamt, volgens de meest recente informatie en op basis van realistische uitgangspunten. In de jaarlijkse begrotingsbrief die Gedeputeerde Staten elk voorjaar naar de gemeenten sturen, geven ze daarvoor een aantal handvatten. Structureel evenwicht houdt in dat de structurele lasten door structurele baten worden gedekt.

In regels 2 en 3 van de tabel is te zien welke wijzigingen in de saldi van de gemeente optreden als we die toetsen aan de criteria structureel en reëel.

Volgens ons zijn de ramingen 2020-2023 volledig en realistisch. Voor de toetsing aan het criterium structureel hebben we alle incidentele lasten (+) (regel 2) en alle incidentele baten (-) (regel 3) uit de saldi gehaald. Daarna blijven alleen de structurele lasten en baten in de ramingen over die het structurele saldo bepalen. Daarbij zijn we uitgegaan van het overzicht incidentele lasten en baten van de gemeente in de begroting 2020. We hebben deze lijst overgenomen.

In de begroting 2020 is de meicirculaire 2019 verwerkt. De raad is via de najaarsrapportage 2019 geïnformeerd over de financiële consequenties van de septembercirculaire 2019.

Op basis van bovenstaande hebben Gedeputeerde Staten in december 2019 besloten de begroting 2020 van Voerendaal voor repressief toezicht in aanmerking te laten komen.

De begroting is niet alleen van belang voor het financiële inzicht, maar is eveneens en vooral het stuurmiddel van de raad. Het is de bedoeling dat het beleid wordt gerealiseerd. We kijken in dat verband met name naar de aanwezigheid van visie, ontwikkelingen, de relaties met de programma's en de doelstellingen die de gemeente wil realiseren. Wij constateren dat de gemeente in haar begroting in ruime mate voldoet aan deze voorwaarden.

De raad heeft in artikel 6 van de verordening 212 bepaald dat het college de raad informeert door middel van voor- en najaarsrapportages over de realisatie van de begroting. Voerendaal stelt de voorjaarsrapportage vast in juli en de najaarsrapportage wordt in december vastgesteld.

Wij zijn van mening dat Voerendaal een goed inzicht geeft in haar financiële positie en instrumenten tot haar beschikking heeft om de raad op de juiste momenten te laten (bij)sturen. Wij komen tot deze conclusie omdat de gemeente in ruime mate voldoet aan het BBV. Verder is de informatie die de gemeente verstrekt duidelijk, inzichtelijk en transparant. Dit blijkt ook uit de scores in de paragrafen van hoofdstuk 3 (Aandachtsgebieden) en hoofdstuk 4 (Financieel beleid en beheer).

We kijken nu wat verder, om te bepalen of het beeld van de saldi wellicht enige aanvulling behoeft. We kijken naar onderwerpen die het financiële beeld in positieve of negatieve zin kunnen gaan beïnvloeden.

Sociaal domein

Het sociaal domein, vaak ook aangeduid als de drie decentralisaties, zorgt bij alle gemeenten voor grote druk. Na de overdracht in 2015 van de taken moeten gemeenten een transformatie realiseren. Met de transformatie moeten de gemeenten beter voorzien in de behoeften van hun inwoners op het hele terrein van maatschappelijke ondersteuning, jeugdzorg en participatie. Tegelijkertijd moet de transformatie (uiteindelijk) een (forse) kostenreductie opleveren.

Voerendaal geeft in het programma Sociaal domein aan dat de gemeente een kwalitatief, toegankelijker en beter betaalbaar systeem van ondersteuning en zorg voor de jeugd met als doel een inclusieve samenleving voor en door inwoners die zelf verantwoordelijk zijn voor hun eigen leven en naar eigen vermogen mee kunnen doen. Verder wil de gemeente een optimale dienstverlening aan de burgers die in een kwetsbare situatie terecht zijn gekomen en aangewezen zijn op ondersteuning vanuit de participatiewetgeving. Ook moet er een sterke sociale infrastructuur van zorg en welzijn zijn waar diensten en functies vanuit de formele en informele sector hun plek vinden. Verder moeten er vitale en leefbare kernen zijn waar burgers en verenigingen een rol hebben als samenwerkingspartners en aandeelhouders in het belang van het versterken van de kwaliteit van de leefomgeving en leefbaarheid in de kern. In het programma wordt ook nog ingegaan op beschermd wonen en opvang van personen met verward gedrag.

Het zijn flinke doelstellingen die Voerendaal zich stelt. Maar daartegenover geeft de gemeente aan dat ze eind 2020 al een eind op weg is met de transformatie. Verdere afronding van de transformatie vraagt dan nog een tot twee jaar. Dat betekent dat vanaf 2022 of 2023 er een beeld is hoe de decentralisaties structureel financieel eruit zullen zien. Voor wat betreft de WMO is dit beeld er al. Maar voor de jeugdzorg is dit beeld er nog niet. Maar door de nieuwe manier van aanbesteden en werken verwacht de gemeente dat dit binnen twee jaar gerealiseerd zal zijn.

Toch zijn wij van mening dat er risico's bestaan. Te denken valt aan het niet of onvoldoende succesvol zijn van het transformatiebeleid, het open eindkarakter van veel van deze taken, waardoor er onvoorzien extra vraag kan komen, waarop de gemeente moet reageren, de onduidelijkheid die nog steeds bestaat over aanbieders van zorg, wijzigingen in het beleid en de uitkeringen van het Rijk, een goede informatie-uitwisseling over en weer e.d.

Daarbij gaat het om grote bedragen, zodat een nadeel dat optreedt, vaak ook gelijk een groot financieel nadeel is.

Een strakke monitoring is dan ook van groot belang, maar daarmee zijn niet alle risico's in de hand te houden.

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 de algemene uitkering. 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. Dit speelde al in 2018 en in 2019 heeft het zich herhaald. VNG en Rijk hebben geprobeerd hier op korte termijn een oplossing voor te vinden, maar dat is niet gelukt. Overigens lijkt het probleem in en met betrekking tot 2019 kleiner te zijn door beleidsintensiveringen bij het Rijk en het gebruik van begrotingsreserves om gelden door te schuiven naar 2020 en verder. Toevoegingen in 2019 aan begrotingsreserves tellen in 2019 mee als uitgaven. Een definitieve oplossing hiervoor zal nu bij de 4-jaarlijkse evaluatie en aanpassing van de normeringssystematiek gevonden moeten worden.

Sinds 2015 heeft ook de uitputting van het BTW-Compensatiefonds (BCF) gevolgen voor de algemene uitkering. Moet er uit het BCF meer BTW aan gemeenten (en provincies) worden gecompenseerd dan er in het BCF zit, dan wordt het tekort aan het gemeentefonds (en provinciefonds) onttrokken. Omgekeerd gaat een overschot bij het BCF naar het gemeentefonds (en provinciefonds). Vanaf 2019 wordt de eerste raming van de uitputting van het BCF alleen voor het lopende jaar in de septembercirculaire opgenomen. Bij een geraamde onderuitputting van het BCF gaat de raming van de algemene uitkering van het lopende jaar omhoog. In de meicirculaire van het jaar daarna vindt de afrekening plaats en wordt het verschil met de raming uit de septembercirculaire via de algemene uitkering van het dan lopende jaar verrekend. Tot nu toe is er steeds sprake van onderuitputting en worden er dus bedragen aan de algemene uitkering toegevoegd. Maar tot nu toe komt de afrekening altijd lager uit dan de raming en wordt de algemene uitkering in het jaar erna dus verlaagd.

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.

Op dit moment is de totale aanpassing van het verdeelmodel van de algemene uitkering actueel. Per 2022 moet er een totaal nieuw verdeelmodel ingevoerd worden. Er komt een ingroeipad.

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.

Omgevingswet

Op dit moment is niet bekend wanneer de Omgevingswet wordt ingevoerd. De impact van de Omgevingswet is groot; het vraagt aandacht bij de ontwikkeling van bestuurlijke visies en plannen, de werkprocessen veranderen en de organisatie moet daarop aangepast worden. Gemeenten zijn gewend om in de planvorming voor de leefomgeving te werken vanuit eigen, specifieke afwegingskaders. De Omgevingswet dwingt tot een meer integrale afweging. Er zijn nog tal van ingewikkelde knopen door te hakken. Denk aan het organiseren van regionale samenwerking, het regelen van budgetten, scholing en training, eventuele organisatieaanpassingen en de proceduretijd die sowieso gemoeid is met het opstellen van ruimtelijke plannen.

Wij zien dat de nodige betrokken partijen volop bezig zijn met de voorbereidingen. Het is van groot belang om een goede inschatting te maken van wat er op uw gemeente afkomt en u adequaat op deze wet voor te bereiden. Daarbij past ook de vraag wat de financiële gevolgen voor uw gemeente zullen zijn. Wij adviseren dit proces nauwlettend te volgen en tijdig die besluiten te nemen die nodig zijn om de Omgevingswet tijdig in te voeren met de bijbehorende budgetten.

Duurzaamheid

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

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

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

Van decentrale overheden wordt verwacht dat zij een groot deel van de groei van de algemene uitkering ten goede laten komen aan klimaatbeleid en de energietransitie. Bij de besteding van dit geld zullen zij moeten inzetten op het energieneutraal, klimaatbestendig en circulair maken van Nederland. Dit is niets nieuws. Dit speelt al sinds 2018. Voerendaal is al sinds 2018 bezig met het onderwerp Duurzaamheid. Wij gaan er vanuit dat daar middelen voor zijn geraamd. Wij verzoeken in de begroting aan deze onderwerpen aandacht te besteden en zo nodig ruimte voor deze opgaven te creëren.

Financiële effecten uit de paragrafen

In de zeven paragrafen van hoofdstuk 4 hebben we de zeven verplichte paragrafen uit het BBV onderzocht. In de zeven paragrafen komen onderwerpen aan de orde die dwars door de hele begroting en meerjarenraming financiële gevolgen kunnen hebben.

Aan het begin van elke paragraaf van hoofdstuk 4 hebben we met gezichtjes aangegeven hoe wij de financiële gevolgen van de onderwerpen die in die paragraaf aan de orde komen, voor de begroting en meerjarenraming zien. In tabel 3.1.2 zijn die beoordelingen in de vorm van gezichtjes bij elkaar gebracht.

Tabel 3.1.2 Financiële effecten uit de paragrafen

Paragraaf	Begroting	Meerjarenraming
Lokale heffingen	😊	😊
Weerstandsvermogen en risicobeheersing	😊	😊
Onderhoud kapitaalgoederen	😊	😐
Financiering	😊	😊
Bedrijfsvoering	😊	😐
Verbonden partijen	😊	😐
Grondbeleid	😐	😐

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

Uit de tabel blijkt dat er in de paragrafen geen opvallende bijzonderheden zijn die het beeld van de financiële positie sterk kunnen beïnvloeden. Indien er sprake was van een probleem of risico dat financieel niet goed is opgenomen in de begroting en / of meerjarenraming, was dit aangegeven met een somber kijkend gezichtje. Er wordt neutraal en positief gescoord. Bij de begroting wordt neutraal gescoord bij grondbeleid. Dit komt omdat er geen (meerjarige) cijfers in de paragraaf zijn opgenomen. In de meerjarenraming wordt bij de paragrafen onderhoud kapitaalgoederen, bedrijfsvoering, verbonden partijen en grondbeleid neutraal gescoord. Dit komt ook doordat de gemeente in de desbetreffende paragrafen geen meerjarige cijfers (geen meerjarig inzicht geboden) heeft opgenomen.

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 2020 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 Voerendaal wel aan deze voorwaarde voldoet in begrotingsjaar 2020.

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 Voerendaal van toepassing is.

Structureel en reëel evenwicht voor de meerjarenraming Beoordeling: goed

Bij de eerste vraag is gekeken naar het begrotingsjaar 2020. Het begrotingsjaar 2020 laat een overschot zien van € 66.000.

Bij de tweede vraag is gekeken naar de jaren 2021-2023 van de meerjarenraming. Deze jaren laten een overschot zien van respectievelijk € 181.000, € 88.000 en € 103.000. Om voor meerjarig repressief toezicht in aanmerking te komen moeten het begrotingsjaar en alle jaren van de meerjarenraming structureel en reëel in evenwicht zijn. Het financieel verdiepingsonderzoek wordt door Gedeputeerde Staten gebruikt om te besluiten over het verlenen van repressief toezicht voor de hele periode van begroting en meerjarenraming, i.c. 2020-2023.

Gedeputeerde Staten hebben op 10 december 2019 de raad van Voerendaal geïnformeerd dat de begroting 2020 onder repressief toezicht staat. Daarbij hebben Gedeputeerde Staten zich gebaseerd op de criteria uit de Gemeentewet. Artikel 203, lid 1, Gemeentewet stelt dat een begroting onder repressief toezicht staat als de begroting structureel en reëel in evenwicht is, en als dat niet het geval is, als aannemelijk is dat uiterlijk aan het eind van de meerjarenramingperiode dat evenwicht is hersteld. Er is dus verschil tussen de normen van de Gemeentewet bij de beantwoording van de vraag of een begroting onder repressief toezicht staat en de normen van de Provincie bij de beantwoording van de vraag of er sprake kan zijn van meerjarig repressief toezicht.

3.2. Analyse vermogen

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

Conclusie

Het beleid van Voerendaal met betrekking tot reserves en voorzieningen ligt vast in de nota reserves en voorzieningen van december 2018. De Gemeentewet, de verordening 212 van juni 2017, maar met name het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) bepalen in sterke mate de grenzen van dit beleid. Voerendaal heeft in de nota reserves en voorzieningen een relatie gelegd met de nota risicomanagement en weerstandsvermogen.

In de nota reserves en voorzieningen staat zowel de ratio weerstandsvermogen alsook de norm om de algemene reserve op minimaal 10% van de uitgaven conform het jaarlijkse begrotingstotaal te hebben, beschreven. In de nota weerstandsvermogen en risicobeheersing staat alleen de ratio weerstandsvermogen beschreven. Wij adviseren u de werkwijze van de gemeente in beide nota's en in de paragraaf Weerstandsvermogen en Risicobeheersing gelijk te laten zijn.

Wij achten de vermogenspositie en de ontwikkeling daarvan op basis van de nú bekende risico's voldoende robuust.

Het inzicht op strategisch niveau kan vergroot worden door in te gaan op de algemene ontwikkeling van de vermogenspositie. Het concreet benoemen van programma's waar reserves en voorzieningen een duidelijke rol spelen of welke ontwikkelingen in de vermogenssfeer een rol (kunnen) spelen op het beleid zijn hier voorbeelden van.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- laat de werkwijze in de nota's Weerstandsvermogen en Risicobeheersing en reserves en voorzieningen en in de paragraaf Weerstandsvermogen en Risicobeheersing voor wat betreft de geldende normering voor de minimale beschikbare weerstandscapaciteit gelijk zijn;
- ga in de begroting inhoudelijk in op de vermogenspositie en de toekomstige ontwikkelingen.

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

Onderzoek en bevindingen

In ons onderzoek naar de vermogenspositie kijken we, net als bij de analyse van de exploitatie, zowel vooruit als terug. Zo heeft de ontwikkeling van de vermogenspositie vanaf 2016 meegewogen in onze beeldvorming over de verwachte ontwikkeling van de vermogenspositie in de periode 2020-2023. Voor een meerjarige uitspraak is de ontwikkeling van de vermogenspositie een belangrijk punt. Maar onze aandacht gaat in eerste instantie uit naar de kaders die de gemeente en de wetgever hebben geformuleerd en hoe de gemeente daar invulling aan geeft.

De ontwikkeling van de vermogenspositie geeft inzicht in de ontwikkeling van de financiële positie. Een sterke vermogenspositie zorgt ervoor dat je de investeringen kunt financieren / dekken met eigen financieringsmiddelen en daardoor weinig gevoelig bent voor renteontwikkelingen op de geld- en kapitaalmarkt. Gaat het financieel minder goed met de gemeente dan zien wij dat vaak terug in een afname van de algemene reserves. Bij overschotten is vaak sprake van groei van de algemene reserves.

