

Bepaling toezichtvorm 2021-2024

Gemeente Echt-Susteren

Financieel verdiepingsonderzoek

Provincie Limburg, juli 2021

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	5
2.	Conclusie, aandachtspunten en samenvatting	7
2.1.	Conclusie van het onderzoek.....	7
2.2.	Aandachtspunten	8
2.3.	Samenvatting	11
3.	Aandachtsgebieden	15
3.1.	Analyse begroting en meerjarenraming.....	16
3.2.	Analyse vermogen	29
3.3.	Analyse stuurinformatie	36
3.4.	Analyse Wet- en regelgeving	39
4.	Financieel beleid en beheer	47
4.1.	Lokale heffingen.....	48
4.2.	Weerstandsvormogen en risicobeheersing	51
4.3.	Onderhoud kapitaalgoederen	60
4.4.	Financiering.....	75
4.5.	Bedrijfsvoering	78
4.6.	Verbonden partijen.....	83
4.7.	Grondbeleid.....	87
5.	Het onderzoek	93
5.1.	Inleiding	93
5.2.	Doel en kaders financieel toezicht	95
5.3.	Werkwijze.....	97
5.4.	Reikwijdte van het onderzoek.....	99
5.5.	Onderzoek naar het financieel verdiepingsonderzoek	100
6.	Begrippen	101
7.	Bronnen	105

1. Inleiding

Het financieel verdiepingsonderzoek

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

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

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

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

Het rapport

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

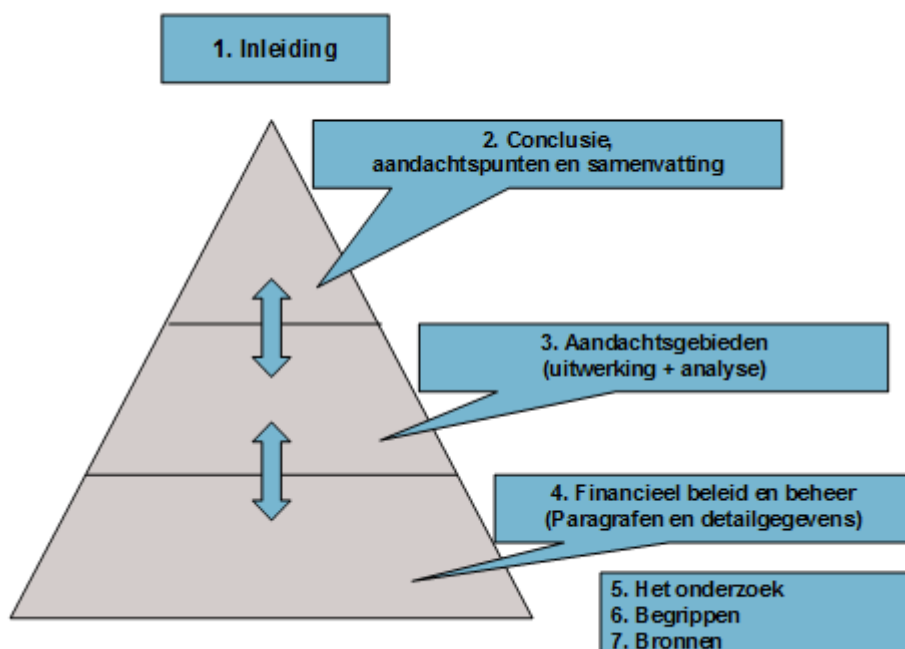
De naam van hoofdstuk 2, Conclusie, aandachtspunten en samenvatting, geeft aan dat hier de kern van het financiële verdiepingsonderzoek is te vinden.

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

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

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

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



2. Conclusie, aandachtspunten en samenvatting

2.1. Conclusie van het onderzoek

Op basis van ons onderzoek concluderen wij dat de gemeente aan de voorwaarden van meerjarig repressief toezicht voldoet. Dit betekent, dat, zodra Gedeputeerde Staten de onderzoeksconclusie overnemen, de periode vanaf de bekendmaking van het besluit van Gedeputeerde Staten t/m het begrotingsjaar 2024 toezichtarm zal zijn.

Meerjarig repressief toezicht

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

Aan de voorwaarden voldaan

Er worden geen voorwaarden verbonden aan het besluit van Gedeputeerde Staten, omdat uit het onderzoek blijkt dat de financiële positie en de financiële functie van de gemeente voldoende basis bieden voor een dergelijk besluit.

Overigens hebben Gedeputeerde Staten van Limburg op 15 december 2020 besloten om de gemeente Echt-Susteren op basis van de begroting 2021 repressief toezicht¹ toe te kennen. Dit betekent dat de Provincie (college van Gedeputeerde Staten) de begroting en begrotingswijzigingen niet hoeft goed te keuren.

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

2.2. Aandachtspunten

Echt-Susteren komt in aanmerking voor meerjarig repressief toezicht voor de jaren 2021 tot en met 2024. Bij het meerjarig repressief toezicht is het van belang dat de komende jaren de begrotingen en meerjarenramingen structureel en reëel sluitend zijn in ieder geval tot en met 2024. Aan het besluit zijn geen voorwaarden verbonden waaraan Echt-Susteren zou moeten voldoen om de meerjarige uitspraak te behouden. Dit betekent niet dat er geen punten zijn die de nodige aandacht van de gemeente zullen vragen om het financieel evenwicht in de komende jaren te behouden. De belangrijkste punten zijn hieronder opgenomen. Onze aanbevelingen zijn in hoofdstuk 3 en 4 per paragraaf weergegeven.

Onderhoud kapitaalgoederen

In paragraaf 4.3 van dit rapport staan we uitgebreid stil bij de afzonderlijke kapitaalgoederen. Belangrijk is dat de plannen actueel blijven. In 2021 wordt het Gemeentelijk rioleringsplan (GRP) geactualiseerd. Voor de Wegbeheernota en het Uitvoeringsplan civiele kunstwerken zal besluitvorming na de verkiezingen in 2022 door de nieuwe raad gaan plaatsvinden. Na actualisering wordt duidelijk of met de bestaande budgetten kan worden volstaan, mede gelet op verlaging van de storting in de voorziening wegen met € 300.000. Bij de gemeenschapshuizen moet nog verdere besluitvorming plaatsvinden over een aanvullende dotatie. Er worden uitkomsten van nadere onderzoeken afgewacht. Ons is toegezegd dat in het 3^e of 4^e kwartaal 2021 besluitvorming gaat plaatsvinden waarbij ook het reguliere onderhoud wordt meegenomen. Wij vertrouwen erop dat na de besluitvorming door de raad de financiële (meerjarige) consequenties zo snel mogelijk worden opgenomen in de begroting 2022.

In de begroting moet bij alle plannen worden aangegeven of sprake is van achterstallig onderhoud. Aanvullend is door de gemeente toegelicht dat bij gebouwen, civiele kunstwerken en groen geen sprake is van achterstallig onderhoud. Het opnemen van informatie over eventueel achterstallig onderhoud maar ook over de voortgang van het geplande onderhoud maakt tevens onderdeel uit van de verordening 212. Deze informatie is niet overal consequent opgenomen. Informatie over de voortgang kan inzicht geven in de verschillen tussen de bedragen zoals die zijn opgenomen in de plannen en zoals die in de begroting zijn geraamd. Wij hebben bij de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen een aanbeveling opgenomen ook de plannen voor groen, civiele kunstwerken, gemeenschapshuizen en openbare verlichting door de raad te laten vaststellen en daarbij tevens het gekozen kwaliteitsniveau aan te geven. Bij het werken met een onderhoudsvoorziening voor het egaliseren van de lasten van groot onderhoud moeten de plannen door de raad worden vastgesteld.

Bij het egaliseren worden de lasten gelijkmatig over de verschillende begrotingsjaren verdeeld. Op basis van nieuwe beheerplannen moet de jaarlijks (gelijkblijvende) storting worden berekend.

Een eenmalige storting in een voorziening is mogelijk zelfs noodzakelijk, omdat een voorziening niet negatief mag zijn. We verwijzen naar het beheerplan gebouwen. Hetgeen echter niet is toegestaan is dat door een eenmalige ophoging van een voorziening problemen in de exploitatie worden gemaskeerd. Dotaties in een voorziening voor de egalisatie van groot onderhoud dienen plaats te vinden vanuit de exploitatie.

Sociaal domein

In de begroting 2021 is toegelicht dat de gemeente de periode met de teruglopende rijksinkomsten en de 3 decentralisaties in 2015, participatie, Wmo en jeugdzorg goed heeft doorstaan. Gewezen is op actief beleid dat is gevoerd om de nieuwe taken te kunnen uitvoeren. Hierbij is aangegeven dat dit goed is

gelukt binnen de middelen die het Rijk hier tegenover heeft gesteld. Naast de prima voorzieningen voor de burger en gereserveerde middelen voor het sociaal domein is ook gewezen op een kentering bij de uitvoering van de jeugdzorg. Het blijkt dat deze uitvoering niet meer binnen het beschikbare budget gerealiseerd kan worden en ook de Wmo staat onder druk.

In de 1^e bestuursrapportage 2020 die de raad op 9 juli 2020 heeft vastgesteld is aangegeven dat de kosten voor de jeugdhulp fors zijn gestegen. Vanaf 2018 zijn er tekorten bij de Jeugdzorg.

In deze rapportage is besloten de budgetten Jeugdzorg 2020 en 2021 bij te ramen met € 520.000. Hier heeft de gemeente een taakstelling tegenover gezet voor de jaren 2021 tot en met 2024 van respectievelijk € 200.000, € 300.000, € 400.000 en € 520.000. Hiervoor zijn al in 2020 acties uitgezet om de kosten op de Jeugdhulp te verlagen. Deze hebben zowel betrekking op kostenreductie op de toegang als op kostenreductie bij de zorgaanbieders. Ook is aangegeven de taakstelling te realiseren via maatregelen in overleg met het Centrum voor Jeugd en Gezin, praktijkondersteuners, huisartsen en andere hulpverleners. De additionele middelen die het Rijk beschikbaar heeft gesteld zijn door Echt-Susteren vanaf 2022 als stelpost opgenomen.

Uit actuele cijfers blijkt dat afgerond € 4,4 miljoen (jaarrekening 2020) beschikbaar is voor het sociaal domein in de vorm van bestemmingsreserves.

Het gemeentefonds

Bij de algemene uitkering uit het gemeentefonds, veruit de belangrijkste inkomstenbron van de gemeente, spelen verschillende zaken.

Herverdeling

Na veel discussies over het verdeelmodel voor de algemene uitkering worden sinds 2019 onderzoeken uitgevoerd naar een nieuw verdeelmodel. Het huidige verdeelmodel met in de loop van de tijd steeds nieuwe aanpassingen en aanvullingen wordt sinds 1997 gebruikt. Het huidige onderzoek is opgedeeld in een onderzoek naar de verdeling van de gelden voor de taken in het sociaal domein, een onderzoek naar de verdeling van de gelden voor de overige taken die met de algemene uitkering worden bekostigd, het klassiek domein genoemd, en een onderzoek naar de verevening van de inkomsten, waar bij de verdeling rekening mee wordt gehouden.

Invoering van een nieuw verdeelmodel was voor 2021 voorzien. De uitkomsten van de eerste onderzoeken in het voorjaar van 2020 riepen echter bij de fondsbeheerders zoveel vragen op dat aanvullende onderzoeken zijn uitgevoerd. De begin 2020 afgeronde onderzoeken zijn niet gepubliceerd, maar wel is over het onderzoek naar een nieuwe verdeling van de gelden voor het sociaal domein een globaal beeld geschetst. Dat hield in dat voor het totaal van de gemeenten, ingedeeld naar vijf groottegroepen, het gemiddelde herverdeeleffect voor dit onderdeel bekend werd gemaakt. Daaruit bleek dat de groep met de kleinste gemeenten, tot 20.000 inwoners, bij de nieuwe verdeling van de gelden voor het sociaal domein er gemiddeld € 58 per inwoner op achteruit zouden gaan. Bij de groep gemeenten tussen 20.000 en 50.000 inwoners was het gemiddelde nadeel € 33 per inwoner en bij de groep tussen 50.000 en 100.000 inwoners € 9 per inwoner. Bij de groep tussen 100.000 en 250.000 inwoners was er gemiddeld een voordeel van € 18 per inwoner en bij de laatste groep, met meer dan 250.000 inwoners was het voordeel gemiddeld € 106 per inwoner. Een duidelijke verschuiving van gelden van klein naar groot. Over de effecten van de nieuwe verdeling van de gelden voor het klassiek domein en van de nieuwe verevening van inkomsten is toen niets bekend gemaakt.

Het in 2020 uitgevoerde onderzoek zorgde voor een verschuiving van de invoering van 2021 naar 2022.

Na afronding van de nieuwe onderzoeken is door de fondsbeheerders besloten niet zelf meer te besluiten

over het nieuwe verdeelmodel, maar om dat over te laten aan de fondsbeheerders in het nieuwe kabinet. Daarmee is het een punt geworden dat ook bij de kabinetsformatie op de agenda staat en niet meer per 2022 kan worden ingevoerd, maar per 2023.

Begin februari 2021 hebben de fondsbeheerders hun voorstellen voor een nieuw verdeelmodel voor de algemene uitkering voor advies aan de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) gestuurd. Toen zijn ook alle onderzoeksrapporten met de gevolgen voor de afzonderlijke gemeenten bekend geworden.

Op basis van de berichten over de herverdeeldeffecten bij het onderzoek naar een nieuw verdeelmodel voor de gelden voor het sociaal domein is Echt-Susteren er bij de voorbereiding van de begroting 2021-2024 vanuit gegaan dat er vanaf 2022 een fors nadeel zou gaan ontstaan. Omdat een nieuw verdeelmodel geleidelijk, in vier jaarlijkse stappen wordt ingevoerd, is Echt-Susteren uitgegaan van een afname met € 12,50 per inwoner voor 2022 oplopend tot € 50,00 per inwoner in 2025. In absolute bedragen zijn de nadelen € 395.000 in 2022, € 790.000 in 2023, € 1.185.000 in 2024 en € 1.580.000 in 2025. Met deze bedragen is in de meerjarenraming rekening gehouden.

De rapporten van februari 2021 laten zien dat Echt-Susteren in de voorstellen er in totaliteit € 23 per inwoner op achteruit gaat. Deze cijfers moeten nog wel geactualiseerd worden. Maar waarschijnlijk belangrijker om op te merken is dat de adviezen van ROB en daarna VNG en de vele reacties van gemeenten nog tot tal van bijstellingen kunnen leiden. Aanvullend heeft de gemeente hierbij opgemerkt de definitieve bedragen af te wachten alvorens de stelposten af te ramen.

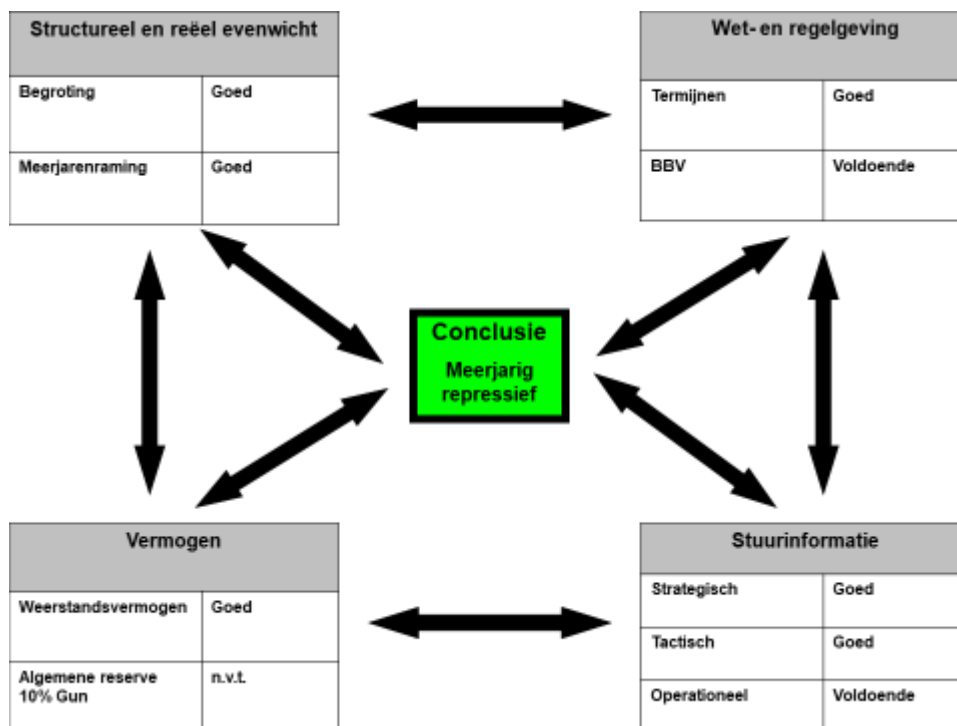
Te lage bedragen voor het sociaal domein

Volgens een recent onderzoek zijn er maar 11 gemeenten in Nederland die aan de uitvoering van de Jeugdzorg geld overhouden. Bijna alle gemeenten moeten eigen middelen bijleggen om de Jeugdzorg uit te voeren. In een ander onderzoek is het tekort bij de Jeugdzorg nu op € 1,7 miljard per jaar berekend. Bij de Wmo en de Participatiewet is de situatie wat beter; er zijn meer gemeenten die met de rijksbijdrage uitkomen en de tekorten bij de overige gemeenten zijn minder extreem. Maar ook bij deze onderdelen is er in totaliteit sprake van een tekortschietende rijksbijdrage.

In totaal zorgen de taken in het sociaal domein voor aanzienlijke tekorten bij de Nederlandse gemeenten. Dat geldt ook voor Echt-Susteren. Inmiddels heeft Echt-Susteren ervoor gekozen om de oplossing van dit probleem niet te laten afhangen van een verhoging van de rijksbijdrage. Met ingang van 2021 is een oplopende taakstelling opgenomen tot en met 2024 op de Jeugdzorg van respectievelijk € 200.000, € 300.000, € 400.000 en € 520.000. Als de druk van de Nederlandse gemeenten, de financiële toezichthouders en adviesinstanties als de ROB op het Rijk/de fondsbeheerders om de rijksbijdrage voor de uitvoering van de taken in het sociaal domein aanzienlijk te verhogen succes heeft, zal dit ook voor Echt-Susteren van groot belang zijn.

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 Echt-Susteren.



Toelichting op deze scorecard

Het middenvlak is groen: het resultaat van een afweging tussen de vier aandachtsgebieden, waarbij het zwaartepunt op de financiële positie ligt. Met deze kleur wordt, net als bij een verkeerslicht, een duidelijk signaal afgegeven. Groen in de situatie van Echt-Susteren betekent, dat wij de financiële positie en financiële functie van de gemeente als voldoende tot goed² beoordelen en dat er geen blokkades zijn voor meerjarig repressief toezicht. Wel zijn belangrijke aandachtspunten in dit rapport opgenomen. De belangrijkste aandachtspunten zijn in dit hoofdstuk vermeld. Overige aanbevelingen zijn in de afzonderlijke hoofdstukken 3 en 4 opgenomen.

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

Andere kleurmogelijkheden zijn:

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

Belangrijkste resultaten en aandachtspunten bij de vier aandachtsgebieden

Begroting en meerjarenraming
De begroting 2021 en meerjarenraming 2022-2024 zijn sluitend. Ook de saldi 2021-2024 inclusief de 1^e begrotingswijziging, die gelijktijdig met de begroting 2021 door de raad is vastgesteld, zijn positief. De Gemeentewet draagt de raad en de toezichthouder echter op naar het structurele en het reële saldo te kijken van de begroting en meerjarenraming. Deze saldi zijn in de begroting gepresenteerd maar niet inzichtelijk inclusief de 1^e wijziging. Hiervoor hebben wij aanvullende informatie ontvangen voor de saldi en de incidentele baten en lasten. De consequenties voor het structureel saldo 2021 tot en met 2024 zijn in deze paragraaf weergegeven. Wij zijn uitgegaan van de aanvullend ontvangen informatie. Het overzicht van incidentele baten en lasten is hierbij overgenomen. Voor alle jaren zijn meer incidentele lasten geraamd dan incidentele baten. Wij constateren dat de begroting geen inzicht biedt in taakstellingen en ombuigingen. Hiervoor vragen wij uw aandacht omdat dit het inzicht in de financiële positie vergroot. De (restant) stelpost onderhoud groen hebben wij negatief moeten corrigeren bij het saldo omdat niet is aangegeven hoe hier in 2021 en verder concreet invulling aan wordt gegeven. Aanvullend is toegelicht dat bij de begroting 2022 en de daarbij behorende 1^e begrotingswijziging 2022 een voorstel zal worden gedaan. Bij kapitaalgoederen worden plannen geactualiseerd en vindt nog aanvullende besluitvorming plaats waarna duidelijk wordt of met de bestaande budgetten kan worden volstaan. Wij vertrouwen erop dat na de besluitvorming door de raad de financiële (meerjarige) consequenties zo snel mogelijk worden opgenomen in de begroting 2022. Voor de jaren 2021 tot en met 2024 is structureel en reël evenwicht berekend. Op dit moment zijn geen duidelijke risico's te zien die het positieve beeld kunnen beïnvloeden. Veranderingen volgen elkaar echter snel op en die kunnen ook het beeld zoals hier weergegeven beïnvloeden. In de paragraaf zijn ontwikkelingen weergegeven bij het onderhoud van kapitaalgoederen, sociaal domein, het Gemeentefonds, COVID-19-pandemie, Omgevingswet en duurzaamheid. Het zijn onderwerpen die goed gevolgd moeten worden en waar tijdig actie op moet worden uitgezet om risico's te voorkomen.
Vermogen
Elke twee jaar wordt de nota reserves en voorzieningen consequent geactualiseerd. De actuele nota is in november 2019 door de raad vastgesteld. In het tussenliggende jaar vindt een financiële bijstelling plaats. De nota is uitvoerig van opzet waarbij niet alleen aandacht is voor reserves en voorzieningen maar ook voor stille reserves en risico's in relatie tot het weerstandsvermogen. Voor alle afzonderlijke reserves en voorzieningen is een format opgenomen waaruit onder andere de doelstelling, de benodigde omvang, de dotatie, de onderbouwing en de aangegeven verplichtingen blijken. Bij de bepaling van de omvang van de reserves wordt gestreefd naar een minimum en een maximum niveau. De gemeente wil niet meer vastleggen dan strikt noodzakelijk waarbij het gebruik zo efficiënt mogelijk dient plaats te vinden. Indien reserves structureel naar een hoger niveau moeten, zullen de gevolgen daarvan worden meegenomen bij het samenstellen van het meerjarenplan. Hierbij is

aangegeven dat op deze wijze een verantwoorde en integrale afweging van belangen kan plaatsvinden. Gelet op een verantwoorde en goede afweging en vanwege de overzichtelijkheid wil Echt-Susteren het aantal reserves zo veel mogelijk beperken.

In 2019 heeft een nieuwe indeling van de reserves plaatsgevonden met een onderverdeling in egaliseriereserves, vrije reserves, geblokkeerde reserves en geblokkeerde reserves voor afschrijvingen. De reserve vermindering kapitaallasten was een bestemmingsreserve en is bij de nieuwe nota deel gaan uitmaken van de algemene reserves. Volgens de staat van reserves en voorzieningen bedragen de algemene reserves in totaal per 1 januari 2021 afgerond € 8,3 miljoen. De algemene reserve is berekend op € 5,4 miljoen en de reserve vermindering kapitaallasten op € 2,9 miljoen. In de meerjarenraming zijn de algemene reserves op een constant niveau geprognosticeerd. Wij constateren dat de algemene reserve voor 2021 niet voldoet aan de minimale omvang die daarvoor in de paragraaf Weerstandsvermogen is berekend. Om aan de eigen ondergrens te voldoen had de algemene reserve verhoogd moeten worden met € 154.000. Hier is een aanbeveling voor opgenomen. Voor de afdekking van de risico's heeft dit geen consequenties. In de paragraaf Weerstandsvermogen is dit toegelicht. Tegelijk met de behandeling van de begroting 2021 is aan de raad de tussentijdse actualisering van de nota reserves en voorzieningen aangeboden. De consequenties van deze actualisering en van de kaderbrief die in oktober 2020 is vastgesteld, zijn niet in het meerjarig overzicht van reserves en voorzieningen in de begroting 2021 opgenomen.

Wet- en regelgeving

Echt-Susteren voldoet voor wat betreft de termijnen van inzending voor de begroting 2021 en de jaarrekening 2019 aan de wetgeving. De gemeente past het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) in voldoende mate toe. Op enkele onderdelen zijn verbeteringen mogelijk zodat meer aan de voorschriften wordt voldaan. Hiermee wordt ook de transparantie en het financiële inzicht van de begroting vergroot. In hoofdstuk 4 zijn bij de afzonderlijke paragrafen aanbevelingen opgenomen. In de verordening 213a uit 2003 zijn eisen opgenomen waar niet aan wordt voldaan terwijl wel onderzoeken plaatsvinden. Wederom vragen wij aandacht voor het aanpassen van de verordening 213a aan de praktijk en voor de naleving.

Stuurinformatie

De informatie voor de raad om te sturen op strategisch en tactisch niveau is gemiddeld goed. Op operationeel niveau is deze gemiddeld voldoende. Echt-Susteren beschikt hiermee over belangrijke instrumenten om financieel in control te zijn. Bij diverse onderdelen zijn in afzonderlijke hoofdstukken aanbevelingen opgenomen om de stuurinformatie op onderdelen te verbeteren.

3. Aandachtsgebieden

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

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

Leeswijzer tabellen:

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

Financiële aspecten

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

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

Stuurinformatie

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

Algemeen oordeel

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

Ontwikkeling

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

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

3.1. Analyse begroting en meerjarenraming

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

Conclusie

De begroting 2021 en meerjarenraming 2022-2024 zijn sluitend. Ook de saldi 2021-2024 inclusief de 1^e begrotingswijziging, die gelijktijdig met de begroting 2021 door de raad is vastgesteld, zijn positief. De Gemeentewet draagt de raad en de toezichthouder echter op naar het structurele en het reële saldo te kijken van de begroting en meerjarenraming. Deze saldi zijn in de begroting gepresenteerd maar niet inzichtelijk inclusief de 1^e wijziging. Hiervoor hebben wij aanvullende informatie ontvangen voor de saldi en de incidentele baten en lasten. De consequenties voor het structureel saldo 2021 tot en met 2024 zijn in deze paragraaf weergegeven. Wij zijn uitgegaan van de aanvullend ontvangen informatie. Het overzicht van incidentele baten en lasten is hierbij overgenomen. Voor alle jaren zijn meer incidentele lasten geraamd dan incidentele baten.

Wij constateren dat de begroting geen inzicht biedt in taakstellingen en ombuigingen. Hiervoor vragen wij uw aandacht omdat dit het inzicht in de financiële positie vergroot.

De (restant) stelpost onderhoud groen hebben wij negatief moeten corrigeren bij het saldo omdat niet is aangegeven hoe hier in 2021 en verder concreet invulling aan wordt gegeven. Aanvullend is toegelicht dat bij de begroting 2022 en de daarbij behorende 1^e begrotingswijziging 2022 een voorstel zal worden gedaan.

Bij kapitaalgoederen worden plannen geactualiseerd en vindt nog aanvullende besluitvorming plaats waarna duidelijk wordt of met de bestaande budgetten kan worden volstaan. Wij vertrouwen erop dat na de besluitvorming door de raad de financiële (meerjarige) consequenties zo snel mogelijk worden opgenomen in de begroting 2022.

Voor de jaren 2021 tot en met 2024 is structureel en reëel evenwicht berekend. Op dit moment zijn geen duidelijke risico's te zien die het positieve beeld kunnen beïnvloeden. Veranderingen volgen elkaar echter snel op en die kunnen ook het beeld zoals hier weergegeven beïnvloeden. In de paragraaf zijn ontwikkelingen weergegeven bij het onderhoud van kapitaalgoederen, sociaal domein, het Gemeentefonds, COVID-19-pandemie, Omgevingswet en duurzaamheid. Het zijn onderwerpen die goed gevolgd moeten worden en waar tijdig actie op moet worden uitgezet om risico's te voorkomen.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- blijf uitgaan van structureel en reëel evenwicht waarbij structurele lasten gedekt worden door structurele baten;
- neem bij de incidentele baten en lasten een goede toelichting op;
- neem in de begroting informatie op over de ombuigingen en taakstellingen;
- vertaal zo snel mogelijk de financiële (meerjarige) consequenties van het door de raad dit jaar vast te stellen Gemeentelijk rioleringsplan (GRP) in de begroting 2022. Dit geldt tevens voor de

Wegbeheernota en het Uitvoeringsplan civiele kunstwerken die in 2022 door de nieuwe raad worden vastgesteld;

- completeer de paragrafen conform het BBV, hiervoor verwijzen wij naar de aanbevelingen in de hoofdstukken 3 en 4.

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. Hoofdzakelijk is, dat de begroting structureel en reëel in evenwicht moet zijn. Is dit niet het geval dan moet er een reëel perspectief op evenwicht zijn. Daarnaast kijken wij naar behaalde resultaten, zoals deze zijn vastgesteld in de jaarrekeningen. Wanneer er sprake is van structurele jaarrekeningtekorten, kijken wij of deze in de eerstvolgende begroting structureel zijn afgedekt. Als dat niet het geval is kan dat reden zijn om die begroting dan onder preventief toezicht te plaatsen.

Onderzoek en bevindingen

Het financieel verdiepingsonderzoek is gebaseerd op de begroting 2021 en de gelijktijdig vastgestelde 1^e begrotingswijziging 2021. Begrotingswijzigingen die na de 1^e wijziging zijn vastgesteld nemen we alleen in onze bevindingen mee als deze het financiële beeld ingrijpend veranderen. Begrotingswijzigingen na 30 april 2021 worden niet verwerkt.

Hoofdlijnenakkoord en begroting

In het hoofdlijnenakkoord is aangegeven dat de gemeente er als gevolg van een jarenlange conservatieve begrotingspolitiek financieel goed voor staat. Dit beleid wil men ook continueren waarbij jaarlijks sluitende meerjarenbegrotingen uitgangspunt zijn in combinatie met een aanvaardbare financiële lastendruk. Tevens is aangegeven dat bestaande uitgaven zijn opgenomen in de meerjarenbegroting. Voor nieuw beleid dient incidentele of structurele dekking gevonden te worden in een sluitende meerjarenbegroting. Ook in de begroting is als doelstellingen onder andere geformuleerd:

- het voeren van een gezond financieel beleid waarmee financiële risico's worden vermeden en structurele uitgaven worden gedekt met structurele inkomsten;
- een integrale afweging tussen beschikbare middelen en gewenste bestedingen waarbij het belastingniveau op een gemiddeld niveau blijft;
- begrotingsdiscipline en budgetdiscipline.

Bij een gezonde financiële positie hoort volgens de gemeente een sluitende begroting en meerjarenraming. Een strak begrotingsbeleid betekent voor Echt-Susteren dat overschrijdingen van budgetten niet worden toegestaan en eventuele onvoorziene tegenvallers binnen de bestaande begroting

moeten worden opgevangen. Dit betekent dat er keuzes gemaakt moeten worden. Ook het beheersen van risico's is genoemd, omdat in de gemeente een aantal belangrijke bedrijventerreinen en grondexploitaties in (toekomstige) ontwikkeling zijn.

Kadernota/kaderbrief

In 2020 is in de aanloop naar de begroting 2021 geen kadernota opgesteld door de coronacrisis. Normaliter wordt de kadernota door de raad vóór 15 juli vastgesteld. Daarna wordt aan de hand van de gestelde kaders de begroting voor het volgende jaar opgesteld. In 2020 is bij wijze van uitzondering afgeweken van deze procedure. In plaats van een kadernota is gekozen voor een kaderbrief, waar de raad op 8 oktober 2020 mee heeft ingestemd. Hierin zijn onder meer de financiële consequenties voor de jaren 2021 tot en met 2024 geschetst. Door het vooruitschuiven in de tijd is ook de informatie uit de meicirculaire verwerkt. Tevens heeft de gemeente opgemerkt dat hierdoor beter beoordeeld kan worden op welke manier ontwikkelingen met grote financiële consequenties in de begroting 2021 kunnen worden opgevangen. De meerjarige ontwikkelingen vanuit de 1^e bestuursrapportage 2021 die de raad op 9 juli 2020 heeft vastgesteld zijn in de kaderbrief verwerkt.

In de kaderbrief is onder meer gewezen op mogelijk grote financiële tegenvallers door de onzekerheid als gevolg van de herijking van het gemeentefonds. Ook is gewezen op onduidelijke gevolgen van de crisis door Covid-19 voor de begroting. De financiële effecten van de nieuwe Europese aanbesteding voor het groenonderhoud zijn verwerkt. Bij de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen in dit rapport is dit verder toegelicht. Er resulteren echter nog tekorten waarbij is aangegeven dat ze structureel moeten worden opgevangen binnen de BOR begroting. Aanvullend is ons medegedeeld dat het college zich beraadt hoe deze stelpost/taakstelling openbaar groenonderhoud ingevuld gaat worden. Bij de begroting 2022 en de daarbij behorende 1^e begrotingswijziging 2022 wordt hiervoor een voorstel gedaan. Wij merken op dat voor bezuinigingen en taakstellingen die onvoldoende of niet reëel zijn ingevuld, een correctie op de begrotingsruimte plaatsvindt. Na doorrekening van alle mutaties laat de kaderbrief in meerjarig perspectief positieve saldi zien van afgerond € 356.000 (2021), € 635.000 (2022), € 143.000 (2023) en € 17.000 (2024).

2^e bestuursrapportage 2020

De 2^e rapportage 2020 is op 16 december 2020 vastgesteld. Het rapportageresultaat voor 2020 resulteert in een overschot van € 283.086. Hierbij is aangegeven dat dit saldo nodig zal zijn voor de Coronacrisis. Ook de meerjarige saldi zijn positief en zijn voor 2021 tot en met 2024 berekend op respectievelijk € 55.555, € 168.568, € 66.792 en € 227.055. Voor 2021 heeft een onttrekking plaatsgevonden van € 200.000 aan de algemene reserve (AR) en van € 400.000 aan de reserve bedrijfsvoering. De onttrekking aan de AR betreft een eerste raming voor onvoorziene extra kosten voor de facilitering van thuiswerkplekken. De onttrekking aan de reserve bedrijfsvoering is voor personele knelpunten. In de paragraaf Bedrijfsvoering is dit toegelicht. Het betreft € 100.000 voor 2020 en voor de jaren 2021 en 2022 ieder € 450.000. Hierbij is aangegeven dat deze middelen moeten worden ingezet voor het oplossen van personele knelpunten en het realiseren van structurele verbeteringen in de gemeentelijke organisatie. Als opdracht is meegegeven dat structurele lasten niet mogen stijgen en indien mogelijk dalen. Wij merken op dat onttrekkingen aan reserves incidentele baten zijn en consequenties kunnen hebben voor het structureel saldo.

Begroting 2021 en meerjarenraming 2022-2024

Echt-Susteren heeft de begroting 2021 en meerjarenraming 2022-2024 vastgesteld op 4 november 2020.

In de begroting is de berekening van het structureel begrotingssaldo gepresenteerd. Gelijktijdig met de begrotingsvaststelling is ook 1^e begrotingswijziging 2021 vastgesteld met de financiële mutaties uit de kaderbrief. Deze 1^e wijziging heeft consequenties voor de incidentele baten en lasten en voor de berekening van het structureel en reëel evenwicht (SRE) 2021-2024. Van de gemeente zijn nieuwe overzichten ontvangen van de incidentele baten en lasten en van de berekening van het structureel en reëel evenwicht. Ook de geactualiseerde cijfers laten zowel voor het begrotingsjaar als voor de meerjarenraming positieve begrotingssaldi zien. Wij maken u erop attent dat de wijziging van het SRE als gevolg van een 1^e begrotingswijziging relevante informatie is voor de raad. Het is immers de raad die een begroting moet vaststellen met structureel en reëel evenwicht voor de begroting en meerjarenraming.

Wij merken op dat in de begroting 2021 geen informatie is opgenomen over stelposten/taakstellingen. Als bij rapportages of bij de kadernota hiertoe wordt besloten maakt dit onderdeel uit van de begroting. Door deze informatie inzichtelijk in de begroting te presenteren ontstaat een beter inzicht in de financiële positie. Daarom hebben wij in onze brief met aandachtspunten voor de begroting gevraagd, duidelijk aan te geven welke stelposten/taakstellingen nog openstaan voor het begrotingsjaar en de meerjarenraming. Hierbij moet aannemelijk worden gemaakt dat deze haalbaar en hard zijn. Er moet voldoende zekerheid bestaan dat deze tijdig en volledig gerealiseerd zullen worden. De begroting moet dit inzicht bieden. Hiervoor nemen wij een aanbeveling op. Voor de stelpost groenonderhoud 2021 tot en met 2024 van respectievelijk -/- 6.300, -/- € 106.300, -/- € 156.300 en -/- € 256.300 volgt een correctie op de begrotingssaldi. Ook het opnemen/transparant presenteren van eventuele reserveringen voor toekomstige financiële onzekerheden vergroot het financiële inzicht. Uit aanvullende informatie blijkt dat voor 2021 en meerjarig drie stelposten aan de lastenkant zijn opgenomen als buffer. Bijvoorbeeld voor cao ontwikkelingen, afrekeningen bij de algemene uitkering en toekomstige verplichtingen voortvloeiend uit nieuw rijksbeleid waarvoor de gemeente niet 100% wordt gecompenseerd. Deze stelposten lopen op van afgerond € 1 miljoen in 2021 naar € 1,2 miljoen in 2025. Dit is naast de post voor onvoorzien die elk jaar € 103.500 bedraagt.

Structureel en reëel saldo

Wij moeten het structureel en reëel evenwicht beoordelen voor het begrotingsjaar en voor de meerjarenraming. Dit is het evenwicht waarbij ten minste alle structurele lasten worden gedekt door structurele baten. Incidentele lasten kunnen worden gedekt door incidentele baten waaronder onttrekkingen aan de algemene reserve. Met het criterium reëel evenwicht beoordelen wij ook de kwaliteit van de begroting en meerjarenraming. Dit houdt in dat gekeken wordt naar het realiteitsgehalte en de volledigheid van de geraamde baten en lasten. Bij de beoordeling van de realiteit en de volledigheid van de ramingen zijn in beginsel ook alle risico's die het structurele evenwicht in gevaar kunnen brengen relevant. Verder is het van belang of de gemeente de uitgangspunten heeft gehanteerd die Gedeputeerde Staten elk voorjaar naar de gemeenten sturen. Of de ramingen reëel zijn, toetsen wij onder meer aan de inhoud van de paragrafen en de uiteenzetting van de financiële positie.

De commissie BBV heeft in augustus 2018 de notitie structurele en incidentele baten en lasten vastgesteld. Net als in vorige notities is vermeld dat alle onttrekkingen aan reserves in principe incidenteel van aard zijn. In de notitie is ook aangegeven dat baten en lasten die zich vier jaar of langer voordoen in beginsel structureel van aard zijn. De scheidslijn tussen drie jaar of langer is een hulpmiddel bij het bepalen of er sprake is van incidenteel of structureel; de soort of de eigenschap van een

begrotingspost (aard van de raming) van het taakveld gaat echter altijd boven dit hulpmiddel. In de notitie zijn voorbeelden genoemd van lasten die tot de incidentele lasten en baten behoren. Op landelijk niveau zal eind dit jaar een aanvullende handreiking worden samengesteld die helpt bij de samenstelling van beide overzichten. In de begrotingsbrief 2022 is hiernaar verwezen. Ook is in de begrotingsbrief 2022 verwezen naar de notitie 'Meerjarig financieel inzicht' van de commissie BBV. Deze notitie gaat specifiek in op enkele onderdelen die in het BBV zijn voorgeschreven en die erop gericht zijn om de raad (meer) inzicht te geven in de financiële positie van de gemeente op de korte en langere termijn.

De overzichten van de incidentele baten en lasten, en de structurele toevoegingen en onttrekkingen aan reserves, aangevuld met een toelichting zijn niet alleen volgens de wet- en regelgeving een vereiste, maar zorgt er ook voor dat de raad en derden een transparanter beeld van de structurele en reële saldi krijgen. Inzicht in deze cijfers moet de raad in positie brengen om zijn kaderstellende en controlerende taak uit te kunnen voeren. Wij vragen uw aandacht voor de individuele toelichting bij de afzonderlijke posten omdat de informatie die is opgenomen erg summier is. Dit geldt ook voor het vereiste inzicht bij de jaarrekening. De aanvullende ontvangen overzichten van de incidentele baten en lasten van de gemeente hebben wij bij onze berekeningen overgenomen.

In de volgende tabellen laten wij de voor ons relevante saldi zien van de begroting 2021 en de meerjarenraming 2022-2024. In tabel 3.1.1. is de berekening weergegeven van formeel naar structureel en reëel saldo volgens de begroting. In tabel 3.1.2 is rekening gehouden met de 1^e begrotingswijziging waarin de mutaties uit de kaderbrief zijn verwerkt. Hiervoor zijn van de gemeente nieuwe overzichten ontvangen van de incidentele baten en lasten en van de berekening van het structureel en reëel evenwicht. In tabel 3.1.3 zijn de stappen opgenomen die leiden tot het structureel en reëel saldo waarbij een correctie heeft plaatsgevonden voor de realiteit van de ramingen. Wij concluderen dat alle jaren een positief structureel en reëel evenwicht heeft. In onderstaande tabellen wordt dit inzichtelijk gemaakt.

Tabel 3.1.1 Van formeel naar structureel en reëel saldo 2021-2024 volgens de begroting (bedragen * € 1.000)

Saldo	B2021	B2022	B2023	B2024
Formeel begrotingssaldo volgens de gemeente	0	0	0	0
Correctie incidentele lasten +	2.488	1.326	728	623
Correctie incidentele baten -/-	2.148	925	369	164
<i>Structureel en reëel saldo gemeente</i>	340*	400	359	459

* Bij bovenstaande berekening gaan wij uit van het overzicht van incidentele baten en lasten zoals in de begroting opgenomen waaruit een structureel saldo van € 340.000 volgt. Dit wijkt af van het structureel saldo ad € 444.000 zoals gepresenteerd in de inleiding van de beleidsbegroting 2021.

Tabel 3.1.2 Van formeel naar structureel en reëel saldo 2021-2024 volgens de begroting inclusief 1^e wijziging 2021 (bedragen * € 1.000)

Saldo	B2021	B2022	B2023	B2024
Formeel begrotingssaldo volgens de gemeente	476	635	142	17
Correctie incidentele lasten +	2.972	1.625	903	623
Correctie incidentele baten -/-	2.617	1.125	469	164
<i>Structureel en reëel saldo gemeente</i>	831	1.135	576	476

Tabel 3.1.3 Van formeel naar structureel en reëel saldo 2021-2024 volgens de begroting inclusief 1^e wijziging 2021 (bedragen * € 1.000)

Saldo	B2021	B2022	B2023	B2024
Formeel begrotingssaldo volgens de gemeente	476	635	142	17
Correctie incidentele lasten +	2.972	1.625	903	623
Correctie incidentele baten -/-	2.617	1.125	469	164
Correctie realiteit ramingen -/-	6	106	156	256
<i>Structureel en reëel saldo provincie</i>	825	1.029	420	220

De door ons berekende saldi voor de jaren 2021 tot en met 2024 wijken af van de cijfers zoals door de gemeente (aanvullend) berekend. Onze correctie heeft betrekking op de taakstelling bij het groenonderhoud omdat niet is aangegeven hoe hier in 2021 en verder concreet invulling aan wordt gegeven. Aanvullend is toegelicht dat bij de begroting 2022 en de daarbij behorende 1^e begrotingswijziging 2022 een voorstel zal worden gedaan.

Vervolgens staan wij stil bij een aantal onzekerheden en mogelijke risico's die eveneens financiële druk op de begroting en meerjarenraming kunnen leggen.

Onderhoud kapitaalgoederen

In paragraaf 4.3 van dit rapport staan we uitgebreid stil bij de afzonderlijke kapitaalgoederen. Belangrijk is dat de plannen actueel blijven. In 2021 wordt het Gemeentelijk rioleringsplan (GRP) geactualiseerd. Voor de Wegbeheernota en het Uitvoeringsplan civiele kunstwerken zal besluitvorming na de verkiezingen in 2022 door de nieuwe raad gaan plaatsvinden. Na actualisering wordt duidelijk of met de bestaande budgetten kan worden volstaan, mede gelet op verlaging van de storting in de voorziening wegen met € 300.000. Bij de gemeenschapshuizen moet nog verdere besluitvorming plaatsvinden over een aanvullende dotatie. Er worden uitkomsten van nadere onderzoeken afgewacht. Ons is toegezegd dat in het 3^e of 4^e kwartaal 2021 besluitvorming gaat plaatsvinden waarbij ook het reguliere onderhoud wordt meegenomen. Wij vertrouwen erop dat na de besluitvorming door de raad de financiële (meerjarige) consequenties zo snel mogelijk worden opgenomen in de begroting 2022.

In de begroting moet bij álle plannen worden aangegeven of sprake is van achterstallig onderhoud. Aanvullend is door de gemeente toegelicht dat bij gebouwen, civiele kunstwerken en groen geen sprake is van achterstallig onderhoud. Het opnemen van informatie over eventueel achterstallig onderhoud maar ook over de voortgang van het geplande onderhoud maakt tevens onderdeel uit van de verordening 212. Deze informatie is niet overal consequent opgenomen. Informatie over de voortgang kan inzicht geven in de verschillen tussen de bedragen zoals die zijn opgenomen in de plannen en zoals die in de begroting zijn geraamd. Wij hebben bij de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen een aanbeveling opgenomen ook de plannen voor groen, civiele kunstwerken, gemeenschapshuizen en openbare verlichting door de raad te laten vaststellen en daarbij tevens het gekozen kwaliteitsniveau aan te geven. Bij het werken met een onderhoudsvoorziening voor het egaliseren van de lasten van groot onderhoud moeten de plannen door de raad worden vastgesteld.

Bij het egaliseren worden de lasten gelijkmatig over de verschillende begrotingsjaren verdeeld. Op basis van nieuwe beheerplannen moet de jaarlijks (gelijkblijvende) storting worden berekend.

Een eenmalige storting in een voorziening is mogelijk zelfs noodzakelijk, omdat een voorziening niet negatief mag zijn. We verwijzen naar het beheerplan gebouwen. Hetgeen echter niet is toegestaan is dat

door een eenmalige ophoging van een voorziening problemen in de exploitatie worden gemaskeerd. Dotaties in een voorziening voor de egalisatie van groot onderhoud dienen plaats te vinden vanuit de exploitatie.

Sociaal domein

In de begroting 2021 is toegelicht dat de gemeente de periode met de teruglopende rijksinkomsten en de 3 decentralisaties in 2015, participatie, Wmo en jeugdzorg goed heeft doorstaan. Gewezen is op actief beleid dat is gevoerd om de nieuwe taken te kunnen uitvoeren. Hierbij is aangegeven dat dit goed is gelukt binnen de middelen die het Rijk hier tegenover heeft gesteld. Naast de prima voorzieningen voor de burger en gereserveerde middelen voor het sociaal domein is ook gewezen op een kentering bij de uitvoering van de jeugdzorg. Het blijkt dat deze uitvoering niet meer binnen het beschikbare budget gerealiseerd kan worden en ook de Wmo staat onder druk.

In de 1^e bestuursrapportage 2020 die de raad op 9 juli 2020 heeft vastgesteld is aangegeven dat de kosten voor de jeugdhulp fors zijn gestegen. Vanaf 2018 zijn er tekorten bij de Jeugdzorg.

In deze rapportage is besloten de budgetten Jeugdzorg 2020 en 2021 bij te ramen met € 520.000. Hier heeft de gemeente een taakstelling tegenover gezet voor de jaren 2021 tot en met 2024 van respectievelijk € 200.000, € 300.000, € 400.000 en € 520.000. Hiervoor zijn al in 2020 acties uitgezet om de kosten op de Jeugdhulp te verlagen. Deze hebben zowel betrekking op kostenreductie op de toegang als op kostenreductie bij de zorgaanbieders. Ook is aangegeven de taakstelling te realiseren via maatregelen in overleg met het Centrum voor Jeugd en Gezin, praktijkondersteuners, huisartsen en andere hulpverleners. De additionele middelen die het Rijk beschikbaar heeft gesteld zijn door Echt-Susteren vanaf 2022 als stelpost opgenomen.

Uit actuele cijfers blijkt dat afgerond € 4,4 miljoen (jaarrekening 2020) beschikbaar is voor het sociaal domein in de vorm van bestemmingsreserves.

Het gemeentefonds

Bij de algemene uitkering uit het gemeentefonds, veruit de belangrijkste inkomstenbron van de gemeente, spelen verschillende zaken.

Herverdeling

Na veel discussies over het verdeelmodel voor de algemene uitkering worden sinds 2019 onderzoeken uitgevoerd naar een nieuw verdeelmodel. Het huidige verdeelmodel met in de loop van de tijd steeds nieuwe aanpassingen en aanvullingen wordt sinds 1997 gebruikt. Het huidige onderzoek is opgedeeld in een onderzoek naar de verdeling van de gelden voor de taken in het sociaal domein, een onderzoek naar de verdeling van de gelden voor de overige taken die met de algemene uitkering worden bekostigd, het klassiek domein genoemd, en een onderzoek naar de verevening van de inkomsten, waar bij de verdeling rekening mee wordt gehouden.

Invoering van een nieuw verdeelmodel was voor 2021 voorzien. De uitkomsten van de eerste onderzoeken in het voorjaar van 2020 riepen echter bij de fondsbeheerders zoveel vragen op dat aanvullende onderzoeken zijn uitgevoerd. De begin 2020 afgeronde onderzoeken zijn niet gepubliceerd, maar wel is over het onderzoek naar een nieuwe verdeling van de gelden voor het sociaal domein een globaal beeld geschetst. Dat hield in dat voor het totaal van de gemeenten, ingedeeld naar vijf groottegroepen, het gemiddelde herverdeeleffect voor dit onderdeel bekend werd gemaakt. Daaruit bleek dat de groep met de kleinste gemeenten, tot 20.000 inwoners, bij de nieuwe verdeling van de gelden voor het sociaal domein er gemiddeld € 58 per inwoner op achteruit zouden gaan. Bij de groep gemeenten

tussen 20.000 en 50.000 inwoners was het gemiddelde nadeel € 33 per inwoner en bij de groep tussen 50.000 en 100.000 inwoners € 9 per inwoner. Bij de groep tussen 100.000 en 250.000 inwoners was er gemiddeld een voordeel van € 18 per inwoner en bij de laatste groep, met meer dan 250.000 inwoners was het voordeel gemiddeld € 106 per inwoner. Een duidelijke verschuiving van gelden van klein naar groot. Over de effecten van de nieuwe verdeling van de gelden voor het klassiek domein en van de nieuwe verevening van inkomsten is toen niets bekend gemaakt.

Het in 2020 uitgevoerde onderzoek zorgde voor een verschuiving van de invoering van 2021 naar 2022. Na afronding van de nieuwe onderzoeken is door de fondsbeheerders besloten niet zelf meer te besluiten over het nieuwe verdeelmodel, maar om dat over te laten aan de fondsbeheerders in het nieuwe kabinet. Daarmee is het een punt geworden dat ook bij de kabinetsformatie op de agenda staat en niet meer per 2022 kan worden ingevoerd, maar per 2023.

Begin februari 2021 hebben de fondsbeheerders hun voorstellen voor een nieuw verdeelmodel voor de algemene uitkering voor advies aan de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) gestuurd. Toen zijn ook alle onderzoeksrapporten met de gevolgen voor de afzonderlijke gemeenten bekend geworden.

Op basis van de berichten over de herverdeeleeffecten bij het onderzoek naar een nieuw verdeelmodel voor de gelden voor het sociaal domein is Echt-Susteren er bij de voorbereiding van de begroting 2021-2024 vanuit gegaan dat er vanaf 2022 een fors nadeel zou gaan ontstaan. Omdat een nieuw verdeelmodel geleidelijk, in vier jaarlijkse stappen wordt ingevoerd, is Echt-Susteren uitgegaan van een afname met € 12,50 per inwoner voor 2022 oplopend tot € 50,00 per inwoner in 2025. In absolute bedragen zijn de nadelen € 395.000 in 2022, € 790.000 in 2023, € 1.185.000 in 2024 en € 1.580.000 in 2025. Met deze bedragen is in de meerjarenraming rekening gehouden.

De rapporten van februari 2021 laten zien dat Echt-Susteren in de voorstellen er in totaliteit € 23 per inwoner op achteruit gaat. Deze cijfers moeten nog wel geactualiseerd worden. Maar waarschijnlijk belangrijker om op te merken is dat de adviezen van ROB en daarna VNG en de vele reacties van gemeenten nog tot tal van bijstellingen kunnen leiden. Aanvullend heeft de gemeente hierbij opgemerkt de definitieve bedragen af te wachten alvorens de stelposten af te ramen.

Te lage bedragen voor het sociaal domein

Volgens een recent onderzoek zijn er maar 11 gemeenten in Nederland die aan de uitvoering van de Jeugdzorg geld overhouden. Bijna alle gemeenten moeten eigen middelen bijleggen om de Jeugdzorg uit te voeren. In een ander onderzoek is het tekort bij de Jeugdzorg nu op € 1,7 miljard per jaar berekend. Bij de Wmo en de Participatiewet is de situatie wat beter; er zijn meer gemeenten die met de rijksbijdrage uitkomen en de tekorten bij de overige gemeenten zijn minder extreem. Maar ook bij deze onderdelen is er in totaliteit sprake van een tekortschietende rijksbijdrage.

In totaal zorgen de taken in het sociaal domein voor aanzienlijke tekorten bij de Nederlandse gemeenten. Dat geldt ook voor Echt-Susteren. Inmiddels heeft Echt-Susteren ervoor gekozen om de oplossing van dit probleem niet te laten afhangen van een verhoging van de rijksbijdrage. Met ingang van 2021 is een oplopende taakstelling opgenomen tot en met 2024 op de Jeugdzorg van respectievelijk € 200.000, € 300.000, € 400.000 en € 520.000. Als de druk van de Nederlandse gemeenten, de financiële toezichthouders en adviesinstanties als de ROB op het Rijk/de fondsbeheerders om de rijksbijdrage voor de uitvoering van de taken in het sociaal domein aanzienlijk te verhogen succes heeft, zal dit ook voor Echt-Susteren van groot belang zijn.

Opschalingskorting tot € 975 miljoen in 2025.

In 2015 zijn de fondsbeheerders gestart met het korten van de algemene uitkering onder de noemer 'opschalingskorting'. Omdat er gericht beleid zou worden gevoerd om gemeenten via herindeling meer massa te geven, waardoor ze beter in staat zouden zijn om allerlei taken uit te voeren. En niet alleen beter, maar ook goedkoper.

Toen gestart werd met de opschalingskorting in 2015, was dit beleid al weer van de agenda gehaald. Maar de opschalingskorting, die tot 2025 oploopt tot een structurele uitname van € 975 miljoen, is nooit herroepen of herzien. Alleen in 2020 en 2021 is afgezien van de geplande verhoging in die jaren van de opschalingskorting in verband met de financiële problemen bij gemeenten door de COVID-19-pandemie. Maar voor 2022 e.v. staan nog steeds de oorspronkelijk geraamde uitnames in de boeken. In de begroting 2021 is niet ingegaan op de opschalingskorting.

Normeringssystematiek

Met de normeringssystematiek wordt bepaald hoe de ontwikkeling van de rijksuitgaven en de algemene uitkering in het gemeentefonds aan elkaar gekoppeld zijn. Vooral bekend als 'samen de trap op en samen de trap af'.

In verband met de COVID-19-pandemie is na mei 2020 de normeringssystematiek voor 2020 en 2021 buiten werking gesteld. De accressen, de uitkomst van de toepassing van de normeringssystematiek, zijn bevroren voor 2020 en 2021 op de uitkomsten, zoals in de meicirculaire 2020 opgenomen.

Intussen ligt er een rapport van een ambtelijke werkgroep van het Rijk, de VNG en het IPO met een evaluatie van de werking van de normeringssystematiek in de laatste kabinetsperiode. Het rapport bevat geen advies, welke normeringssystematiek na 2021 moet worden gekozen.

Het gaat daarbij om de vraag wat belangrijk(er) is: een stabiel accres of een accres, dat de ontwikkeling van de rijksuitgaven strak volgt.

De ervaringen van de gemeenten in de laatste jaren spelen daarbij een rol. Door een achterblijvende uitvoering van de rijksbegroting is het accres van het lopende jaar regelmatig naar beneden bijgesteld, tot ongenoegen van de gemeenten.

Door de bevroering van het accres in 2020 en 2021 speelt nu ook de vraag hoe de normeringssystematiek weer in werking wordt gesteld. Op welk niveau wordt ingestapt?

COVID-19-pandemie

De COVID-19-pandemie zorgt er ook voor dat de gemeente op tal van terreinen extra lasten heeft en op andere gebieden juist baten misloopt. Het Rijk heeft tot nu toe in vier compensatiepakketten voor gemeenten hier geld voor beschikbaar gesteld. De pandemie heeft duidelijk gemaakt dat moeilijk te voorspellen is, hoe de pandemie zich ontwikkelt, welke maatregelen gelden en wat de gevolgen voor de gemeenten zijn. Veel gemeenten gaan er op basis van de ervaringen tot nu toe vanuit dat de financiële gevolgen van de pandemie voor de gemeenten beperkt zijn. De compensatie van het Rijk dekt redelijk de extra lasten en het verlies aan baten.

In hoeverre er sprake zal zijn van structurele gevolgen door een langdurige economische terugslag, is nog moeilijk te zeggen. De economische verwachtingen voor de jaren na de pandemie veranderen nog snel en zijn soms positief en dan weer somber.

Omgevingswet

Voor de invoering van de Omgevingswet wordt uitgegaan van 1 juli 2022. De impact van de Omgevingswet is groot; het vraagt aandacht bij de ontwikkeling van bestuurlijke visies en plannen, de

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

Wij zien dat de nodige betrokken partijen volop bezig zijn met de voorbereidingen. Het is van groot belang om een goede inschatting te maken wat er op uw gemeente afkomt en u adequaat op deze wet voor te bereiden. Daarbij past ook de vraag wat de financiële gevolgen voor uw gemeente zullen zijn. Wij adviseren dit proces nauwlettend te volgen en tijdig die besluiten te nemen die nodig zijn om per 1 juli 2022 de Omgevingswet in te voeren met de bijbehorende budgetten. In de begroting 2021 is in de paragraaf Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting aangegeven dat vooruitlopend op de Omgevingswet waar nodig en mogelijk bijstelling van beleidskaders plaatsvindt. Gelet op de verwachte invoeringsdatum wordt samen met Roerdalen, Maasgouw en het Servicecentrum MER de noodzakelijke voorbereidingen getroffen om tijdig gereed te zijn voor aansluiting op het Digitaal Stelsel Omgevingswet en de afgifte van omgevingsvergunningen nieuwe stijl. Voor de implementatie van de Omgevingswet is in de begroting 2020 budget opgenomen van € 75.000. Aangezien dit budget niet volledig is benut, is € 50.000 toegevoegd aan de € 250.000 die voor 2021 beschikbaar is. Dit betekent dat voor dit jaar € 300.000 beschikbaar is.

Duurzaamheid

In de Energievisie Echt-Susteren met Uitvoeringsprogramma (2018-2022) is de ambitie uitgesproken om in 2040 energieneutraal te zijn. Op basis van het uitvoeringsprogramma is de gemeente voornemens uiterlijk in 2021 een Transitievisie warmte vast te stellen. Hierin is opgenomen welke wijken voor en na 2030 aardgasvrij worden en welk alternatief er komt voor 2030 in plaats van aardgas. In 2021 vindt een haalbaarheidsonderzoek plaats of Nieuwstadt aardgasvrij kan worden door aan te sluiten op het Groene Net. Dit resultaat maakt onderdeel uit van de Transitievisie warmte. Ook zonnewarmte en windparken hebben de aandacht van de gemeente. Volgens de begroting bedraagt de Reserve duurzaamheid per 1 januari 2021 afgerond € 315.000 en wordt in 2021 en 2022 respectievelijk € 100.000 en € 50.000 onttrokken. Op basis van de actuele jaarrekeningcijfers 2020 bedraagt de reserve per 1-1-2021 afgerond € 0,5 miljoen.