De geldende regels

In artikel 10 van de verordening 212 Gemeentewet staat dat het college één keer in de vier jaar een (bijgestelde) nota reserves en voorzieningen aanbiedt ter vaststelling. In de begroting en jaarrekening zal er geen toerekening van rente over de reserves en voorzieningen aan de taakvelden plaatsvinden. De rente wordt ook niet als last en ook niet als baat in de exploitatie opgenomen. In de nota wordt verder ingegaan op de vorming en besteding van reserves en voorzieningen. Bij het instellen van een bestemmingsreserve voor een investeringsvoornemen wordt minimaal ingegaan op het specifieke doel van de reserve, de voeding van de reserve, de maximale hoogte van de reserve en de maximale looptijd. En als een bestemmingsreserve voor een investeringsvoornemen binnen de aangegeven maximale looptijd niet heeft geleid tot een investering, valt de bestemmingsreserve vrij en wordt deze aan de algemene reserve toegevoegd.

Nota reserves en voorzieningen

De nota reserves en voorzieningen is door de raad vastgesteld in december 2018. In de nota wordt ingegaan op het doel en de wettelijke kaders. Verder wordt ingegaan op de reserves en voorzieningen, de functies van reserves (de bufferfunctie, de bestedingsfunctie en de egalisatiefunctie) en de randvoorwaarden voor het instellen van reserves en voorzieningen. Daarnaast wordt uitgebreid ingegaan op alle reserves en voorzieningen.

In de nota wordt ook een relatie gelegd met de nota Risicomanagement en Weerstandsvermogen. Het weerstandsvermogen is bedoeld voor het incidenteel opvangen van mogelijke risico's en toekomstige financiële tegenvallers, waarvoor geen bestemmingsreserves of voorzieningen bestaan. Hierdoor komt de continuïteit van de gemeentelijke taken niet in gevaar. De algemene reserve is de belangrijkste component van het weerstandsvermogen van Voerendaal.

De gemeente hanteert een ratio weerstandsvermogen maar daarnaast staat in de nota reserves en voorzieningen dat de gemeente als norm voor de minimale omvang van de algemene reserve uitgaat van 10% van de uitgaven van de gemeente gebaseerd op het jaarlijks begrotingstotaal. Voor meer informatie over weerstandsvermogen en risicobeheersing verwijzen wij naar paragraaf 4.2.

Voerendaal heeft per 1 januari 2020 algemene reserves van ca. € 4 miljoen. In de paragraaf staat dat naast de berekende ratio ook de omvang van het vrij aanwendbare deel van de algemene reserve € 3,864 miljoen ruim voldoende is afgezet tegen de minimaal gewenste hoogte van de algemene reserve, bepaald op 10% van de uitgaven van de gemeente conform het jaarlijkse begrotingstotaal, zijnde € 2,6 miljoen. In de nota reserves en voorzieningen staat zowel de ratio weerstandsvermogen alsook de 10% van de uitgaven conform het jaarlijkse begrotingstotaal beschreven. In de nota weerstandsvermogen en risicobeheersing staat alleen de ratio weerstandsvermogen beschreven.

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

In tabel 3.2.2 staan de geraamde standen van reserves en voorzieningen uit de begroting 2020 en meerjarenraming 2021-2023. Dit zijn steeds cijfers per 1 januari van het jaar.

Tabel 3.2.1 Terugblik reserves en voorzieningen 2016-2019, stand per 31-12 (bedragen * € 1)

Jaar	R2016	R2017	R2018	R2019
Algemene reserve	3.974.116	3.090.633	4.389.200	4.030.517
Bestemmingsreserves	13.360.601	16.362.126	15.058.206	14.949.871
Gerealiseerd resultaat	2.682.870	1.670.936	483.303	756.325
Voorzieningen	3.290.273	3.024.211	2.481.047	2.657.161
Totaal	23.199.991	24.052.334	22.411.755	22.393.874

Tabel 3.2.1 laat zien dat:

- de algemene reserve een grote, op één na de grootste, reserve is. In de jaarrekening 2019 bestaan de reserves voor meer dan 21% uit de algemene reserve. De reserve daalt in 2017 fors maar stijgt het jaar daarop nog forser. Dit heeft onder andere te maken, buiten de resultaatbestemming 2016, met een onttrekking van € 3,5 miljoen die is toegevoegd aan de reserve afschrijving activa ter dekking van de kapitaallasten van de Open Club in Klimmen en een onttrekking uit de egaliseringsreserve belastingtarieven van € 200.000 ter dekking van de verlaging van het OZB-tarief. In 2018 stijgt de algemene reserve weer fors. Dit wordt met name veroorzaakt door de bestemming van het jaarrekeningsaldo (€ 1.339.000). En in 2019 daalt de algemene reserve wederom licht. Dit heeft onder andere met de volgende onttrekkingen te maken; branding, functionele integratie, bijdrage kerkbesturen, dotatie reserve duurzaamheid, inhuur leerwerkplek buitendienst, afboeken boekwaarde te slopen chalets Haspengouw en visie verkeersstromen;
- de bestemmingsreserves stijgen in 2017 fors, ca. € 3 miljoen. Dit wordt onder andere veroorzaakt door een lagere onttrekking bij de reserve krimp (€ 38.000), innovatiereserve (€ 38.000) en sociaal domein (€ 20.000). Daarnaast waren er een aantal onttrekkingen aan reserves niet begroot zoals reserve sociaal domein (€ 782.500) en toevoegingen aan de egaliseringsreserve belastingtarieven (€ 200.000) reserve AEN (€ 4.282.000) en egaliseringsreserve afvalstoffenheffing (€ 53.000). De daling in 2018 bij de bestemmingsreserves wordt enerzijds veroorzaakt door lagere onttrekkingen bij de reserves krimp, reserve Wsw, innovatiereserve, reserve overloop etc. Daarnaast was er de

onttrekking uit de reserve sociaal domein (€ 624.000) die oorspronkelijk niet begroot was. In 2019 blijft deze reserve nagenoeg gelijk;

- de voorzieningen laten in 2017 ten opzichte van 2016 een stabiel beeld zien. De daling in 2018 komt onder andere door onttrekkingen aan de voorzieningen riolen (€ 322.250), verplichtingen personeel uit dienst (€ 126.195), levensloopbestendig maken huurwoningen (€ 102.000). In 2019 daalt de voorzieningen. Dit heeft onder andere te maken met onttrekkingen aan de voorziening egalisatie riolen (€ 262.866) en de voorziening onderhoud gemeentelijke gebouwen (€ 454.639).

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

Jaar	B2020	B2021	B2022	B2023
Algemene reserve	3.940.000	3.864.000	3.864.000	3.864.000
Bestemmingsreserves	14.173.000	13.602.000	12.697.000	12.277.000
Voorzieningen	2.251.000	2.293.000	2.369.000	1.966.000
Totaal	20.364.000	19.759.000	18.930.000	18.107.000

Tabel 3.2.2 laat zien dat:

- de algemene reserve een vrij stabiel beeld te zien geeft;
- de bestemmingsreserves dalen. Dit heeft onder andere te maken met onttrekkingen ten laste van de reserve afschrijvingen, reserve domein, reserve duurzaamheid en de reserve krimp gelden;
- de voorzieningen de eerste twee jaar stijgen en in 2023 dalen. Dit komt onder andere de eerste twee jaar door grotere toevoegingen dan onttrekkingen aan de voorzieningen onderhoud gemeentelijke gebouwen, riolering en sporttoestellen gymzalen. De daling in 2023 heeft onder andere te maken met een flinke onttrekking aan de voorziening onderhoud gemeentelijke gebouwen en riolen.

Bij het verdiepingsonderzoek 2016 hebben we bij deze paragraaf de volgende aanbevelingen gedaan:

- leg een relatie tussen de nota reserves en voorzieningen en de programma's en beheerplannen;
- ga expliciet in op interne en externe ontwikkelingen en wat de consequenties zijn voor het beleid;
- besteed aandacht aan de relevante reserves en voorzieningen bij de programma's;
- geef eenduidig aan of de minimale hoogte van de algemene reserve, zolang deze nog niet op de ratio van 2 wordt gebaseerd, gebaseerd moet zijn op 10% van het genormeerde uitgavenniveau óf van het begrotingstotaal;
- ga in de begroting inhoudelijk in op de vermogenspositie en de toekomstige ontwikkelingen.

De gemeente heeft de eerste, derde en vierde aanbeveling opgevolgd. Met de tweede en vijfde aanbeveling heeft de gemeente niets gedaan, althans daar lezen wij niets over. De vijfde aanbeveling nemen wij wederom over.

Beoordeling

De begroting voldoet in grote lijnen aan de gestelde eisen in het BBV en de Financiële verordening van Voerendaal.

De gemeente heeft een nota reserves en voorzieningen waar zij haar beleids- en beheersmatige aspecten heeft opgenomen.

In de nota reserves en voorzieningen staat zowel de ratio weerstandsvermogen alsook de norm om de algemene reserve minimaal 10% van de uitgaven conform het jaarlijkse begrotingstotaal te laten zijn, beschreven. In de nota weerstandsvermogen en risicobeheersing daarentegen staat alleen de ratio weerstandsvermogen beschreven. Wij adviseren u in beide nota's dezelfde werkwijze te beschrijven.

Het inzicht op strategisch niveau kan vergroot worden door in te gaan op de algemene ontwikkeling van de vermogenspositie. Je kan hierbij denken aan het concreet benoemen van programma's waar reserves en voorzieningen een duidelijke rol spelen of aan ontwikkelingen in de vermogenssfeer die een rol (kunnen) spelen op het beleid.

De gemeente voldoet in ruime mate aan het BBV. Daarnaast heeft de gemeente in haar eigen verordening 212 bepaald dat de gemeente één keer in de vier jaar een (bijgestelde) nota aan de raad aanbiedt met een aantal inhoudelijke eisen. Ook aan haar eigen regels voldoet de gemeente.

Verder is er goede cijfermatige informatie met betrekking tot het vermogen.

Gezien de grootte van de gemeente en de risico's die de gemeente loopt c.q. kan lopen en het feit dat de gemeente met een ratio weerstandsvermogen werkt zijn wij van mening dat de algemene reserve, met de informatie die wij nú hebben, van voldoende niveau is.

Wij beoordelen de strategische stuurinformatie als voldoende en de tactische en operationele stuurinformatie als goed.

3.3. Analyse stuurinformatie

Conclusie

De stuurinformatie op strategisch en tactisch niveau waarover de raad beschikt, is gemiddeld goed en op operationeel niveau, is deze gemiddeld voldoende. In een aantal gevallen hebben we nog wel opmerkingen. Voor deze opmerkingen verwijzen we naar de paragrafen 3.1 en 3.2 en de zeven paragrafen van hoofdstuk 4.

Met de huidige stuurinformatie beschikt Voerendaal over voldoende tot goede instrumenten om financieel in control te kunnen zijn.

Op basis van onze analyse de volgende aanbeveling

- we hebben geen algemene aanbeveling met betrekking tot stuurinformatie. Voor zover we opmerkingen en aanbevelingen met betrekking tot stuurinformatie op specifieke onderdelen hebben, zijn die te vinden in de paragrafen 3.1 en 3.2 en de zeven paragrafen van hoofdstuk 4.

Stuurinformatie

Oordeel strategisch: Goed

Oordeel tactisch: Goed

Oordeel operationeel: Voldoende

Waarom onderzoek naar stuurinformatie?

Een gemeente is een complexe organisatie met een grote diversiteit aan producten en diensten.

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

Onderzoek en bevindingen

Ons onderzoek richt zich op de randvoorwaarden om in control te kunnen zijn. Dit doen we door met name te kijken naar 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. In de praktijk gebeurt dit door het vaststellen van de begroting, kadernota's en andere beleidsstukken. Het komt ook voor dat gemeenten paragrafen uit de begroting een kaderstellende functie laten vervullen. Dit kan omschreven worden 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 daarvan. De informatiebehoefte wordt bepaald, door de

informatie die nodig is, om de 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 begroting. Dit is informatievoorziening op operationeel niveau.

In ons onderzoek gaat de aandacht met name uit, naar die onderwerpen die voor de sturing op de financiële positie belangrijk zijn en bovendien bij elke gemeente voorkomen. In onderstaande tabel zijn de resultaten met betrekking tot stuurinformatie bij de gemeente Voerendaal samengevat. De gegevens stammen uit de paragrafen 3.1 en 3.2 en de zeven paragrafen van hoofdstuk 4.

Tabel 3.3.1 Resultaten onderzoek stuurinformatie begroting 2020

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

Aan het begin van de paragraaf hebben we het gewogen gemiddelde van al deze resultaten voor de drie niveaus vermeld. Op strategisch en tactisch niveau is de stuurinformatie gemiddeld goed en op operationeel niveau is deze voldoende.

De wegingsfactor om het gewogen gemiddelde te bepalen is in de laatste kolom opgenomen. We geven een zwaar gewicht aan het onderdeel 'begroting en meerjarenraming' en ook het onderdeel 'vermogen' laten we zwaarder meewegen dan de afzonderlijke onderdelen die in de zeven verschillende paragrafen aan de orde komen.

Op strategisch niveau beoordelen we de stuurinformatie 7 keer als goed en 2 keer als voldoende. De oordelen 'voldoende' hebben te maken met kaderstelling op dat onderdeel die niet geheel actueel of afgerond is. Bovendien is de relatie met de algemene kaderstelling in visiedocumenten, programmabegroting en dergelijke niet altijd duidelijk uitgewerkt.

De stuurinformatie op tactisch niveau beoordelen we 7 keer als gemiddeld goed en 2 keer als voldoende. Dit wil niet zeggen dat alles voor de 100% in orde is maar over het algemeen voldoet de gemeente in de meeste gevallen in ruime mate aan het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten en aan haar eigen verordening 212. Als er al verbeterpunten zijn hebben wij deze opgenomen in de paragrafen 3.1, 3.2 en hoofdstuk 4.

De operationele stuurinformatie hebben we 4 keer als gemiddeld goed beoordeeld, 3 keer als voldoende en 2 keer als onvoldoende. Ook hier geldt dat over het algemeen voldoende (meerjarige) cijfers zijn opgenomen om een beeld te krijgen van de financiële positie en risico's van de gemeente. Bij de paragrafen Begroting en Meerjarenraming, Onderhoud Kapitaalgoederen, Verbonden partijen ontbreekt het aan (meerjarige)cijfers (operationele stuurinformatie) in de paragraaf. Bij de paragrafen Bedrijfsvoering en Grondbeleid voldoet de gemeente niet aan de eisen uit het BBV. In beide paragrafen ontbreekt cijfermatige informatie.

In de paragrafen 3.1 en 3.2 en de zeven paragrafen van hoofdstuk 4 lichten we onze opmerkingen over de stuurinformatie uitgebreider toe.

3.4. Analyse Wet- en regelgeving

Conclusie

De gemeente voldoet aan belangrijke voorschriften zoals termijnen voor de begroting 2020 en jaarrekening 2018. Daarnaast past de gemeente het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) in het algemeen goed toe. De informatiewaarde kan op een aantal plaatsen worden vergroot. In hoofdstuk 4 zijn aanbevelingen gedaan voor die onderdelen van de paragrafen waar de financiële verordening en het BBV niet worden gevolgd. De gemeente geeft in ruime mate invulling aan wet- en regelgeving.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- zorg ervoor dat het college de raad alle verordeningen en nota's één keer in de vier jaar aanbiedt ter behandeling en vaststelling;
- in de verschillende paragrafen van de hoofdstukken 3 en 4 hebben we aanbevelingen gedaan over de toepassing van het BBV;
- geef uitvoering aan de onderzoeken ex artikel 213a Gemeentewet en rapporteer over de voortgang van de onderzoeken naar de doelmatigheid en doeltreffendheid en de uitputting van de bijbehorende budgetten.

Waarom onderzoek naar wet- en regelgeving?

Gemeenten moeten voldoen aan allerlei wet- en regelgeving. Vanuit financieel perspectief zijn met name die regels en wetten van belang die de gemeenteraad in zijn kaderstellende en controlerende taak ondersteunen. Vanuit onze toezichthoudende rol ligt de focus op termijnen van begroting en rekening, het navolgen van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten, aanwezigheid van de rekenkamerfunctie en de aanwezigheid van de verplichte verordeningen 212, 213 en 213a. Wanneer een gemeente niet aan wettelijke verplichtingen voldoet, kan dit reden zijn om de gemeente onder preventief toezicht te stellen.

Onderzoek en bevindingen

In ons onderzoek hebben we gekeken naar de termijnen van inzending van de begroting en de rekening. Niet-tijdige vaststelling en inzending van deze stukken had namelijk kunnen betekenen dat de begroting 2020 onder het preventieve toezicht was gesteld. Verder hebben wij gekeken naar de toepassing van het BBV. Naast de wettelijke regeling hebben wij ook de specifieke kaders getoetst waartoe de raad besloten heeft in de verplichte verordeningen 212, 213 en 213a.

Termijnen

De begroting 2020 is door de raad van Voerendaal vastgesteld op 7 november 2019 en is door Gedeputeerde Staten van de provincie Limburg ontvangen op 11 november 2019.

De jaarrekening 2018 is door de raad vastgesteld op 4 juli 2019 en door Gedeputeerde Staten van de provincie Limburg ontvangen op 9 juli 2019.

De gemeente voldoet voor beide documenten aan de wettelijke termijn van inzending van de artikelen 191 en 200 van de Gemeentewet.

Termijnen Beoordeling: goed
--

BBV

Volgens de voorschriften, het BBV, bestaat de begroting tenminste uit een beleidsbegroting, onderverdeeld in een programmaplan en paragrafen en uit een financiële begroting, onderverdeeld in een overzicht van baten en lasten en de toelichting alsmede de uiteenzetting van de financiële positie en de toelichting. De indeling van de rekening dient identiek te zijn aan die van de begroting.

Het BBV moet het elke gemeente mogelijk maken een begroting en jaarrekening te maken, waarmee de raad optimaal in staat is om zijn kaderstellende en controlerende taak uit te oefenen. Daarom bevat het BBV een aantal uitgangspunten en kwaliteitseisen. De vormgeving van de planning- en controlproducten wordt echter grotendeels aan de gemeenten overgelaten. Elke gemeente moet zelf bepalen met welke invulling van de begroting in haar situatie de kwaliteitseisen worden gerealiseerd.

Overigens is er gewerkt aan een aanpassing van het BBV. De eerste aanpassingen zijn al bij de begroting 2016 van kracht geworden, maar het grootste deel van de wijzigingen is voor het eerst bij de begroting 2017 verplicht gesteld.

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

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

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

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

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

Op deze plaats zijn we meer in detail dan in de paragrafen van hoofdstuk 3 en 4 nagegaan of de begroting 2020 van Voerendaal conform de relevante bepalingen uit het BBV is opgesteld. We hebben de volgende afwijkingen vastgesteld zonder uitputtend te willen zijn:

- in artikel 8, lid 1 b tot en met e. Hierin is bepaald dat het programmaplan, een onderdeel van de beleidsbegroting, een overzicht van de algemene dekkingsmiddelen bevat, een overzicht van de kosten van overhead, het bedrag voor de heffing voor de vennootschapsbelasting en het bedrag voor onvoorzien. De gemeente heeft bij de Financiële begroting bovengenoemde onderdelen opgenomen;
- in artikel 8, lid 5 staat dat het overzicht algemene dekkingsmiddelen ten minste de lokale heffingen (waarvan de bestedingen niet gebonden zijn), algemene uitkering, dividend, saldo van de

financieringsfunctie en overige algemene dekkingsmiddelen bevat. Deze informatie wordt niet apart gegeven met betrekking tot de onderdelen dividend en het saldo van de financieringsfunctie;

- in artikel 11, lid 2 wordt onder e aangegeven dat er een beoordeling van de onderlinge verhouding tussen de kengetallen in relatie tot de financiële positie moet zijn. Deze ontbreekt in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing;
- in artikel 12, lid 2 wordt onder b aangegeven dat in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen de uit het beleidskader voortvloeiende financiële consequenties moeten worden weergegeven. Deze gegevens zijn in de paragraaf niet opgenomen;
- in artikel 15, lid 2 wordt onder c moet de verwachte omvang van het eigen vermogen en het vreemd vermogen van de verbonden partij aan het begin en aan het eind van het begrotingsjaar vermeld worden. Wij zien bij een aantal verbonden partijen geen bedragen staan (n.b.) bij eigen en / of vreemd vermogen;
- in artikel 15, lid 2 wordt onder d aangegeven dat de verwachte omvang van het financiële resultaat van de verbonden partij in het begrotingsjaar moet worden opgenomen. Deze informatie ontbreekt bij de meeste verbonden partijen;
- in artikel 16, onder a wordt aangegeven dat in de paragraaf grondbeleid een visie in relatie tot de doelstellingen van de programma's in de begroting moet zijn opgenomen. Deze visie ontbreekt in de paragraaf;
- in artikel 16, onder b staat dat in de paragraaf grondbeleid moet worden aangegeven hoe de gemeente het grondbeleid uitvoert. Deze informatie ontbreekt in de paragraaf;
- in artikel 16, onder c staat dat er een actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie in de paragraaf moet zijn opgenomen. Deze informatie ontbreekt;
- in artikel 16, onder d staat dat er een onderbouwing moet worden opgenomen van de geraamde winstnemning. Deze informatie ontbreekt;
- in artikel 16, onder e staat dat de beleidsuitgangspunten omtrent de reserves voor grondzaken in relatie tot de risico's van de grondzaken in de paragraaf moet worden opgenomen. Deze informatie ontbreekt ook;
- in artikel 23, onderdeel d wordt om de ontwikkeling van het EMU-saldo voor de drie jaren volgend op het begrotingsjaar gevraagd. Deze informatie ontbreekt.

Zoals al geschreven zijn we bij deze inventarisatie van afwijkingen erg op de letter gaan controleren. Wij tillen echter in de regel niet zwaar aan een andere plaats voor bepaalde informatie. Daarom zijn wij ondanks de geconstateerde afwijkingen van oordeel dat in de begroting 2020 van Voerendaal het BBV gemiddeld **voldoende** wordt gevolg en toegepast. Voor een deel van de afwijkingen betreft het informatievragen die met de vernieuwing van het BBV aan de voorschriften zijn toegevoegd. We weten dat de aanpassing vanaf de begroting 2017 aan het vernieuwde BBV veel inspanning van de gemeenten heeft gekost maar anno 2020 zijn wij van mening dat de gemeente deze wijzigingen gerealiseerd moet hebben.

Minstens net zo belangrijk als het voldoen aan de technische vereisten van het BBV is echter het antwoord op de vraag of de begroting de raad goed ondersteunt bij kaderstelling en controle. Wat is de informatiewaarde van de begroting voor de raad?

De provincie als toezichthouder kan die vraag natuurlijk niet beantwoorden. Dat kan alleen de raad. Wel kunnen wij nagaan of de begroting informatie bevat over aspecten die volgens het BBV de raad ondersteunt bij zijn kaderstellende en controlerende taak.

Los van de inhoudelijke punten die in de begroting te vinden moeten zijn, gaat het om zaken als 'goed leesbaar', 'consistent', 'toegankelijk' en 'begrijpelijk'. In het algemeen vinden wij dat de begroting van Voerendaal voldoende aan deze eisen voldoet. Voor dat oordeel kunnen we ook verwijzen naar onze beoordeling van de operationele stuurinformatie (paragraaf 3.3 en voor de verschillende onderdelen in de paragrafen 3.1, 3.2 en 4.1 tot en met 4.7). Van de negen beoordelingen scoort de gemeente 4 keer goed, 3 keer voldoende en 2 keer onvoldoende.

BBV

Beoordeling: voldoende

Financiële verordening ex artikel 212 Gemeentewet

Bij de begroting 2020 is de Financiële verordening van december 2016 van toepassing. Deze verordening in werking getreden op 1 januari 2017. In de verordening geeft de raad de uitgangspunten voor de begroting en verantwoording, het financieel beleid en de financiële organisatie en het financieel beheer. Deze uitgangspunten zijn van strategisch belang voor de financiële huishouding van de gemeente.

Het is van belang dat de gemeente handelt conform haar eigen regelgeving. De gemeente heeft bij de jaarrekeningen 2017 tot en met 2019 een goedkeurende controleverklaring voor getrouwheid en rechtmatigheid gekregen. De gemeente heeft een beheersingsmechanisme waarmee naleving van alle wet- en regelgeving in belangrijke mate wordt gewaarborgd. Voerendaal voert in zijn algemeenheid de verordening goed uit. Hier verwijzen wij naar hoofdstuk 4 voor de verbeterpunten.

Controleverordening ex artikel 213 Gemeentewet

In september 2011 is de verordening 213 Gemeentewet geactualiseerd en vastgesteld. Met deze verordening heeft de raad de regels vastgesteld voor de controle op het financiële beheer en op de inrichting van de financiële organisatie. De gemeente stelt jaarlijks een controleprotocol en een normenkader voor de accountantscontrole van de jaarrekening vast. Met dit controleprotocol geeft de raad de accountant toetsingscriteria voor zijn controle op de rechtmatigheid. Wij zijn van mening dat de gemeente haar verordening goed uitvoert.

Verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid ex artikel 213a Gemeentewet

Ook deze verordening is door de gemeente in september 2011 geactualiseerd en vastgesteld. In 2009 heeft de destijds verantwoordelijke staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties laten weten dat zij een voorstel tot schrappen van artikel 213a Gemeentewet in procedure zou brengen. Doel was om het artikel op het moment dat in 2010 de nieuwe raden van start zouden gaan, uit de Gemeentewet gehaald te hebben. Dat is echter nooit gebeurd en begin 2013 heeft de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties laten weten dat hij artikel 213a wil handhaven. Volgens artikel 213a Gemeentewet moet elke gemeente een verordening hebben waarin de onderzoeken naar doelmatigheid en doeltreffendheid zijn geregeld. Daaraan voldoet Voerendaal.

Maar de gemeente handelt niet naar de geest van de wet beschreven in artikel 213a Gemeentewet. Er wordt in de paragraaf Bedrijfsvoering niet ingegaan op de onderzoeken ex artikel 213a van de Gemeentewet. Zoals al aangegeven is de verordening 213a Gemeentewet door de raad vastgesteld in september 2011. Daar staat in dat het college de doelmatigheid en / of doeltreffendheid van (onderdelen

van) organisatie-eenheden van de gemeente en de uitvoering van taken door de gemeente onderzoekt. Verder staat in de verordening dat het college in de paragraaf Bedrijfsvoering van de begroting aangeeft welke onderzoeken hij voornemens is uit te voeren en geeft daarbij globaal aan het object van het onderzoek, de reikwijdte van het onderzoek en de doorlooptijd van het onderzoek. Daarbij wordt ook aangegeven welke budgetten in de begroting zijn opgenomen voor de uitvoering van de onderzoeken. In de jaarrekening wordt in de paragraaf bedrijfsvoering over de voortgang gerapporteerd van de onderzoeken naar de doelmatigheid en doeltreffendheid en de uitputting van de bijbehorende budgetten. Hier voldoet de gemeente op dit moment niet aan. Wij adviseren de gemeente weer uitvoering te geven aan onderzoeken naar de doelmatigheid en doeltreffendheid en de uitputting van de bijbehorende budgetten conform de verordening 213a Gemeentewet en in de paragraaf Bedrijfsvoering daar aandacht aan te besteden

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 verantwoordingsofzet 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 Voerendaal 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

De gemeente heeft geen aparte nota Lokale heffingen. In het raadsakkoord 2018-2022 is bepaald dat Voerendaal ernaar streeft om te blijven behoren tot de gemeenten in Zuid-Limburg waar de woonlasten en belastingdruk in relatie zijn met het voorzieningenniveau en tevens lager in vergelijking met omliggende gemeenten. In de paragraaf wordt ook ingegaan op de beleidskaders.

Het is een zeer uitgebreide en informatieve paragraaf. Er is ingegaan op de rechtsgronden, het beleid, de gehanteerde tarieven en geraamde opbrengsten, lastendruk en het kwijscheldingsbeleid.

De nieuwe eis in het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) om een goed inzicht te geven in de kosten en opbrengsten van tarieven die hoogstens 100% kostendekking mogen hebben, is in de paragraaf goed toegepast. Dit is toegepast bij riolering, afvalstoffenheffing en burgerzaken.

Met deze paragraaf is het ontbreken van een nota lokale heffingen geen gemis.

Slechts op enkele ondergeschikte punten hebben we bij deze paragraaf een kanttekening kunnen plaatsen. Deze hebben we hieronder als aanbeveling opgenomen.

De balk aan het begin van deze paragraaf maakt ons positief oordeel over de paragraaf duidelijk. De stuurinformatie op alle drie niveaus beoordelen we als goed.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- neem de geraamde opbrengsten ook voor de jaren van de meerjarenraming op;
- leg in de paragraaf een relatie met de programma's in de begroting en ga expliciet in op ontwikkelingen.

Waarom onderzoek naar de lokale heffingen?

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

Onderzoek en bevindingen

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

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

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

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

De geldende regels

In het BBV gaat artikel 10 over de paragraaf lokale heffingen in de begroting. Volgens dit artikel moet de paragraaf lokale heffingen ten minste ingaan op:

- de geraamde inkomsten;
- het beleid voor de lokale heffingen;
- een globaal overzicht van de heffingen, waarbij de kostendekkendheid, indien relevant, aan wordt gegeven;
- de lokale lastendruk;
- het kwijtscheldingsbeleid.

De eis om inzicht te geven in de kostendekking geldt vanaf de begroting 2017.

In het raadsakkoord 2018-2022 staat dat Voerendaal erna streeft om te blijven behoren tot de gemeenten in Zuid-Limburg waar de woonlasten en belastingdruk in relatie zijn met het voorzieningenniveau en tevens lager in vergelijking met omliggende gemeenten. De gemeente past de stijging van de OZB aan op basis van de mogelijkheden die het meerjarensaldo biedt en kijkt naar manieren om minder uitgaven te realiseren.

In de verordening 212 zijn geen nadere eisen gesteld ten aanzien van lokale heffingen.

In de verordening 212 staat in artikel 13 dat het college de raad jaarlijks een voorstel doet voor de hoogte van de van toepassing zijnde gemeentelijke tarieven voor belastingen, heffingen en rechten zoals bedoeld in de Gemeentewet.

Er is geen nota lokale heffingen.

De informatie in de paragraaf lokale heffingen in de begroting 2020

In de paragraaf wordt ingegaan op de rechtsgronden van gemeentelijke belastingen, beleid ten aanzien van lokale heffingen, de gehanteerde tarieven en geraamde opbrengsten 2020, ontwikkeling van de lokale lastendruk, een beschrijving van het kwijtscheldingsbeleid en in de begroting opgenomen tarieven lokale heffingen 2020-2023.

Daarnaast is een toelichting opgenomen ten aanzien van de toeristenbelasting, hondenbelasting, de afvalstoffenheffing, de rioolheffing, marktgelden, leges en lijkbezorgingsrecht.

Naast de toelichting is ook de ontwikkeling van de totale lastendruk weergegeven. Hierbij is de lastendruk voor eenpersoons- en meerpersoonshuishouden gepresenteerd en ook de lastendruk van gemeenten binnen Parkstad. Daarnaast is de ontwikkeling van de lastendruk voor Voerendaal voor de jaren 2019-2023 weergegeven.