Naast de Reserve duurzaamheid is ook Reserve revolverende investeringen. Deze reserve is om te investeren in innovatie en verduurzaming met als voorwaarde dat een rendement wordt gehaald op de investering. Bij de actualisering van de nota reserves en voorzieningen in december 2020 is aangegeven dat de komende jaren mogelijk wordt geïnvesteerd in windmolens en zonneparken. Waarschijnlijk is het saldo van de reserve ontoereikend. Gekeken wordt om het saldo te verhogen door eerst andere reserves indien mogelijk te verlagen. Het uitgangspunt bij de Reserve revolverende investeringen is bijdragen aan het verlagen van de gemeentelijke leningenportefeuille en investeren in duurzaamheidsmiddelen in eigendom van Echt-Susteren. Met deze investeringen wil de gemeente inkomsten genereren zodat middelen beschikbaar zijn om noodzakelijke uitgaven te doen en tevens lasten voor de burger terug te brengen. In november 2020 heeft de raad besloten de opbrengsten uit de verkoop van gemeentelijke (grond)eigendommen waaronder landbouwgronden, productiequota en overhoeken toe te voegen aan de Reserve revolverende investeringen. Per 1-1-2021 bedraagt deze reserve afgerond € 14,6 miljoen (jaarrekening 2020).

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 BBV-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 3.1.4 zijn die beoordelingen in de vorm van gezichtjes bij elkaar gebracht.

Tabel 3.1.4 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 Echt-Susteren geen somber gezichtje scoort. Dat betekent dat er geen probleem of risico's zijn die financieel niet goed zijn opgenomen en die het beeld van de financiële positie sterk negatief kunnen beïnvloeden. De neutrale gezichtjes geven aan dat het actueel (meerjarig) financieel inzicht ontbreekt c.q. dit inzicht onvoldoende transparant is. Bij de begroting scoort Echt-Susteren vier lachende gezichtjes en bij de meerjarenraming drie. Voor meer informatie over de paragrafen verwijzen wij naar hoofdstuk 4 'Financieel beleid en beheer' van dit rapport.

Jaarrekeningresultaten

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

Tabel 3.1.3 Terugblik jaarrekeningresultaten 2016-2020 (bedragen * € 1.000)

Jaar	R2016	R2017	R2018	R2019	R2020
Jaarrekeningresultaat	1.525	1.529	433	1.672	2.080

De resultaten bij de jaarrekeningen worden veroorzaakt doordat er meer incidentele onvoorziene voordelen zijn dan incidentele onvoorziene nadelen. De verschillen tussen het begrote en werkelijk resultaat zijn in de jaarrekeningen toegelicht. Door de raad zijn genomen besluiten vertaald in mutaties op reserves. Een aantal kredieten zijn nog niet volledig uitgevoerd terwijl daarvoor in de begroting wel het totale krediet is opgenomen. Afwikkeling volgt dan in de loop van het volgende jaar.

Voor alle jaarrekeningen met uitzondering van de jaarrekening 2019 geldt dat meer aan de reserves wordt toegevoegd dan onttrokken.

In 2016 zijn de grootste positieve verschillen waarneembaar bij de toenmalige programma's Sociale voorzieningen en werkgelegenheid en bij Maatschappelijke voorzieningen. Aanvullend is hierbij opgemerkt dat deze programma's in 2019 zijn samengevoegd tot één programma: Sociaal Domein. Het jaarrekeningsaldo 2017 wordt voor een groot deel veroorzaakt door een voordeel bij de afrekening van het collectief vervoer en door niet bestede middelen door het Servicecentrum MER.

In 2018 zijn onder andere hogere legesopbrengsten gerealiseerd en zijn gelden terug ontvangen die eerder ter beschikking zijn gesteld van de MER omgevingsdienst. Ook zijn middelen vrijgevallen omdat voldoende middelen beschikbaar zijn voor dubieuze debiteuren en oninbare belastingen.

Het totaal saldo van baten en lasten van de jaarrekeningsaldo 2019 bedraagt afgerond +/- € 1.971.000. Voor 2019 is per saldo € 3,6 meer aan reserves onttrokken dan gestort zodat het gerealiseerd resultaat afgerond € 1.672.000 bedraagt. Ten opzichte van de begroting zijn er positieve en negatieve ontwikkelingen. Positief zijn ontwikkelingen bij de algemene uitkering inclusief sociaal domein waardoor een bijraming heeft kunnen plaatsvinden van afgerond € 0,9 miljoen. Ook is een voordeel behaald van € 1,4 miljoen door vervroegde aflossing van belegde middelen van Essentopbrengsten in 2009. De derde tranche ad € 9 miljoen is in 2019 vervroegd afgelost. Dit geldt ook voor de laatste tranche (€ 9 miljoen) die oorspronkelijk zou vrijvallen in 2020-2025. Negatieve ontwikkelingen hebben onder andere betrekking op een verplichte bijstorting ad € 781.400 in de voorziening pensioenverplichtingen bestuurders en bij het sociaal domein. Bij de Jeugdhulp is een overschrijding van € 470.752. Na aanspreking van een beschikbare reserve komt het nadeel van € 418.000 ten laste van het resultaat. Wat betreft de Wmo werd bij de begroting nog een overschot verwacht. De gemeente ging uit van een storting in de reserve Wmo van € 297.000. In 2019 is echter sprake van een tekort van € 142.000. Hiervoor heeft een onttrekking plaatsgevonden aan de reserve Wmo.

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 Echt-Susteren wel aan deze voorwaarde voldoet in begrotingsjaar 2021.

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 voor de jaren 2022, 2023 en 2024 sprake is van structureel en reëel evenwicht.

Structureel en reëel evenwicht voor de meerjarenraming Beoordeling: goed

3.2. Analyse vermogen

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

Conclusie

Elke twee jaar wordt de nota reserves en voorzieningen consequent geactualiseerd. De actuele nota is in november 2019 door de raad vastgesteld. In het tussenliggende jaar vindt een financiële bijstelling plaats. De nota is uitvoerig van opzet waarbij niet alleen aandacht is voor reserves en voorzieningen maar ook voor stille reserves en risico's in relatie tot het weerstandsvermogen. Voor alle afzonderlijke reserves en voorzieningen is een format opgenomen waaruit onder andere de doelstelling, de benodigde omvang, de dotatie, de onderbouwing en de aangegane verplichtingen blijken.

Bij de bepaling van de omvang van de reserves wordt gestreefd naar een minimum en een maximum niveau. De gemeente wil niet meer vastleggen dan strikt noodzakelijk waarbij het gebruik zo efficiënt mogelijk dient plaats te vinden. Indien reserves structureel naar een hoger niveau moeten, zullen de gevolgen daarvan worden meegenomen bij het samenstellen van het meerjarenplan. Hierbij is aangegeven dat op deze wijze een verantwoorde en integrale afweging van belangen kan plaatsvinden. Gelet op een verantwoorde en goede afweging en vanwege de overzichtelijkheid wil Echt-Susteren het aantal reserves zo veel mogelijk beperken.

In 2019 heeft een nieuwe indeling van de reserves plaatsgevonden met een onderverdeling in egaliseriereserves, vrije reserves, geblokkeerde reserves en geblokkeerde reserves voor afschrijvingen. De reserve vermindering kapitaallasten was een bestemmingsreserve en is bij de nieuwe nota deel gaan uitmaken van de algemene reserves. Volgens de staat van reserves en voorzieningen bedragen de algemene reserves in totaal per 1 januari 2021 afgerond € 8,3 miljoen. De algemene reserve is berekend op € 5,4 miljoen en de reserve vermindering kapitaallasten op € 2,9 miljoen. In de meerjarenraming zijn de algemene reserves op een constant niveau geprognosticeerd. Wij constateren dat de algemene reserve voor 2021 niet voldoet aan de minimale omvang die daarvoor in de paragraaf Weerstandsvermogen is berekend. Om aan de eigen ondergrens te voldoen had de algemene reserve verhoogd moeten worden met € 154.000. Hier is een aanbeveling voor opgenomen. Voor de afdekking van de risico's heeft dit geen consequenties. In de paragraaf Weerstandsvermogen is dit toegelicht. Tegelijk met de behandeling van de begroting 2021 is aan de raad de tussentijdse actualisering van de nota reserves en voorzieningen aangeboden. De consequenties van deze actualisering en van de kaderbrief die in oktober 2020 is vastgesteld, zijn niet in het meerjarig overzicht van reserves en voorzieningen in de begroting 2021 opgenomen.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- ga expliciet in op interne en externe ontwikkelingen en de consequenties hiervan voor het beleid;
- licht in de begroting de vermogenspositie en ontwikkeling inhoudelijk toe;
- presenteer de staat van reserves met algemene reserves en verdere rubricering waaronder geblokkeerde reserves;
- voldoe aan de eigen gestelde eisen door de algemene reserve te verhogen of de minimale norm

- algemene reserve aan te passen;
- zorg bij aanvullende besluitvorming voor een geactualiseerde staat van reserves en staat van voorzieningen zodat de consequenties voor het begrotingsjaar en de meerjarenraming inzichtelijk zijn.

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

Onderzoek en bevindingen

In deze paragraaf kijken we naar het beleid bij de reserves en voorzieningen en naar de omvang over een wat langere periode.

Volgens de verordening 212 biedt het college elke twee jaar de nota reserves en voorzieningen aan de raad aan ter vaststelling. In de nota moet aandacht zijn voor de vorming en besteding van reserves en voorzieningen, de toerekening en verwerking van rente over reserves en voorzieningen (bij waardering tegen contante waarde) en voor de vorming van reserves en voorzieningen met betrekking tot budgetten die vóór 31 december van een begrotingsjaar niet of niet volledig zijn besteed.

Bij het voorstel een bestemmingsreserve in te stellen voor een investeringsvoorstel dient minimaal te worden ingegaan op het specifieke doel van de reserve en de voeding van de reserve. Maar ook de maximale hoogte en maximale looptijd moeten vermeld zijn. Tevens is opgemerkt dat een bestemmingsreserve die niet binnen de aangegeven maximale looptijd heeft geleid tot een investering, vrijvalt en aan een door de raad te bepalen reserve wordt toegevoegd.

Consequent stelt de raad elke twee jaar de geactualiseerde nota vast, de laatste keer in november 2019. In het tussenliggende jaar vindt op verzoek van de raad een financiële bijstelling plaats. Actualisering van de nota vindt plaats omdat door tussentijdse ontwikkelingen reserves en voorzieningen niet meer toereikend blijken te zijn. Ook kunnen nieuwe reserves en voorzieningen zijn gevormd en of overbodig zijn geworden. De nota is zeer uitvoerig van opzet, waarmee tevens wordt voldaan aan de verordening 212. Ten opzichte van de vorige nota uit 2017 wordt nu met geblokkeerde reserves gewerkt en is de algemene reserve uitgebreid.

In de nota Reserves en voorzieningen 2019 zijn de reserves opnieuw ingedeeld naar:

1. algemene reserves;
2. egalisatiereserves;
3. vrije reserves;
4. geblokkeerde reserves;
5. geblokkeerde reserves voor afschrijvingen.

Onder de algemene reserves behoort de algemene reserve die bestemd is voor de dekking van het weerstandsvermogen en de reserve vermindering kapitaallasten.

De reserve vermindering kapitaallasten kan worden ingezet om structureel ruimte te creëren binnen het meerjarenperspectief van de begroting. Dan vindt een onttrekking plaats waarmee een afzonderlijke reserve wordt gevormd voor het afdekken van kapitaallasten van investeringen. Door het inzetten van deze incidentele opbrengsten ten gunste van het investeringsprogramma wil de gemeente voordelen behalen. Deze voordelen zijn een financiële impuls en een verlichting van de lasten in de komende jaren. Substantiële incidentele meevallers worden in principe aan de Reserve vermindering kapitaallasten toegevoegd. Dit geldt ook voor een eventueel surplus bovenop het ingestelde maximum (plafond) bij de individuele reserves.

De egalisatiereserve dient om jaarlijkse fluctuaties binnen de onderliggende begrotingsposten op te vangen, zodat de raming in de begroting constant is.

Bij de vrije reserves is aangegeven dat deze nog niet bestemd zijn en dus vrij besteedbaar.

De geblokkeerde reserves zijn door de raad geheel of gedeeltelijk bestemd voor het dekken van begrotingsuitgaven. Hierbij is opgemerkt dat dat deel waar de raad nog geen besluit over heeft genomen nog vrij besteedbaar is. In de nota is het deel dat nog vrij besteedbaar is inzichtelijk gemaakt.

De geblokkeerde reserves voor afschrijvingen zijn voor de afdekking van de jaarlijkse kapitaallasten. Voor elke investering waar een reserve tegenover staat wordt een afzonderlijke reserve gevormd. Uit deze reserve worden de kapitaallasten gedekt gedurende de afschrijvingstermijn. Deze reserves zijn geblokkeerd, omdat aanwending voor een ander doel dan waarvoor gevormd, een tekort in de exploitatie betekent. Wij merken op dat volgens het gemeenschappelijk financieel toezichtkader (GTK) het saldo van deze zogenaamde bestemmingsreserve kapitaallasten gelijk moet zijn aan de boekwaarde van de betreffende activa. Als het saldo van deze reserve minder is dan de boekwaarde dan kunnen de kapitaallasten slechts naar rato van de bestemmingsreserve kapitaallasten worden onttrokken waarbij de afschrijvingstermijn gelijk moet blijven. In de nota is geen toelichting opgenomen over de werkwijze of volledig dan wel of naar rato aan de geblokkeerde reserve wordt onttrokken. Uit de formats, waarbij elke reserve volgens een vaste indeling is toegelicht, blijkt dat de hoogte van de reserve is afgestemd op de hoofdsom van de investering en de gehele looptijd.

De begrippen reserves, voorzieningen, eigen vermogen, vreemd vermogen, weerstandscapaciteit en weerstandsvermogen, risico en risicomanagement zijn uitvoerig toegelicht. Ook is een apart hoofdstuk gewijd aan stille reserves. Naast een overzicht is een kwantificering opgenomen. Tevens is het beleid ten aanzien van stille reserves toegelicht. De gemeente beschikt over gebouwen, verspreid liggende percelen en landbouwgronden. De verkoopopbrengst van enkele gebouwen zal, zoals in het verleden is besloten, ten gunste komen van de voorziening onderhoud gemeentelijke gebouwen. De verkoop van verspreid liggende percelen zal als incidentele meevaller worden geboekt. Het gemeentelijk beleid bij landbouwgronden is gericht op verpachten en niet verkopen. In praktijk maken de stille reserves geen deel uit van de weerstandscapaciteit. Als de gemeente op enig moment overweegt stille reserves onderdeel te laten uitmaken van de weerstandscapaciteit, zal rekening moeten worden gehouden met de voorwaarden zoals die in het GTK zijn opgenomen.

De staat van reserves en voorzieningen volgens de jaarrekening 2018 met daarbij alle mutaties is onderdeel van de nota. Alle reserves ingedeeld in de vijf genoemde categorieën zijn per reserve in een

format toegelicht. Dit geldt ook voor de voorzieningen. In dit format is aangegeven op welke programma(s) de reserve of voorziening betrekking heeft, het saldo, de reden van bestaan op dat moment, de doelstelling, benodigde omvang/volume en de voeding/dotatie. Tevens is een onderbouwing gegeven en de aangegane verplichtingen/claims. Tot slot is het tijdspad van de besteding aangegeven. Bij de bepaling van de omvang van de reserves is aangegeven dat gestreefd moet worden naar een minimum en een maximum niveau. Een ondergrens voor het opvangen van onvoorzienbare en onvermijdbare onttrekkingen en een plafond dat moet voorkomen dat toevoegingen plaatsvinden die nooit aangewend zullen worden. Er mag niet meer worden vastgelegd dan strikt noodzakelijk waarbij het gebruik zo efficiënt mogelijk dient plaats te vinden. Indien reserves structureel naar een hoger niveau moeten, zullen de gevolgen daarvan worden meegenomen bij het samenstellen van het meerjarenplan. Hierbij is aangegeven dat op deze wijze een verantwoorde en integrale afweging van belangen kan plaatsvinden. Gelet op een verantwoorde en goede afweging en vanwege de overzichtelijkheid wil Echt-Susteren het aantal reserves zo veel mogelijk beperken.

In de bijlage van de nota is uitgebreid ingegaan op de voorzieningen ten behoeve van riolering, het Gemeentelijk Rioleringsplan, vervangingsinvesteringen in het riool, het BBV en de mogelijkheden voor het egaliseren van rioleringslasten. In een aparte bijlage is ingegaan op de rente-toerekening aan reserves en voorzieningen. Conform het advies van de commissie BBV wordt met uitzondering van de grondbedrijfcomplexen geen rente toegerekend aan reserves en voorzieningen. In een bijlage is ingegaan op het beleid zoals dat is vastgelegd in de nota risicomanagement en in de nota weerstandsvermogen. Het weerstandsvermogen is berekend. Bij de weerstandscapaciteit is uitgegaan van de jaarrekening 2018 en bij de risico's is uitgegaan van de peildatum augustus 2019.

Beleidsuitgangspunten/kaderstelling voor reserves en voorzieningen zien we naast de nota reserves en voorzieningen ook terug in de kaderbrief 2021 en bij de tussentijdse financiële bijstelling van de nota reserves en voorzieningen. De raad heeft in oktober 2020 met de kaderbrief ingestemd. De financiële mutaties van de kaderbrief zijn verwerkt in de 1^e begrotingswijziging 2021, die gelijktijdig met de begroting 2021 is vastgesteld. De financiële bijstelling van de nota reserves en voorzieningen heeft in dezelfde vergadering plaatsgevonden als de vaststelling van de begroting 2021. In verschillende documenten zien we besluitvorming over reserves waarbij beleidsuitgangspunten wijzigen (aanpassingen van omschrijvingen en inhoud). Zo is bijvoorbeeld aangegeven dat de reserve Regiofonds voldoende omvang heeft en de opbrengst van verkoop gemeentelijke eigendommen toegevoegd gaat worden aan de reserve revolverende investeringen. Deze reserve is bedoeld voor investeringen in innovatie en verduurzaming met als voorwaarde dat een rendement wordt behaald op de investering. Gelet op verwachte investeringen in windmolens en zonneparken wordt gekeken naar mogelijkheden om deze reserve verder aan te vullen. Nadrukkelijk wordt hierbij de mogelijkheid betrokken andere reserves te verlagen. Echt-Susteren wil met de reserve revolverende investeringen een bijdrage leveren aan het verlagen van de gemeentelijke leningenportefeuille. Tevens moet geïnvesteerd worden in duurzaamheidsmiddelen in eigendom van de gemeente. Het rendement moet ten goede komen aan de eigen inwoners en niet aan investeerders. Het doel is inkomsten genereren voor het doen van noodzakelijke uitgaven en tegelijk de lasten voor de burgers terugbrengen. Uit de 2^e bestuursrapportage 2020 blijkt dat begin 2020 de laatste tranche van de belegging Essentgelden van afgerond € 1,4 miljoen gestort is in deze reserve. Op 1 januari 2021 bedraagt de reserve revolverende investeringen € 14,3 miljoen.

Bij de financiële actualisering van de nota reserves en voorzieningen is voor de nieuwe reserve groenonderhoud onder andere € 450.000 onttrokken aan de reserve vermindering kapitaallasten. Hierbij is aangegeven dat bij positieve verschillen die ontstaan op het totaal openbaar groen, deze kunnen terugvloeien in de reserve vermindering kapitaallasten.

Zoals bovenstaand vermeld zijn voor alle reserves en voorzieningen formats opgenomen. Bij de formats algemene reserves is voor de algemene reserve ingegaan op de benodigde omvang. De absolute ondergrens is in de nota berekend op € 5.539.000 voor de begroting 2020. Aanvullend heeft de gemeente opgemerkt dat deze volgens de begroting 2021 € 5.557.000 bedraagt.

In de nota wordt als bovengrens € 10 miljoen aangehouden. De Reserve vermindering kapitaallasten behoort ook tot de algemene reserves. Voor deze reserve is geen omvang bepaald.

De reserve vermindering kapitaallasten wordt aangewend voor voorbereidingskosten die gemaakt zijn voor (nieuwe) investeringen waarvan de raad besluit geen krediet beschikbaar te stellen. We zien ook onttrekkingen voor het sluitend maken van een bestuursrapportage of jaarschijf. Bij de 2^e rapportage 2020 is € 105.000 beschikbaar gesteld voor onderzoek naar onderhoudsplannen voor drie gemeenschapshuizen in eigendom bij derden en voor enkele grote onderhoudswerkzaamheden. Ook zijn middelen beschikbaar gesteld voor het bevorderen van de lokale economie en ter verbetering van de uitstraling van het winkelcentrum Susteren.

In de begroting en jaarrekening wordt jaarlijks de actuele stand van zaken van de reserves en voorzieningen opgenomen. Er wordt niet expliciet een toelichting gegeven over de vermogenspositie en de ontwikkeling in relatie tot de financiële positie. De algemene reserve voldoet qua omvang niet aan de ondergrens zoals die door Echt-Susteren elk jaar zelf is berekend in de paragraaf Weerstandsvermogen. Hiervoor is een aanbeveling opgenomen.

Bij de algemene dekkingsmiddelen is als doelstelling geformuleerd het zorgen voor een solide reservepositie en een structurele buffer voor onvoorziene lasten om het hoofd te kunnen bieden aan onvoorzien situaties.

Wij concluderen dat de informatie op strategisch niveau gemiddeld voldoende is en op tactisch en operationeel niveau gemiddeld goed. Verbetering is mogelijk door in de begroting ook inhoudelijk in te gaan op de vermogenspositie en toekomstige ontwikkelingen.

In de tabellen 3.2.1 en 3.2.2 kijken we terug en vooruit naar het verloop van de algemene reserve, de bestemmingsreserves en de voorzieningen. In de eerste tabel zijn de rekeningcijfers uit de jaarstukken in beeld gebracht per 31 december voor de jaren 2016 tot en met 2020 vóór de resultaatbestemming. Met de jaarrekeningresultaten is in onderstaande tabel geen rekening gehouden.

In tabel 3.2.2 zijn de prognoses van de reserves en de voorzieningen weergegeven uit de begroting 2021 en de meerjarenraming 2022 tot en met 2024. Hier zijn de cijfers per 1 januari weergegeven.

Tabel 3.2.1 Terugblik reserves en voorzieningen 2016-2020 stand per 31-12 (bedragen * € 1.000)

Jaar	R2016	R2017	R2018	R2019	R2020
Algemene reserve	7.356	6.495	5.925	5.593	5.496
Bestemmingsreserves	38.440	42.535	46.645	43.767	46.622
Voorzieningen	9.672	8.445	8.292	9.413	9.264
Totaal	55.468	57.475	60.862	58.773	61.382

Tabel 3.2.2 Reserves en voorzieningen 2021-2024, stand per 1-1 (bedragen * € 1.000)

Jaar	B2021	B2022	B2023	B2024
Algemene reserves	8.342	8.351	8.413	8.475
Bestemmingsreserves	37.215	36.870	37.012	37.183
Voorzieningen	9.076	8.944	9.131	9.342
Totaal	54.633	54.165	54.556	55.000

De totale vermogenspositie stijgt in 2017 en 2018 waarna deze vervolgens afneemt. We zien dat in die jaren de bestemmingsreserves met per saldo met € 4,1 miljoen toenemen. De voorzieningen laten net een omgekeerde beweging zien. Deze daalt met name in 2017 en stijgt in de jaarrekening 2019.

In 2017 zien we bij de bestemmingsreserves per saldo forse stijgingen onder andere bij de algemene reserve grondbedrijf (€ 3,1 miljoen), en de bij de reserve inkomensvoorziening en re-integratie, sociale werkvoorziening (€ 1,8 miljoen). Bij voorzieningen zien we een afname bij onderhoud gemeentelijke gebouwen (-/- € 745.000) en bij de voorziening groot onderhoud riolering (-/- € 753.000).

In jaarrekening 2018 zijn enkele nieuwe reserves opgenomen voor (€ 1,4 miljoen in totaal) waaronder de reserve winst grondexploitaties afgerond, de reserve gebiedsvisies en de reserve duurzaamheid. Ook nemen diverse bestemmingsreserves toe. Dit zien we bij de algemene reserve grondbedrijf (€ 1 miljoen), de reserve bedrijfsvoering (€ 0,6 miljoen) en de reserve vermindering kapitaallasten (per saldo € 0,4 miljoen). Ook stijgen de reserve wegen (€ 0,2 miljoen) en de reserve Wmo (€ 0,2 miljoen).

Tot en met de jaarrekeningcijfers 2019 bestaat de Algemene reserve uit één reserve en is de Reserve vermindering kapitaallasten nog onderdeel van de bestemmingsreserves. Na de vaststelling van de actuele nota reserves en voorzieningen in november 2019 is sprake van algemene reserves.

We zien dat ook terug in de cijfers bij de toename van de algemene reserves 2020 / 2021 en de afname bij de bestemmingsreserves. In 2019 nemen de bestemmingsreserves af met afgerond € 2,9 miljoen. Dit zien we terug bij onder andere de reserve vermindering kapitaallasten (-/- € 735.000), de reserve integrale aanpak en huisvesting statushouders (-/- € 544.000), bij de reserve wegen (-/- € 672.000) en bij de reserve bovenwijkse voorzieningen (-/- € 500.000). Ook bij de reserves Wmo, algemeen jeugdbeleid en jeugdhulp zijn bedragen onttrokken (per saldo in totaal -/- € 443.000).

In de begroting 2021 zijn de bestemmingsreserves afgerond € 6,6 miljoen lager dan in de jaarrekening 2019. Ongeveer 73% wordt veroorzaakt door de gewijzigde rubricering waarbij de reserve afdekking kapitaallasten van de bestemmingsreserves is overgeheveld naar de algemene reserves. Ook zien we dat in die periode onttrekkingen hebben plaatsgevonden bij de reserve kwaliteitsfonds (-/- € 602.000), de reserve wegen (-/- € 400.000), de reserve personeel en bestuur (-/- € 330.000), de reserve kwaliteit verbeterende projecten buitengebied (-/- € 173.000) en bij de algemene milieureserve (-/- € 165.000),

Op basis van de actuele begroting is de vermogenspositie nagenoeg stabiel.

Volgens de staat van reserves en voorzieningen bedragen de algemene reserves in totaal per 1 januari 2021 afgerond € 8,3 miljoen. De totale omvang blijft volgens de meerjarenraming constant. Dit bedrag bestaat uit de algemene reserve (€ 5,4 miljoen) en de reserve vermindering kapitaallasten (€ 2,9 miljoen). De ondergrens van de algemene reserve bedraagt volgens de paragraaf Weerstandsvermogen € 5.557.000. Om aan de eigen gestelde ondergrens te voldoen moet de algemene reserve worden verhoogd met € 154.000. Hiervoor nemen wij een aanbeveling op. Voor de afdekking van de risico's heeft dit geen consequenties. Bij de paragraaf Weerstandsvermogen is dit toegelicht en is aangegeven dat het weerstandsvermogen gekwalificeerd is als uitstekend.

Aanvullend merken wij op dat in bovenstaande overzichten is uitgegaan van de staat van reserves en de staat van voorzieningen, zoals deze zijn opgenomen in deel II begroting 2021. De cijfers zoals gepresenteerd in de begroting zijn uitgangspunt voor ons onderzoek.

Met de gevolgen voor de reserves en voorzieningen naar aanleiding van de besluitvorming rondom de financiële bijstelling van de nota reserves en voorzieningen en de 1^e begrotingswijziging 2021 (kaderbrief) is in bovenstaande overzichten geen rekening gehouden omdat het actuele beeld hiervoor ontbreekt. Voor het inzicht in actuelere cijfers als gevolg aanvullende besluitvorming nemen wij een aanbeveling op.

3.3. Analyse stuurinformatie

Conclusie

De informatie voor de raad om te sturen op strategisch en tactisch niveau is gemiddeld goed. Op operationeel niveau is deze gemiddeld voldoende. Echt-Susteren beschikt hiermee over belangrijke instrumenten om financieel in control te zijn. Bij diverse onderdelen zijn in afzonderlijke hoofdstukken aanbevelingen opgenomen om de stuurinformatie op onderdelen te verbeteren.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- de strategische stuurinformatie kan verder verbeterd worden door kaderstelling te actualiseren en door explicieter in te gaan op relevante interne en externe ontwikkelingen;
- de tactische stuurinformatie kan verder worden verbeterd door volledig aan de eisen te voldoen van de eigen verordening 212 en het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten;
- een verbetering van de operationele stuurinformatie kan bereikt worden door op een transparante manier in (de paragrafen van) de begroting meer inzicht te geven in (meerjarige) cijfermatige informatie aangevuld met een toelichting;
- in de paragrafen 3.1, 3.2 en 4.1 tot en met 4.7 zijn specifieke aanbevelingen met betrekking tot stuurinformatie te vinden.

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. Dit gebeurt met de gemeentelijke begroting, kadernota's en andere beleidsstukken. Het komt ook voor dat gemeenten de paragrafen uit de begroting een kaderstellende functie laten vervullen. Dit alles omschrijven we als informatievoorziening op strategisch niveau.

Voor het bereiken van doelstellingen is informatievoorziening op tactisch niveau nodig. Hiermee kunnen beslissingen worden genomen, die betrekking hebben op het toewijzen van middelen, vaststellen van procedures, budgetten en de beoordeling ervan. De informatiebehoefte wordt bepaald, door de informatie die nodig is, om doelstellingen haalbaar te maken. Dat gebeurt doorgaans met verordeningen, paragrafen en programma's. Om uiteindelijk de juiste beslissingen te kunnen nemen, of om bijsturing te kunnen geven, zijn vaak meer detaillistische gegevens nodig. Kwaliteit en tijdigheid van deze informatie zijn belangrijk en moeten afgestemd zijn op de informatie die nodig is om de juiste beslissingen te kunnen nemen in lijn met de doelstellingen van de begroting. Dit is informatievoorziening op operationeel niveau.