Voor de jaren 2015 tot en met 2019 is inzicht geboden in kwijtscheldingsverzoeken en verleende kwijtschelding (bedragen). Het kwijtscheldingsbeleid is in de paragraaf ook toegelicht.

Op pagina 54 van de begroting heeft de gemeente alleen voor het begrotingsjaar de opbrengsten vermeld. Voor de jaren van de meerjarenraming ontbreken deze opbrengsten. Op pagina 55 is wel een meerjarige doorkijk gepresenteerd van de belangrijkste (OZB, rioolheffing en afvalstoffenheffing) belastingtarieven en belastingopbrengsten

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

Bij de eigenaren komt de lastendruk 2020 in Voerendaal op € 941,83 uit. Het Limburgs gemiddelde is € 786,31.

De gemeente staat daarmee op plaats 2 (op plaats 1 staat de gemeente met de hoogste lastendruk). Voor de huurders is de lastendruk 2020 in de gemeente € 539,00. In Limburg is dat voor 2020 gemiddeld € 332,87. Voerendaal staat daarmee op plaats 1 (ook hier geldt dat op plaats 1 de gemeente staat met de hoogste lastendruk). De lastendruk voor eigenaren en huurders ligt in Voerendaal 2020 boven het Limburgs gemiddelde.

Conclusies en beoordeling

Volgens het BBV dient de paragraaf inzicht te bieden in de geraamde inkomsten, het beleid ten aanzien van lokale heffingen, een overzicht op hoofdlijnen van de diverse heffingen, een aanduiding van de lokale lastendruk en een beschrijving van het kwijtscheldingsbeleid.

De gemeente heeft in haar verordening 212 geen extra eisen gesteld aan de informatie die door het college in de paragraaf lokale heffingen moet worden opgenomen.

De paragraaf bevat veel informatie over de lokale heffingen. In de breedte, want alle lokale heffingen komen aan de orde, alleen al door de vermelding in het overzicht met de opbrengsten. En in de diepte door bij de bepaling van de kostendekking van de tarieven Burgerzaken uitgebreid de relevante gegevens te presenteren.

De conclusie is dat Voerendaal het BBV goed toepast.

Bij het verdiepingsonderzoek 2016 hebben we bij deze paragraaf de volgende twee aanbevelingen gedaan:

- leg in de paragraaf een relatie met de programma's in de begroting en ga explicieter in op ontwikkelingen;

- verbeter het inzicht door (naast de procentuele toename) ook de opbrengstramingen en de economische waarde van woningen en niet woningen op te nemen.

Wij constateren dat met de eerste aanbeveling in de begroting 2020 niets is gedaan. De tweede aanbeveling is wel verwerkt in de paragraaf behalve de economische waarde van woningen en niet-woningen.

Wij kijken ook naar de stuurinformatie die de raad heeft op dit terrein.

Voor wat betreft de stuurinformatie vinden we deze op strategisch niveau gemiddeld goed. Hoewel er geen nota lokale heffingen is, worden er in het raadsakkoord en in de paragraaf zelf voldoende kaders gesteld. Op tactisch niveau vinden we stuurinformatie ook goed, omdat de eisen in het BBV goed worden toegepast. In de verordening 212 zijn geen nadere eisen gesteld. Ook de stuurinformatie op operationeel niveau beoordelen wij als gemiddeld goed. De paragraaf geeft veel informatie. In de paragraaf missen we alleen de relatie met de programma's plus de opbrengstenramingen voor de meerjarenraming.

4.2. Weerstandsvermogen en risicobeheersing

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

Conclusie

De raad heeft in juli 2017 de nota Risicomanagement en Weerstandsvermogen behandeld en vastgesteld. De gemeente gaat in de paragraaf uitvoerig in op het beleid, de weerstandscapaciteit, de risico's en het weerstandsvermogen.

De gemeente heeft in de nota een norm opgenomen voor de ratio weerstandsvermogen. In de paragraaf geeft de gemeente aan dat voor het begrotingsjaar 2020 de ratio voor het incidentele (940,20) en structurele (0,46) weerstandsvermogen gehaald wordt. De gemeente heeft als norm 2,0 vastgesteld.

De gemeente voldoet in ruime mate aan de eisen uit het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) en aan haar eigen verordening 212.

De gemeente heeft in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing de vijf verplichte financiële kengetallen opgenomen. Deze kengetallen moeten met name de raad een beter beeld geven van de financiële positie van de gemeente. Voerendaal geeft een toelichting per kengetal. Maar er is geen beoordeling van de onderlinge verhouding tussen de kengetallen en de financiële positie gegeven, terwijl artikel 11 van het BBV daar wel naar vraagt.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- maak de relaties tussen het weerstandsvermogen en risicobeheersing en de programma's inzichtelijk en benoem relevante ontwikkelingen;
- breng de stille reserves in beeld en formuleer hier beleid voor;
- geef vanaf de jaarrekening 2019 en begroting 2021 een beoordeling van de onderlinge verhouding tussen de kengetallen in relatie tot de financiële positie.

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's¹ 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

¹ Alle risico's waarvoor geen voorzieningen zijn gevormd, óf die niet tot afwaardering van activa hebben geleid. En die van materiële betekenis kunnen zijn in relatie tot het balanstotaal of de gemeentelijke financiële positie.

gaan. Of de gemeente zich bijvoorbeeld wil verzekeren en/of de aanwezige weerstandscapaciteit in dat licht moet worden verhoogd of verlaagd.

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

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

Volgens artikel 11 van het BBV moeten in de paragraaf weerstandscapaciteit en risico's zijn geïnterpreteerd en beleid zijn geformuleerd.

Onderzoek en bevindingen

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

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

De geldende regels

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

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

In de verordening 212 zijn geen nadere eisen gesteld aan de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing.

Ook in het raadsakkoord 2018-2022 is niet ingegaan op het onderwerp in deze paragraaf. Wel heeft de gemeente een nota risicomanagement en weerstandsvermogen 2017 vastgesteld. Deze is door de raad vastgesteld in juli 2017. In deze nota is het beleid geformuleerd rond weerstandsvermogen en is uitgebreid stilgestaan bij het goed en actueel in beeld hebben van de risico's. Er is ingegaan op de werkwijze hoe risico's gekwantificeerd dienen te worden met een inschatting van de kans dat risico's zich

voordoen. In deze nota en in de nota reserves en voorzieningen is er een streefwaarde aangegeven dat de ratio 2 'beschikbare weerstandscapaciteit / benodigde weerstandscapaciteit' moet bedragen. Daarnaast is aangegeven dat de minimaal gewenste hoogte van de algemene reserve 10% van de uitgaven van de gemeente moet bedragen conform het jaarlijks begrotingstotaal. De implementatie van risicomanagement is ingebed binnen de programma's en geborgd binnen de werkprocessen.

De informatie in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing in de begroting 2020

Voerendaal heeft in 2017 de nota weerstandsvermogen en risicobeheersing geactualiseerd en vastgesteld. In de paragraaf wordt ingegaan op de beleidskaders, de risico's, de weerstandscapaciteit en de financiële kengetallen. Hieronder gaan we op elk onderdeel in.

De gemeente gaat in de paragraaf in op de beleidskaders, concreet op de nota reserves en voorzieningen 2019 die de raad in december 2018 heeft vastgesteld en op de nota weerstandsvermogen en risicobeheersing 2017 die de raad heeft vastgesteld. De laatste nota leidt tot de volgende doelstellingen; kaderstelling van de raad en het formuleren van beleidsuitgangspunten, inzicht in en reduceren van de gevolgen van risico's en het voldoen aan wet- en regelgeving. De gemeente heeft in beide nota's aangegeven dat de streefwaarde van de ratio weerstandsvermogen 2 bedraagt. Voerendaal heeft bij de vaststelling van de nota reserves en voorzieningen in december 2018 een weerstandsratio van 2 genoemd voor de minimale omvang van de algemene reserve. Hierbij is ook aangegeven dat de inzet van de algemene reserve dient te worden beperkt als de ratio zich in de richting van '1' beweegt.

De gemeente geeft in de paragraaf een overzicht van de belangrijkste risico's en deze zijn naar soort gerecapituleerd. Daar blijkt uit dat er voor € 5.000 aan incidentele risico's zijn en voor € 221.250 aan structurele risico's. De gemeente heeft bij zowel de incidentele als de structurele risico's een onzekerheidsfactor van 0,25 toegevoegd omdat het volgens de gemeente een utopie is om te veronderstellen dat 100% van de geïnventariseerde risico's in beeld gebracht kan worden. Dus voor het bepalen van de benodigde weerstandscapaciteit wordt uitgegaan van de geïnventariseerde risico's vermenigvuldigd met een factor van 1,25.

De gemeente heeft de belangrijkste risico's in de paragraaf ook tekstueel beschreven. Het is voor ons als toezichthouder moeilijk om te bepalen, in welke mate de opgesomde risico's van de gemeente een volledig en actueel beeld geven (en daarmee een uitspraak te doen over de kwaliteit van het gepresenteerde beeld van de risico's). Niet alle gemeenten lopen immers dezelfde risico's. Er is ook geen algemene norm voor de relatie tussen de risico's en de weerstandscapaciteit. Juist daarom is het proces om te komen tot een kwalitatief goed risicomanagement erg belangrijk.

Wij hebben over het kwantificeren van de risico's nog een algemene opmerking. Naast het in kaart brengen van de risico's is het ook belangrijk dat er in de paragraaf een totaaloverzicht wordt opgenomen van alle risico's inclusief de kwantificering (kans x effect = financieel risico). Voerendaal heeft in een overzicht de risico's per risico met het financieel risico in kaart gebracht. Wij constateren dat er bij de risico's in de begroting 2020 een drietal pm-posten zijn opgenomen. Wij zijn van mening dat alle risico's gekwantificeerd moeten worden.

We kunnen onderscheid maken tussen incidentele en structurele weerstandscapaciteit. Met het eerste bedoelen we het vermogen om calamiteiten en andere eenmalige tegenvallers op te kunnen vangen, zonder dat dit invloed heeft op de voortzetting van de gemeentelijke taken op het geldende niveau.

Met de structurele weerstandscapaciteit worden de middelen bedoeld, die permanent ingezet kunnen worden om tegenvallers in de lopende exploitatie op te vangen, zonder dat dit ten koste gaat van de uitvoering van bestaande taken. De gemeente gaat in de paragraaf bij incidentele weerstandscapaciteit uit van het vrij aanwendbare deel van de algemene reserve en de vrij aanwendbare deel van de bestemmingsreserve, de stelpost onvoorzien en de stille reserves. De structurele weerstandscapaciteit bestaat uit ruimte in de begroting en de onbenutte belastingcapaciteit.

In ons nieuw Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader 2020 staat dat met ingang van de begroting 2020 de incidentele weerstandscapaciteit kan bestaan uit de algemene reserve, onvoorzien incidenteel, stille reserves en incidentele begrotingsruimte. De structurele weerstandscapaciteit kan bestaan uit de onbenutte belastingcapaciteit, onvoorzien structureel en structurele begrotingsruimte.

In de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing van de begroting 2020 heeft u bij de incidentele weerstandscapaciteit de post 'vrij aanwendbaar deel bestemmingsreserves' opgenomen. Dit is zoals hierboven aangegeven sinds de begroting 2020 niet meer toegestaan. Bestemmingsreserves zijn reserves waaraan de raad een bepaalde bestemming heeft gegeven (artikel 43 BBV).

Het is denkbaar dat onder de bestemmingsreserves zich middelen bevinden waarvan het specifieke bestedingsdoel van algemene aard is of dat de middelen al voor langere tijd beschikbaar zijn zonder dat er zicht is op daadwerkelijke uitvoering van de beoogde bestemming. In die gevallen is een heroverweging tot overheveling van deze middelen naar de algemene reserve te rechtvaardigen. Bij deze situaties gaat de toezichthouder ervan uit dat de gemeente met het oog op juiste beeldvorming over de beschikbare incidentele capaciteit zelf de afwegingen zal maken of hiertoe moet worden overgegaan. Deze post corrigeren wij dan ook als incidentele weerstandscapaciteit.

De gemeente geeft in de paragraaf aan dat de incidentele ratio 940 bedraagt en de structurele ratio 0,46. De daling van het incidentele weerstandsvermogen ten opzichte van de begroting 2019 wordt met name veroorzaakt door de onttrekking van het tekort binnen het sociaal domein bij de jaarrekening 2018. De hoge incidentele ratio weerstandsvermogen is onder meer het resultaat van het lage aantal gekwantificeerde risico's en de hoge algemene reserve. Het bedrag dat aan risico's is geïnventariseerd komt ons bijzonder laag over omdat vergelijkbare gemeenten aanzienlijke hogere bedragen daarvoor vermelden.

De gemeente heeft in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing de vijf verplichte financiële kengetallen opgenomen. Deze kengetallen moeten met name de raad een beter beeld geven van de financiële positie van de gemeente. Voerendaal geeft een toelichting per kengetal. Maar er is geen beoordeling van de onderlinge verhouding tussen de kengetallen en de financiële positie gegeven. In artikel 11 van het BBV wordt hier wel naar gevraagd. Wij adviseren u vanaf de jaarrekening 2019 en begroting 2021 daar aandacht aan te besteden.

Bij het verdiepingsonderzoek 2016 hebben we bij deze paragraaf de volgende aanbevelingen gedaan:

- actualiseer en breng de kaderstelling rondom weerstandsvermogen en risicobeheersing bij elkaar;
- benoem maatregelen waaraan moet worden voldaan als de weerstandsratio te laag wordt.

Formuleer ook beleid als de ratio hoger is dan nodig/gewenst;

- maak de relaties tussen het weerstandsvermogen en risicobeheersing en de programma's inzichtelijk en benoem relevante ontwikkelingen;
- breng de stille reserves in beeld en formuleer hier beleid voor;
- geef ook de meerjarige verwachtingen weer voor de incidentele weerstandscapaciteit en de risico's en licht deze inhoudelijk toe.

Wij constateren dat de eerste, tweede en de vijfde aanbeveling zijn opgevolgd door de nota te actualiseren en door de meerjarige verwachtingen voor de weerstandscapaciteit in de paragraaf weer te geven. Omtrent de overige twee aanbevelingen constateren wij dat daar niets mee gedaan is, althans wij lezen daar niets over. Deze aanbevelingen zullen wij wederom overnemen omdat wij van mening zijn dat deze aanbevelingen van toegevoerde waarde zijn.

Wij kijken ook naar de stuurinformatie die de raad heeft op dit terrein.

De stuurinformatie op strategisch, tactisch en operationeel niveau is gemiddeld goed. De gemeente heeft een actuele nota weerstandsvermogen en risicobeheersing waar de kaderstelling is verwoord. Op tactisch niveau scoort de gemeente ook gemiddeld goed omdat de paragraaf nagenoeg geheel voldoet aan het BBV en de eigen verordening 212 stelt geen nadere eisen ten aanzien van weerstandsvermogen en risicobeheersing. De paragraaf geeft een goed inzicht in de incidentele en structurele weerstandscapaciteit en ook in de risico's. Daarom beoordelen wij de operationele stuurinformatie als gemiddeld goed.

Het bedrag dat aan risico's is geïnteriseerd komt ons bijzonder laag over omdat vergelijkbare gemeenten aanzienlijke hogere bedragen daarvoor vermelden. Dat verklaart ook de zeer hoge incidentele ratio weerstandsvermogen.

4.3. Onderhoud kapitaalgoederen

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

Conclusie

Voerendaal heeft in het raadsakkoord 2018-2022 aangegeven dat het de ambitie van de gemeente is om te streven naar vitale kernen, die bereikbaar zijn en die ingericht zijn op de toekomst; duurzaamheid speelt hierin een centrale rol om de gevolgen van klimaatverandering de baas te zijn. Groen is essentieel voor klimaatbestendige en duurzame kernen. Waar mogelijk wordt groen aangebracht in de straten en op de pleinen om te werken aan klimaatbestendige kernen.