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

Tabel 3.3.1 Resultaten onderzoek stuurinformatie begroting 2021

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

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

Uit de tabel blijkt dat de stuurinformatie op strategisch niveau zes keer met goed en drie keer met voldoende is beoordeeld. De 'voldoende' bij Verbonden partijen heeft te maken met kaderstelling die niet actueel is. Echt-Susteren onderschrijft zelf het belang van het actueel houden van nota's, door deze een keer in de vier jaar bij te stellen, ook als er geen duidelijke beleidswijzigingen nodig zijn. Ons is toegezegd dat de nota in 2021 opnieuw aan de raad ter vaststelling zal worden voorgelegd.

In zijn algemeenheid merken we op dat de strategische stuurinformatie verbeterd kan worden door meer en duidelijke relaties te leggen tussen actuele kaderstelling in visiedocumenten en de programmabegroting.

De stuurinformatie op tactisch niveau beoordelen we acht keer als gemiddeld goed, en een keer voldoende. Bij Onderhoud kapitaalgoederen dient aandacht te blijven voor actuele plannen en de uitvoering hiervan. In de begroting moet een toelichting worden opgenomen over het geplande

onderhoud en eventueel achterstallig onderhoud. Deze informatie is niet overal consequent is opgenomen.

Op operationeel niveau scoort Echt-Susteren zes keer goed en drie keer voldoende. Bij Verbonden partijen moet de verwachte omvang van het financieel resultaat worden gepresenteerd en bij elke verbonden partij worden ingegaan op eventuele risico's. Bijzondere aandacht vragen wij voor het opnemen van meerjarige cijfers aangevuld met tekstuele toelichting.

Het opnemen van volledige actuele informatie komt de transparantie van de begroting ten goede. Bovendien brengt het de raad meer in positie bij het uitoefenen van de controlerende taak.

3.4. Analyse Wet- en regelgeving

Conclusie

Echt-Susteren voldoet voor wat betreft de termijnen van inzending voor de begroting 2021 en de jaarrekening 2019 aan de wetgeving. De gemeente past het BBV in voldoende mate toe. Op enkele onderdelen zijn verbeteringen mogelijk zodat meer aan de voorschriften wordt voldaan. Hiermee wordt ook de transparantie en het financiële inzicht van de begroting vergroot. In hoofdstuk 4 zijn bij de afzonderlijke paragrafen aanbevelingen opgenomen. In de verordening 213a uit 2003 zijn eisen opgenomen waar niet aan wordt voldaan terwijl wel onderzoeken plaatsvinden. Wederom vragen wij aandacht voor het aanpassen van de verordening 213a aan de praktijk en voor de naleving.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- breng de begroting verder in overeenstemming met de eisen van het BBV;
- actualiseer de verordeningen 213 en 213a Gemeentewet zodat deze aansluiten aan de huidige eisen en wensen en laat de raad deze vaststellen.

Waarom onderzoek naar wet- en regelgeving?

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

Onderzoek en bevindingen

In ons onderzoek gaan we allereerst in op de termijnen van inzending van de begroting en jaarrekening. Vervolgens staan we stil bij de planning- en controlcyclus van Echt-Susteren, de toepassing van het BBV en de uitvoering van de specifieke kaders die gesteld zijn in de financiële verordening (ex artikel 212 Gemeentewet), in de controleverordening (ex artikel 213 Gemeentewet) en de verordening met onderzoeken naar doelmatigheid en doeltreffendheid (ex artikel 213a Gemeentewet). Ook staan we kort stil bij de onderzoeken van de rekenkamercommissie.

Termijnen

De begroting 2021 is door de raad van Echt-Susteren vastgesteld op 4 november 2020. Gelijktijdig zijn ook de 1^e en de 8^e begrotingswijzigingen 2021 vastgesteld. Deze documenten hebben wij op 9 november 2020 ontvangen. De jaarrekening 2019 is op 9 juli 2020 vastgesteld en hebben wij op 10 juli 2020 ontvangen. Artikel 200 van de Gemeentewet geeft aan dat de gemeente jaarstukken vóór 15 juli van het jaar volgend op het begrotingsjaar aan de Provincie moet sturen. Voor de begroting bepaalt artikel 191 van de Gemeentewet dat deze vóór 15 november van het jaar voorafgaande aan dat waarvoor de begroting dient, aan de Provincie wordt gestuurd. Echt-Susteren voldoet voor beide documenten aan de wettelijke termijnen. Naast de termijnen voor de begroting en rekening geldt op grond van het bepaalde in artikel 192, juncto 191 lid 2 van de Gemeentewet een termijn voor het inzenden van

begrotingswijzigingen. Deze dienen binnen twee weken na vaststelling aan Gedeputeerde Staten te worden toegezonden. Ook deze termijn wordt door de gemeente nageleefd. Het insturen van rapportages ook als er geen begrotingswijziging is opgenomen is van belang, zodat wij geïnformeerd blijven over de actuele ontwikkelingen.

Termijnen Beoordeling: goed
--

(Vernieuwing) BBV

Het BBV beschrijft aan welke uitgangspunten en kwaliteitseisen de planning- en controlproducten van Echt-Susteren moeten voldoen. Deze voorschriften gelden vanaf de begroting 2004 en moet het elke gemeente mogelijk maken een begroting en jaarrekening te maken waarmee de raad optimaal in staat is om zijn kaderstellende en controlerende taak uit te oefenen. Het BBV beoogt transparantie te bieden voor de raad, andere overheden, maar ook voor burgers. Op basis van de begroting moet het mogelijk zijn een totaalbeeld te vormen van de financiële positie. Het BBV bevat daarom een aantal uitgangspunten en kwaliteitseisen. De vormgeving van de planning- en controlproducten wordt echter grotendeels aan de gemeenten overgelaten. Elke gemeente moet zelf bepalen met welke invulling van de begroting zij in haar situatie het best de BBV-kwaliteitseisen realiseert.

Inmiddels zijn de voorschriften al een aantal malen aangepast. 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 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.

In het BBV zijn regels gesteld voor de afzonderlijke paragrafen en voor de afzonderlijke programma's. We gaan hier kort op in.

Paragrafen in relatie tot het BBV

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

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

Echt-Susteren heeft bovenstaande paragrafen opgenomen in de begroting en de jaarrekening. Uit hoofdstuk 4 blijkt dat Echt-Susteren het BBV in voldoende mate toepast. Wij vragen bijzondere aandacht voor met name de paragrafen Weerstandsvermogen en risicobeheersing, Onderhoud kapitaalgoederen en Verbonden Partijen. In hoofdstuk 4 komen de afzonderlijke paragrafen apart aan bod en is specifiek opgenomen wat ontbreekt.

Naast het voldoen aan de wetgeving, is de vraag relevant of de begroting de raad voldoende ondersteunt voor haar kaderstellende en controlerende rol. Hoe is het gesteld met de informatiewaarde van de begroting? Het is uiteraard aan de raad om deze vraag te beantwoorden, als financieel toezichthouder kunnen wij dit niet. We kunnen wel nagaan of de informatie die in de begroting is opgenomen de ondersteuning biedt die het BBV beoogt voor de kaderstellende en controlerende rol.

Hierbij merken wij op dat het belangrijk is om te werken met actuele beheerplannen. Dit is noodzakelijk om een goed beeld te hebben van de financiële positie. Ook is het van belang om alle nota's periodiek te actualiseren (een keer in de vier jaar) om zo de beleidsuitgangspunten actueel te houden en om de raad in de positie te brengen om haar kaderstellende rol te vervullen.

Programma's in relatie tot het BBV

Naast de verplichte paragrafen bestaat de begroting uit een aantal programma's die de raad zelf mag benoemen. Het BBV heeft wel regels gesteld voor de opbouw van deze programma's en de toelichting hierop. Deze regels zijn vastgelegd in de artikelen 17 tot en met 23 van het BBV. De programmabegroting bestaat uit 10 programma's. Vanaf de begroting 2019 zijn de zogenaamde specifieke projecten per programma op het begin van het programma weergegeven. De specifieke projecten en activiteiten voor het begrotingsjaar zijn ook integraal voorin de begroting opgenomen. In de financiële begroting zijn de taakvelden per programma opgenomen.

Elk programma kent de volgende indeling:

- Doelstelling
- Reikwijdte
- Gemeentelijke wet- en regelgeving en beleidskaders
- Paragrafen
- Verbonden Partijen
- Reserves en voorzieningen

Per programma zijn de producten weergegeven gevolgd door de drie W-vragen. Wat willen we bereiken? Wat gaan we daarvoor doen? En Wat mag het kosten? Hieraan heeft de gemeente de vraag toegevoegd, Wanneer is realisatie gepland? Ook de in het BBV voorgeschreven beleidsindicatoren zijn per programma weergegeven. Dit geldt ook voor de gemeentelijke wet en regelgeving, reserves en voorzieningen en gerelateerde verbonden partijen die betrekking hebben op het betreffende programma.

Recapitulatie ontbrekende eisen BBV

In onderstaande recapitulatie hebben we aangegeven waar verdere verbeteringen van het BBV nodig zijn. We noemen ook de BBV eisen die in de afzonderlijke paragrafen van hoofdstuk 3 en 4 teruggekomen, zonder uitputtend te zijn:

- geef een transparante toelichting bij de afzonderlijke incidentele baten en lasten voor het begrotingsjaar en de meerjarenraming;

- presenteer alle overzichten waaronder het meerjarig overzicht van baten en lasten per programma, het structureel evenwicht, de incidentele baten en lasten en de reserves en voorzieningen op basis van actuele cijfers, inclusief actuele besluitvorming van de raad;
- geef bij het meerjarig investeringsplan ook inzicht in vervangingsinvesteringen en breng een scheiding aan tussen economisch nut en maatschappelijk nut openbare ruimte;
- houd alle beheerplannen actueel en vertaal de consequenties in de begroting en meerjarenraming. Geef in de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen op een transparante manier een totaal beeld van de uit de beleidskaders voortvloeiende (financiële) consequenties en besluiten van de raad. Ga hierbij in op kwaliteitsniveau, onderhoud en investeringen. Besteed conform het BBV aandacht aan de voortgang van het geplande onderhoud;
- laat de raad ook de plannen vaststellen voor groen, civiele kunstwerken, gemeenschapshuizen en openbare verlichting. Waar met een onderhoudsvoorziening wordt gewerkt is dit een vereiste;
- ga in op achterstallig onderhoud en hoe hier (financieel) mee wordt omgegaan. Geef ook aan als er geen achterstallig onderhoud is;
- neem bij de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing ook een samenvattend oordeel op over de onderlinge verhouding en ontwikkeling van de financiële kengetallen in relatie tot de financiële positie;
- presenteer bij de verbonden partijen ook de verwachte omvang van het financieel resultaat van het begrotingsjaar en ga bij elke verbonden partij in op eventuele risico's;
- neem als onderdeel van de financiële begroting ook de uiteenzetting van de financiële positie op. Besteed hierbij ook in toelichtende sfeer aandacht aan de financiële positie van de gemeente. Ga hierbij ook in op belangrijke ontwikkelingen ten opzichte van het vorig begrotingsjaar;
- geef bij de uiteenzetting van de financiële positie de financiële gevolgen van het bestaand en het nieuw beleid dat in de programma's is opgenomen;
- geef voor de begroting en de meerjarenraming inzicht in de jaarlijks terugkerende arbeidskosten van vergelijkbaar volume;
- ga in geval van aanmerkelijk verschil met de raming van het vorig begrotingsjaar, en/of de realisatie van het voorvorig begrotingsjaar, in op de oorzaken van het verschil.

Samenvattend concluderen wij dat Echt-Susteren een voldoende scoort voor de toepassing van het BBV.

BBV Beoordeling: voldoende

Financiële verordening ex artikel 212 Gemeentewet

Artikel 212 van de Gemeentewet verplicht de gemeente een verordening vast te stellen, waarin de uitgangspunten voor het financiële beleid en beheer en de financiële huishouding van de gemeente zijn uitgewerkt. Voor de gemeente en voor dit onderzoek is de verordening 212 van groot belang. In de verschillende paragrafen van hoofdstuk 3 en 4 is bekeken hoe Echt-Susteren het betreffende onderwerp heeft geregeld in de financiële verordening. Wij merken op dat indien geen kaders worden gesteld in een aparte nota, de paragraaf van de begroting de uitgangspunten/kaderstelling dient te bevatten.

In deze verordening uit 2017 is bepaald dat onder andere de volgende nota's aan de raad worden aangeboden voor vaststelling:

- afschrijvingsbeleid;
- reserves en voorzieningen;
- risicomanagement;
- weerstandsvermogen;
- verbonden partijen;
- grondbeleid.

Bij de nota's risicomanagement en weerstandsvermogen is aangegeven dat deze tenminste éénmaal per raadsperiode geactualiseerd worden. De nota reserves en voorzieningen wordt eens in de twee jaar aan de raad aangeboden. Onze voorkeur gaat uit naar tenminste eenmaal in de vier jaar herzien van nota's zodat de raad zich tijdens de raadsperiode kan uitspreken over de kaderstelling c.q. nadere invulling.

Bij de inleiding die voorafgaat aan de paragrafen, wijst Echt-Susteren zelf op het belang dat nota's actueel blijven door deze bijvoorbeeld een keer in de vier jaar bij te stellen. In praktijk zien we dat de nota verbonden partijen sinds 2011 niet meer geactualiseerd is. Wij adviseren de verordening hiervoor aan te passen.

In de verordening is opgenomen dat het college naast twee bestuursrapportages ook jaarlijks vóór 1 juni een kadernota aan de raad aanbiedt. De raad stelt deze kadernota vóór 15 juli vast. Hiermee worden de uitgangspunten voor beleid en budget voor de nog op te stellen begroting vastgesteld. Via de rapportages informeert het college de raad over de realisatie van de begroting, waarbij een uiteenzetting over de uitvoering en bijstelling van het beleid is opgenomen.

Voor 2020 heeft Echt-Susteren als gevolg van financiële onzekerheden zoals de herijking van het Gemeentefonds en onzekerheden als gevolg van de coronacrisis een afwijkende procedure gevolgd. Er is gekozen voor een kaderbrief die op 8 oktober 2020 is behandeld en die tevens de basis vormt voor de 1e begrotingswijziging 2021. De eerste begrotingswijziging is gelijktijdig met de begroting 2021 vastgesteld. De eerste bestuursrapportage 2020 is op 9 juli 2020 vastgesteld en de tweede bestuursrapportage op 16 december 2020.

Controle verordening ex artikel 213 Gemeentewet

De controleverordening van Echt-Susteren is op 27 juni 2013 vastgesteld. Met deze verordening heeft de raad regels vastgelegd voor de controle op het beheer en op de inrichting van de financiële organisatie. In het kader van de controle stelt de raad jaarlijks een controleprotocol vast. Op 8 april 2021 is een aangepast controleprotocol 2020 vastgesteld voor de jaarrekening 2020. Met het controleprotocol geeft de raad de accountant de toetsingscriteria voor zijn controle op de rechtmatigheid. Echt-Susteren heeft voor de jaarrekening 2017 tot en met 2019 een goedkeurende controleverklaring ontvangen voor zowel het aspect getrouwheid als de financiële rechtmatigheid. Dit is een signaal dat de processen in overeenstemming zijn met de financiële wet- en regelgeving. Evenals bij het vorige onderzoek in 2017 merken wij op dat de verordening gedateerd is en adviseren wij wederom de raad een geactualiseerde verordening te laten vaststellen. Hierbij wijzen wij op de wijziging van de accountantscontrole voor wat betreft de rechtmatigheid. Het is de bedoeling dat met ingang van het verslagjaar 2021 de rol van de accountant wijzigt. Dit is afhankelijk van de parlementaire behandeling, anders wordt de invoering verslagjaar 2022. De accountant geeft dan een controleverklaring af over de getrouwheid van de jaarrekening. De rechtmatigheid valt dan onder de verantwoordelijkheid van het college. Hiervoor moet

een rechtmatigheidsverklaring deel uitmaken van de jaarrekening. De accountant moet dan beoordelen of de informatie zoals die is opgenomen in de rechtmatigheidsverklaring juist en volledig is.

Verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid ex artikel 213a Gemeentewet

De raad heeft op 25 september 2003 de verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid vastgesteld. In deze verordening geeft de raad de kaders aan voor de interne onderzoeken naar de doelmatigheid en doeltreffendheid, die door het college worden uitgevoerd. Volgens deze verordening vindt jaarlijks onderzoek plaats naar de doelmatigheid van (onderdelen van) organisatie-eenheden en naar de uitvoering van taken door de gemeente. Iedere gemeentelijke organisatie-eenheid en gemeentelijke taak zou minimaal eens in de 8 jaar in zijn geheel aan een dergelijk onderzoek moeten worden onderworpen. Het college toetst jaarlijks de doeltreffendheid van minimaal 4 (delen van) programma's en paragrafen.

Evenals bij het vorige verdiepingsonderzoek constateren wij dat in praktijk onderzoeken plaatsvinden maar niet zoals in de verordening is vastgelegd. Ook wordt niet vooraf een onderzoeksplan opgesteld en uiterlijk 15 november aan de raad voorgelegd. Het rapporteren over de voortgang van de onderzoeken en de uitputting van de bijbehorende budgetten moet volgens de verordening plaatsvinden in de paragraaf Bedrijfsvoering bij de begroting en jaarrekening. In praktijk wordt alleen in de jaarrekeningen, bij het hoofdstuk Auditing en control, gerapporteerd over de onderzoeken. Hierbij wordt geen inzicht gegeven in de (uitputting van) budgetten.

Onderzoeken zijn tot en met 2021 uitgevoerd door het cluster Control van het team Innovatie, ontwikkeling en control en of door derden. Deze onderzoeken kunnen naar hun aard en/of inhoud gelabeld worden als onderzoeken die direct of indirect gericht zijn op doelmatigheid en/of doeltreffendheid. Zo is in 2017 een fiscaal onderzoek opgestart naar het mengpercentage BTW 2016 participatiebudget. Dit onderzoek is in 2018 afgerond. Hetzelfde onderzoek heeft in 2017 ook voor het jaar 2017 plaatsgevonden en dit is 2020 afgerond.

Ook is in 2017 een fiscaal onderzoek gedaan naar de werkkostenregeling 2015 en 2016 en dit is in 2017 afgerond. In 2017 heeft de gemeente te maken met oplopende ICT-kosten. Dit resulteert in de vraag of de nieuwe gezamenlijke ICT (MER-breed) de beoogde kwalitatieve en inhoudelijke verbeteringen oplevert. Onder andere hierdoor ontstaat behoefte aan een onafhankelijk en deskundig advies over de gemeenschappelijke ICT en op de invloed daarvan op de ICT-diensten van de gemeente. In 2018 is hier advies over uitgebracht.

In 2018 is het Formatieonderzoek team KlantContactCenter opgestart en de uitkomst is in 2019 gepresenteerd. Ook is in 2018 gestart met het onderzoek naar de Bedrijfsmatige invulling inkoop. Dit onderzoek is doorgelopen tot in 2020 en toen afgerond. In 2018 zijn onderzoeken gedaan naar Verplichtingenadministratie, Mobile devices, Woningmarktonderzoek en Haalbaarheidsonderzoek secundaire bluswatervoorzieningen. Tevens is een Feitenrelaas weergegeven over budgetten Jeugd in 2015 en 2016.

In 2019 heeft een Zelfevaluatie informatiebeveiliging over 2018 plaatsgevonden. Ook is een Strategische personeelsplanning opgestart onder begeleiding van externe deskundigen. Aansluitend hierop zijn intern in de periode 2019-2020 de personele knelpunten in beeld gebracht. Begin 2021 heeft het college het plan van aanpak personele knelpunten vastgesteld. Tevens is opdracht gegeven voor een onafhankelijk onderzoek in verband met het niet zelfstandig voortbestaan van een van de teams.

In 2009 werd bij de evaluatie van het dualisme door het ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) duidelijk dat gemeenten weinig waardering hebben voor de uitvoering van

onderzoeken in het kader van doelmatigheid en doeltreffendheid. Daarop besloot het ministerie van BZK dat er een voorstel naar de Tweede Kamer zou gaan om artikel 213a uit de Gemeentewet te halen. Dit voorstel is echter nooit gedaan. In 2012 heeft de minister van BZK laten weten artikel 213a in stand te houden mede door de drie decentralisaties van het sociaal domein. Zeker nu duidelijk is gebleken dat artikel 213a in stand blijft herhalen wij onze aanbeveling van vier jaar geleden. Actualiseer de verordening binnen afzienbare tijd zodat deze ook aansluit aan de huidige wensen.

Rekenkamercommissie

De rekenkamercommissie Echt-Susteren bestaat uit twee externe leden en drie raadsleden, met als ambtelijke secretaris de raadsgriffier. Deze commissie heeft tot taak op eigen initiatief de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid van de gemeente te onderzoeken. Hiermee probeert de commissie zichtbaar te maken waar de gemeente haar geld aan besteedt, wat er van die bestedingen terecht komt en hoe zich dit verhoudt tot het door de gemeenteraad geformuleerde beleid.

Hierbij wordt uitgegaan van een tot drie onderzoeken per jaar, afhankelijk van de omvang. Bij de onderwerpen van onderzoeken die de commissie zelf kiest wordt zo veel mogelijk spreiding aangebracht in de diverse beleidsterreinen. De raad kan ook om een onderzoek vragen.

De onderzoeken resulteren in een eindrapport met conclusies en aanbevelingen. De eindrapporten worden aan de raad aangeboden. De raad beslist of de eindrapporten aanleiding geven tot het treffen van maatregelen. De commissie evalueert na verloop van tijd of een onderzoek effect heeft gehad.

De onderzoeken moeten zowel de raad als de burger inzicht geven. De onderzoeksrapporten zijn openbaar.

In 2019 is het rapport 'Tevreden?' verschenen. Het betreft een onderzoek naar de tevredenheid in de samenwerking tussen de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders. In 2017 heeft een onderzoek plaatsgevonden met de samenwerkende rekenkamer(commissie)s in Noord- en Midden-Limburg. Dit betreffen Beesel, Bergen, Echt-Susteren, Gennep, Horst aan de Maas, Leudal, Maasgouw, Nederweert, Peel en Maas, Roerdalen, Roermond, Venlo, Venray en Weert. Het betreft een onderzoek naar de governance van de Veiligheidsregio Limburg-Noord met als titel 'Regionaal (be)GRIP?'. In 2017 is teruggeblikt naar rekenkamercommissie-onderzoeken over de periode van 2011 tot en met 2015 het zogenaamde 'Nazorgonderzoek'. Hierbij is gekeken naar de opvolging door het college van burgemeester en wethouders en de raad aan uitgebrachte onderzoeken. Dit betreffen onder meer de 'Juridische kwaliteitszorg (2013)', 'Gemeenschappelijke regelingen' (2015) en 'Kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad Echt-Susteren' (2014).

In 2017 is teruggeblikt naar rekenkamercommissie-onderzoeken over de periode van 2011 tot en met 2015 het zogenaamde 'Nazorgonderzoek'. Hierbij is gekeken naar de opvolging door het college van burgemeester en wethouders en de raad aan uitgebrachte onderzoeken. Dit betreffen onder meer de 'Juridische kwaliteitszorg (2013)', 'Gemeenschappelijke regelingen' (2015) en 'Kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad Echt-Susteren' (2014).

Jaarlijks stelt Echt-Susteren voor de rekenkamercommissie € 17.500 beschikbaar. Dit bedrag is voor zowel de vergoedingen voor de externe leden als voor opleidingskosten voor leden van de rekenkamercommissie. Ook kosten voor externe deskundigen die eventueel worden ingeschakeld en eventuele overige uitgaven die de commissie nodig acht voor de uitoefening van haar taak komen ten laste van het genoemde budget.

4. Financieel beleid en beheer

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

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

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

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

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

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

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

Onze bevindingen rondom het financiële beleid en beheer bij Echt-Susteren 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

Volgens het 2018-2022 is een van de uitgangspunten dat de meerjarenbegrotingen jaarlijks sluiten met daarbij een aanvaardbare lastendruk voor de huishoudens. De lastendruk ligt hierbij op of rondom het provinciale gemiddelde. Het oorspronkelijk voornemen de onroerendezaakbelasting (OZB) in de periode 2018-2022 met maximaal 1,75% per jaar te laten stijgen, is in 2019 voor wat betreft de niet-woningen losgelaten. Bij de kadernota 2020 is besloten het tarief voor de niet-woningen te laten groeien naar het gemiddelde Limburgse tarief voor niet-woningen van plattelandsgemeenten. Het tarief stijgt hierbij drie jaar lang 4% per jaar. In 2021 wordt dit opnieuw tegen het licht gehouden. De OZB van woningen blijft jaarlijks met maximaal 1,75% toenemen.

Voor wat betreft de kostendekkenheid is als uitgangspunt geformuleerd dat de gebruiker betaalt, met een maximale kostendekkendheid van 100%. Ten aanzien van de afvalinzameling is in 2020 een nieuwe systematiek ingegaan. Het doel is het afval beter te scheiden zodat minder restafval wordt ingezameld. De gemeente verwacht hiermee de afvalstoffenheffing niet te hoeven verhogen. Voor 2021 is dit inderdaad het geval, net als in 2020. Bij de afvalstoffenheffing is 100% kostendekking berekend en bij het rioolrecht 98%. Voor de leges wordt uitgegaan van 100% kostendekking. Er is geen informatie en toelichting gegeven over kruissubsidiëring. Informatie over de lastendruk maakt geen deel uit van de paragraaf Lokale heffingen maar van de Algemene dekkingsmiddelen. De gemiddelde provinciale lastendruk van het jaar t-1 is niet opgenomen, terwijl dit wel volgens de uitgangspunten van de eigen kaderstelling relevant is.

De stuurinformatie op strategisch, tactisch en operationeel niveau is gemiddeld goed.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- neem ook informatie op over het aantal kwijtscheldingen zoals in de verordening 212 is opgenomen;
- besteed in de paragraaf aandacht aan de ontwikkeling van de (provinciale) lastendruk;
- geef aan of sprake is van kruissubsidiëring tussen tarieven.

Waarom onderzoek naar de lokale heffingen?

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

lasten compleet. Artikel 10 van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten legt de eisen aan deze verplichte paragraaf vast.

Onderzoek en bevindingen

In het hoofdlijnenakkoord 2018-2022 is aangegeven dat de onroerendezaakbelasting (OZB) in de periode 2018-2022 met maximaal 1,75% per jaar stijgt. Een jaarlijks sluitende meerjarenbegroting is uitgangspunt in combinatie met een aanvaardbare lastendruk voor de huishoudens die op of rondom het provinciale gemiddelde ligt. De gemeente kiest ook voor een moderner en duurzamer beleid voor afvalinzameling. Daarbij is als uitgangspunt genomen dat wordt ingezet op de landelijke ambitie het aantal kilo's restafval per persoon dat wordt aangeboden terug te brengen naar 30 kg in 2025. Het gewijzigde afvalinzamelingsbeleid moet in combinatie met een uitbreiding van de mogelijkheden voor verschillende milieuparkjes, leiden tot een aanzienlijke neerwaartse bijstelling van het tarief voor huishoudens. Dit zal volgens de gemeente de basis moeten vormen voor de neerwaartse bijstelling van de lokale lastendruk. In de kaderbrief 2021 is verder opgenomen dat als uitgangspunt geldt, dat nieuw beleid gerealiseerd kan worden als bestaand beleid wordt ingeleverd. Als de raad hier niet toe wil overgaan moeten de inkomsten worden verhoogd, dat wil zeggen de OZB-belastingen. Tarieven worden pas verhoogd nadat gekeken is naar efficiency en nadat bestaand beleid ter discussie is gesteld. Tariefsverhoging ziet de gemeente als laatste redmiddel.

Volgens de verordening 212 moet in de paragraaf Lokale heffingen naast de verplichte onderdelen op basis van het BBV ook inzicht worden geboden in de mate van kostendekkendheid van de rioolrechten en de afvalstoffenheffing, het aantal en bedrag aan kwijtscheldingen en de waardeontwikkeling van de onroerende zaken.

De paragraaf in de begroting geeft informatie over de visie en uitgangspunten bij de lokale heffingen. Ook zijn de aanvullende eisen uit de verordening 212 opgenomen, met uitzondering van het aantal kwijtscheldingen. De hoogte van de tarieven en de kostendekkendheid worden in december door de raad vastgesteld. Er is een verwijzing opgenomen naar de "Nota heffingen 2010" waar in het hoofdstuk "Uniforme methode van berekening van tarieven" de methode staat beschreven die gehanteerd wordt voor het bepalen van de kosten. Deze nota uit 2010 is wat ons betreft gedateerd. Nadat in het hoofdlijnenakkoord is uitgegaan van een maximale OZB-stijging van 1,75% per jaar, is in 2019 bij de kadernota 2020 besloten het tarief voor de niet-woningen te laten groeien naar het gemiddelde Limburgse tarief voor niet-woningen van plattelandsgemeenten. Hierbij is besloten tot een jaarlijkse stijging van 4% voor drie jaar in plaats van 1,75%. In 2021 wordt dit opnieuw tegen het licht gehouden. De OZB van woningen stijgt per jaar met maximaal 1,75% zoals in het hoofdlijnenakkoord aangegeven.