De gemeente gaat in de paragraaf in op de kapitaalgoederen wegen, openbare verlichting, water en riolering, openbaar groen en gebouwen. Dit zijn ook de kapitaalgoederen waar volgens het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) de gemeente in de paragraaf op in moet gaan.

Voerendaal geeft in de paragraaf voldoende informatie over het areaal, exploitatiebudgetten en het kwaliteitsniveau. Het inzicht zou verbeterd kunnen worden door iets te schrijven over achterstallig onderhoud. Ook als er geen achterstallig onderhoud is, is dat relevante informatie.

De gemeente geeft in de paragraaf aan dat het plan wegen eind 2019 / begin 2020 aan de raad wordt voorgelegd ter vaststelling. Dit is nog niet gebeurd.

Het STRIP 1.1 zou ook geactualiseerd worden maar is op dit moment ook nog niet geactualiseerd.

De gemeente heeft het Watertakenplan 2020-2024 in december 2019 vastgesteld. Dit ter vervanging van het vGRP 2015-2019. Ook heeft de gemeente in december 2016 het MOP 2017-2026 vastgesteld.

Het Groenbeheerplan 2016-2020 en het plan Openbare verlichting zijn door de raad vastgesteld in april 2016.

Aandachtspunt is het actualiseren van de plannen wegen en STRIP 1.1. Daarnaast moeten de plannen groenbeheerplan, openbare verlichting en het MOP eind 2020 geactualiseerd worden. Hiervoor gaan wij een aanbeveling opnemen. De gemeente schrijft ook in haar eigen verordening dat alle plannen één keer in de vier jaar aan de raad worden voorgelegd. De gemeente voldoet in ruime mate aan het BBV en aan haar eigen verordening 212.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- actualiseer de plannen wegen en STRIP;
- actualiseer eind 2020 de plannen groenbeheerplan en openbare verlichting;
- ga in de paragraaf in op achterstallig onderhoud voor alle kapitaalgoederen;
- ga in op de toereikendheid van de budgetten voor onderhoud en vervanging afgestemd op de door de raad vastgestelde kaders en de meerjarige effecten.

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

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

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

De geldende regels

Voerendaal gaat in het raadsakkoord 2018-2022 ook in op kapitaalgoederen.

Er wordt bijvoorbeeld aangegeven dat het de ambitie van de gemeente is om te streven naar vitale kernen, die bereikbaar zijn en die ingericht zijn op de toekomst; duurzaamheid speelt hierin een centrale

rol om de gevolgen van klimaatverandering de baas te zijn. Groen is essentieel voor klimaatbestendige en duurzame kernen. Waar mogelijk wordt groen aangebracht in de straten en op de pleinen om te werken aan klimaatbestendige kernen.

Daarnaast wordt er bij het onderwerp 'Duurzaamheid en klimaat' op ingegaan dat, samen met het waterschap, provincie en rijk, de gemeenten een belangrijke taak hebben in opgaven op het gebied van water, hittestress en biodiversiteit. Samen staan deze partijen aan de lat om de gevolgen van klimaatverandering zoveel mogelijk te beperken en erop te anticiperen.

Verder geeft de gemeente in het onderwerp 'Openbare ruimte, natuur en landschap' aan dat de doorontwikkeling van het integraal beheer van de openbare ruimte met gebruikmaking van beeldkwaliteitsniveaus een speerpunt is in het raadsakkoord.

In het BBV gaat artikel 12 over de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen in de begroting. Volgens dit artikel moet de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen ten minste ingaan op:

- wegen, riolering, water, groen en gebouwen;
- het voor deze kapitaalgoederen geldende beleidskader;
- de financiële gevolgen van die beleidskaders;
- en de vertaling van de financiële gevolgen in ramingen voor onderhoud in de begroting.

In de verordening 212 uit 2017 staat dat de gemeente ten minste eens in de vier jaar een onderhoudsplan aanbiedt voor in ieder geval wegen, openbaar groen, water en riolering en gebouwen. Daar moet in ieder geval het kader in opgenomen worden voor het beoogde kwaliteitsniveau, de planning van het onderhoud en de kosten van het onderhoud. Alle plannen worden door de raad vastgesteld.

De informatie in de paragraaf Financiering in de begroting 2020

De gemeentelijke kapitaalgoederen en een goed onderhoud daarvan zijn essentieel voor een goed woon-, werk- en leefklimaat in de gemeente. Daarom verdient de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen veel aandacht. De paragraaf is namelijk de enige plaats waar voor de belangrijkste kapitaalgoederen de noodzakelijke informatie is te vinden over:

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

In het kader van ons onderzoek hebben we de volgende onderdelen bekeken, wegen, water en riolering, openbaar groen en gebouwen. We gaan op elk onderdeel hieronder kort in.

De gemeente heeft in de paragraaf per kapitaalgoed (wegen, water en riolering, openbaar groen en gebouwen) aangegeven wat het doel is, welk beleidskader ten grondslag ligt, informatie omtrent het areaal en de exploitatiebudgetten. Verder heeft de gemeente een overzicht opgenomen met betrekking tot de genoemde kapitaalgoederen welke beheerplannen vastgesteld zijn en in welk jaar, tot wanneer deze plannen lopen en of de financiële vertaling in de begroting 2020 is verwerkt.

Strategisch InvesteringsProgramma

Het Strategisch InvesteringsProgramma (STRIP) is in oktober 2015 vastgesteld. Deze visie en het ambitiesdocument zijn gericht op wegen, waarin infrastructurele investeringsprojecten zijn opgenomen

voor 2009-2018. Vermeld is dat bij de ontwikkeling van deze investeringsprojecten geen integrale benadering heeft plaatsgevonden voor wat betreft de beleidsvelden openbare ruimte.

De raad heeft ingestemd met het STRIP 1.1 en de hieraan gekoppelde financiële consequenties en de raad heeft opdracht gegeven het STRIP 2.0 te gaan uitwerken. Ook heeft de raad tegelijkertijd ingestemd met het Beheerplan Wegen 2015-2019 en de hieraan gekoppelde financiële consequenties.

De gemeente geeft aan dat actualisering van het STRIP nodig is, omdat de ervaring leert dat vastgestelde investeringskredieten van nog te realiseren projecten niet actueel zijn en waarschijnlijk onvoldoende om de projectdoelstellingen te halen. Met de actualisatie wil Voerendaal de benodigde investeringskredieten voor de nog uit te voeren projecten toekomstbestendig maken, indien nodig met aanvullende investeringskredieten.

Ambtelijk is aangegeven dat het STRIP 1.1 niet meer geactualiseerd wordt. De gemeente is bezig met STRIP 2.0.

Wegen

Het Beheerplan Wegen 2015-2019 is gelijktijdig vastgesteld met het STRIP in oktober 2015. Dit plan is gebaseerd op een globale visuele inspectie van het wegenareaal en het areaal verhardingen in beheer bij de gemeente. In het plan wordt ingegaan op het wegbeheer in zijn algemeenheid, het areaal van de verhardingen, de kwaliteit van de verhardingen, de onderhoudskosten op korte en middellange termijn, de onderhoudskosten op lange termijn en het optimaliseren van de planning.

In het plan en ook in de paragraaf is aangegeven dat het kwaliteitsniveau bij verhardingen 'C' Crow bedraagt.

In de paragraaf wordt aangegeven dat eind 2019 / begin 2020 een nieuw beheerplan aan de raad wordt voorgelegd ter vaststelling. Op ambtelijk niveau is aangegeven dat dit in de eerste helft van 2020 zal gebeuren. Er wordt ook aangegeven dat er mogelijk achterstallig onderhoud is en dat er een structurele verhoging van het onderhoudsbudget nodig is bij actualisering van het plan.

Om de kosten te beheersen, de veiligheid te borgen en te voldoen aan de minimale kwaliteitseisen zal er met de raad een integrale discussie plaatsvinden om een balans te vinden tussen het rekenmodel uit het plan en de ervaringen die de gemeente heeft vanuit de praktijk. Mocht dit leiden tot aanpassing van de onderhoudsbudgetten in de begroting, dan wordt dit meegenomen bij besluitvorming van het nieuwe plan wegen.

De gemeente geeft in de paragraaf de onderhoudsbudgetten voor klein en groot onderhoud weer voor de jaren 2020-2023. Voor klein onderhoud € 30.000 per jaar en voor groot onderhoud € 520.500. De gemeente heeft aangegeven dat het bedrag dat opgenomen is in de begroting overeenkomt met het bedrag uit het plan. Het bedrag uit het plan is wel geïndexeerd. Daarnaast is er in de begroting 2020 € 35.000 opgenomen voor de kosten van het toezicht.

Openbare verlichting

Het beleidsplan openbare verlichting 2016-2020 is door de raad in april 2016 vastgesteld. Het doel van het beleidsplan is technische en financiële kaders aan te geven waarbinnen de werkzaamheden op het gebied van de openbare verlichting worden uitgevoerd. Het geeft inzicht in de kaders voor de verlichting bij nieuwbouw, reconstructies en vervanging.

Het beheerplan geeft inzicht in de huidige kwaliteit van de openbare verlichtingsinstallaties om zo adequaat mogelijk te kunnen handelen op het gebied van het onderhoud en de kwaliteit zo optimaal

mogelijk te houden. Ook wordt een benadering gemaakt van de financiën die nodig zijn om het onderhoud uit te kunnen voeren.

In de paragraaf wordt ingegaan op het beleidsplan openbare verlichting, op het beheerplan openbare verlichting, op het areaal en op het exploitatiebudget. Het exploitatiebudget voor 2020-2023 bedraagt € 200.000 per jaar. Door besparing op energieverbruik en onderhoud als gevolg van LED-armaturen is het bedrag € 5.000 lager dan in het plan staat vermeld. Verder besparing op energieverbruik en onderhoud wordt ingezet voor extra vervanging van armaturen door LED. Er wordt niets vermeld over achterstallig onderhoud.

Water en riolering

Het vGRP 2015-2019 had een geldigheidsduur tot en met 2019. Om het zorgproces voor de riolering actueel te houden heeft de gemeente het vGRP geactualiseerd en vervangen door het Watertakenplan 2020-2024. Het Watertakenplan gaat in op waarom een watertakenplan? (o.a. aanleiding, samenwerking, raakvlakken), wat zijn de kaders? (taken en bevoegdheden, uitdagingen en ontwikkelingen), hoe staan we er voor? (watersysteem, terugblik), wat willen we? (speerpunten, wettelijke zorgplicht), wat gaan we doen? (uitvoeringsprogramma) en wat zijn de kosten? (personele en financiële middelen).

Voerendaal werkt samen met de waterpartners van de regio Parkstad Limburg. Binnen het samenwerkingsverband werken de partners aan het verhogen van de kwaliteit van de afvalwatertaken, het verminderen van de kwetsbaarheid en het verlagen van de kosten.

Bij de vaststelling van dit Watertakenplan heeft de raad conform het plan de rioolheffing voor 2020, 2021 en 2022 verhoogd van € 250,00 naar € 295,00. En voor 2023 verder verhoogd naar € 345,00. Dit tarief geldt ook voor 2024. Uit het plan blijkt dat de stijging van de heffing noodzakelijk is omdat de lasten hoger zijn dan de baten.

In de paragraaf gaat de gemeente in op het nieuw vastgestelde Watertakenplan. Het beheer en onderhoud alsmede de geplande investeringen zullen conform de gestelde kaders in het Watertakenplan 2020-2024 worden uitgevoerd.

Verder wordt aangegeven dat in de begroting 2020 sprake is van een meerjarig tekort en dat daarom de voorziening riolering in de jaren 2020-2023 wordt aangewend voor respectievelijk € 26.000, € 92.000, € 136.000 en € 165.000.

Het exploitatiebudget is meerjarig opgenomen. De bedragen in de paragraaf zijn inclusief toerekening salariskosten en toerekening kosten dienstgebouw buitendienst en bedrijfsmiddelen buitendienst. De gemeente heeft aangegeven dat de middelen in de begroting 2020 van voldoende omvang zijn. Het vastgestelde Watertakenplan dat in december 2019 door de raad is vastgesteld zal in de begroting 2021 financieel vertaald worden. Er wordt niets vermeld over achterstallig onderhoud.

Openbaar groen (Groenstructuurplan en Groenbeheerplan)

De raad heeft in 2013 het Groenstructuurplan vastgesteld. Dit plan heeft met het groen vooral een rol in de leefbaarheid binnen de kernen. Daarnaast is in het uitvoeringsprogramma de verbinding gemaakt met de geplande projecten in het STRIP. Met het Groenstructuurplan is de visie voor groen binnen en buiten de bebouwde kommen en voor alle kernen voor de komende 10 jaar geformuleerd. Hoofddoel van het plan is het veilig stellen, koesteren en versterken van de groene kwaliteiten van de kernen en

aangrenzend buitengebied. Voerendaal wil een robuuste natuurvriendelijke inrichting die met de beschikbare middelen op een passende wijze in stand gehouden kan worden.

De gemeente heeft ook een Groenbeheerplan 2016-2020. Dit plan is door de raad vastgesteld in april 2016. Het doel van het plan is het zorgdragen voor het duurzaam in standhouden van de openbare groenvoorzieningen. De grootste wijzigingen ten opzichte van het vorige plan zijn dat deze keer ook de verzorgende staat van het groen in de kwaliteitsschouw is meegenomen. Dus niet alleen kijken of het element heel en compleet is maar ook of het er netjes en verzorgd uitziet. Daarnaast worden de verschillen in kwaliteitsniveaus tastbaar gemaakt door middel van structuurgebieden (gebied dat zich onderscheidt naar functionaliteit en waardering).

Met de vaststelling van het groenbeheerplan 2016-2020 worden de genoemde kwaliteitsniveaus gehandhaafd en voor een beperkt aantal structuurgebieden één schaalniveau naar boven bijgesteld. Projecten zullen méér nog dan nu gebeurt integraal worden opgepakt, waarbij ingezet wordt op duurzame inrichting van de openbare ruimte en aanleg van duurzaam groen. Dit biedt de gemeente tevens de mogelijkheid om groenstructuren te versterken. Terugloop van het aantal vrijwilligers binnen verenigingen dwingt de gemeente om op korte termijn na te gaan hoe de uitvoering van taken verricht door deze verenigingen geborgd kan blijven. Voerendaal houdt er rekening mee dat een deel van deze taken en verantwoordelijkheden terug naar de gemeente komt.

Het kwaliteitsniveau in het groenbeheerplan is vastgesteld op A CROW. De gemeente geeft aan dat de benodigde middelen om het vastgestelde kwaliteitsniveau te realiseren zijn opgenomen in de begroting. Er wordt niets vermeld over achterstallig onderhoud. Verder wordt er in de paragraaf ingegaan op het areaal en op het exploitatiebudget. Het exploitatiebudget bedraagt voor 2020-2023 respectievelijk € 953.000, € 981.000, € 974.000 en € 943.000. Ook hier heeft de gemeente aangegeven dat de bedragen van voldoende omvang zijn.

Gebouwen

Het Meerjarig Onderhoudsprogramma gemeentelijk vastgoed 2017 en verder is door de raad in december 2016 geactualiseerd en vastgesteld. Voerendaal heeft een kwaliteitsniveau met een norm NEN 2767 en een conditieniveau van 2 na onderhoud vastgesteld. Genoemd conditieniveau resulteert in een geoptimaliseerde aanpak van het onderhoud en de bijkomende onderhoudskosten. Momenteel wordt door de gemeente op deze wijze onderhoud uitgevoerd. In het MOP 2017 zijn onder andere de vernieuwing van elementen (bijvoorbeeld; cv-ketels, schilderwerk etc.) verwerkt. Om vast te stellen of er schade of storingen kunnen ontstaan en of er gebreken aanwezig zijn wordt de technische staat van de bouwkundige en installatietechnische componenten geïnspecteerd en vastgelegd in een rapportage. In de begroting is aangegeven dat de investeringen en het beheer in de openbare ruimte uitgaan van een duurzame, veilige en betaalbare inrichting en onderhoud die bijdragen aan de leefbaarheid van de kernen.