Voor wat betreft de kostendekkenheid is als uitgangspunt geformuleerd dat de gebruiker betaalt, met een maximale kostendekkendheid van 100%. Ten aanzien van de afvalinzameling is in 2020 een nieuwe systematiek ingegaan. Het doel is het afval beter te scheiden zodat minder restafval wordt ingezameld. De gemeente verwacht hiermee de afvalstoffenheffing niet te hoeven verhogen. Voor 2021 is dit inderdaad het geval, net als in 2020. Aanvullend heeft de gemeente hierbij opgemerkt, dat ervan wordt uitgegaan dat het daadwerkelijk aantal ledigingen kleiner of gelijk is aan de aantallen waarmee vooraf is gerekend. Ook is aangegeven dat het tarief voor de rioolheffing in 2018 gelijk is gebleven aan dat van 2017. Vanaf 2019 wordt het tarief geleidelijk jaarlijks verhoogd met 1,6% tot € 295 in 2028. In de tweede helft van 2021 wordt een nieuw verbreed GRP aan de raad voorgelegd, waarin de actuele

tariefsontwikkeling voor de komende jaren wordt opgenomen. De paragraaf gaat ook in op de honden- en toeristen- en precariobelasting. Bij de interne en externe ontwikkelingen is het lokaal belastinggebied en woondelen vrijstelling toegelicht. Ook zijn de kostenopbouw en de berekening van het dekkingspercentage van het inzamelen en verwerken van afval en van het rioolrecht opgenomen. Meerjarig inzicht voor 2019 tot en met 2024 is geboden voor de opbrengsten OZB, afvalstoffenheffing, rioolheffing, hondenbelasting en toeristenbelasting. Tevens zijn de bijbehorende tarieven voor 2018 tot en met 2021 opgenomen. Voor 2021 geldt het voorbehoud van vaststelling door de raad.

Wij concluderen dat in de paragraaf de kaderstelling goed is toegelicht, ontwikkelingen zijn beschreven en meerjarig is vooruitgeblikt. Er wordt (meerjarig) cijfermatige informatie geboden waarmee de lezer uitvoerig wordt geïnformeerd. De informatie scoort op strategisch, tactisch en operationeel niveau gemiddeld goed. Volgens het BBV moet in de paragraaf Lokale heffingen naast informatie over geraamde inkomsten, het beleid ten aanzien van lokale heffingen, kostendekkendheid van heffingen, een beschrijving van kwijtschelding ook worden ingegaan op de lokale lastendruk. Het onderdeel lokale lasten maakt echter geen deel uit van de paragraaf maar van de Algemene dekkingsmiddelen. Niet alleen vanwege het BBV maar ook vanwege de kaderstelling, waarbij een relatie is gelegd met de provinciale gemiddelde lastendruk, is de paragraaf de gekijkte plek. Hierbij adviseren wij tenminste de provinciale cijfers van het jaar t-1 op te nemen.

Bij het rioolrecht is 98% kostendekking berekend en bij de afvalstoffenheffing 100% kostendekking. Voor de leges wordt uitgegaan van 100%. Er is geen informatie en toelichting gegeven over kruissubsidiëring. Zoals bovenstaand is opgemerkt wordt op het aantal kwijtscheldingen na aan de verordening 212 voldaan.

Belastingoverzicht 2021, Provincie Limburg

Jaarlijks stelt de Provincie Limburg een belastingoverzicht samen. De lastendruk 2021 van de OZB, de riool- en afvalstoffenheffingen kunnen we aan de hand van het Belastingoverzicht 2021 van de Provincie vergelijken met het Limburgse gemiddelde en met de lastendruk van 29 andere Limburgse gemeenten. Bij de eigenaren komt de lastendruk 2021 in Echt-Susteren op € 791,52 uit. Het Limburgs gemiddelde is € 817,30. Echt-Susteren staat daarmee op plek 22 (op plaats 30 staat de gemeente met de laagste lastendruk).

Voor de huurders is de lastendruk 2021 in Echt-Susteren € 227,00. In Limburg is dat voor 2021 gemiddeld € 353,97. Echt-Susteren staat daarmee op plek 26.

De lastendruk voor eigenaren ligt in Echt-Susteren in 2021 onder het Limburgse gemiddelde. Ook voor huurders ligt de lastendruk onder het Limburgs gemiddelde.

De lastendruk voor huurders wordt in belangrijke mate bepaald door de keuze die gemeenten maken over wie de rioolheffing betaalt. De meeste Limburgse gemeenten brengen de lasten van de riolering voor een deel of volledig in rekening bij de huurder. Daardoor zijn bij die gemeenten de gemeentelijke lasten voor een huurder een stuk hoger dan bij gemeenten die bij huurders alleen de afvalstoffenheffing in rekening brengen. Echt-Susteren brengt de rioolheffing uitsluitend bij de eigenaar in rekening.

Bij de algemene dekkingsmiddelen is opgemerkt dat verhoging van de lastendruk aanvaardbaar is onder de voorwaarde dat de lastenverhoging voor de inwoners reëel blijft. Of sprake is van een reële lastenstijging is aan de gemeente om te beoordelen. Dit geldt tevens voor de hoogte van de lastendruk, gelet op het geformuleerde uitgangspunt van een aanvaardbare lastendruk voor de huishoudens die op of rondom het provinciale gemiddelde ligt, gecombineerd met een sluitende begroting.

4.2. Weerstandsvermogen en risicobeheersing

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

Conclusie

Kaderstelling voor het weerstandsvermogen en risicobeheersing vindt plaats in de nota weerstandsvermogen en in de nota risicomanagement. Beide nota's worden conform de verordening minstens één keer per vier jaar geactualiseerd. De laatste keer is was in 2018. Inmiddels is het gemeenschappelijk financieel toezichtkader (GTK) geactualiseerd. In het GTK 2020 zijn voor een uniforme wijze van werken begrippen eenduidig gedefinieerd. Uitgangspunt hierbij is onder andere dat bestemmingsreserves niet worden gekwalificeerd als (incidentele) weerstandscapaciteit. Tevens zijn voor de berekening van de actuele beschikbare weerstandscapaciteit de cijfers per 1 januari van het begrotingsjaar nodig. Op dit moment sluit de nota weerstandsvermogen nog niet aan op het GTK. Het werken met actuele cijfers op begrotingsbasis bij de weerstandscapaciteit is ook een aandachtspunt geweest bij het vorige verdiepingsonderzoek.

In de begroting 2021 is uitgegaan van de uitkomsten van het risicomanagementproces per 31 augustus 2020. De beschikbare weerstandscapaciteit € 6.853.000 is gebaseerd op de jaarrekening 2019.

Dit bedrag bestaat uit een incidenteel deel van € 5.593.000 en een structureel deel van € 1.260.000.

Het relatieve weerstandsvermogen (ratio) is in de begroting berekend op 3,56 met als kwalificatie uitstekend. Hiermee voldoet de gemeente aan de eigen gestelde norm van 0,8. Deze onderdekking is een bewuste keuze van de gemeente die ook is onderbouwd.

De risico's zijn berekend en hiervan is de top 10 in een overzicht weergegeven. Voor risico's die nog niet zijn of kunnen worden ingeschat, wordt een risicoverhoging toegepast van 10%.

Bij het benodigde weerstandsvermogen wordt, vanuit het voorzichtigheidsbeginsel voor de afdekking van de risico's, óók een zogenaamde normatieve ondergrens van het absolute weerstandsvermogen berekend. Deze uitkomst, die véél hoger is dan de kwantificering van de risico's, is gebaseerd op de algemene uitkering en de OZB-capaciteit. Met deze normatieve absolute ondergrens komt de minimale ratio van 0,8 waar de raad voor heeft gekozen als norm in een ander perspectief te staan.

Vanuit onze toezichthoudende rol heeft het echter nog steeds onze voorkeur dat de raad uitgaat van een ratio van minimaal 1, met een kwalificatie van 'voldoende' in plaats van 'matig'. Dit is ook in vorige verdiepingsonderzoeken aangegeven.

Als we terugkijken is de ratio in Echt-Susteren alle jaren in de begroting, maar ook in de jaarrekeningen gekwalificeerd als uitstekend. Dit betekent dat de uitkomst boven de 2 is. Ook als van actuele cijfers wordt uitgegaan per 1-1-2021 voor de beschikbare weerstandscapaciteit, zal de kwalificatie van de weerstandsratio uitstekend blijven. Naast de normatieve ondergrens heeft de gemeente ook een normatieve bovengrens van afgerond € 11,3 miljoen berekend voor het absolute weerstandsvermogen. Behalve de zogenaamde Risico Top 10 worden voor álle projecten de ontwikkeling van het risicoprofiel nauwlettend gevolgd. Indien nodig moeten tijdig nieuwe of aanvullende beheersmaatregelen worden getroffen. Onderdeel van de risico's zijn onder andere het sociaal domein met name de Jeugdzorg en Corona inkomsten- en huuropbrengstderiving.

De financiële kengetallen die voorgeschreven zijn beogen het financiële beeld voor de raad te verduidelijken. Echt-Susteren besteedt bij de beoordeling aandacht aan de uitkomst van de kengetallen, de ontwikkeling van het kengetal in de tijd en waardoor die ontwikkeling is/wordt veroorzaakt. Het verloop van de kengetallen wordt schematisch weergegeven. Het is de samenhang tussen de kengetallen die hierbij relevant is. Het gaat met name om de beoordeling van de onderlinge verhouding tussen de kengetallen in relatie tot de financiële positie.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- houd rekening met het GTK bij de actualisering van de nota's weerstandsvermogen en risicomanagement en bij het berekenen van het weerstandsvermogen in de paragrafen;
- bereken in de begroting de actuele weerstandcapaciteit per 1 januari van het begrotingsjaar en specificeer deze;
- ga in op meerjarige verwachtingen voor het weerstandsvermogen;
- neem ook een samenvattend oordeel op over de onderlinge verhouding en ontwikkeling van de financiële 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's³ spreken we over weerstandsvermogen. Vanuit beleidsmatig perspectief, is het van belang, een afweging te maken tussen de risico's die de gemeente loopt en de manier om daarmee om te gaan. Of de gemeente zich bijvoorbeeld wil verzekeren en/of de aanwezige weerstandscapaciteit in dat licht moet worden verhoogd of verlaagd.

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

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

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

Onderzoek en bevindingen

De actuele nota's risicomanagement en weerstandsvermogen zijn beide in 2018 door de raad vastgesteld. Volgens de verordening 212 vindt actualisering tenminste één keer in de vier jaar plaats. Daar voldoet de gemeente aan. Aangegeven is dat in de nota's de verwijzingen en de terminologie zijn aangepast aan de veranderde wet- en regelgeving en/of gangbare praktijk. Volgens de verordening 212 wordt in de

³ 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.

paragraaf Weerstandsvormogen en risicobeheersing bij de begroting en de jaarrekening naast de verplichte onderdelen van het BBV, ook een overzicht opgenomen van in ieder geval de top 10 van de risico's. Dit overzicht maakt deel uit van de paragraaf en wordt telkens bijgesteld. Opgemerkt is dat het gemeentelijk risicomanagement is gericht op het opsporen en ondervangen van bedreigingen, die het realiseren van gestelde maatschappelijke doelstellingen in de weg kunnen staan. Hierbij wordt inzicht gegeven in de mate waarin de gemeente in staat is om de financiële en niet-financiële gevolgen van risico's op te vangen, alsmede in de buffer die daarvoor nodig en beschikbaar is.

Wij merken op dat volgens het GTK 2020 een onderscheid is te maken in incidentele en in structurele weerstandscapaciteit. De algemene reserve, onvoorzien incidenteel, stille reserves en incidentele begrotingsruimte kunnen onder de incidentele weerstandscapaciteit vallen. De structurele weerstandscapaciteit kan bestaan uit de onbenutte belastingcapaciteit, onvoorzien structureel en structurele begrotingsruimte. Wij verwijzen naar het GTK waar elke component afzonderlijk is toegelicht. De bestemmingsreserves behoren echter niet meer tot de weerstandscapaciteit. Daarbij is aangegeven dat het denkbaar is dat zich middelen onder de bestemmingsreserves bevinden, waarvan het bestedingsdoel van algemeen aard is of dat de middelen al voor langere tijd beschikbaar zijn zonder dat er zicht is op daadwerkelijke uitvoering. In deze gevallen is een heroverweging met overheveling naar de algemene reserve te rechtvaardigen. Gelet op de juiste beeldvorming bij de incidentele weerstandscapaciteit verwachten wij dat gemeenten overgaan tot een heroverweging. Wij constateren dat het nieuwe GTK op onderdelen consequenties heeft voor de nota weerstandsvormogen, hiervoor is een aanbeveling opgenomen. Volgens het GTK moet de gemeente voldoen aan haar eigen vastgestelde norm voor het weerstandsvormogen. De toezichthouder moet zich een oordeel vormen of het weerstandsvormogen voldoende is in relatie tot de gekwantificeerde risico's.

Nota weerstandsvormogen

In de nota wordt in afzonderlijke hoofdstukken ingegaan op de vragen waarom het weerstandsvormogen wordt bepaald, wat eronder wordt verstaan, hoe het bepaald wordt en wat de bepaling moet opleveren. Weerstandsvormogen wordt gezien als (financieel) sluitstuk van risicomanagement. Deze nota moet in onderlinge samenhang worden gezien met de nota risicomanagement. Uit het risicomanagementproces volgt de informatie die nodig is voor de bepaling van het (financiële) weerstandsvormogen.

Bij het weerstandsvormogen is onderscheid gemaakt tussen het relatieve weerstandsvormogen (verhoudingsgetal) en het absolute weerstandsvormogen (bedrag in euro's). Het absolute weerstandsvormogen is het door de raad vastgestelde bedrag dat als financiële buffer wordt aangehouden voor het opvangen van de financiële restrisico's. Het relatieve weerstandsvormogen (verhoudingsgetal/ratio) geeft de robuustheid van de financiële positie aan dat wil zeggen de mate waarin financiële restrisico's kunnen worden opgevangen.

De beschikbare weerstandscapaciteit is onderverdeeld in algemene reserves en bestemmingsreserves, de onbenutte begrotingsruimte, de onbenutte investeringscapaciteit, de onbenutte belastingcapaciteit en stille reserves. Niet alle onderdelen worden in de nota daadwerkelijk tot het beschikbare weerstandsvormogen gerekend. Zo rekent de gemeente bestemmingsreserves niet mee. Dit geldt ook voor de onbenutte investeringscapaciteit. Bij de stille reserves wordt geen rekening gehouden met de financiële vaste activa. Dit geldt ook voor activa met maatschappelijk nut bij de materiële vaste activa, aangezien deze niet verhandelbaar zijn. Activa met economisch nut die niet duurzaam aan het

bedrijfsproces zijn verbonden en die binnen één jaar kunnen worden verkocht, worden meegerekend in de beschikbare weerstandscapaciteit. Echter alleen indien de directe opbrengstwaarde groter is dan de boekwaarde op de balans. Dit geldt ook voor stille reserves en dan met name de zogenaamde niet uit de balans blijvende bezittingen. Het betreft investeringen met economisch nut die in het verleden hebben plaatsgevonden en die direct ten laste van de exploitatie zijn geboekt (al dan niet met eenmalige aanwending van reserve of voorziening). Deze investeringen zijn niet als financiële bezitting op de balans vermeld.

Bij de beoordeling van de benodigde weerstandscapaciteit is de som van de financiële restrisico's uit het netto risicoprofiel van belang. Het netto risicoprofiel is het resultaat van het risicomanagement-proces. Uit dit overzicht blijkt welke risico's niet of niet volledig zijn afgedekt door beheermaatregelen. Hiervoor is verwezen naar de nota risicomanagement. Vanuit het voorzichtigheidsbeginsel worden de risico's die nog niet ingeschat zijn of kunnen worden, verhoogd met 10%.

Bij de restrisico's wordt een onderscheid gemaakt in financiële restrisico's met incidentele gevolgen en met structurele gevolgen. Bij restrisico's met structurele gevolgen geldt dat deze voor een periode van maximaal 2 jaar uit het weerstandvermogen opgevangen mogen worden. Binnen de termijn van 2 jaar moet er bijgestuurd zijn waardoor het risico geminimaliseerd is of opgevangen wordt binnen de reguliere bedrijfsvoering (exploitatie). Wij constateren dat in de begroting en jaarrekening geen rapportage is opgenomen over financiële risico's met incidentele en met structurele gevolgen en welke actie hierop wordt genomen. Aanvullend is ons medegedeeld dat in praktijk niet gewerkt wordt met incidentele, structurele gevolgen en het bijsturen zoals hiervoor vermeld is. Het is de bedoeling om de betreffende paragraaf in de nota weerstandsvermogen bij de eerstvolgende actualisatie op dit punt aan te passen.

Voor de bepaling van het relatieve weerstandsvermogen is in de nota een overzicht met zes kwalificaties weergegeven, beginnend met uitstekend (ratio >2) en eindigend met ruim onvoldoende (ratio <0,6). Echt-Susteren gaat ervan uit dat de ratio tenminste de kwalificatie 'matig' moet hebben, dat wil zeggen dat de uitkomst tenminste 0,8 moet zijn. Hierbij is opgemerkt dat weloverwogen niet is uitgegaan van een minimale kwalificatie van voldoende dat wil zeggen van een ratio van 1,0. Toegelicht is dat actuele risico's worden ingeschat op basis van een beoordeling van de gepasseerde, de lopende én de toekomstige exploitatie, programma's en projecten. Aangekend is dat op de lopende en toekomstige exploitatie, programma's en projecten nog diverse mogelijkheden tot bijsturing zijn. Er kunnen nog beheermaatregelen worden getroffen en er zijn mogelijkheden tot aanpassing van plan- en besluitvorming. Ook acht men het niet waarschijnlijk dat alle risico's zich tegelijkertijd zullen voordoen. Met risico's die zullen bestaan of gaan ontstaan en die nog niet zijn ingeschat of niet ingeschat kunnen worden, is bij het absolute weerstandsvermogen rekening gehouden.

De raad bepaalt de hoogte van de algemene reserve en van het weerstandsvermogen. Echt-Susteren heeft ten aanzien van het relatieve weerstandsvermogen / de weerstandsratio bewust gekozen voor onderdekking en heeft dit toegelicht zoals hierboven aangegeven. Vanuit onze toezichthoudende rol heeft het nog steeds onze voorkeur dat de raad uitgaat van een ratio van minimaal 1, met een kwalificatie van 'voldoende' in plaats van 'matig'. Dit is ook in vorige verdiepingsonderzoeken aangegeven. Tegelijkertijd is naast de ratio van 0,8 en het absolute weerstandsvermogen óók een zogenaamde normatieve ondergrens voor het absolute weerstandsvermogen. Dit laatste bedrag is aanzienlijk hoger dan de gekwantificeerde risico's. Op basis van het geformuleerde beleid / systematiek wordt elk jaar het

hoogste bedrag aangehouden. Dit betekent dat het kiezen voor onderdekking met een ratio van 0,8 genuanceerder ligt dan in eerste instantie verwacht.

De praktijk laat zien dat het relatieve weerstandvermogen in deze gemeente veel hoger ligt dan de normatieve ondergrens van 0,8. De kwalificatie is zowel in de begroting als in de jaarrekening uitstekend. Dit wil zeggen dat de weerstandsratio groter is dan 2 en als we terugblikken is dat nooit anders geweest. Onderstaand wordt de werkwijze van de gemeente toegelicht.

Het absolute weerstandsvermogen is het bedrag dat beschikbaar moet zijn als weerstandscapaciteit. Hierbij is door de ratio van 0,8 gekozen voor 80% van de benodigde weerstandscapaciteit. Ter afdekking van de risico's die nog niet ingeschat zijn of kunnen worden, wordt het bedrag van de risico's verhoogd met een opslag van 10%. Tevens is vanuit het voorzichtigheidsbeginsel een ondergrens gesteld voor het absolute weerstandsvermogen. Voor de berekening van de ondergrens werkt de gemeente met een formule. Dit komt neer op 10% van de algemene uitkering en de OZB-capaciteit samen. Het absolute weerstandsvermogen wordt door de raad vastgesteld op tenminste dit berekende bedrag. In de nota is toegelicht dat bij de risico's wordt uitgegaan van het actuele netto-risicoprofiel in augustus voorafgaand aan het begrotingsjaar. De beschikbare weerstandscapaciteit is gebaseerd op de jaarrekeningcijfers jaar t-2. Bij de normatieve ondergrens voor het absolute weerstandsvermogen wordt de algemene uitkering en de OZB-capaciteit gebaseerd op de actuele begrotingscijfers.

In de nota is ook ingegaan op het aanzuiveren van het relatieve en absolute weerstandsvermogen. Dit kan nodig zijn als een beroep is gedaan op het absolute weerstandsvermogen na het intreden van een risico, maar ook als de financiële restrisico's zijn toegenomen. In beide situaties moet het risicomanagementproces opnieuw worden doorlopen met bepaling van de actuele omvang van de beschikbare en de benodigde weerstandscapaciteit. Tevens moet het relatieve en absolute weerstandsvermogen worden bepaald. De in het beleid uitgewerkte minima moeten in acht worden genomen. Indien nodig moet zowel bij de toename van financiële restrisico's, als bij de besluitvorming van inzet van absoluut weerstandsvermogen direct worden aangegeven met welke maatregelen het relatieve of absolute weerstandsvermogen weer wordt aangezuiverd tot het minimale niveau. Dit kan zijn het (tijdelijk) aanvullen van de beschikbare weerstandscapaciteit en/of het terugbrengen van de benodigde weerstandscapaciteit door extra inspanningen op het terrein van risicomanagement. Hierbij kan worden gedacht aan meer en/of betere beheersingsmaatregelen.

Bij de begroting en de jaarrekening wordt inzicht gegeven in de beschikbare en de benodigde weerstandscapaciteit en in het relatieve en het absolute weerstandsvermogen. Indien bij de vaststelling van de jaarrekening uit het actuele beeld blijkt dat het begrote absolute weerstandsvermogen van het dan lopende jaar bijstelling behoeft, zal de raad hiertoe moeten overgaan. De paragraaf Weerstandvermogen en risicomanagement maakt standaard geen deel uit van de bestuursrapportages. Alleen als sprake is van bijzonderheden zullen deze gemeld worden.

Nota risicomanagement

Risicomanagement is voor de gemeente van belang omdat ze hiermee voldoet aan wet- en regelgeving ('conformance-motief'), maar dit is geen doel op zich. Belangrijker is het opsporen en ondervangen van risico's die een bedreiging vormen voor het realiseren van maatschappelijke doelstellingen die de gemeente zich gesteld heeft of opgedragen heeft gekregen. Het zogenaamde 'performance'-motief is

leidend. Hiermee wordt een natuurlijke integratie van het risicomanagement bevordert in de gemeentelijke processen.

Onder risicomanagement verstaat de gemeente een continu, systematisch en gemeentebreed proces van onderzoek naar risico's met als doel het vinden van een balans tussen risico's nemen en risico's beheersen. Risico's kunnen zowel negatief als positief zijn. Van belang is te weten hoe groot het effect is van hetgeen kan optreden. En in welke mate de gemeente in staat is om de gevolgen te voorkomen dan wel te beperken. Er wordt gekeken naar de kans op een gebeurtenis en het effect, dat wordt het bruto-risico genoemd.

Het bruto-risico minus beheersingsmaatregel resulteert in het netto-risico. In de nota is aangegeven dat om het proces van risicomanagement zo doelmatig en doeltreffend mogelijk te laten verlopen, sprake moet zijn van een continu proces. Hierbij is een systematische aanpak nodig en het betreft een gemeentebreed proces. Risicomanagement moet op alle niveaus van de gemeente plaatsvinden en op alle inhoudelijke terreinen. Het doel is het vinden van een balans tussen risico's nemen en risico's beheersen. Risicomanagement is niet alleen gericht op nadelige, maar ook op voordelige effecten bij het optreden van risico's. Opgemerkt is dat het in praktijk enerzijds ondoenlijk is om alle risico's af te dekken met beheersingsmaatregelen. Anderzijds is het soms juist goed om een risico te nemen.

Bij het risicomanagement wordt gebruik gemaakt van een bestaande methodiek waarbij volgens een zestal stappen wordt gewerkt.

Dit zijn achtereenvolgens:

1. inventariseren van de risico's;
2. beoordelen risicoprofiel;
3. toepassen risicomanagementstrategie;
4. inrichting beheersingsprocessen;
5. monitoren;
6. continu verbeteren.

Met het toepassen van integraal risicomanagement beoogt Echt-Susteren een permanent risicobewustzijn te bevorderen op alle organisatorische niveaus. De gemeente wil met het risicomanagement bevorderen dat identificatie en beheersen van risico's proactief worden ingezet ter voorkoming van incidenten. Tot slot moet risicomanagement als regulier onderdeel van bedrijfsvoering en besluitvorming bijdragen aan een goede weloverwogen balans tussen risico's nemen en risico's beheersen. Aanvullend heeft de gemeente medegedeeld dat een permanent risicobewustzijn is bereikt en het risicomanagementproces goed wordt uitgevoerd en bewaakt. Er is nog de wens door te groeien naar integrale toepassing op medewerkersniveau. Wij merken op dat risicomanagement een dynamisch proces is waar continue aandacht voor nodig is.

In de nota zijn de risico's verdeeld in drie risicoklassen namelijk omgeving, organisatie en informatie. Hierbij is een onderverdeling in subcategorieën gemaakt. Deze risicoklassen zijn verder onderverdeeld in 10 onderliggende risicocategorieën. Binnen het systeem maakt de gemeente per risico een inschatting van de minimale, de maximale en de verwachte financiële schade.

Op basis van de aanwezige beheersingsmaatregelen wordt per risico de mate van reductie van het risico ingeschat. De reductie kan hoog zijn (80%) waardoor de kans en het gevolg in hoge mate worden gereduceerd. Als de reductie gemiddeld is dan wordt het risico met 40% teruggebracht. Indien de reductie laag is (<20%) betekent dit dat de maatregelen de kans en het gevolg zeer beperkt of niet

beïnvloedbaar zijn. Op basis van ervaringscijfers krijgen sommige risico's een nauwkeuriger percentage dan de hiervoor genoemde percentages.

Jaarrekeningen en begrotingen

Zowel in de jaarrekeningen als in de begrotingen wordt uitgebreid ingegaan op de kaderstelling van het weerstandsvermogen. Ook is de risico top 10 opgenomen zoals in de verordening 212 als aanvullende eis is gesteld. In de begroting 2021 is uitgegaan van de uitkomsten van het risicomanagementproces per 31 augustus 2020. In een schema is cijfermatig inzicht gegeven in de normatieve ondergrens van het absolute weerstandsvermogen, de beschikbare weerstandscapaciteit en de benodigde weerstandscapaciteit. Het relatieve en het absolute weerstandsvermogen is berekend. Het relatieve weerstandsvermogen (ratio) is in de begroting 2021 berekend op 3,56. Bij de jaarrekening 2019 bedraagt de ratio 4,76. Volgens de tabel die Echt-Susteren hierbij hanteert, is het weerstandsvermogen 'uitstekend'. De beschikbare weerstandscapaciteit is hierbij gebaseerd op de cijfers uit de jaarrekening 2019 en bedraagt in totaal € 6.853.000. Hiervan is € 5.593.000 incidenteel en € 1.260.000 structureel.

Net zoals bij het vorige verdiepingsonderzoek merken wij op, dat voor het weerstandsvermogen in de begroting actuele cijfers nodig zijn. Ook het GTK 2020 gaat uit van actuele cijfers. Het GTK is niet alleen van belang voor de kaderstelling (nota's weerstandsvermogen en risicomanagement) maar ook voor de begroting en de jaarrekening. Overigens is bij de nota weerstandsvermogen aangegeven dat bij het opstellen van de begroting moet worden uitgegaan van de begrotingscijfers. Op begrotingsbasis moet inzicht zijn in de situatie per 1 januari van het begrotingsjaar. Een meerjarige doorkijk vergroot hierbij het inzicht. Bij het opstellen van de jaarrekeningcijfers geldt 31 december.

Tot de beschikbare weerstandscapaciteit rekent Echt-Susteren in praktijk de algemene reserve, de onbenutte belastingcapaciteit bij de OZB en onbenutte ruimte bij begrafenisrechten. De verdere mogelijkheden genoemd in de nota worden in praktijk niet benut. Wij merken op dat volgens dat het GTK de onbenutte belastingcapaciteit uitsluitend uitgaat van het zogenoemde belastingenpakket. Dit houdt in, de OZB, de afvalstoffenheffing en rioolheffingen. Bij de afvalstoffen- en rioolheffing is dit de ruimte totdat 100% kostendekking is gerealiseerd. De onbenutte OZB is gelijk aan de belastingheffing die nog kan plaatsvinden tot het niveau dat een gemeente moet heffen om voor toelating van een zogenaamde artikel 12 aanvraag in aanmerking te komen. Uitgangspunt zijn de tarieven die gaan gelden in het begrotingsjaar.

Bij de risico's zijn de netto-risico's berekend. Dit zijn de bedragen die resteren nadat rekening is gehouden met de kans van intreden en met beheersingsmaatregelen die zijn genomen. Dit bedrag is berekend op € 1.751.000. In de begroting is de top 10 van de netto-risico's weergegeven en deze bedraagt in totaal € 1.656.000. Conform de systematiek van de gemeente worden de netto-risico's verhoogd met 10% voor risico's die nog niet zijn of kunnen worden ingeschat. De benodigde weerstandscapaciteit bedraagt dan € 1.926.000 ($€ 1.751.000 \times 1,1$).

De gemeente merkt op dat ze nauwlettend de risico's volgt, zodat tijdig nieuwe of aanvullende beheersmaatregelen kunnen worden getroffen. Onderdeel van de risico's zijn onder andere het sociaal domein en met name de jeugdzorg en Corona inkomsten- en huuropbrengstderving.

Bij paragraaf 3.2. is aangegeven dat in dezelfde vergadering waarin de begroting is vastgesteld ook de begrotingswijziging naar aanleiding van de kaderbrief 2021 is vastgesteld. Tevens zijn in dezelfde

vergadering de reserves en voorzieningen tussentijds geactualiseerd. Met de effecten van deze aanvullende besluitvormingen voor de reserves en voorzieningen is in dit onderzoeksrapport geen rekening gehouden.

Op basis van de cijfers in de begroting 2021 is geconstateerd dat niet aan de eigen gestelde ondergrens voor de algemene reserve is voldaan. Hiervoor is een verhoging van de algemene reserve nodig met € 154.000. Dit heeft echter geen consequenties voor het afdekken van de risico's.

Op basis van de eigen kaderstelling (nota) is in de begroting geconcludeerd dat het absolute weerstandsvermogen met € 1.541.000 niet aan de normatieve ondergrens van € 5.557.000 voldoet. Dit betekent dat wordt uitgegaan van de ondergrens van € 5.557.000. De totale beschikbare weerstandscapaciteit is echter nog hoger. Deze is op basis van de jaarrekening 2019, voor de algemene reserve inclusief de onbenutte belastingruimte afgerond € 6,9 miljoen. De risico's zijn becijferd op afgerond € 1,9 miljoen, zodat de weerstandsratio op 3,56 is berekend. Hiermee voldoet de gemeente ruimschoots aan haar eigen kaderstelling.