De gemeente heeft aangegeven dat elke vier jaar het MOP wordt geactualiseerd. Dit betekent dat het MOP eind 2020 geactualiseerd moet worden.

De gemeente heeft in een bijlage het vastgestelde kwaliteitsniveau in een overzicht zichtbaar gemaakt. De totale kosten van het MOP 2017-2026 bedragen € 4,2 miljoen. De hogere lasten op basis van dit MOP worden met name veroorzaakt door de toevoeging van de jaren 2025 en 2026 waarin een aantal grote onderhoudsmaatregelen zijn geraamd en een uitbreiding van het gemeentelijk vastgoed. Bij de

samenstelling van de begroting 2017-2020 is hiermee al rekening gehouden door een verhoging van structurele middelen voor het onderhoud gemeentelijke gebouwen.

In de paragraaf wordt ingegaan op de uitzonderingen van conditieniveau 2 die de raad heeft vastgesteld. Het gaat om de MFC Auw Sjoel Ubachsberg, gemeenschapshuis Op d'r Plats in Klimmen en het bakhuis. Daarnaast is er voor een aantal accommodaties geen MOP opgesteld. Hier vinden geen frequente inspecties plaats en is geen financiële dekking voor in de begroting opgenomen. Onderhoud vindt op afroep plaats. Het gaat om de kleedlokalen van voetbalvereniging Hellas in Ransdaal, het Groene Kruis in Voerendaal en woonhuis Valkenburgerweg 36.

In de paragraaf wordt niet ingegaan op achterstallig onderhoud. In de paragraaf is een overzicht opgenomen van de gemeentelijke maatschappelijke gebouwen, het woningbestand dat in eigendom is van de gemeente en voor de jaren 2020-2023 de voorziening onderhoud gemeentelijke gebouwen (dotaties, onttrekkingen en de stand per ultimo jaar).

Beoordeling en conclusies

Voerendaal volgt op hoofdlijnen de indeling van het BBV. In de verordening 212 heeft de gemeente aangegeven dat één keer in de vier jaar een onderhoudsplan voor wegen, openbaar groen, water en riolering en gebouwen ter vaststelling aan de raad moet worden voorgelegd. In alle plannen moet het kader worden weergegeven voor het beoogde kwaliteitsniveau, de planning en de kosten van het onderhoud.

Alle plannen, behalve het plan wegen, zijn op dit moment nog actueel maar de gemeente moet in 2020 de overige plannen actualiseren en aan de raad voorleggen. Wij gaan er namelijk vanuit dat de raad één keer in de vier jaar iets kan vinden van de kaderstelling bij kapitaalgoederen. Het BBV en de eigen verordening 212 worden in ruime mate nageleefd. In de paragraaf is de gemeente ingegaan op de exploitatiebudgetten. Het inzicht zou vergroot kunnen worden door in te gaan op de toereikendheid van de budgetten voor onderhoud en vervanging afgestemd op de door de raad vastgestelde kaders en de meerjarige effecten. Wij beoordelen de strategische stuurinformatie als gemiddeld goed en de tactische en operationele stuurinformatie als gemiddeld voldoende.

Bij het verdiepingsonderzoek 2016 hebben we bij deze paragraaf de volgende aanbevelingen gedaan:

- zorg ervoor dat de plannen actueel blijven en actualiseer deze elke vier jaar;
- actualiseer het beheerplan voor gebouwen/gemeentelijk vastgoed en leg het aan de raad voor ter vaststelling;
- besteed zowel bij de beheerplannen als bij de paragraaf expliciet aandacht aan achterstallig onderhoud, ook als hier geen sprake van is;
- werk achterstallig onderhoud weg;
- geef in de plannen inzicht in de financiële consequenties die eruit voortvloeien;
- geef in de paragraaf aan als van de plannen wordt afgeweken;
- laat de raad expliciet het kwaliteitsniveau bij de kapitaalgoederen bepalen, en neem dit transparant op bij de besluitvorming over de plannen en in de paragraaf bij de begroting;
- geef in de paragraaf inzicht in de toereikendheid van de budgetten voor onderhoud en vervanging afgestemd op door de raad vastgestelde kaders en de meerjarige financiële effecten. Betrek hier de gevormde reserves/voorzieningen ook inhoudelijk bij.

Wij constateren dat de eerste twee aanbevelingen zijn opgevolgd door de plannen te actualiseren. Ten aanzien van de derde tot en met de zesde aanbeveling lezen wij niets. Wij hebben een aanbeveling

opgenomen over achterstallig onderhoud. De zevende aanbeveling is overgenomen en met de achtste aanbeveling is niets gedaan en daarom hebben wij deze aanbeveling wederom opgenomen.

4.4. Financiering

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

Conclusie

De beleidskaders zijn opgenomen in de verordening 212 die de raad heeft vastgesteld in december 2016. Met deze verordening zijn de kaders gesteld voor de financiering. In de paragraaf wordt onder andere ingegaan op de beleidskaders, algemene ontwikkelingen zoals in- en externe ontwikkelingen, renteontwikkelingen, rentevisie, kasgeldlimiet, renterisiconorm etc. Verder heeft Voerendaal in de paragraaf een meerjarige liquiditeitsbegroting opgenomen.

In de paragraaf wordt conform Besluit begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) gerapporteerd. En wordt goede cijfermatige informatie verstrekt over de kasgeldlimiet, renterisiconorm, rentelasten, het renteresultaat etc. Wij beoordelen de strategische, tactische en operationele stuurinformatie als gemiddeld goed.

Op basis van onze analyse de volgende aanbeveling

- neem vanaf de begroting 2021 conform artikel 23 d BBV de ontwikkeling van het EMU-saldo voor alle jaren van de meerjarenraming.

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

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

- enerzijds waar de gemeente in die paragraaf aan gehouden is. In ieder geval de bepalingen in het BBV en eventueel eigen regels, zoals in de financiële verordening;
- anderzijds wat de gemeente in de paragraaf aan informatie aan de raad aanbiedt;
- of de gemeente de algemene en eigen regels heeft gevolgd en of de informatie in de paragraaf de raad in staat stelt zijn kaderstellende en controlerende taak goed uit te voeren;

- het beeld dat na lezing van de paragraaf ontstaat, de betekenis ervan voor de financiële positie van de gemeente en de eventuele, specifieke risico's die het onderwerp dat in de paragraaf aan de orde is, voor de gemeente oplevert.

De geldende regels

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

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

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

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

In de Notitie rente geeft de Commissie ook aan dat de paragraaf inzicht moet geven in (...) de wijze waarop rente aan investeringen, grondexploitaties en taakvelden wordt toegerekend. De rentekosten moeten via een renteomslag aan de desbetreffende taakvelden worden toegerekend. Omdat onderlinge vergelijking het uitgangspunt is voor de aanpassingen van het BBV heeft de Commissie dit in een stellige uitspraak vastgelegd. Om de rentelasten van externe financiering, het renteresultaat en een rentetoerekening goed duidelijk te maken, heeft de commissie een renteschema in de notitie opgenomen en gemeenten aanbevolen deze in de paragraaf op te nemen. De gemeente Voerendaal heeft bovengenoemde onderdelen in de paragraaf opgenomen en voldoet daarmee aan de notitie rente 2017.

De informatie in de paragraaf Financiering in de begroting 2020

De raad van de gemeente Voerendaal heeft de verordening 212 vastgesteld en daarin zijn de financiële beheersmaatregelen (financieringsfunctie) in opgenomen. De gemeente geeft aan dat de financieringsparagraaf als doel heeft inzicht te geven in de algemene interne en externe ontwikkelingen die van belang zijn voor treasury en de paragraaf bevat informatie op het gebied van renteontwikkeling in 2019, de rentevisie, het treasurybeheer (geldstroombeheer, risicobeheer, kasgeldlimiet, renterisiconorm, etc.), liquiditeitsbegroting, renteresultaat, renteschema en de leningenportefeuille.

De belangrijkste onderwerpen die beschreven zijn in de bijlage van de verordening 212, zijn ingegeven door de voorschriften uit de Wet Financiering Decentrale Overheden en zijn:

- de doelstellingen van de treasuryfunctie;
- het risicobeheer: uitgangspunten van het risicobeheer, renterisicobeheer, koersrisicobeheer, intern liquiditeitsrisicobeheer en valutarisicobeheer;
- gemeentefinanciering: financiering, schatkistbankieren en relatiebeheer;
- kasbeheer: geldstromenbeheer en saldo- en liquiditeitenbeheer;

- administratieve organisatie en interne controle: uitgangspunten administratieve organisatie en interne controle, verantwoordelijkheden, bevoegdheden en informatievoorziening.

De gemeente heeft op pagina 113 van de begroting 2020 het EMU-saldo opgenomen voor de jaren 2019-2021. Dit klopt volgens artikel 20, lid 1c BBV. Wat wij missen in de begroting is conform artikel 23 d BBV de ontwikkeling van het EMU-saldo voor de jaren 2022 en 2023.

(NB: Door de coronacrisis zal het EMU-saldo 2020 van Nederland sterk wijzigen en historisch negatief worden. In lijn met de opmerking in paragraaf 3.1 over het niet-meenemen van de gevolgen van de coronacrisis in dit rapport, gaan we daar hier niet op in).

Conclusies en beoordeling

De raad van Voerendaal heeft de verordening 212 waar de financiële beheersmaatregelen (financieringsfunctie) onderdeel van uitmaken, vastgesteld. In de bijlage van de verordening 212, en in de paragraaf beschrijft de gemeente het kader waarbinnen de financieringsactiviteiten van de gemeente dienen plaats te vinden. Daarnaast voldoet de gemeente in ruime mate aan het BBV en aan haar eigen verordening 212. In de paragraaf geeft de gemeente een goed en gestructureerd overzicht van cijfers die betrekking hebben op onder andere de kasgeldlimiet, de renterisiconorm, de rentelasten, het renteresultaat, en de manier waarop rente aan investeringen en taakvelden wordt toegerekend. Gezien het bovenstaande beoordelen wij de strategisch, tactisch en operationele stuurinformatie als gemiddeld goed. Daarnaast voldoet de gemeente aan de notitie rente uit 2017.

Bij het verdiepingsonderzoek 2016 hebben we bij deze paragraaf de volgende aanbevelingen gedaan:

- pas het treasurystatuut en de verordening 212 aan, aan de gewijzigde wetgeving;
- geef ook inzicht in de meerjarige ontwikkelingen en cijfers ten aanzien van de financiering;
- besteed ook inhoudelijk aandacht aan de meerjarige liquiditeitenprognose;
- leg in de paragraaf een relatie met het EMU saldo.

Wij constateren dat de eerste drie aanbevelingen zijn opgevolgd door de financieringsfunctie als bijlage op te nemen bij de verordening 212 en door de raad te laten vaststellen en als zodanig de nota te actualiseren en de gegevens op te nemen in de paragraaf financiering. Omtrent de laatste aanbeveling constateren wij dat de gemeente het EMU-saldo voor de jaren 2019-2021 heeft opgenomen.

Wij kijken ook naar de stuurinformatie die de raad heeft op dit terrein.

De stuurinformatie op strategisch, tactisch en operationeel niveau is gemiddeld goed. De gemeente heeft een actuele kaderstelling die opgenomen is als bijlage bij de verordening 212. Op tactisch niveau scoort de gemeente ook gemiddeld goed omdat de paragraaf nagenoeg geheel voldoet aan het BBV en de eigen verordening 212 stelt geen nadere eisen ten aanzien van financiering. De paragraaf geeft een goed inzicht in de operationele stuurinformatie conform wet- en regelgeving.

4.5. Bedrijfsvoering

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

Conclusie

De gemeente beschikt over diverse documenten waarin de kaders zijn gesteld voor de bedrijfsvoering. Ook is in het coalitieakkoord duidelijk aangegeven dat er aandacht is voor een stevige regionale en intergemeentelijke samenwerking. In het coalitieakkoord staat verder dat een verdere functionele integratie met Simpelveld verder vorm wordt gegeven. Beide gemeenten worden gepositioneerd met een open blik naar regionale samenwerking; samenwerking is de sleutel tot succes in een balans van (regionale) solidariteit en lokale prioriteiten. De primaire oriëntatie van Voerendaal ligt op de samenwerking binnen Parkstad Limburg. Gezien het (landelijk) profiel van Voerendaal, de oriëntatie van inwoners en de (toeristische) ontwikkelkansen in het Heuvelland, krijgt ook de samenwerking met 'Heuvelland' meer aandacht.

Verder wordt ingegaan op de zelfredzaamheid van burgers en dringt bij gemeenten de vraag op hoe zich te verhouden tot deze collectieve zelfredzaamheid en organisatiekracht van burgers en dorpen.

In de paragraaf is er geen aandacht voor cijfermatige informatie met betrekking tot de bedrijfsvoering. Men kan hierbij denken aan huisvesting, externe inhuur etc.

Op basis van onze analyse de volgende aanbeveling

- neem (meerjarig) cijfermatige informatie op over bedrijfsvoering.

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 (BBV) 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

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

- enerzijds waar de gemeente in die paragraaf aan gehouden is. In ieder geval de bepalingen in het BBV en eventueel eigen regels, zoals in de financiële verordening;

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

De geldende regels

De opdracht in artikel 14 BBV is zo kort als het onder het kopje “Waarom onderzoek naar bedrijfsvoering” staat: de paragraaf geeft ten minste inzicht in de stand van zaken en de beleidsvoornemens ten aanzien van de bedrijfsvoering.

In het kader van de vernieuwing van het BBV was het oorspronkelijk de bedoeling vanaf 2017 de verplichting om een paragraaf bedrijfsvoering in de begroting te hebben, te laten vervallen. Dat had te maken met het opnemen van een apart onderdeel overhead in de begroting vanaf 2017. Dit voornemen is echter losgelaten, omdat de paragraaf gebruikt kan worden voor het beschrijven van beleidsmatige ontwikkelingen rond bedrijfsvoering.

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

In het coalitieakkoord en het collegeprogramma 2018-2022 is aandacht voor een stevige regionale en intergemeentelijke samenwerking. In het coalitieakkoord staat verder dat een verdere functionele integratie met Simpelveld verder vorm wordt gegeven. Beide gemeenten worden gepositioneerd met een open blik naar regionale samenwerking; samenwerking is de sleutel tot succes in een balans van (regionale) solidariteit en lokale prioriteiten.

De primaire oriëntatie van Voerendaal ligt op de samenwerking binnen Parkstad Limburg. Gezien het (landelijk) profiel van Voerendaal, de oriëntatie van inwoners en de (toeristische) ontwikkelkansen in het Heuvelland, krijgt ook de samenwerking met ‘Heuvelland’ meer aandacht.

Verder wordt ingegaan op de zelfredzaamheid van burgers en dringt bij gemeente de vraag op hoe zich te verhouden tot deze collectieve zelfredzaamheid en organisatiekracht van burgers en dorpen.

Voerendaal wil de burgers de regie geven. Voerendaal streeft ernaar om goede, bereikbare zorg-, welzijns- en onderwijsvoorzieningen in alle kernen in stand te houden. Maar hiervoor zijn inspanningen en draagvlak van burgers, bedrijven en verenigingen essentieel. Daarom investeert Voerendaal in krachtige sociale structuren als onderlegger voor voorzieningen.

In verschillende documenten zijn de kaders gesteld voor bedrijfsvoering.

Begin februari 2012 heeft het college de nota Organisatieontwikkeling van eind 2011 en het bijbehorende plan van aanpak van medio januari 2012 definitief vastgesteld. In deze nota is ingegaan op de bevindingen van de structuur en de cultuur van de organisatie. Hierbij is aangegeven waar Voerendaal naar toe wil, wat de doelstelling is en hoe dit samen bereikt kan worden, met welke maatregelen en instrumenten.

In mei 2012 heeft het college het Plan van aanpak doorontwikkeling dienstverlening en realisatie klantcontactcentrum 2015+ vastgesteld. In dit plan is aangegeven waar de gemeente ook wat de organisatieontwikkeling betreft naar toe wil en aan werkt. Nadat de eigen interne dienstverlening goed op orde is, wordt de verbreding gezocht. Personele en financiële consequenties maken ook deel uit van het plan. Ambitieniveau en beschikbare middelen zijn hierbij cruciaal.

In de lijn met de afspraken in het kader van de nota Organisatieontwikkeling 2012 alsmede in het kader van doorgevoerde personele bezuinigingen, is de organisatiestructuur kritisch gezien. Dit heeft geresulteerd in de nota Organisatiestructuur 2014 die in april 2014 door het college is vastgesteld. In deze nota zijn het proces, de criteria en de voorgestelde structuurwijziging uitgewerkt. In de nota is geconstateerd dat binnen de organisatie flinke stappen zijn gezet waaronder planmatig / projectmatig werken, de kwaliteit van de planning- en controlcyclus, de doorontwikkeling van de dienstverlening Klant Contact Center 2015 en integraal werken. Voor de komende jaren verandert de rol van de overheid. De gemeente moet intern over organisatorische slagkracht beschikken en in staat zijn om extern als regisseur of sparringpartner op te treden. Het faciliteren en activeren van burgers en gemeenschappen is daarbij het bovenliggende doel om maatschappelijke en economische vitaliteit te versterken. Van de medewerkers en het management worden andere kwaliteiten gevraagd. In de nota is de structuur aangepast om te laten aansluiten bij de visie op de toekomst van de organisatie, geoptimaliseerde processen, logische ordening van taken en de doorontwikkeling van de organisatie en medewerkers. De doorontwikkeling van de gemeentelijke dienstverlening is reden voor het managementteam de servicenormen voor dienstverlening te actualiseren. De normen uit 2010 zijn geactualiseerd voor 2015-2017 waarbij de actuele stand van zaken als basis is genomen voor een doorontwikkeling voor de komende jaren. De 'Servicenormen gemeente Voerendaal 2015-2017 -altijd in orde-' zijn door het managementteam vastgesteld.

Voerendaal werkt op alle bedrijfsonderdelen formeel en informeel samen met andere gemeenten. Zo wordt er samengewerkt op het gebied van ruimte, economie, wonen en mobiliteit binnen Parkstad Limburg. Bij het sociaal domein wordt samengewerkt op het niveau van centrumgemeenteregelingen op Parkstad of Zuid-Limburgs niveau. Verder wordt er op het gebied van bedrijfsvoering en dienstverlening samengewerkt binnen BsGW, PIT, Rd4 en het Gegevenshuis.

Voerendaal geeft zelf aan dat de gemeente relatief een kleine speler is in het geheel. De invloed van Voerendaal is gericht op het faciliteren van lokale ontwikkelingen, terwijl macht en kracht op de schaal van Parkstad Limburg en Zuid Limburg aanwezig zijn om actief beleid te ontwikkelen of te beïnvloeden. Er is in het verleden onderzoek gedaan door BMC naar de samenwerking door de VONSS-gemeenten. Gebaseerd op de vier k's (kwaliteit, kwetsbaarheid, kansen voor medewerkers en kosten) en een uitspraak van de vijf VONSS-gemeenten dat er vertrouwen is in de samenwerking werd op een beperkt aantal terreinen de samenwerking vorm gegeven. In 2015 werd bekend dat Schinnen en Onderbanken wilden fuseren. Deze gemeenten gingen verder met het fusietraject en namen niet meer deel in dit traject van samenwerking.

Daarop is besloten dat Sijpeveld en Voerendaal hun traject tot samenwerking verder vorm zullen geven. Sijpeveld en Voerendaal hebben in juli 2016 besloten om in te zetten op functionele integratie op bedrijfsvoeringonderdelen.

Op 30 april hebben beide gemeenten geconstateerd dat de functionele integratie in de gewenste vorm niet door gaat. Beide gemeenten kiezen voor een minder vergaande versie van de gewenste functionele integratie. Dat betekent, volgens beide gemeenten, dat een nieuw raadsbesluit van beide gemeenten niet nodig is.

De informatie in de paragraaf Bedrijfsvoering in de begroting 2020

In de paragraaf Bedrijfsvoering in de begroting is ingegaan op de volgende onderwerpen; Personeel en Organisatie, Informatiemanagement, Juridische zaken en Financiën en Control.

De gemeente geeft in de paragraaf verder aan dat niet alleen de kaders volgende uit het begrotingsproces met de raad zijn opgenomen maar ook de aandachtspunten / verplichtingen vanuit de begrotingsbrief 2020 van de Provincie. Verder geeft de gemeente aan dat de verplichte geprognosticeerde balans en het EMU-saldo van de commissie BBV in de begroting zijn verwerkt. Dat laatste klopt grotendeels.

De paragraaf beschrijft alleen de stand van zaken en beleidsvoornemens van de bedrijfsvoering. Hiermee wordt inzichtelijk gemaakt op welke wijze doelmatig, doeltreffend en klantgericht wordt gewerkt aan de uitvoering van de programma's. De gemeente geeft in de paragraaf ook aan dat een goede bedrijfsvoering een voorwaarde is voor het uitvoeren van het beleid, de dienstverlening aan burgers en de uitvoering van projecten.

Er is geen cijfermatige informatie in de paragraaf opgenomen met betrekking tot externe inhuur, huisvesting, ziekteverzuim etc. Wel is informatie opgenomen over ingediende bezwaarschriften over de jaren 2015-2019.

Conclusies en beoordeling

In de paragraaf wordt per onderdeel ingegaan wat er in 2019 is gedaan en wat er in 2020 gedaan moet worden. Je ziet bij elk onderdeel dat ingegaan en ingezet wordt op de functionele integratie met Simpelveld.

Bij het verdiepingsonderzoek 2016 hebben we bij deze paragraaf de volgende aanbevelingen gedaan:

- ga explicieter in op de ontwikkelingen en geef daarbij aan wat de consequenties zijn voor het eigen beleid;
- geef in de paragraaf (meerjarig) cijfermatig inzicht in baten en lasten.

Wij constateren dat aan de eerste aanbeveling is voldaan. De gemeente geeft in de paragraaf per onderdeel duidelijk aan wat er in 2019 is gedaan en wat er in 2020 gaat gebeuren. Met de tweede aanbeveling is niets gedaan, althans daar lezen wij niets over in de begroting 2020.

Wij kijken ook naar de stuurinformatie die de raad heeft op dit terrein.

De stuurinformatie op strategisch en tactisch niveau is gemiddeld goed. De gemeente heeft een actuele kaderstelling. Dit blijkt uit het coalitieakkoord en diverse beleidsdocumenten. Op tactisch niveau scoort de gemeente ook gemiddeld goed omdat de paragraaf nagenoeg geheel voldoet aan het BBV en de eigen verordening 212 stelt geen nadere eisen ten aanzien van bedrijfsvoering. Op operationeel niveau scoort de gemeente onvoldoende. De paragraaf geeft geen goed inzicht in de operationele stuurinformatie. Wij missen informatie over huisvesting, ziekteverzuim, externe inhuur etc.

4.6. Verbonden partijen

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

Conclusie

De gemeente heeft een nota verbonden partijen en een nota sturing en controle verbonden partijen. De nota's dateren uit 2012 respectievelijk 2013. Voor ons zijn beide nota's verouderd en daarom adviseren wij u ook beide nota's te actualiseren. Wij vinden dat de raad één keer in de vier jaar iets over het kader van verbonden partijen moet kunnen vinden.

De gemeente voldoet goed aan het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV). De operationele stuurinformatie zou verbeterd kunnen worden door alle cijfers op te nemen van het eigen en vreemd vermogen per 1 januari en 31 december.

De gemeente neemt per verbonden partij de bijdrage op die Voerendaal aan deze verbonden partij kwijt is in het begrotingsjaar.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- actualiseer de nota verbonden partijen en de notitie sturing en controle verbonden partijen;
- neem alle cijfers op met betrekking tot het eigen en vreemd vermogen per 1 januari en 31 december van alle verbonden partijen;
- neem (meerjarige) cijfers op in de ontwikkelingen en risico's per 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 belang² 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.

² 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

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

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

De geldende regels

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

Verbonden partijen zijn de laatste jaren steeds belangrijker geworden. In het raadsakkoord staat op diverse plaatsen dat de gemeente met haar burgers en partners samen wil en moet werken. Dit heeft onder andere te maken met de wens om de dienstverlening kwalitatief te verbeteren, efficiencyvoordeel te behalen en de kwetsbaarheid van de organisatie te verminderen. Maar ook omdat het een wettelijke taak is. De gemeente geeft in het raadsakkoord en ook in de programma's op diverse plaatsen aan dat ze vooral een faciliterende rol heeft en dat de inwoners veelal zelfsturend zijn.

Nota verbonden partijen gemeente Voerendaal 2012

De raad heeft in mei 2012 het beleidskader verbonden partijen vastgesteld. Het doel van de nota is driedelig;

- het verkrijgen van een afwegingskader voor het wel of niet aangaan of aanhouden van verbonden partijen;
- het toedelen van taken binnen de bestuurlijke en ambtelijk organisatie;
- vastleggen van procedures waarmee de raad aan zijn kaderstellende en controlerende rol met betrekking tot de uitvoering van werkzaamheden door verbonden partijen invulling wil geven.

Achtereenvolgens is in de nota stilgestaan bij het waarom en wanneer deelnemen, criteria voor het deelnemen, de waardering van en deelnemen in verbonden partijen. Ook is vermeld dat deelname aan een verbonden partij een besluit van het college betreft, maar niet eerder dan dat de raad is gehoord. Hierbij is ook aangegeven dat goedkeuring van Gedeputeerde Staten (GS) vereist is. Inmiddels is de

wetgeving aangepast en is voor deelname in een privaatrechtelijke rechtsvorm met ingang van 1 februari 2016, geen toestemming meer nodig van GS.

Bij samenwerking in de vorm van een gemeenschappelijke regeling was al eerder geen toestemming van GS nodig.

Verder wordt ingegaan op de afbakening van de taken en bevoegdheden. Het moet duidelijk zijn wie de gemeente vertegenwoordigt in het bestuur van een verbonden partij en waar de ambtelijke verantwoordelijkheid ligt voor de verbonden partij.

Notitie sturing & control verbonden partijen

In september 2013 heeft de raad ingestemd met de notitie sturing & control verbonden partijen. In de notitie wordt ingegaan op de belangrijkste aandachtspunten in de aansturing van verbonden partijen. Het geeft een algemeen beeld van de financiële positie van de verbonden partij en de sturingsmogelijkheden. Verder gaat de notitie in op de procesafspraken en vervolgacties om de sturing op de verbonden partijen te verbeteren.

In de sturing op verbonden partijen zijn vier hoofdlijnen waar de gemeente op inzet:

- meer inhoudelijke grip / sturing per verbonden partij;
- risicomanagement versterken;
- informatievoorziening verbeteren tussen opdrachtgever en opdrachtnemer, specifiek richting commissies en raad;
- bewustwording en kwaliteitsontwikkeling bevorderen voor zowel inhoudelijk als financieel betrokkenen.

Een verbonden partij op afstand betekent ook dat bewust is gekozen voor de consequenties voor de aansturing ervan en het risicomanagement. Doordat de verbonden partij op afstand staat, is het minder makkelijk om direct te sturen.

De informatie in de paragraaf Verbonden Partijen in de begroting 2020

In de paragraaf geeft de gemeente verder aan dat er gewerkt wordt aan de vergroting van grip op en verbetering van sturing op verbonden partijen, mede conform het rekenkamerrapport 'Van verzuchting naar Versterking' van eind 2019. Een ambtelijk groep is momenteel aan de slag op zoek naar instrumenten om de grip op verbonden partijen te vergroten.

In 2019 heeft de rekenkamercommissie een onderzoek gedaan met als onderwerp: "Van Verzuchting naar Versterking".

De rekenkamercommissie heeft met dit onderzoek vooral beoogd het 'out of the box' denken en de raad aanbevelingen te geven om, daar waar gewenst, toch meer invloed uit te oefenen op de beleidskaders van en financiële bijdragen aan verbonden partijen.

De rekenkamercommissie heeft 25 aanbevelingen opgenomen in het rapport.

In de paragraaf geeft de gemeente per verbonden partij een duidelijke omschrijving van het doel (maatschappelijk belang), partijen, bestuurlijk en financieel belang, activiteiten / prestaties / effecten, risico's en kansen, ontwikkelingen, eigen vermogen begin en eind van begrotingsjaar, vreemd vermogen begin en eind begrotingsjaar en het resultaat. Bij de operationele stuurinformatie zou het inzicht versterkt kunnen worden door meerjarige cijfers op te nemen.

Naast de informatie in de paragraaf verbonden partijen staat er ook op andere plaatsen informatie over verbonden partijen. Onder andere in programma Bestuur en Ondersteuning wordt ingegaan op regionale

samenwerking. In programma Veiligheid wordt ook ingegaan op een veilige woon-, werk- en leefomgeving. Daarvoor is de samenwerking met het REC en Veiligheidshuis Parkstad belangrijk. In programma Sociaal Domein geeft de gemeente aan dat ze samen met de maatschappelijke partners voorzieningen vormgeeft, waar inwoners gebruik van kunnen maken.

Conclusies en beoordeling

De gemeente voert artikel 15 van het BBV grotendeels uit. In de verordening 212 zijn geen nadere eisen opgenomen. De gemeente geeft in algemene bewoording aan waarom verbonden partijen publieke taken uitvoeren. Bij iedere verbonden partij staat bij het (openbaar) doel beschreven waarom ze de samenwerking zijn aangegaan. In het coalitieakkoord staat op diverse plaatsen dat de gemeente samen wil en moet werken met haar burgers en externe partijen.

Wij beoordelen de strategische stuurinformatie als gemiddeld goed. De gemeente heeft een nota verbonden partijen en een notitie sturing & control verbonden partijen waar beleid is geformuleerd. Wel zijn beide nota's verouderd. Wij adviseren u de nota verbonden partijen gemeente Voerendaal 2012 en de notitie sturing & control verbonden partijen te actualiseren. Als u vindt dat beide nota's nog wel voldoen aan de eisen die de raad aan beide nota's stelt dan adviseren wij u dit in de paragraaf te vermelden. De tactisch stuurinformatie beoordelen wij ook als gemiddeld goed omdat de gemeente grotendeels voldoet aan het BBV. Het inzicht bij de operationele stuurinformatie zou verder vergroot kunnen worden door alle cijfers in de paragraaf op te nemen met betrekking tot eigen en vreemd vermogen en ook door (meerjarige) cijfers op te nemen in de ontwikkelingen en risico's per verbonden partij. Daarom beoordelen we de kwaliteit van de operationele stuurinformatie als gemiddeld voldoende.

Bij het verdiepingsonderzoek 2016 hebben we bij deze paragraaf de volgende aanbevelingen gedaan:

- ga in de paragraaf expliciet in op interne en externe ontwikkelingen;
- pas de Nota verbonden partijen aan de gewijzigde wetgeving aan;
- geef conform het BBV per verbonden partij inzicht in het eigen en vreemd vermogen aan het begin en eind van het begrotingsjaar en het resultaat;
- besteed meer aandacht aan de meerjarige (financiële) ontwikkelingen en risico's per verbonden partij.