Aanvullend merken wij op dat de hoogte van de weerstandscapaciteit op basis van de meest actuele cijfers naar verwachting, weinig zal afwijken van nu in de begroting 2021 gepresenteerde cijfers volgens de jaarrekening 2019. De weerstandsratio zal ook dan als 'uitstekend' gekwalificeerd blijven.

Financiële kengetallen

Vanaf de begroting 2016 is elke gemeente verplicht om vijf financiële kengetallen op te nemen om met name de raad een beter beeld te geven van de financiële positie van de eigen gemeente.

De kengetallen zijn: de netto schuldquote en de netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen, de solvabiliteitsratio, de grondexploitatie, de structurele exploitatieruimte en de belastingcapaciteit. Deze kengetallen zijn heel nadrukkelijk een instrument van, voor en door de gemeente ingevoerd, derhalve onthouden wij ons van een oordeel over de uitkomsten. De kengetallen moeten worden weergegeven voor de jaarrekening 2019, de begroting 2020 en voor de begroting 2021 en de meerjarenraming. De programmabegroting biedt dit inzicht waarbij tevens een vergelijking is gemaakt met de door ons voor 2016 berekende Limburgs ongewogen gemiddelden (exclusief Kerkrade en Weert). Hierbij hebben wij gebruik gemaakt van de zogenaamde signaleringswaarden die afkomstig zijn van de stresstest voor 100.000+ gemeenten. De signaleringswaarde van het kengetal grondexploitatie is gebaseerd op ervaringscijfers van gemeenten die een actief grondbeleid voeren. Er is gewerkt met drie categorieën waarbij over het algemeen kan worden gesteld dat categorie A het minst risicovol is en C het meest. Per kengetal is een inhoudelijke toelichting opgenomen met een doorkijk voor de meerjarenraming. Hiermee wordt het financiële beeld van de gemeente voor de raad verduidelijkt. Echt-Susteren besteedt bij de beoordeling aandacht aan de uitkomst van de kengetallen, de ontwikkeling van het kengetal in de tijd en waardoor die ontwikkeling is/wordt veroorzaakt.

Niet alleen de informatie per kengetal is relevant maar met name ook de samenhang tussen de kengetallen. Hetgeen de wetgever beoogt is een beoordeling van de onderlinge verhouding tussen de kengetallen in relatie tot de financiële positie. Het opnemen van een samenvattend oordeel draagt bij aan het gewenste inzicht.

Zoals aangegeven onthouden wij ons van een oordeel over de uitkomsten. We constateren dat de gepresenteerde cijfers voor 2021 niet sterk afwijken van de categorie-indeling in 2016 waarbij alleen de uitkomsten van de kengetallen solvabiliteit en belastingcapaciteit in categorie B vallen. Volgens de toelichting is vanaf 2019 sprake van een negatief resultaat. Dit sluit echter niet aan bij de meerjarige kengetallen waar geen negatieve structurele exploitatieruimte is berekend.

De stuurinformatie op strategisch niveau is gemiddeld voldoende. Op tactisch en operationeel niveau scoort de gemeente gemiddeld goed. Verbeteringen zijn nodig voor wat betreft het GTK en mogelijk door inhoudelijk in te gaan op relevante ontwikkelingen vanuit het verleden en toekomstige en hierbij aan te geven wat de effecten zijn. De beleidsinformatie in de paragraaf voldoet nagenoeg geheel aan het BBV en aan de eigen verordening 212. De lezer wordt uitvoerig geïnformeerd over het weerstandsvermogen. De begroting moet echter inzicht bieden in de actuele weerstandscapaciteit en de opbouw hiervan per 1 januari van het begrotingsjaar. Het ingaan op toekomstige ontwikkelingen bij de weerstandscapaciteit en de risico's vergroten hierbij het inzicht.

4.3. Onderhoud kapitaalgoederen

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

Conclusie

In het hoofdlijnenakkoord geeft Echt-Susteren aan een aantrekkelijke woon-, werk- en leefgemeente te willen zijn. Er is ingegaan op onder andere kinderopvang, onderwijs, sportvoorzieningen, vergroening, riolering maar ook het verder bevorderen van duurzamer leven en hierin investeren. Gebouwen wil men verder verduurzamen. Waar mogelijk wordt ingezet op het hergebruik van grondstoffen in de openbare ruimte en het stimuleren de vraag naar energie terug te brengen.

In de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen is aangegeven dat het gewenste niveau van onderhoud evenredig is met de noodzakelijke kosten om dit niveau te bereiken en te handhaven. Tevens wordt hierbij rekening gehouden met de financiële kaders van de gemeentelijke begroting.

In de kaderbrief, begroting en de jaarrekening zijn in tabelvorm de plannen gepresenteerd. Hierbij is aangegeven of de plannen financieel zijn vertaald in de begroting en meerjarenraming. Ook is ingegaan op de datum van besluitvorming of in welk jaar een nieuw plan aan de raad of college wordt voorgelegd. Het actueel houden van de plannen heeft de aandacht van de gemeente. Zo is aangegeven dat in 2021 het Gemeentelijk rioleringsplan (GRP) en het Waterketenplan Limburgse Peelen worden geactualiseerd. Voor de Wegbeheernota en het Uitvoeringsplan civiele kunstwerken vindt dit niet in 2021 plaats, zoals oorspronkelijk voorgenomen. Besluitvorming hiervan zal na de verkiezingen in 2022 door de nieuwe raad gaan plaatsvinden. Na actualisering wordt duidelijk of met de bestaande budgetten kan worden volstaan. Mede gelet op verlaging van de storting in de voorziening wegen, die in 2020 in totaliteit is verlaagd met € 300.000.

Volgens de verordening 212 moet in de paragraaf informatie worden opgenomen over de voortgang van het geplande onderhoud en eventueel achterstallig onderhoud. Wij merken op dat in de paragraaf in de begroting de informatie niet overal consequent is opgenomen. Bij gebouwen, civiele kunstwerken, groenbeheer en openbare verlichting is niet ingegaan op achterstallig onderhoud. Aanvullend is door de gemeente toegelicht dat bij gebouwen, civiele kunstwerken en groen geen sprake is van achterstallig onderhoud.

Volgens het BBV moeten de lasten van regulier, klein onderhoud in het jaar van uitvoering ten laste van de exploitatie worden gebracht. Dit kan ook met de lasten van groot onderhoud. Een andere optie is te werken met een vooraf gevormde voorziening. Dan worden de lasten gelijkmatig over de verschillende begrotingsjaren verdeeld. Op basis van nieuwe beheerplannen moet de jaarlijks (gelijkblijvende) storting worden berekend. Een eenmalige storting in een voorziening is mogelijk zelfs noodzakelijk, omdat een voorziening niet negatief mag zijn. We verwijzen naar het beheerplan gebouwen. Hetgeen niet is toegestaan is dat door een eenmalige ophoging van een voorziening problemen in de exploitatie worden gemaskeerd. Dotaties in een voorziening voor de egalisatie van groot onderhoud dienen plaats te vinden

vanuit de exploitatie. Tevens dient als met een egalisatievoorziening wordt gewerkt, het beheerplan door de raad te worden vastgesteld.

Bij het beheerplan gebouwen heeft de raad de jaarlijkse dotatie aan de voorziening onderhoud gebouwen niet verhoogd, maar gehandhaafd op het 'oude' niveau. Voor het niet negatief worden van de voorziening heeft een eenmalige dotatie plaatsgevonden vanuit de reserve vermindering kapitaallasten. Voor de onttrekking aan de reserve heeft de toezichthouder bij de begroting 2020 een negatieve correctie toegepast bij de begrotingsruimte. De onttrekking aan de reserve is een incidentele baat maar maakte geen deel uit van het overzicht van incidentele baten.

Naar aanleiding van de notitie Gemeenschapshuizen is een krediet van € 105.000 beschikbaar voor onder andere onderzoek. Er heeft nog geen verdere besluitvorming plaatsgevonden over een aanvullende dotatie (verhoging van € 50.000 jaarlijks of € 250.000 ineens). Hiervoor worden de uitkomsten van onderzoeken afgewacht. Uit aanvullende informatie blijkt dat in het 3^e kwartaal 2021 besluitvorming gaat plaatsvinden omtrent grootschalige renovatie of een totale nieuwbouw, waar een investering mee gemoeid gaat van circa € 1 miljoen. Tevens loopt nog een onderzoek waar eveneens in het 3^e of 4^e kwartaal 2021 besluitvorming over gaat plaatsvinden. Hierbij wordt ook het reguliere onderhoud meegenomen.

Ook voor het groenbeheer heeft een onttrekking plaatsgevonden aan de reserve vermindering kapitaallasten. Hiermee heeft een dotatie plaatsgevonden aan een nieuw gevormde reserve groen onderhoud, waar voor 2021 tot en met 2023 aan wordt onttrokken. Wat betreft mutaties in reserves zijn in principe alle toevoegingen en onttrekkingen aan reserves incidenteel van aard. Dit kan eventueel gevolgen hebben voor ons oordeel over het structureel saldo van uw begroting. Ten aanzien van de bezuinigingen bij het groenonderhoud is bij de begroting 2021 geen concrete onderbouwing gegeven hoe dit gaat plaatsvinden, dat volgt later via een nog op te stellen plan. Derhalve worden de bezuinigingen als niet reëel beoordeeld en vindt een correctie plaats bij de ruimte. Aanvullend is ons medegedeeld dat het college zich beraadt hoe deze stelpost/taakstelling openbaar groenonderhoud ingevuld gaat worden. Bij de begroting 2022 en de daarbij behorende 1^e begrotingswijziging 2022 wordt hiervoor een voorstel gedaan.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- neem in de paragraaf een verwijzing op naar het hoofdlijnenakkoord en naar het programma Beheer openbare ruimte;
- besteed expliciet aandacht aan externe en interne ontwikkelingen en de consequenties hiervan voor het beleid;
- actualiseer volgens planning dit jaar het Gemeentelijk rioleringsplan en laat de raad hierover in november 2021 besluiten. Leg de geactualiseerde Wegbeheernota met als bijlage het nieuwe Uitvoeringsplan civiele kunstwerken zoals gepland direct na de verkiezingen in 2022 voor aan de raad;
- laat de raad expliciet het kwaliteitsniveau bij de kapitaalgoederen bepalen, ook voor groen en gebouwen, neem dit transparant op bij de besluitvorming over de plannen en in de paragraaf bij de begroting;
- laat de raad ook de plannen vaststellen voor groen, civiele kunstwerken, gemeenschapshuizen en openbare verlichting. Waar met een onderhoudsvoorziening wordt gewerkt is dit een vereiste;

- voldoe aan de verordening 212 door in de paragraaf bij alle plannen in te gaan op de voortgang van het geplande onderhoud en op eventueel achterstallig onderhoud;
- neem ook informatie op over investeringen, reserves en voorzieningen die betrekking hebben op kapitaalgoederen.

Waarom onderzoek naar onderhoud kapitaalgoederen?

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

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

Een aantal van de taken, waarop kapitaalgoederen betrekking hebben, is verplicht. Zo heeft de gemeente een wettelijke plicht rondom riolering en onderhoud van wegen. Achterstallig onderhoud kan leiden tot risico's en daarbij mogelijke aansprakelijkstelling van de gemeente. Bovendien kan het leiden tot kapitaalvernietiging. Er is enige keuzevrijheid bij onderhoud kapitaalgoederen. De raad kan kiezen uit kwaliteitsniveaus bij onderhoud. Het is van belang dat de raad zich binnen een periode van vier jaar ten minste één keer buigt over de vraag welke kwaliteitsniveaus passend worden gevonden. Oftewel: welke kwaliteit wil de raad, wat gaat dat kosten, nu en in de toekomst?

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

Onderzoek en bevindingen

In het hoofdlijnenakkoord is aangegeven dat het hebben van een aantrekkelijke leefomgeving steeds belangrijker is. Echt-Susteren wil een aantrekkelijke woon-, werk- en leefgemeente zijn. Hierbij wil men zoveel als mogelijk kinderopvang, peuterspeelzalen en basisscholen in de hele gemeente behouden. Dit geldt ook voor sportvoorzieningen in de kernen. Als van onderop behoefte is aan een fusie van verenigingen of om accommodaties samen te voegen, is de gemeente bereid tot aanvullende investeringen in de nieuwe gemeenschappelijke accommodatie. Bestaande gemeenschapsvoorzieningen worden onderhouden en voor het verhogen van inkomsten kan in overleg met de stichtingsbesturen worden gekeken naar een mogelijke verhoging van de bezettingsgraden. In die kernen waar geen gemeenschapshuis is, kan in overleg met lokale exploitanten worden gezien hoe de zaalfunctie kan worden behouden. Voor vergroening zijn in het hoofdlijnenakkoord initiatieven opgenomen. Hierbij worden in de periode 2018-2021 tenminste 500 extra bomen geplant, naast de regulier wettelijke

herplantplicht. Ook komt er meer ruimte voor biodiversiteit voor de bermen. De gemeente wil een aantal gemeentelijke bouwkavels inzaaien met bloemenmengsels zodat deze fungeren als tijdelijke natuur met een ecologische functie. Voor het onderhoud aan de groenvoorziening en de onkruidbestrijding is aangegeven dat dit verder zal worden doorontwikkeld met als uitgangspunten minimaal de instandhouding van het huidige onderhoudsniveau. Waar mogelijk wil de gemeente een verbetering van de kwaliteit en kwantiteit binnen aanvaardbare kosten. Ook moet er meer ruimte zijn voor maatwerk en sturing op specifieke situaties, de inzet van WSW-ers, uitkeringsgerechtigden en overige inwoners met een afstand tot de arbeidsmarkt.

Ten aanzien van wegen en riolering is aangegeven dat de afgelopen jaren veel renovaties hebben plaatsgevonden. Dit is meer geweest dan aanvankelijk gepland en een gevolg van lage prijzen door economische omstandigheden. Inmiddels zijn prijzen gestegen waardoor de komende jaren minder gerealiseerd kan worden met hetzelfde geld. Mogelijk zal dit leiden tot een herprioritering binnen het meerjarig investeringsprogramma. Wij merken hierbij op dat prijsstijgingen niet alleen betrekking heeft op investeringen maar ook consequenties kan hebben voor de onderhoudslasten. In de paragraaf van de begroting moet gerapporteerd worden over de uitvoering en eventuele afwijkingen van de plannen. De door de raad gekozen kwaliteitsnormen dienen wel gegarandeerd te blijven.

Als Cittaslow gemeente wil Echt-Susteren duurzamer leven verder bevorderen en hierin investeren. Voor de gemeentelijke gebouwen betekent dit investeren in het verder verduurzamen en waar mogelijk inzetten op hergebruik van grondstoffen in de openbare ruimte. Het terugbrengen van het energieverbruik en dit stimuleren vallen hier ook onder.

In de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen is toegelicht dat deze paragraaf de raad de mogelijkheid biedt kaders te stellen voor kapitaalgoederen. Het gewenste niveau van onderhoud is evenredig met de noodzakelijke kosten om dit niveau te bereiken en te handhaven. Hierbij heeft de gemeente een meetlat opgesteld om te komen tot een beheervorm die duurzaam, functioneel en veilig is. Tevens wordt hierbij rekening gehouden met de financiële kaders van de gemeentelijke begroting.

In tabelvorm zijn de beheerplannen gepresenteerd waarbij is aangegeven of de plannen al dan niet zijn vastgesteld door de raad. Tevens is vermeld of het plan financieel is vertaald in de begroting en meerjarenraming en in welk jaar een nieuw plan aan de raad of college wordt voorgelegd. Uit deze tabel blijkt dat in 2021 een actualisering gepland is voor het wegbeheerplan, civiele kunstwerkenplan, waterketenplan en rioleringsplan. Het beschikken over geactualiseerde en door de raad vastgestelde plannen zorgt voor noodzakelijke inzicht in onderhoud en vervanging. Hierbij moet in (besluitvorming over) de plannen naast het kwaliteitsniveau ook informatie worden opgenomen over achterstallig onderhoud, ook als hier geen sprake van is. In het gemeenschappelijk financieel toezichtkader is een toelichting opgenomen over achterstallig onderhoud en is aangegeven wat dit financieel gezien betekent.

In een separate tabel wordt voor het begrotingsjaar en de meerjarenraming inzicht gegeven in de begrote meerjarige lasten van openbare verlichting, wegen, groen, verkeer, riolering en van onderhoud aan gemeentelijke gebouwen en gemeenschapshuizen. Abusievelijk is in de begroting 2021 de tabel opgenomen uit 2020. Voor het de gemeentelijke gebouwen en gemeenschapshuizen zijn wel de actuele cijfers vermeld.

Elk plan is in de paragraaf kort toegelicht waarbij onder andere is ingegaan op de kaderstelling. In de verordening 212 is bepaald dat in de paragraaf ook informatie moet worden opgenomen over de voortgang van het geplande onderhoud en eventueel achterstallig onderhoud. Wij merken op dat de toelichting over de voortgang van het geplande onderhoud in de paragraaf ontbreekt. Bij openbaar groen, openbare verlichting en gebouwen is geen informatie opgenomen over eventueel achterstallig onderhoud. Tevens merken wij op dat de toelichting bij gebouwen zéér summier is. Bij gebouwen en bij wegen is in de paragraaf niet ingegaan op het kwaliteitsniveau waar de raad voor heeft gekozen. Bij openbaar groen is nog een verwijzing opgenomen naar het gedateerde Integraal Beheer Openbare Ruimte plan (IBOR) uit 2012. Volgens dit plan gelden verschillende onderhoudsniveaus voor binnen de bebouwde kom en buiten de bebouwde kom. Hierbij volgt de gemeente de onderhoudsniveaus van het Centrum voor Regelgeving en Onderzoek in Grond-, Water- en Wegenbouw en de Verkeerstechniek (CROW). Binnen de bebouwde kom vindt onderhoud plaats op B (basis) niveau en buiten te bebouwde kom op C (laag) niveau. Wij merken op dat C tevens het minimale niveau is, om kapitaalvernietiging te voorkomen.

In het programma Beheer openbare ruimte is veel informatie over kapitaalgoederen opgenomen, waarbij op enkele plekken ook is ingegaan op het uitvoeren van onderhoud. In dit programma is toegelicht wat Echt-Susteren wil bereiken voor onder andere wegen, civiele kunstwerken, riolering, groen, openbare verlichting en gemeentelijk vastgoed. Zo moet de openbare ruimte worden beheert en onderhouden volgens het principe 'schoon, heel en veilig'. Recreatieve routes die door een knooppuntensysteem zijn ontsloten worden op een hoog niveau beheerd en onderhouden. Het kwaliteitsniveau voor de wegen binnen en buiten de bebouwde kom is vastgelegd in de wegbeheernota 2017-2021. Aan de hand van visuele inspectie wordt jaarlijks een plan gemaakt. De gemeente wil de wegen doelmatig beheeren en onderhouden door een totale herinrichting (wegen, riool, groen en openbare verlichting) van woonwijken. Maar ook door op het juiste moment planmatig duurzame onderhoudswerkzaamheden uit te voeren en indien nodig kleine verkeerstechnische aanpassingen mee te nemen. Bij de civiele kunstwerken wordt een optimale levensduur en onderhoudstoestand van civiel kunstwerken nagestreefd door het doelmatig en planmatig uitvoeren van onderhoud. Volgens het uitvoeringsplan van 2016-2020 wordt het onderhoud in 2021 gecontinueerd. Door gelijktijdig een nieuw plan voor civiele kunstwerken en een nieuw wegbeheerplan op te stellen kunnen werkzaamheden onderling beter op elkaar worden afgestemd. In het GRP 2017-2021 zijn maatregelen opgenomen voor de bescherming van de waterkwaliteit. Voor het realiseren van doelstellingen zoals opgenomen in het GRP, worden preventieve en curatieve maatregelen uitgevoerd en vindt structureel onderhoud plaats. De investeringen maken deel uit van het Meerjarig Investeringsplan (MIP).

Voor het herstel/verwezenlijking van een groene ruimte met kwaliteit vindt planmatig onderhoud plaats aan de hand van diverse onderhoudscontracten. In het groenbeheerplan 2019-2023 is het kwaliteitsniveau aangegeven. Op onderdelen wordt het groen binnen de bebouwde kom onderhouden op B-niveau volgens CROW. Buiten de bebouwde kom hanteert Echt-Susteren het C-niveau. Een grove meerjarenplanning voor de renovatie van groen op wijk- en buurniveau maakt onderdeel uit van het groenbeheerplan. De gemeente is voornemens in 2021 verder invulling te geven aan de renovatie van groen. Bij openbare verlichting is onder andere ingegaan op het veiligheidsgevoel voor de inwoners, op het verduurzamen van lichtarmaturen en het reduceren van het energieverbruik. Armaturen ouder dan 20 jaar worden versneld vervangen door energiezuinige LED-armaturen. Binnen het bestaande beheer en energiebudget wil men in de periode 2020 tot en met 2023 4.000 armaturen (50% van het areaal) vervangen. Ook bij investeringen die plaatsvinden bij gemeentelijk vastgoed is van belang of

investeringen duurzaam kunnen worden ingevuld. Hierbij zijn de investeringskosten, de terugverdientijd en het beschikbare budget mede bepalend.

Op strategisch niveau scoort Echt-Susteren gemiddeld goed. De strategische stuurinformatie in de paragraaf kan verder worden verbeterd door in de paragraaf te verwijzen naar het hoofdlijnenakkoord en het programma Beheer openbare ruimte. Maar ook door een duidelijk onderscheid te maken tussen externe en interne ontwikkelingen en de consequenties hiervan aan te geven voor het beleid.

De stuurinformatie op tactisch niveau is gemiddeld voldoende. Wij merken op dat de plannen nog allemaal actueel zijn, dat wil zeggen maximaal vijf jaar oud. Voor een goed inzicht in de financiële positie is het werken met actuele plannen ook onmisbaar. Volgens het gemeenschappelijk toezichtkader is vijf jaar een richttermijn waar gemotiveerd van kan worden afgeweken. Een gemotiveerde afwijking houdt in dat deze motivatie is geautoriseerd door de raad en verantwoord is in de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen. Tussentijdse bijstelling van een beheerplan binnen de vijf jaar is verplicht, als er een belangrijke afwijking is opgetreden in de staat van onderhoud.

De informatie die in de paragraaf is opgenomen voldoet grotendeels aan het BBV en deels aan de verordening 212. De informatie over de voortgang van gepland onderhoud is niet overal consequent opgenomen en dat geldt ook voor informatie over mogelijk achterstallig onderhoud. Hiervoor zijn aanbevelingen opgenomen. Ook op operationeel niveau scoort Echt-Susteren gemiddeld voldoende. Het financiële inzicht kan worden verbeterd door een toelichting op te nemen bij de tabel waar de budgetten per kapitaalgoed zijn gepresenteerd. Ook het ingaan op reserves, voorzieningen en vervangingsinvesteringen vergroot het inzicht.

Onderstaand wordt op de afzonderlijke kapitaalgoederen/beheerplannen ingegaan.

Wegbeheernota 2017-2021

In juli 2017 heeft de raad de huidige Wegbeheernota vastgesteld. Deze nota voorziet in de periode 2017-2021. Aanvullend is ons medegedeeld dat de nieuwe wegbeheernota niet in december 2021, maar ná de verkiezingen in 2022 aan de nieuwe raad wordt voorgelegd. Het uitvoeringsplan civiel technische kunstwerken gaat als bijlage bij de Wegbeheernota, zodat de raad hier ook over besluit.

Bij het raadsbesluit waarbij de wegbeheernota 2017-2021 is vastgesteld, heeft de raad ook een besluit genomen over het onderhoudsniveau. Voor alle verhardingen is het kwaliteitsniveau 'basis' vastgesteld. In het raadsvoorstel van mei 2017 is aangegeven, dat met het beschikbare budget van € 1.351.500 zoals jaarlijks opgenomen in de begroting het onderhoudsniveau basis kan worden gegarandeerd. In de periode vóór 2017 is naast het reguliere onderhoud geïnvesteerd in wegen en overige verhardingen. Hiermee is de onderhoudsachterstand weggewerkt en is het niveau verhoogd naar basis. Het uitgangspunt van de wegbeheernota 2017-2021 is het vasthouden van 'basis' met het beschikbare budget. In het plan is rekening gehouden met toename van het areaal verhardingen, bermenonderhoud, wegmarkering, civieltechnische kunstwerken, dienstverleningsovereenkomst en recreatieve voorzieningen (groot onderhoud). Bij het beschikbare jaarlijkse budget is rekening gehouden met € 60.000 voor onderhoud van civiele kunstwerken.

Bij het beschikbare budget voor groot onderhoud is opgemerkt het onderhoudsniveau 'basis tegen hoog aan' gegarandeerd kan worden. Hierbij is wel uitgegaan van de geplande investeringen vanuit het meerjarig investeringsplan. In de begroting is toegelicht dat er geen achterstallig onderhoud is.

Bij de 1^e bestuursrapportage 2020 is de storting in de voorziening wegen verlaagd met € 150.000. Hierbij is toegelicht dat de onderhoudskosten de komende jaren lager uitvallen. Aanvullend is door de gemeente opgemerkt dat uit de resultaten van de wegcontroles 2020 is gebleken, dat de wegen er goed uitzien. Dit betekent dat uitgaande van de geplande investeringen vanuit het MIP, met minder onderhoud kan worden volstaan. Ook bij de kaderbrief is besloten de storting in de voorziening wegen te verlagen met € 150.000. Dit is na de aanbesteding voor het groen onderhoudscontract. Hierbij is aanvullend opgemerkt dat een verlaging van de jaarlijkse storting verantwoord is door het positieve effect van de jarenlange investeringen in de openbare ruimte. Dit betekent dat vanaf 2020 jaarlijks € 300.000 minder in de voorziening wegen wordt gestort. De nieuwe wegbeheernota zal actueel inzicht geven in de benodigde stortingen in de voorziening wegen.

Tevens heeft de gemeente aangegeven dat het onderhoudsniveau 'basis' vergelijkbaar is met B niveau volgens CROW. Wij vragen hiervoor uw aandacht in de te actualiseren nota wegbeheer en bij de besluitvorming door de raad. De financiële consequenties van de geactualiseerde wegbeheernota moet in de begroting worden opgenomen. Na de besluitvorming zal moeten blijken of met de nu beschikbare middelen kan worden volstaan.

Uitvoeringsplan Civieltechnische kunstwerken 2016-2020

Dit plan dateert van begin 2016 en is door het college vastgesteld. Sinds 2017 is het uitvoeringsplan civiele kunstwerken als bijlage toegevoegd aan de wegbeheernota. Ons is medegedeeld dat dit plan ook voor 2021 wordt gebruikt. Eind 2021 wordt een nieuw uitvoeringsplan opgesteld en aan het college voorgelegd voor vaststelling. Dit plan wordt dan wederom als bijlage aan de wegbeheernota 2022-2026 toegevoegd. Zowel voor civiele kunstwerken als wegbeheer geldt dan dezelfde looptijd en geldigheid. Wij merken op dat bij lastenegalisatie van groot onderhoud via een voorziening, vaststelling van het beheerplan door de raad moet plaatsvinden.

Het college heeft op 2 februari 2016 ingestemd met het plan. In dit plan zijn de beheersmaatregelen en kosten inzichtelijk gemaakt die noodzakelijk zijn om de kunstwerken in stand te houden.

Voor de kunstwerken heeft een risicogerichte inspectie plaatsgevonden. De risico's zijn bepaald ten aanzien van veiligheid en functioneren van het kunstwerk. Op basis van een risicoanalyse is bepaald binnen welke termijn beheersmaatregelen noodzakelijk zijn. Van zo'n 63 kunstwerken is bij 43 aangegeven dat onderhoudstoestand goed is. Bij 18 kunstwerken is dit matig en 2 verkeren in slechte onderhoudstoestand. In het uitvoeringsplan is een beschrijving opgenomen van de inspectieresultaten en de benodigde maatregelen. Als de onderhoudstoestand goed is, zijn de eerste vijf jaar geen beheersmaatregelen noodzakelijk. Bij matige onderhoudstoestand zijn de eerste vijf jaar beheersmaatregelen noodzakelijk. Hierbij is ook vermeld dat in meer of mindere mate sprake is van achterstallig onderhoud. De slechte onderhoudstoestand bij 2 kunstwerken betekent dat een aantal urgente maatregelen binnen één jaar noodzakelijk is. Het meerjarenonderhoudsplan geeft inzicht in de benodigde kosten voor onderhoud en reparaties voor de komende jaren. Bij enkele kunstwerken vindt nader onderzoek plaats naar eventueel verborgen gebreken en de technische staat van constructieve onderdelen. Bij ons vorige verdiepingsonderzoek hebben wij opgemerkt dat afhankelijk van de resultaten van dit nader onderzoek mogelijk aanvullende maatregelen moeten worden getroffen en ook aanvullende financiële middelen beschikbaar moeten worden gesteld. In het rapport is aangegeven dat de laatste jaren op een structurele manier gericht onderhoud heeft plaatsgevonden. Door beperkte jaarlijkse budgetten is het niet mogelijk geweest al het achterstallig onderhoud bij 18 van de

63 kunstwerken weg te werken. Het achterstallig onderhoud is in het rapport niet gekwantificeerd weergegeven. Aanvullend is ons medegedeeld dat één kunstwerk extra wordt gecontroleerd. Dit vindt twee keer per jaar plaats door een gespecialiseerd bureau. Vanaf 2017 is geen achteruitgang geconstateerd. Echt-Susteren is in overleg met het Waterschap om te kijken naar de meest economische oplossing voor definitief herstel van dit kunstwerk. Ook heeft de gemeente aangegeven dat op dit moment (juni 2021) geen achterstallig onderhoud is. In 2020 is het kunstwerken bestand samen het Waterschap geactualiseerd. Hierbij zijn een reeks kleine kunstwerken, zoals duikers, in het buitengebied naar voren gekomen die in beheer en onderhoud moeten komen bij de gemeente. Deze zijn in 2020 geïnspecteerd en noodzakelijk groot onderhoud op korte termijn is hierbij niet geconstateerd. Deze worden toegevoegd in het nieuwe uitvoeringsplan.

Voor de planperiode van vijf jaar zijn de totale kosten berekend op € 297.300 exclusief BTW. Dit bedrag is uitgesplitst in nader onderzoek en kosten reparatiemaatregelen. Gemiddeld is per jaar afgerond € 60.000 nodig. Vanuit de exploitatie is bij de behandeling van het plan structureel € 30.000 beschikbaar. Bij de wegbeheernota 2017-2021 is het bedrag verdubbeld naar € 60.000. Daarbij is ook gewezen op een aanbeveling uit het plan gelet op de geldende normen en ervaringen de kunstwerken verder te onderzoeken naar constructieve veiligheid. De gemeente merkt op dat in 2018 per kunstwerk een risicogerichte inspectie is uitgevoerd. Naar aanleiding hiervan zijn evenals in 2015, geen gebreken waargenomen die duiden op overbelasting of het in gedrang komen van de constructieve veiligheid van de kunstwerken. Volgens de gemeente mag gesteld worden dat, door de periodieke inspecties en het uitgevoerde correctief onderhoud, op een economisch verantwoorde manier de veiligheid van de kunstwerken is geborgd.

Gemeentelijk Rioleringsplan 2017-2021

Uit de paragraaf blijkt dat dit jaar een nieuw gemeentelijk rioleringsplan (GRP) wordt opgesteld met een looptijd van wederom 5 jaar (2022-2026). Volgens planning wordt het nieuwe plan 4 november 2021 aan de raad voorgelegd voor besluitvorming. Op deze plek herhalen wij onze bevindingen van ons vorige onderzoek in 2017, aangevuld met actuele cijfers.

Het GRP 2017-2021 is tegelijk met het bijbehorend Waterketenplan Limburgse Peelen 2017-2021 in september 2016 vastgesteld. Deze plannen zijn tot stand gekomen met het samenwerkingsverband Limburgse Peelen, het Waterschapsbedrijf Limburg en met de Waterleidingmaatschappij Limburg. Samenwerking binnen de waterketen moet de kosten beperken, de kwetsbaarheid van de organisatie verminderen en de kwaliteit van de rioleringszorg verbeteren. Het GRP en het Waterketenplan moeten in samenhang met elkaar worden bekeken.

Uit het raadsbesluit blijkt dat de raad, met name vanwege de ontwikkeling van de rioolheffing, heeft gekozen voor scenario A. Bij dit scenario blijft het tarief tot en met 2018 gelijk namelijk € 252,60 met daarna een stijging van 1,6% per jaar tot een bedrag van € 295,00 in 2028. De daadwerkelijke heffing wordt elk jaar bij de vaststelling van de belastingverordeningen bepaald. Het tarief is in 2018 conform het plan gelijk gebleven aan dat van 2017. Vanaf 2019 vindt een geleidelijke verhoging plaats met 1,6% tot € 295 in 2028. Voor 2021 heeft de raad het tarief vastgesteld op € 264,85.

Het GRP heeft betrekking op de wettelijke zorgplicht van de gemeente voor afvalwater, hemelwater en grondwater. Een belangrijk aspect bij het duurzamer maken van de waterketen is de klimaatadaptie. De hevige en aanhoudende neerslag vraagt om noodzakelijke aanpassingen.

Echt-Susteren wil hierop anticiperen door het systeem “algemeen robuuster” te maken, zwakke plekken in het systeem op te lossen, onderzoek te doen naar verbeteringen in het systeem en met de (nieuwe) afkoppelregeling. In het GRP zijn de projecten die de komende jaren worden uitgevoerd opgenomen. De geplande projecten waar riolering bij betrokken zijn, zijn in het MIP opgenomen. Behalve de in het MIP opgenomen projecten worden op basis van inspectieresultaten ook onderdelen van gemalen en drukriolering vervangen. In het GRP maar ook in het Waterketenplan Limburgse Peelen is ingegaan op de personele capaciteit. Echt-Susteren signaleert een tekort van bijna 2 fte ten opzichte van ‘de standaard’ uit de Leidraad Riolering. Personele capaciteit is een belangrijk onderwerp binnen de Limburgse Peelen. Ook andere gemeenten waarmee wordt samengewerkt hebben een tekort maar in minder mate dan Echt-Susteren.

Aanvullend is in 2017 medegedeeld dat er uitbreiding gaat plaatsvinden met 1 fte. Ook wordt gewerkt aan een nieuwe verdeling van taken en verantwoordelijkheden. Binnen de samenwerking staan onderzoeken gepland om een aantal taken op te pakken. Door meer specialisatie wil men werkzaamheden efficiënter gaan uitvoeren. Echt-Susteren zoekt de oplossing in het versterken van de samenwerking en door uitbesteding van een aantal zaken. Uitgangspunt hierbij blijft de regie in eigen hand te houden en in de uitvoerende sfeer slim samen te werken. Intern zal voldoende personele capaciteit moeten zijn om net als de andere partners vergelijkbare tijdsinzet te leveren.

Uit het GRP blijkt dat naar aanleiding van onderzoeken naar het functioneren van overstorten geplande investeringen voor 2016-2017 zijn geschrapt. Hierbij is aanvullend medegedeeld dat Echt-Susteren de milieumaatregelen nagenoeg geheel heeft uitgevoerd. Ook blijkt dat voor de exploitatie een jaarlijks gelijkblijvend bedrag nodig is van € 1.875.000. Het benodigd bedrag voor verbetermaatregelen wisselt per jaar en is afhankelijk van de geplande werkzaamheden. De kapitaallasten van investeringen uit het verleden maken ook deel uit van de exploitatielasten.

De gemeente heeft toegelicht dat in de begroting 2021 de totale lasten afgerond € 2,7 miljoen bedragen en oplopen naar afgerond € 2,9 miljoen in 2024. Ten opzicht van 2017 stijgen de totale kosten met circa € 350.000 onder andere als gevolg van hogere afschrijvingskosten.

Echt-Susteren werkt met een egalisatievoorziening om ongewenste schommelingen in de rioolheffing te voorkomen. In bijlage 11 van de nota reserves en voorziening is uitgebreid ingegaan op de voorzieningen riolering. Vanaf 2014 worden de rioolinvesteringen afzonderlijk op de balans opgenomen. Bij nieuw bouwplannen worden de kosten van investeringen verhaald via de grondexploitatie.

In de begroting 2021 zijn twee voorzieningen opgenomen. De voorziening voor toekomstige vervangingsinvesteringen riolering bedraagt per 1 januari 2021 € 470.000 en de voorziening voor toekomstig groot onderhoud riolering bedraagt afgerond € 2,1 miljoen.

Als technische afschrijvingstermijn is in het GRP 2017-2021 uitgegaan van 60/80 jaar. Voor de economische afschrijvingstermijn is voor vrijvervalriolen 60 jaar opgenomen. Wij hebben in het verleden uw bijzondere aandacht gevraagd voor deze afschrijvingstermijnen. Zoals bij u bekend heeft een kortere afschrijvingstermijn (bijvoorbeeld 50 jaar) onze voorkeur.

Beheerplan gebouwen 2020-2030

In 2019 heeft een actualisering plaatsgevonden van het beheerplan gebouwen 2016-2025. Het nieuwe beheerplan is door de raad vastgesteld op 9 juli 2019. Dit plan geeft voor 16 gemeentelijke gebouwen het groot onderhoud aan en de benodigde structurele jaarlijkse toevoeging. Ten opzichte van het vorige plan

zijn drie gebouwen toegevoegd. Ook zijn zes gebouwen vervallen, waarbij twee gebouwen door sloop/verkoop en bij de andere gebouwen door overdracht van beheer en onderhoud aan andere partijen. In het plan zijn de individuele plannen benoemd. De inventarisatie heeft plaatsgevonden door een onafhankelijke partij/adviesbureau waarbij is uitgegaan van de conditiemeting volgens de NEN 2767 methodiek. Uit het plan blijkt dat voor de resterende gebouwen, met name het sportcomplex 'In de Bandert' en Bandertlaan 5, 7, en 7a is uitgegaan van de bestaande meerjarenonderhoudsbegroting. Na de renovatie in 2016-2017 is een meerjarenonderhoudsbegroting opgesteld door hetzelfde bureau. Deze begroting is gecontroleerd en waar nodig aangevuld op volledigheid in verband met het nieuwe huiskamerproject in de voormalige kinderopvang van het complex.

In het plan is uitgegaan van dezelfde onderhoudsniveaus als bij het beheerplan van 2016-2025. Dit betekent voor het gemeentehuis een 'iets hoger niveau dan basis' vanwege het openbare karakter. Voor de overige gebouwen is een 'basis niveau' aangehouden. Aanvullende is ons medegedeeld dat het onderhoudsniveau 'basis' vergelijkbaar is met conditiescores 3 en 'iets meer dan basis' vergelijkbaar is met conditiescore 2.

Als de gemeente voornemens is gebouwen te verkopen of te slopen, dan zullen de onderhoudskosten worden geminimaliseerd. In het plan is hiermee rekening gehouden. Als er specifieke afspraken zijn gemaakt tussen de gemeente en de gebruiker of huurder over het onderhoud, dan is ook dit in het plan meegenomen. Net zoals bij het vorige plan is ook nu geen rekening gehouden met het verduurzamen van gemeentelijke gebouwen. Bij vervanging van installaties is wel aandacht voor energiebesparing, maar voor verduurzaming zullen extra budgetten beschikbaar moeten worden gesteld. Zo zijn in het verleden met extra budget zonnepanelen op het gemeentehuis geplaatst. Bij de toelichting op de onderhoudskosten is ingegaan op achterstallig onderhoud. Hierbij wordt gekeken naar de huidige staat van een gebouw (NEN2767 richtlijnen) en naar het door de raad vastgestelde onderhoudsniveau. In een separate bijlage is per gebouw een complete rapportage beschikbaar. In het plan is verder geen toelichting opgenomen over de bevindingen. Ook in het raadsvoorstel en in de paragraaf bij de begroting is niet aangegeven of wel of niet sprake is van achterstallig onderhoud.

De gemeente heeft aanvullend opgemerkt dat geen sprake is van achterstallig onderhoud, aangezien steeds gewerkt wordt met bijgewerkte meerjarenonderhoudsplannen.

In het plan is aangegeven dat structurele inspanning van medewerkers gemeentelijke gebouwen nodig is om te blijven voldoen aan de geldende regelgeving. Ook zijn structurele investeringen nodig en een structurele toename van de onderhoudslasten.

Vanuit het vorige plan vindt een jaarlijks dotatie plaats aan de voorziening onderhoud gebouwen van € 324.630. De voorziening is in het plan op 1 januari 2020 berekend op afgerond € 1,2 miljoen. Het totaal beschikbare budget inclusief de voorziening bedraagt begin 2030 afgerond € 4,4 miljoen. De onderhoudslasten zijn voor 2020-2030 geraamd op afgerond € 5 miljoen inclusief btw. Voor de verwerking van de btw is aangegeven dat bij de diverse panden verschillende methodes gelden. Bij de onderhoudskosten is hier rekening mee gehouden. Uitgaande van de jaarlijkse dotatie heeft de gemeente per 1 januari 2030 een tekort berekend bij de voorziening van afgerond -/- € 614.000 (inclusief de kosten van herzieningen beheerplan gebouwen € 50.000). Bij de kadernota 2020 (juli 2019) heeft de raad besloten de jaarlijkse dotatie niet te verhogen met € 75.000 maar een eenmalige dotatie te doen ad € 600.000. In de nota Reserves en voorzieningen is deze dotatie ten laste van de reserve vermindering kapitaallasten gebracht. Deze dotatie is nodig om de voorziening voor de toekomst op peil te houden en zodoende het geplande onderhoud te kunnen realiseren. Aanvullend is toegelicht dat de voorziening de

benodigde omvang moet hebben, gebaseerd op het onderhoudsplan en dat uit dat plan is gebleken dat de voorziening ontoereikend was. De jaarlijkse dotatie is gelijk gehouden om de exploitatie niet nog verder te belasten, waarbij wel een eenmalige dotatie is gedaan van € 600.000. Door deze werkwijze is de voorziening voldoende groot. Mocht in de toekomst blijken dat de voorziening niet toereikend is, dan zal Echt-Susteren tussentijds bij het actualiseren van de nota Reserves en voorzieningen kijken hoe een extra dotatie aan de voorziening kan plaatsvinden.

Ten aanzien van deze werkwijze merken wij het volgende op. Bij de begroting 2020 is dezerzijds voor deze onttrekking (incidentele baat) het saldo negatief gecorrigeerd (SRE).

Wij constateren dat in plaats van het structureel verhogen van de storting in de voorziening een eenmalige dotatie is gedaan. De stortingen in voorziening zijn gehandhaafd op het niveau van het vorige plan. Voor de eenmalige dotatie heeft een onttrekking aan de reserve vermindering kapitaallasten plaatsgevonden. Bij de begroting 2020 heeft dezerzijds een negatieve correctie plaatsgevonden bij het saldo omdat de onttrekking geen deel uitmaakte van het overzicht van incidentele baten. Volgens het BBV zijn in principe alle toevoegingen en onttrekkingen aan reserves incidenteel van aard. Wij merken op dat lasten van groot onderhoud in het jaar van uitvoering direct ten laste van de exploitatie kunnen worden gebracht. Een andere manier van verwerken is door met een vooraf gevormde voorziening te werken. Dan worden de lasten gelijkmatig verdeeld. We verwijzen hiervoor naar het gemeenschappelijk financieel toezichtkader. Deze voorziening moet echter gevoed worden vanuit de exploitatie. Een eenmalige storting in een voorziening is mogelijk c.q. noodzakelijk, bijvoorbeeld omdat een voorziening niet negatief mag zijn. Hetgeen niet is toegestaan is dat door een eenmalige ophoging van een voorziening problemen in de exploitatie worden gemaskeerd. In het raadsvoorstel is gewezen op een herziening van het beheerplan in 2025 met een tussentijdse monitoring of er genoeg budget in de voorziening zit om ook ná 2030 het groot onderhoud te kunnen uitvoeren. Wij onderschrijven een tijdige actualisering mét daarbij egalisering van de jaarlijkse stortingen in de voorziening groot onderhoud vanuit de exploitatie zoals het BBV voorschrijft.

Notitie Gemeenschapshuizen 2020

Aan het college is in maart 2020 de notitie gemeenschapshuizen voorgelegd. Van deze notitie heeft het college kennisgenomen. Tevens is besloten het beschikbare budget en de financiële consequenties integraal af te wegen bij de 1^e bestuursrapportage 2020 en de kadernota 2021.

In de notitie is ingegaan op het door de raad in 2011 vastgestelde beleid voor de gemeenschapshuizen. Het betreft het investeren in lokale gemeenschapshuizen waarbij een keten van multifunctionele gemeenschapshuizen gerealiseerd wordt, verspreid over de gemeente met minimaal 1 voorziening per kern. Hierbij is wel rekening gehouden met het inwoneraantal en de lokale situatie. Uit het advies aan het college blijkt dat de beoogde resultaten gehaald zijn. Eerst is de aandacht naar de kleine kernen gegaan en daarna naar de grotere kernen. Hierbij kan het zijn dat realisatie van een multifunctioneel gemeenschapshuis minder urgent is door de aanwezigheid van particuliere zalen. Van belang is dat voorzieningen gerealiseerd zijn in gebouwen, waar maatschappelijke activiteiten en zorgactiviteiten kunnen plaatsvinden. Dit is ook mogelijk in een sporthal gecombineerd met een school.

Belangrijk voor de gemeente is dat gemeenschapshuizen en burgerkracht onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn. Echt-Susteren kan faciliteren, het gebouw onderhouden, zorgen dat de accommodatie voldoet aan wet- en regelgeving maar is geen partij in dagelijks gebruik, in beheer en exploitatie. Voor

bouw- en renovatieprocessen is betrokkenheid noodzakelijk. Deze processen moeten ook gedragen worden, niet alleen door de gebruikers maar ook door de inwoners van de betreffende kernen. De gemeente investeert in en aan het gebouw en met name bouwtechnische zaken, installaties, duurzaamheid en veiligheid. De gebruikers/beheerstichting zijn verantwoordelijk voor het grootste deel van de kosten van inventaris en inrichting. Dit gebeurt via sponsoring en fondswerving, waarbij de gemeente voor specifieke inrichting (b.v huiskamer voor seniorenopvang en keukeninrichting rolstoelgebruik) de fondswerving ondersteunt. Voor het eigendom, beheer, gebruik en onderhoud worden overeenkomsten met beheerstichtingen gesloten. Voor het planmatig onderhoud zijn afspraken gemaakt voor de jaarlijkse bijdragen uit de exploitatie. Voor de gemeenschapshuizen in eigendom bij de gemeente wordt uitgegaan van meerjarige onderhoudsplannen. In de notitie is geconcludeerd dat de bestaande voorziening onderhoud gemeenschapshuizen en de eigen inbreng vanuit de exploitaties tot 2025 nagenoeg toereikend is voor de begijferde onderhoudskosten. Vanaf 2025 is de voorziening uitgeput. Er is een aanbeveling opgenomen om met ingang van 2021 € 50.000 te storten in de voorziening. Echt-Susteren heeft ook in de drie gemeenschapshuizen die niet in eigendom zijn geïnvesteerd en gerenoveerd. Ook deze zijn aangepast aan het veranderende gebruik. De eigenaren moeten zelf zorgdragen voor een meerjarig onderhoudsprogramma en de uitvoering daarvan. Er kan een beroep worden gedaan op de gemeentelijke subsidieverordening voor investeringen in maatschappelijke en sportaccommodaties. Onder voorwaarden wordt 25% van de kosten van groot onderhoud vergoed. De stichtingsbesturen maken zich echter zorgen over mogelijke onderhoudsachterstand en het reserveren van middelen hiervoor uit de exploitatie. In praktijk blijkt dat deze gemeenschapshuizen niet toekomen aan een professioneel onderhoudsbeleid. In de notitie zijn voorstellen opgenomen waarbij de gemeente ook voor deze gemeenschapshuizen waar ze geen eigenaar van zijn MJOP's laten maken en op basis hiervan overeenkomsten sluiten. In ruil voor een jaarlijkse bijdrage van de beheerstichtingen kan dan planmatig onderhoud door de gemeente worden overgenomen. Ook kan (op termijn) met de huidige eigenaren worden overlegd over (mogelijke) eigendomsoverdracht.

De twee gemeenschapshuizen waar in de nabije toekomst investeringen moeten plaatsvinden, zijn inzichtelijk gemaakt. Bij de uitwerking van de plannen voor onderhoud en uitbreiding zal ook aandacht zijn voor de verdere verduurzaming van de gebouwen. Tevens wordt gekeken of de noodzakelijke kosten opwegen tegen de kosten van sloop en nieuwbouw. In het kader van verduurzaming wil de gemeente de komende jaren stappen zetten. Bij ieder gemeenschapshuis worden dan aanvullende of nieuwe maatregelen genomen. Te denken valt aan uitbreiding zonnepanelen, vereenvoudiging luchtverversingssystemen, verbeteren isolatie, warmtepompen of infraroodverwarming, led verlichting enz. Alle gemeenschapshuizen, op twee na zijn voorzien van zonnepanelen. Bij een aantal accommodaties is nog uitbreiding mogelijk.

In de notitie is voorgesteld:

1. € 105.000 beschikbaar te stellen via de 1^e bestuursrapportage 2020 voor aanvullende voorzieningen en onderzoek.
2. Onderzoek doen naar;
 - onderhoudssituatie van de gemeenschapshuizen die niet in eigendom zijn van de gemeente;
 - de plannen waar in de nabije toekomst investeringen moeten plaatsvinden;
 - inrichtingsplannen / fondswerving.

3. Het toevoegen van € 250.000 aan de onderhoudsvoorziening onderhoud gemeenschapshuizen. Dit kan in 2025 door storting ineens of door een jaarlijkse structurele bijdrage van € 50.000 ingaande 2021 tot en met 2026.

Bij de eerste bestuursrapportage 2020 is een krediet beschikbaar gesteld van € 105.000 gesteld vanuit de reserve vermindering kapitaallasten. Hiermee kunnen investeringen worden voorbereid, de MJOP's worden opgesteld voor de drie gemeenschapshuizen die niet in eigendom zijn van de gemeente en voor een fondswervingsplan. In deze bestuursrapportage is ook een vermindering opgenomen van de jaarlijkse dotatie aan de voorziening onderhoud gemeenschapshuizen van afgerond € 50.000. Het betreft een afname van de dotatie en een verhoging aan de exploitatie. Hierbij is toegelicht dat de dotatie betrekking heeft op zowel klein als groot onderhoud. Volgens het BBV moet klein onderhoud in het jaar van uitvoering direct ten laste van de exploitatie worden gebracht.

Het niet jaarlijks verhogen van de dotatie aan de voorziening wordt in het collegevoorstel als risico gezien. Tussentijdse pieken kunnen dan niet opgevangen worden, waardoor onderhoudswerkzaamheden naar achteren worden geschoven. Ook is er dan geen buffer voor onvoorspelbaar klachtenonderhoud.

Aanvullend heeft de gemeente opgemerkt dat in de 1^e bestuursrapportage het krediet van € 105.000 beschikbaar is gesteld, maar nog geen verdere besluitvorming heeft plaatsgevonden over een aanvullende dotatie (verhoging van € 50.000 jaarlijks of € 250.000 ineens). Verdere besluitvorming is afhankelijk van de uitkomst van het onderzoek dat plaats zal vinden uit het beschikbare krediet van € 105.000. Inmiddels is bekend dat in het derde kwartaal 2021 besluitvorming zal gaan plaatsvinden omtrent grootschalige renovatie of een totale nieuwbouw waar een investering mee gemoeid is van circa € 1 miljoen. Ook loopt nog een ander onderzoek waar eveneens in het 3^e en anders 4^e kwartaal 2021 besluitvorming voor zal plaatsvinden. Hierbij wordt ook het reguliere onderhoud meegenomen waarvoor een dotatie dient plaats te vinden.

Groenbeheerplan 2019-2023

Het groenbeheerplan is in 2017 opgesteld voor de jaren 2018-2022. Hierin zijn de beleidsuitgangspunten uit de nota regie op groen verder uitgewerkt. De nota regie op groen is in 2016 door het college vastgesteld. Met het groenbeheerplan heeft het college in september 2019 ingestemd voor de jaren 2019-2023. Daarbij is ook besloten de beheerkwaliteit openbare ruimte op basis van het groenbeheerplan te continueren. In het hoofdlijnenakkoord is uitgegaan van het in eigen beheer uitvoeren van het onderhoud openbaar groen en de onkruidbestrijding. Dit vindt echter plaats door een marktpartij met een 'social return'-component, met de inzet van medewerkers uit de sociale werkvoorziening (Participatiewet) doelgroep. Voor de kwaliteitsniveaus is in het Groenbeheerplan uitgegaan van de CROW richtlijnen met beeldkwaliteit gekoppeld aan de daarvoor beschikbare budgetten. Binnen de bebouwde kom dat wil zeggen bij de centrumgebieden, de gemeentelijke begraafplaatsen en de kernen is uitgegaan van kwaliteitsniveau B (basis) en buiten de bebouwde kom van C niveau (laag).

De elf beleidsuitgangspunten binnen de nota regie op groen zijn onderdeel van het groenbeheerplan. Tevens is rekening gehouden met de uitgangspunten binnen het Cittaslow keurmerk. In het plan is naast een meerjarenplanning voor renovatie van groen op wijk- en buurniveau ook een differentiatie opgenomen in de kwaliteitsniveaus. Hierbij is gekeken naar locatie, groenfunctie en budget. Dit plan vormt de basis voor de werkplannen/bestekken voor de uitvoering van het onderhoud en voor actualisering. Onderdelen van het groenplan zijn:

- alle groenobjecten binnen en buiten de bebouwde kom (exclusief sportparken);

- groen openbare begraafplaatsen;
- onkruidbestrijding verhardingen;
- renovatieopgave.

Als gevolg van meerkosten door areaaluitbreiding en het rekenen met markconforme prijzen heeft de raad bij de 1^e begrotingswijziging 2018 (uiteindelijk) eenmalig € 340.000 extra budget beschikbaar gesteld voor structurele lasten in de openbare ruimte. Dit heeft betrekking op het groenonderhoud om het kwaliteitsniveau 'Basis' te kunnen garanderen. Voor 2018 heeft incidenteel een onttrekking aan de algemene reserve plaatsgevonden. Bij de berekening van het structureel evenwicht in 2018 hebben wij dit bedrag negatief gecorrigeerd, aangezien tegenover structurele lasten ook structurele baten moeten staan. Ons is toegezegd dat de abusievelijk geraamde incidentele onttrekkingen voor de jaren 2019 tot en met 2021 zouden worden teruggedraaid.

In het plan is een bedrag voor onderhoud berekend van afgerond € 1,6 miljoen. Dit is voor verzorgend onderhoud en voor technisch onderhoud samen. Op basis van het bedrag dat vanaf 2019 jaarlijks beschikbaar is voor onderhoud, is een tekort berekend van € 328.000. In het voorstel aan het college is uitgegaan van het bedrag dat in de begroting 2020 is opgenomen. Daarbij is een jaarlijks tekort op basis van marktconformiteit berekend van € 195.000. Uitgaande van de toenmalige groencontracten is in het collegevoorstel geconcludeerd, dat met de aanwezige financiële dekkingsmiddelen kan worden volstaan. In de begroting 2020 is rekening gehouden met meerkosten, maar deze zijn incidenteel geraamd. De situatie zou kunnen wijzigen na de nieuwe aanbesteding in 2020. Het college heeft in september 2019 besloten de aanbestedingsresultaten groenonderhoud en onderhoud bomen af te wachten en de begroting 2020 hier verder op af te stemmen. Als risico is aangegeven dat (mogelijk) structurele extra financiële middelen kunnen volgen uit de aanbesteding. Dit is bovenop de € 250.000 die eenmalig in de begroting 2020 is opgenomen voor groenonderhoud en het eenmalige bedrag van € 30.000 voor onderhoud laanbomen. Aanvullend is opgemerkt dat vanaf 2020 het budget structureel is verhoogd met € 25.000 voor bestrijding van de eikenprocessierups. Vanaf 2021 is een structurele verhoging doorgevoerd van eveneens € 25.000 voor wegbeplanting onderhoud bomen.

Bij vervangingsinvesteringen is een tekort berekend van € 350.000. In het plan is geconcludeerd, dat de beschikbare middelen van € 125.000 per jaar net voldoende zijn om jaarlijks vervangingsinvesteringen te plegen. Deze conclusie zien we ook terug in het voorstel aan het college, Hierbij is gerefereerd aan de praktische ervaring op het gebied van afschrijvingscycli en fysieke kwaliteit. Ook is opgemerkt dat het college nader wordt geadviseerd als deze middelen in de toekomst niet toereikend zijn.

In de Kaderbrief 2021 is ingegaan op effecten van de nieuwe Europese aanbesteding voor de onderhoudswerkzaamheden. Het nieuwe contract waarvan de kosten € 1.361.300 per jaar bedragen is voor vier jaar met een optie tot verlenging. Het regulier beschikbare budget van € 955.000 is verhoogd met € 150.000, door het structureel minder storten in de voorziening wegen. Ook zal in 2021 € 250.000, in 2022 € 150.000 en in 2023 € 100.000 worden onttrokken aan een nieuw te vormen reserve groenonderhoud. De nieuwe reserve wordt gevoed vanuit de reserve vermindering kapitaallasten. Hiervoor wordt € 450.000 onttrokken en € 50.000 uit de reserve kwaliteit verbeterende projecten. Aangegeven is dat een plan van aanpak moet worden opgesteld. Ook is vermeld dat eventuele positieve verschillen op het totaal openbaar groen naar aanleiding van het plan van aanpak, terug kunnen vloeien naar de reserve vermindering kapitaallasten.

De tekorten die nog resteren voor 2021 -/- € 6.300, voor 2022 -/- € 106.300, voor 2023 -/- € 156.300 en voor 2024 -/- € 256.300 moeten structureel worden opgevangen binnen de BOR begroting.

Aanvullend is ons medegedeeld dat het college zich beraadt hoe deze stelpost/taakstelling openbaar groenonderhoud ingevuld gaat worden. Bij de begroting 2022 en de daarbij behorende 1^e begrotingswijziging 2022 wordt hiervoor een voorstel gedaan. Wij merken op dat bezuinigingen die onvoldoende of niet reëel zijn ingevuld dezerzijds negatief op de begrotingsruimte worden gecorrigeerd.

Wij vragen uw aandacht voor het opnemen van informatie over mogelijk achterstallig onderhoud, ook als hier geen sprake van is. Aanvullend is ons medegedeeld dat er geen achterstallig onderhoud is. Het vaststellen van de kwaliteitsniveaus is een bevoegdheid van de raad. In dit onderzoeksrapport herhalen wij ons advies het groenbeheerplan door de raad te laten vaststellen met daarbij de kwaliteitsniveaus.

Beleidsplan openbare verlichting 2019-2023

Het beleidsplan openbare verlichting is in november 2018 door het college vastgesteld. De raad is hier bij raadsinformatiebrief over geïnformeerd. In de raadsinformatiebrief is aangegeven dat het actuele plan geen financiële consequenties heeft. Het basisbeleid zoals dat voor het nieuwe plan geldt, is gebaseerd op voortzetting van het vorige beleid. Het gebruik van energie en daarmee CO₂-emissie wordt teruggebracht. De ambitie is minimaal 20% energiebesparing in 2020 ten opzicht van 2013. Op energie wil Echt-Susteren besparen door het toepassen van zuinige ledlampen met behoud van verlichtingskwaliteit, door het dimmen van verlichting en door het saneren van verlichting. Volgens het programma Beheer openbare ruimte is in 2020 gestart met het versneld verduurzamen van de openbare verlichting en wordt dit in 2021 voortgezet.