Wij constateren dat aan de derde aanbeveling is voldaan. Met de eerste aanbeveling is niets gedaan, althans daar lezen wij niets over in de begroting 2020. Aan de tweede aanbeveling is voldaan via de paragraaf maar niet in de nota zelf. Met betrekking tot de laatste aanbeveling is wel vooruitgang geboekt. Daar zijn de risico's en kansen per verbonden partij benoemd maar zijn deze niet financieel gekwantificeerd. Hierbij denken wij vooral aan de stijgende bijdragen die de gemeente aan de verbonden partijen moet betalen.

4.7. Grondbeleid

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

Conclusie

De Grondnota is in 2016 geactualiseerd. Er heeft geen kaderstelling plaatsgevonden met betrekking tot de risico's en hoe hiermee om te gaan. De paragraaf Grondbeleid in de begroting biedt op onderdelen informatie over risico's maar deze zijn niet gekwantificeerd. Kaderstelling juist voor dit onderdeel vinden wij van belang en ook de relatie met de reserves die hiervoor relevant zijn. De nota is uit 2016 zodat deze nota in 2020 geactualiseerd moet worden.

Verder is er in de paragraaf niet ingegaan op beleid en (meerjarige)cijfers over verlies- en winstneming. De gemeente voldoet grotendeels aan het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) en haar eigen financiële verordening maar er zijn verbeterpunten. De gemeente heeft op ambtelijk niveau aangegeven dat Voerendaal momenteel geen grondexploitaties heeft.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- ga in de paragraaf bij alle projecten in op risico's grondexploitatie, maatregelen en de relatie met het reservebeleid;
- presenteer een zo compleet en transparant mogelijk integraal beeld met inzicht in de gemeentelijke inbreng;
- ga in de paragraaf in op het beleid en (meerjarige)cijfers over de verlies- en winstneming.

Waarom onderzoek naar grondbeleid?

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

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

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

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

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

Onderzoek en bevindingen

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

- enerzijds waar de gemeente in die paragraaf aan gehouden is. In ieder geval de bepalingen in het BBV en eventueel eigen regels, zoals in de financiële verordening;
- anderzijds wat de gemeente in de paragraaf aan informatie aan de raad aanbiedt;

- of de gemeente de algemene en eigen regels heeft gevolgd en of de informatie in de paragraaf de raad in staat stelt zijn kaderstellende en controlerende taak goed uit te voeren;
- het beeld dat na lezing van de paragraaf ontstaat, de betekenis ervan voor de financiële positie van de gemeente en de eventuele, specifieke risico's die het onderwerp dat in de paragraaf aan de orde is, voor de gemeente oplevert.

De geldende regels

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

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

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

In het raadsakkoord wordt gesteld dat de gemeente samen met burgers, bedrijven, verenigingen en kernen duurzaam en sociaal gaat investeren, zodat de gemeente een plaats is, waar het goed wonen en leven is. Andere speerpunten uit het raadsakkoord zijn; het realiseren van kleinschalige duurzame woonconcepten primair in de kernen en een extra impuls aan het beleefbaar maken en instandhouden van ons erfgoed.

In artikel 17 van de verordening 212 van 2017 staat dat het college de raad één keer in de vier jaar een nota grondbeleid aanbiedt. In de nota moet aandacht worden besteed aan de strategisch visie van het toekomstige grondbeleid, de te ontwikkelen en in ontwikkeling genomen projecten en de uitgangspunten voor en in het bijzonder de verkoopprijzen van gronden en erfpachtcanons.

Voerendaal heeft de nota grondbeleid in december 2016 vastgesteld. De nota is geactualiseerd omdat het toenmalige grondbeleid tekortkomingen vertoonde, en de gemeentelijke ambities, de veranderende wetgeving en gewijzigde beleidskaders een nieuwe nota noodzakelijk maakten. Daarnaast heeft de provincie bij het financieel verdiepingsonderzoek uit 2016 een aanbeveling opgenomen om de nota te actualiseren.

De gemeente gaat achtereenvolgens in de nota in op de aanleiding, de doelstelling, achtergrond / ontwikkelingen, de vormen van grondbeleid (actief of faciliterend), grondverwerving (minnelijke grondverwerving, Wet voorkeursrecht gemeenten, onteigening), grondverkoop (rest / groenstroken, bouwkvavels), zakelijke rechten / in gebruik geven / verhuren van gronden, grondprijzen. Verder gaat de gemeente in op de Wet ruimtelijke ordening / grondexploitatie en het Burgerlijk wetboek.

De informatie in de paragraaf Bedrijfsvoering in de begroting 2020

In de paragraaf gaat de gemeente in op haar uitgangspunt met betrekking tot grondbeleid. Dit zijn duidelijke kaders scheppen voor de aan- en verkoop, de verpachting en het in gebruik geven van

gronden teneinde een solide basis te creëren voor vastgoedontwikkelingen en ontwikkelingen op het gebied van openbare ruimte en infrastructuur.

Verder gaat de gemeente in de paragraaf in op de aandachtsgebieden. Er zijn structureel vier aandachtsgebieden:

- verkoop van gronden; de gemeente hanteert in beginsel een restrictief passief verkoopbeleid. Voor gronden zonder strategische waarde wordt evenwel een actief verkoopbeleid gevolgd;
- aankoop van gronden; enkel bij strategische inbreidings-, uitbreidings- en herstructureringsgebieden geldt een actief grondbeleid;
- verhuren en verpachten van grond; de gemeente houdt vast aan een terughoudend beleid inzake het vestigen van zakelijke rechten, verhuren en verpachten waarbij, indien mogelijk en gewenst, de voorkeur uit gaat naar verkoop;
- in gebruik geven van grond; de gemeente heeft in kaart welke percelen in gebruik zijn gegeven dan wel in gebruik zijn genomen en bekijkt bij aanvragen of problemen hoe hiermee om te gaan. Verder is het oneigenlijk gebruik van percelen groter dan 100 m² op individueel niveau beoordeeld.

In 2020 is er bijzondere aandacht voor de herontwikkeling percelen Lindelauffer Gewande 54-60, hoek Houstraat – dr. Poelsstraat, locatie Raadhuisplein 3 en de ontwikkeling locatie gymzaal Ubachsberg. Daarnaast zal bij het oneigenlijk gebruik van gronden op basis van het geactualiseerde plan van aanpak in 2020 de uitvoering conform dit plan van aanpak plaatsvinden.

Verder zal niet in 2020 de nota grondbeleid worden geactualiseerd maar pas in 2021. Dit vanwege de functionele integratie met de gemeente Simpelveld en het uitgangspunt om zoveel mogelijk tot harmonisatie van beleid te komen.

In de paragraaf staat verder nog dat er 2 initiatieven van derden zijn; zorgwoningen Klimmenderstraat 44-46 en de Overheek fase IV. De gemeente loopt hier geen risico's.

En als laatste gaat de gemeente in de paragraaf in op risico's, winst, reserves en winstneming. Deze uitleg is zeer kort. Er staat dat Voerendaal ernaar streeft dat de grondexploitaties tenminste kostendekkend moeten zijn. Er zal verder geen rentetoerekening plaatsvinden aan de gronden. Naast genoemde punten zullen er met overeenkomsten ook de juridische gemeentelijke belangen afgedekt worden. Men kan hier denken aan kwaliteitsgaranties voor de infrastructuur, vergoedingen voor ambtelijke inspanningen en bijdragen voor bovenwijkse voorzieningen. De planologische risico's in de vorm van planschade worden bij de ontwikkelende partij neergelegd.

Wij constateren dat er niets geschreven wordt over verlies- en winstnemingen. Wij adviseren u vanaf de jaarrekening 2020 en begroting 2021 aandacht aan dit punt te schenken.

Conclusies en beoordeling

De gemeente heeft de nota in 2016 geactualiseerd. Hierin is het grondbeleid verwoord. Wat wij missen in de nota is hoe de gemeente met risico's omgaat als deze optreden tijdens een grondexploitatie, hoe de gemeente omgaat met verlies- en winstnemingen en hoe hoog de reserves moeten zijn en hoe deze worden aangevuld als deze te laag zijn om de risico's te dekken. Dit lezen wij ook niet in de paragraaf terug van de begroting 2020.

De gemeente gaat in de paragraaf niet in op de actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie, de onderbouwing van de geraamde verlies- en winstneming en de beleidsuitgangspunten omtrent de reserves voor grondzaken in relatie tot de risico's van de grondzaken.

In de verordening 212 zijn nadere eisen opgenomen die hierboven zijn beschreven. Hier voldoet de gemeente wel grotendeels aan de gestelde eisen.

Wij beoordelen de strategische stuurinformatie als gemiddeld goed. De gemeente heeft een nota grondbeleid waar beleid is geformuleerd. Als de gemeente de nota weer gaat actualiseren adviseren wij de gemeente in de nota in te gaan hoe de gemeente wenst om te gaan met de risico's, reserves en verlies- en winstneming.

De tactische stuurinformatie beoordelen wij als gemiddeld voldoende omdat de gemeente het BBV en de eigen verordening voldoende uitvoert.

Het inzicht bij de operationele stuurinformatie zou verder vergroot kunnen worden door alle (meerjarige)cijfers in de paragraaf op te nemen over een actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie en cijfers over verlies- en winstneming. Verder zou het inzicht vergroot kunnen worden door in te gaan op de risico's bij grondzaken. En als er geen risico's zijn dat ook te vermelden. Door het ontbreken van deze informatie vinden we de kwaliteit van de operationele stuurinformatie nu onvoldoende.

Bij het verdiepingsonderzoek 2016 hebben we bij deze paragraaf de volgende aanbevelingen gedaan:

- actualiseer de Grondnota conform planning in 2016 inclusief beleid voor risico's, verlies en winst. Laat de raad de nota in december 2016 vaststellen;
- ga in de paragraaf bij alle projecten in op risico's grondexploitatie, maatregelen en de relatie met het reservebeleid;
- presenteer een zo compleet en transparant mogelijk integraal beeld met inzicht in de gemeentelijke inbreng.

Wij constateren dat aan de eerste aanbeveling is voldaan behalve dat in de nota niets geschreven is over risico's en verlies en winst. Met de tweede aanbeveling is niets gedaan en ook met de derde aanbeveling is niets gedaan. Beide aanbevelingen zullen wij weer opnemen.

5. Het onderzoek

5.1. Inleiding

Het financieel verdiepingsonderzoek

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

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 Voerendaal

Het financieel verdiepingsonderzoek hebben wij bij Voerendaal uitgevoerd in de periode januari 2020 tot en juli 2020 op basis van de begroting 2020.

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

Meerjarige uitspraak

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

Uitspraak rondom toezicht

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

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

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

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

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

De periode tot het volgende financiële verdiepingsonderzoek

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

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

5.2. Doel en kaders financieel toezicht

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

Houd de Limburgse gemeenten financieel gezond!

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

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

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

Aanvullend op andere controlemechanismen

Toezicht bestaat naast andere controlemechanismen. Bij de gemeente hebben de raad, de accountant en de rekenkamer(funcie) 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 2020
- 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

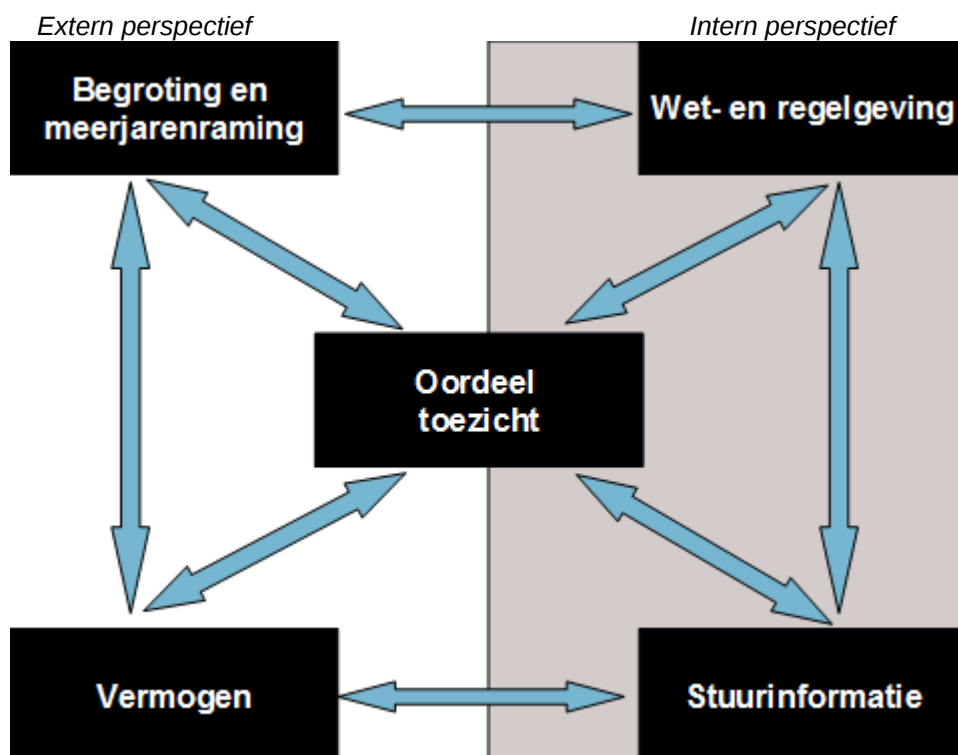
Het belangrijkste doel van ons onderzoek is, om een uitspraak te doen over de vorm van toezicht voor vier jaar. Om voor een meerjarig repressieve uitspraak in aanmerking te kunnen komen, moet de gemeente minimaal voldoende scoren op een aantal kritische factoren. Deze factoren vloeien voort uit de kaders 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 2020 en de bijhorende meerjarenraming 2021-2023. Ook behaalde resultaten, zoals gepresenteerd in de jaarrekeningen vanaf 2016 zijn nader onderzocht, net als tussentijdse rapportages.

5.5. Onderzoek naar het financieel verdiepingsonderzoek

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

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

6. Begrippen

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

Algemene reserve

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

Dekkingsreserve/bruteringsreserve

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

Financiële functie

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

Formeel begrotingssaldo

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

Geblokkeerde reserves

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

Groot onderhoud

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

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

Incidenteel/structureel

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

Incidentele baten

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

Incidentele lasten

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

Incidentele weerstandscapaciteit

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

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

Onbenutte belastingcapaciteit

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

Onderuitputting

Het achterblijven van de lasten ten opzichte van de ramingen.

Post onvoorzien

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

Repressief toezicht

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

Structureel en reëel evenwicht van de begroting en de meerjarenraming

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

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

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

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

Structurele weerstandscapaciteit

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

De middelen die dit vermogen (kunnen) bepalen:

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

Weerstandscapaciteit

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

Weerstandsvermogen

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

7. Bronnen

Gemeentelijke bronnen:

- Begroting 2020 en de meerjarenraming 2021-2023;
- Jaarrekeningen 2016-2019;
- Raadsakkoord 2018-2022;
- Nota grondbeleid 2016;
- Nota reserves en voorzieningen 2019;
- Nota Weerstandsvermogen en Risicobeheersing 2017
- Verordening 212 Gemeentewet 2016;
- Verordening 213 Gemeentewet 2019;
- Verordening 213a Gemeentewet 2011;
- Watertakenplan Voerendaal 2020-2024;
- Meerjarenonderhoudsplannen 2017-2026;
- Openbare verlichting 2016-2020 2016;
- Groenbeheerplan 2016-2020 2016;
- Groenstructuurplan 2013;
- Beheerplan wegen 2015-2019 2015;
- STRIP 1.1 2015;
- Nota verbonden partijen 2012;
- Notitie sturing & control verbonden partijen 2013
- Plan van aanpak doorontwikkeling dienstverlening en realisatie klantcontactcentrum 2015;
- Nota organisatieontwikkeling Voerendaal en plan van aanpak 2012;
- Nota organisatiestructuur Voerendaal 2014;

Provincie Limburg:

- Begrotingsbrief 2020;
- Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader 2020;
- www.limburg.nl/gemeentefinancien.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties:

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