Het plan biedt inzicht in de leeftijdsopbouw van masten en armaturen. Masten worden financieel afgeschreven in maximaal 40 jaar en armaturen in maximaal 20 jaar. Er wordt niet op basis van afschrijving vervangen, maar op basis van technische levensduur. Het werkelijke vervangmoment wordt bepaald door visuele en kwalitatieve inspectie van de mast. Toegelicht is dat met deze nieuwe werkwijze kosten worden bespaard en de mogelijkheid ontstaat te investeren in het vervangen van armaturen. Door de investering dalen de exploitatiekosten en het energieverbruik, waardoor nagenoeg het energieakkoord wordt bereikt. Er is uitgegaan van gewenste beeldkwaliteit B met continuering van het budget. Dit betekent continuering van het beleid met toepassing van dimbare ledverlichting. In het plan zijn de jaarlijkse kosten voor vervanging van masten en armaturen berekend op circa € 231.000. De totale exploitatiekosten bedragen voor 2019 € 220.000 en nemen geleidelijk af naar afgerond € 203.000 in 2023. In de 1^e bestuursrapportage 2020 is aangegeven dat steeds meer openbare verlichting wordt voorzien van led-lampen en masten/armaturen en dit heeft consequenties voor het budget.

Aanvullend heeft de gemeente toegelicht dat in de begroting 2021 afgerond € 539.000 is opgenomen. Het budget is gelijk aan dat van vorige jaren. In de meerjarenraming vindt vanaf 2022 een daling van het budget plaats. Het lijkt alsof de raming hoger is tegenover de kosten in het beheerplan. Dit is echter het gevolg van het investeren in ledverlichting. Hiervoor is een hogere raming van € 90.000 nodig. Voor het lager energieverbruik volgt later een aanpassing.

4.4. Financiering

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

Conclusie

Het herziene Financieringsstatuut is in september 2019 door het college vastgesteld. Hiermee zijn de kaders gesteld voor de financiering. In de verordening 212 is ook ingegaan op de financieringsfunctie en hetgeen in de paragraaf in ieder geval moet worden opgenomen. Volgens het BBV moet de paragraaf in ieder geval de beleidsvoornemens ten aanzien van het risicobeheer van de financieringsportefeuille bevatten. Ook moet inzicht zijn gegeven in de rentelasten, het renteresultaat, de wijze waarop rente aan investeringen, grondexploitaties en taakvelden wordt toegerekend en in de financieringsbehoefte. De paragraaf biedt dit inzicht. De berekeningen van de renterisiconorm en de kasgeldlimiet zijn toegelicht en inzichtelijk gemaakt. Het saldo van de vaste geldleningen is meerjarig gepresenteerd. De opbouw van de leningen is hierbij niet weergegeven.

Het EMU-saldo en de geprognoseerde balans zijn alleen cijfermatig als bijlage opgenomen in de Financiële begroting. Wij vragen hier aandacht voor zodat het inzicht verder wordt vergroot.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- ga ook in de paragraaf in op de publieke taak en het prudent beheer;
- geef ook informatie over verleende garanties;
- betrek de berekende EMU-saldi bij de toelichting in de paragraaf en leg een relatie met de geprognoseerde balans.

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

Het college van Echt-Susteren heeft in september 2019 het herziene Financieringsstatuut vastgesteld. Hiermee zijn de kaders gesteld voor de financiering. Bedrijfsvoeringstaken zijn overgeheveld naar het Servicecentrum Maasgouw, Echt-Susteren en Roerdalen (MER).

Het Servicecentrum MER is belast met de uitvoering van het financieel beheer. Het team Innovatie, ontwikkeling en control van de gemeente Echt-Susteren is belast met het financieel beleid.

Volgens het BBV moet uit de paragraaf blijken dat de financieringsfunctie uitsluitend de publieke taak dient en dat het beheer prudent is. Dit zijn de uitgangspunten van het risicobeheer in het statuut.

In de verordening 212 is ook ingegaan op de publieke taak bij het verstrekken van leningen, risicodragend kapitaal en bij garanties. Hierbij is aangegeven dat het college indien mogelijk zekerheden bedingt bij het verstrekken van leningen, garanties en risicodragend kapitaal. Tevens is aangegeven dat naast de verplichte onderdelen van het BBV de paragraaf in de begroting en de jaarstukken in ieder geval inzicht biedt in de kasgeldlimiet, de renterisiconorm en de berekening van het EMU-saldo (bij de begroting).

Wij constateren dat de paragraaf zeer uitvoerig is van opzet maar wat het Financieringsstatuut betreft inhoudelijk zeer beperkt. Vermeld is dat de beleidsmatige kant van de treasuryfunctie is vastgelegd in de vorm van uitgangspunten, doelstellingen, richtlijnen en limieten.

Conform de voorschriften is ingegaan op de beleidsvoornemens voor het risicobeheer van de financieringsportefeuille. Naast het presenteren van de berekeningen van de gemiddelde netto vlottende schuld afgezet tegen de kasgeldlimiet en de renterisiconorm is een inhoudelijke toelichting gegeven. Ook op verstrekte leningen en borgstelling is ingegaan, maar niet op verleende garanties.

Van het saldo van de opgenomen geldleningen is een meerjarig overzicht gepresenteerd voor de jaren 2011 tot en met 2024. Behalve de betaalde rente, het exploitatietotaal is de schuld ook in een percentage van het exploitatietotaal berekend. De opbouw van de leningen is niet opgenomen. Wel is vermeld dat in 2020 twee langlopende geldleningen zijn aangetrokken van in totaal € 20 miljoen. Deze leningen zijn voor de financiering van het investeringsplan en de jaarlijkse aflossing van bestaande langlopende geldleningen. Tijdelijk overtollig geld is geparkeerd bij de schatkist.

Vermeld is dat de investeringen op basis van het meerjarig investeringsplan zijn meegenomen in de liquiditeitenplanning. De gemeente hanteert het uitgangspunt dat jaarlijkse lasten worden voldaan door jaarlijkse inkomsten. Ook wordt rekening gehouden met de renteontwikkeling op de korte en lange termijn. Aanvullend heeft de gemeente toegelicht bij voorkeur maatwerk toe te passen voor de financiering van het meerjaren-investeringsplan en het grondbedrijf. Ook spelen bij de liquiditeitenplanning de reguliere aflossingen van langlopende leningen een rol naast de vennootschapsbelasting. Inmiddels is € 30 miljoen (tegen een negatieve rente) aangetrokken om gedurende de jaren 2020-2025 aan de verplichtingen te kunnen voldoen.

Een renteschema maakt deel uit van de paragraaf. Hiermee geeft Echt-Susteren inzicht in de rentelasten, rentebaten, de toerekening van rente aan investeringen en aan grondexploitaties, het toerekenen van rente aan de taakvelden en het renteresultaat.

Het benodigd inzicht in de renterisiconorm is weergegeven voor het begrotingsjaar en voor de meerjarenraming, voorzien van een toelichting. Ook is ingegaan op de werking van de kasgeldlimiet. Hierbij is inzicht gegeven voor kwartaal 3 en 4 van 2020 en de eerste twee kwartalen van 2021. Het BBV geeft aan dat de tabel met de berekening van het EMU deel dient uit te maken van de uiteenzetting financiële positie. In de paragraaf is een verwijzing opgenomen naar deel II van de begroting "De Financiële begroting". In de paragraaf Financiering is ingegaan op de Wet Houdbare overheidsfinanciën en de betekenis van het EMU-saldo. Niet is ingegaan op de EMU-saldi die berekend zijn voor de jaren 2020-2024. Het is de bedoeling dat de raad hiermee meer inzicht krijgt in de ontwikkeling van onder meer de investeringen, het aanwenden van reserves en voorzieningen en de

financieringsfunctie. Naar de geprognosticeerde balans 2020-2024 die eveneens in deel II als bijlage is opgenomen is niet verwezen en is geen toelichting opgenomen.

Op strategisch, tactisch en operationeel niveau is de informatie gemiddeld goed. Voor mogelijke verbeteringen wordt verwezen naar de aanbevelingen.

4.5. Bedrijfsvoering

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

Conclusie

In het hoofdlijnenakkoord is ingegaan op de samenwerking met Maasgouw en Roerdalen. Deze samenwerking heeft onder meer tot doel kosten te besparen. De samenwerking binnen de gemeenschappelijke regeling Servicecentrum MER moet ook de basis bieden voor een zelfstandige gemeente Echt-Susteren op de middellange termijn. Bij het Servicecentrum MER zijn de taakvelden Financiën, Human resource management (HRM), Digitale informatie voorziening (DIV) en Informatisering & automatisering (I&A) ondergebracht. Dit geldt ook voor de taken op het gebied van het Omgevingsrecht en het sociaal domein.

Over de samenwerking binnen het sociaal domein en de bedrijfsvoering is opgemerkt dat deze verder verbeterd moet worden, waarbij een kritische blik van de moedergemeente nodig is. De afgelopen jaren is ingezet op de doorontwikkeling van de afdeling bedrijfsvoering. Dit loopt niet volgens de oorspronkelijke planning, waardoor continue monitoring en afstemming met het Servicecentrum MER nodig is. In 2019 en 2020 zijn steeds keuzes gemaakt over de aard en omvang van service, beheer en advies op de taakvelden, financiën, HRM, DIV en I&A. De capaciteit en kwaliteit op deze taakvelden zijn voorsnog op het laagste acceptatieniveau vastgelegd. In de begroting 2021 is aangegeven dat de gemeenten de basis op orde willen hebben. De basis op orde betekent dat de 4 MER-organisaties (Maasgouw, Echt-Susteren, Roerdalen en het Servicecentrum) goede ondersteuning ontvangen. Ook moet de begroting op orde zijn, waarbij niet steeds een beroep op aanvullende financiële middelen wordt gedaan. In 2019 heeft een extern onderzoek plaatsgevonden, waarna een interim-directeur is aangetrokken voor het op orde brengen van de afdeling bedrijfsvoering. Via deelopdrachten wordt hieraan gewerkt.

Bij de 2e bestuursrapportage 2020 zijn structurele lasten bijgeraamd uit de jaarlijkse onderhoudsronden van het functieboek. Voor 2020 is € 225.000 opgenomen en voor 2021 en volgende jaren € 230.000. Ook zijn er incidenteel middelen beschikbaar gesteld voor personele knelpunten als gevolg van een disbalans tussen de benodigde en de beschikbare personele capaciteit. De gemeente heeft aangegeven voor de periode najaar 2020 tot en met 2022 een incidentele investering nodig te hebben. Het betreft € 100.000 voor 2020 en voor de jaren 2021 en 2022 ieder € 450.000. Hierbij is aangegeven dat deze middelen moeten worden ingezet voor het oplossen van personele knelpunten en het realiseren van structurele verbeteringen in de gemeentelijke organisatie. Als opdracht is meegegeven dat structurele lasten niet mogen stijgen en indien mogelijk dalen.

Wij constateren dat de cijfermatige informatie in de paragraaf zicht beperkt tot de aanvullende eisen die in de verordening 212 zijn gesteld en de verplichte indicatoren. Er is geen verwijzing naar het overzicht overhead opgenomen. Volgens de verordening 213a moet in de paragraaf bedrijfsvoering in de jaarrekening en begroting worden gerapporteerd over de voortgang van onderzoeken en de uitputting

van de bijbehorende budgetten. Wij constateren dat hiervoor in de begroting geen informatie is opgenomen. Hiervoor nemen wij een aanbeveling op. Bij de beoordeling van de stuurinformatie hebben wij dit niet mee laten tellen.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- geef informatie over de voortgang van trajecten/ontwikkelingen. Ga ook in op (extra) financiële middelen die hierbij worden ingezet;
- besteed in de paragraaf aandacht aan overhead en geef inzicht voor de meerjarenraming. Licht de verplichte indicatoren toe en geef hierbij ook meerjarig inzicht;
- voldoe aan de verordening 213a.

Waarom onderzoek naar bedrijfsvoering?

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

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

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

Onderzoek en bevindingen

De gemeenten Maasgouw, Echt-Susteren en Roerdalen participeren samen in de gemeenschappelijke regeling Servicecentrum MER. De afdeling bedrijfsvoering van het Servicecentrum MER is sinds 1 juli 2017 operationeel. Bij deze afdeling zijn voor de drie deelnemende gemeenten de taakvelden Financiën, Human resource management (HRM), Digitale informatie voorziening (DIV) en Informatisering & automatisering (I&A) ondergebracht. Dit geldt ook voor de taken op het gebied van het Omgevingsrecht en het sociaal domein.

Volgens het hoofdlijnenakkoord heeft de samenwerking met Maasgouw en Roerdalen onder meer tot doel kosten te besparen. Deze samenwerking moet ook de basis bieden voor een zelfstandige gemeente Echt-Susteren op de middellange termijn. Over de samenwerking binnen het sociaal domein en de bedrijfsvoering is opgemerkt dat deze verder verbeterd moet worden, waarbij een kritische blik van de moedergemeente nodig is. De voordelen die de gemeenten willen realiseren zijn te lezen in de paragraaf Verbonden partijen bij de gemeenschappelijke regeling Servicecentrum MER. Deze voordelen hebben betrekking op kostenbeheersing, kwaliteitsverbetering, klantgerichtheid en kwetsbaarheid/continuïteit. Dit wil men behalen door standaardisatie/uniformering, optimalisatie en synchronisatie van processen en systemen.

Uit de paragraaf Bedrijfsvoering blijkt dat de doorontwikkeling van de afdeling bedrijfsvoering niet volgens planning is verlopen. In de twee voorgaande begrotingen (2019 en 2020) is opgenomen dat er MER-breed aan wordt gewerkt om uiterlijk in juli 2020 orde op zaken te hebben gesteld. Er is continue monitoring en afstemming nodig met het Servicecentrum MER. In 2019 en 2020 zijn steeds keuzes gemaakt over de aard en omvang van service, beheer en advies op de taakvelden, financiën, HRM, DIV en I&A. De capaciteit en kwaliteit op deze taakvelden zijn vooralsnog op het laagste acceptatieniveau

vastgelegd. In de begroting 2021 is aangegeven dat de gemeenten de basis op orde willen hebben. De basis op orde betekent dat de 4 MER-organisaties (Maasgouw, Echt-Susteren, Roerdalen en het Servicecentrum) goede ondersteuning ontvangen. Ook moet de begroting op orde zijn, waarbij niet steeds een beroep op aanvullende financiële middelen wordt gedaan.

In 2019 heeft een extern onderzoek plaatsgevonden, waarna een interim-directeur is aangetrokken voor het op orde brengen van de afdeling bedrijfsvoering. Via deelopdrachten wordt hieraan gewerkt. Aanvullend heeft de gemeente toegelicht dat inmiddels stappen zijn gezet en geconcludeerd kan worden dat de basis meer op orde is. Dit geldt tevens voor de begroting. Met name de ondersteunende taken op het gebied van bedrijfsvoering zullen in 2021 en volgende jaren nog verder doorontwikkeld moeten worden.

Wij constateren dat in de paragraaf geen informatie is opgenomen over de voortgang van dit proces. In de paragraaf is ook niet ingegaan op het zogenaamde functiewaarderingssysteem HR21 dat in 2018 is ingevoerd. Deze informatie maakt deel uit van de 2e bestuursrapportage 2020 die medio december 2020 is vastgesteld. In deze rapportage is de financiële dekking van de jaarlijkse onderhoudsronden van het functieboek toegelicht. Dekking heeft plaatsgevonden met incidentele meevallers binnen de totale personeelsbudgetten. Bij de 2^e bestuursrapportage 2020 is besloten deze structurele lasten bij te ramen. Voor 2020 is € 225.000 opgenomen en voor 2021 en volgende jaren € 230.000. Ook zijn er incidenteel middelen beschikbaar gesteld voor personele knelpunten als gevolg van een disbalans tussen de benodigde en de beschikbare personele capaciteit. De gemeente heeft aangegeven voor de periode najaar 2020 tot en met 2022 incidentele investeringen nodig te hebben. Het betreft € 100.000 voor 2020 en voor de jaren 2021 en 2022 ieder € 450.000. Deze middelen moeten worden ingezet voor het oplossen van personele knelpunten en het realiseren van structurele verbeteringen in de gemeentelijke organisatie. Als opdracht is meegegeven dat structurele lasten niet mogen stijgen en indien mogelijk dalen. Voor 2021 wordt € 400.000 onttrokken aan de reserve bedrijfsvoering. Aanvullend is medegedeeld dat bij de jaarrekening 2020 € 425.000 is gestort waardoor het saldo van de reserve bedrijfsvoering begin 2021 € 886.000 bedraagt. Onttrekkingen aan deze reserve zijn incidentele baten en moeten deel uitmaken van het overzicht van incidentele baten en lasten. Volgens de opdracht mogen er geen structurele lasten uit voortvloeien. De incidentele baten en incidentele lasten moeten voorzien zijn van een goede toelichting. Tevens merken wij op dat informatie over personele knelpunten en het beschikbaar stellen van incidentele middelen relevante informatie is voor de paragraaf Bedrijfsvoering. Dit geldt ook voor de inzet van de extra middelen en de wens de structurele lasten terug te brengen.

In de paragraaf Bedrijfsvoering is ingegaan op:

- juridische zaken bijvoorbeeld bezwaarschriften en het wetsvoorstel Wet Open Overheid;
- HRM bijvoorbeeld CAO gemeenten en strategische personeelsplanning;
- financiën bijvoorbeeld kostentoe rekening en relatie met de programma's, in het bijzonder Bevolking en bestuur;
- informatiemanagement bijvoorbeeld informatie & automatisering met migratie naar één centrale ICT omgeving, informatiebeveiliging en bescherming persoonsgegevens;
- facilitaire zaken bijvoorbeeld faciliteiten in het gemeentehuis met een combinatie van fysiek en digitaal vergaderen en toekomstbestendige maatregelen.

Alle onderdelen zijn afzonderlijk toegelicht. Bij informatiemanagement is aangegeven dat de vier MER-organisaties inzetten op één centrale ICT omgeving. Dit is nodig, voor de doorontwikkeling van informatie & automatisering en verloopt in drie fases. In 2021 (tijdens fase drie) wordt ingezet op standaardisering en uniformering. Hiermee wil men de gezamenlijke informatievoorziening op een hoger niveau tillen. Hierbij is aangegeven dat het bedrijfsplan informatisering SC-MER deze ambities mogelijk moet maken. Dit bedrijfsplan met als ondertitel “Initiërend op inhoud, sturend op proces” is een herijking van het bedrijfsplan uit 2016. Het nieuwe plan moet inzicht geven in I&A producten en diensten met welk (kwaliteits-)niveau. Maar ook wat daarvoor op personeel- en organisatieniveau nodig is en de financiële gevolgen. Tevens wordt duidelijk welke informatiseringstaken de organisaties zelf moeten uitvoeren.

De uitvoering van het nieuwe bedrijfsplan moet de informatisering binnen de totale samenwerking structureel op een hoger plan brengen en houden. Hierbij is aangegeven dat dit een kanteling vergt binnen het servicecentrum van aanbodgericht naar vraaggestuurd. Dit moet resulteren in een servicecentrum dat de klantorganisaties dagelijks op professionele wijze zal bedienen. Maar hier valt ook onder het tijdig en adequaat anticiperen op (interne en externe) ontwikkelingen, klantwensen en op de eisen die van invloed zijn op het taakveld.

Wij adviseren in de paragraaf informatie op te nemen over de uitvoering van het bedrijfsplan informatisering, met name stappen die gezet zijn en die nog moeten worden genomen. Door het opnemen van informatie ook op financieel vlak, ontstaat meer inzicht in het proces dat van belang is om gestelde ambities te realiseren.

Aanvullend merken wij op dat het Servicecentrum MER in augustus 2020 begrotingswijzigingen aan de deelnemende gemeenten heeft voorgelegd voor zienswijzen. Deze hebben onder andere betrekking op het op peil houden van de reguliere dienstverlening en het niet laten stagneren van de doorontwikkeling. De financiële dekking van de gemeentelijke bijdrage heeft in Echt-Susteren plaatsgevonden door vaststelling van de Kaderbrief 2021, de begroting 2021 en de 1^e begrotingswijziging 2021. In deze documenten is de dekking van structurele lasten bij het Servicecentrum MER opgenomen. Voor een belangrijk deel heeft dit betrekking op salariskosten bij de programma's Bedrijfsvoering en Bestuur en organisatie.

Naar aanleiding van het bedrijfsplan (juli-augustus 2020) concludeert de gemeente dat de financiële vertaling van het bedrijfsplan in begrotingswijzigingen nog globaal is. De financiële vertaling kan veel concreter plaatsvinden als de producten- en dienstencatalogus, het uitvoeringsprogramma en de service level agreement beschikbaar zijn. Afhankelijk van de gekozen verdeelsleutel zal duidelijk worden of een besparing op het totaal niveau van de 4 MER-organisaties ook tot een besparing leidt voor de gemeentelijke bijdrage.

Echt-Susteren legt in de paragraaf een relatie met het programma Bevolking en bestuur. Onderdeel van dit programma is de doorontwikkeling van (e)dienstverlening. Hierbij is aangegeven wat in MER-verband moet worden gedaan en wat de gemeente wil bereiken. Gelet op de geborgde kwaliteit en continuïteit van dienstverlening door uitvoeringsorganisaties zoals het Servicecentrum MER, geeft Echt-Susteren aan regie te (blijven) voeren op basis van door de gemeente gestelde kwaliteitsnormen. Dit betekent zowel op bestuurlijk als ambtelijk niveau investeren in een goede samenwerking en afstemming met uitvoeringsorganisaties.

In de paragraaf is geen inzicht geboden in of verwijzing opgenomen voor onder andere personeels-, huisvestings-, automatiseringskosten. Deze kosten maken deel uit van het overzicht overhead, dat

separaat in de begroting is opgenomen ná de algemene dekkingsmiddelen. Voor 2020 en 2021 zijn de lasten, de baten en het saldo gepresenteerd. Hierbij is een onderverdeling gemaakt in personeel, kabinet, beheer buiten, innovatie, ontwikkeling & control, huisvesting en info & services. Inzicht voor de afzonderlijke jaren van de meerjarenraming (2022 tot en met 2024) ontbreekt. De kosten van overhead zijn gecijferd op € 6,1 miljoen en bedragen afgerond 8% van de totale lasten. Uit de paragraaf blijkt dat de kosten van externe inhuur 4,44% bedragen van de totale loonsom en kosten inhuur. Aan investeringen en grondexploitaties worden kosten toegerekend. Hierbij heeft de gemeente aanvullend toegelicht, de toerekening van de interne (ambtelijke) uren naar de grondexploitaties (grex) per individuele grex te bepalen op basis van inschatting. Hierbij is verder geen beleid vastgesteld. Wij merken hierbij op dat tijdig rekening moet worden gehouden met de afloop van projecten. Hiermee wordt voorkomen dat bedragen ten laste van de exploitatie komen.

De verplichte indicatoren/kengetallen volgens het BBV maken onderdeel uit van de paragraaf maar zijn slechts voor één jaar weergegeven zonder toelichting. Aan de aanvullende eisen die gesteld zijn in de verordening 212 is voldaan. Hiervoor is inzicht geboden in het percentage ziekteverzuim en in de omvang, opbouw en ontwikkeling van het personeelsbestand.

In paragraaf 3.4 Analyse Wet- en regelgeving is uitvoerig ingegaan op de verordening 213a en de manier waarop Echt-Susteren deze verordening toepast. In deze verordening is aangegeven dat in de paragraaf bedrijfsvoering in de begroting en jaarrekening wordt gerapporteerd over de voortgang van de onderzoeken en de uitputting van de bijbehorende budgetten. Wij constateren dat in de paragraaf geen informatie is opgenomen. Ook op deze plek adviseren wij aan de eisen uit de verordening 213a te voldoen en hiervoor nemen wij een aanbeveling op. Bij de beoordeling van de stuurinformatie hebben wij dit niet mee laten tellen.

Op strategisch, tactisch en operationeel niveau wordt de informatie gemiddeld als goed beoordeeld. Verbeteringen zijn mogelijk door in de paragraaf te verwijzen naar het overzicht van overhead. Tevens merken wij op dat ook meerjarige cijfermatige informatie en toelichting in de paragraaf het inzicht completeert.

4.6. Verbonden partijen

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

Conclusie

Beleidsuitgangspunten voor verbonden partijen zijn opgenomen in de nota Verbonden partijen. Deze nota is uit 2011 en ook door wijzigingen van het BBV gedateerd. Evenals in ons vorige rapport merken wij op dat de nota geactualiseerd moet worden. In de begroting bij de 'Paragrafen en de beleids- en budgetcyclus' onderstreept Echt-Susteren ook zélf het belang van het actueel houden van nota's, door deze een keer in de vier jaar bij te stellen, ook als er geen duidelijke beleidswijzigingen nodig zijn. Aanvullend is ons medegedeeld dat de nota in 2021 opnieuw aan de raad ter vaststelling zal worden voorgelegd.

Het BBV geeft aan dat voor alle verbonden partijen informatie moet worden opgenomen over eventuele risico's. Dit behoeft nog aandacht.

De geboden informatie in de paragraaf gaat niet in op ontwikkelingen en ook niet op het totaal beeld. De bepalingen in de verordening 212 worden nageleefd en aan het BBV wordt grotendeels voldaan. Er zijn verbeteringen mogelijk die het beeld completeren.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- zorg voor een actuele nota verbonden partijen;
- ga expliciet in op interne en externe ontwikkelingen;
- geef ook meerjarig inzicht in financiële ontwikkelingen en risico's verbonden partijen;
- presenteer de verwachte omvang van het financieel resultaat en ga bij elke verbonden partij in op eventuele risico's;
- overweeg om de bijdrage in verbonden partijen in relatie tot het begrotingstotaal in de paragraaf tot uitdrukking te brengen.

Waarom onderzoek naar verbonden partijen?

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

- het financiële belang⁴ van de gemeente in de verbonden partij;
- te verwachten resultaten van de verbonden partij;
- inzicht in de samenhangende risico's en in de weerstandspositie van de verbonden partij.

⁴ Met een financieel belang wordt bedoeld dat de gemeente middelen ter beschikking heeft gesteld die ze kwijt is in geval van faillissement van de verbonden partij en/of als financiële problemen bij de verbonden partij verhaald kunnen worden op de gemeente.

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

Onderzoek en bevindingen

Volgens het Hoofdlijnenakkoord is samenwerking met regiogemeenten en in gemeenschappelijke regelingen geen doel op zich, dit moet een aantoonbare meerwaarde (blijven) hebben. De gemeente wil daarom ook dat de resultaten van samenwerking in gemeenschappelijke regelingen meer meetbaar worden dan in het verleden. De raad wil frequenter de bestuurders van deze regelingen uitnodigen om in commissieverband samen te spreken over actuele en toekomstige ontwikkelingen. In het akkoord is specifiek ingegaan op de samenwerking met de gemeenten Maasgouw en Roerdalen die samen met Echt-Susteren de MER vormen en met name op het sociaal domein en bedrijfsvoering. Sittard-Geleen als naaste buur is ondanks de geografische ligging geen partij waar vanuit samenwerkingsverbanden intensief mee wordt samengewerkt. Dit houdt verband met de geografische indeling van de provinciale regio's. Een aantal economische en ruimtelijke ontwikkelingen noodzaakt tot een intensivering van het contact.

In 2011 heeft de raad de nota verbonden partijen vastgesteld. In deze nota zijn kaders gesteld voor de inzet en beheer van verbonden partijen en de aansturing op het toezicht van de verbonden partijen. Bij het vorige verdiepingsonderzoek is gewezen op het actualiseren van deze nota, mede gelet op wijzigingen van het BBV. De gemeente zag en ziet ook nu volgens de informatie uit de paragraaf geen reden om het 10 jaar geleden vastgestelde beleid aan te passen. Tegelijkertijd is in de Inleiding die voorafgaat aan de paragrafen, onder Beleids- en budgetcyclus, gewezen op het belang van het een keer in de vier jaar bijstellen van nota's die leidend zijn bij de paragrafen. Wij constateren dat de informatie in beide onderdelen elkaar tegen spreken. Aanvullend is ons medegedeeld dat de nota in 2021 opnieuw aan de raad ter vaststelling zal worden voorgelegd.

In verband met het zelfstandig leesbaar zijn van de paragraaf, moet een korte samenvatting van de nota worden opgenomen. Vervolgens kan dan aandacht gaan naar de voortgang en naar nieuwe ontwikkelingen. Naar aanleiding van het Eindrapport over gemeenschappelijke regelingen van de Rekenkamercommissie is met ingang van de begroting 2017 het format, zoals dat in de paragraaf per verbonden partij is opgenomen, aangepast. Ook deze aanpassingen en de andere punten waartoe de raad heeft besloten in mei 2016 voor bestaande en voor het aangaan van nieuwe gemeenschappelijke regelingen kunnen onderdeel zijn van de nieuwe nota.

Voor de bepaling of de gemeente een relatie met een verbonden partij wil aangaan, is in de nota een stroomdiagram/beslisboom opgenomen. Hierbij is aangegeven dat dit kader moet worden gezien als handreiking maar geen dwingend karakter heeft. Tevens is opgemerkt dat de keuze voor het aangaan van een nieuwe financiële en bestuurlijke relatie in bijna alle gevallen een politieke keuze zal zijn. Als uitgangspunt is wel bepaald dat de gemeente alleen participeert in een derde partij (verbonden partij) als daarmee het publiek belang wordt gediend. Echt-Susteren streeft ernaar om een bestuurlijk en financieel belang te houden in organisaties die een bijdrage leveren aan het openbaar belang en waarvan activiteiten aansluiten bij het beleid zoals dat ook door de gemeente wordt gevoerd. Dit lezen we ook terug in de paragraaf Verbonden partijen. Ook is hierbij aangegeven dat samenwerking noodzakelijk is. Hiervoor komen in principe alle taken in aanmerking die samen met anderen beter, efficiënter en effectiever kunnen dan alleen. Samenwerking is mogelijk op het gebied van gezamenlijke beleidsontwikkeling, als overlegplatform of voor uitvoerende taken. Naast vrijwillige samenwerking is in

de paragraaf ook verplichte samenwerking genoemd. Bij samenwerking moet telkens opnieuw de schaal worden bekeken. Een grotere schaal biedt vaak een groter draagvlak. Ook kan in bepaalde gevallen worden gekozen voor uitbesteden.

Bij het aangaan en continueren van samenwerking met -of deelnemingen in- verbonden partijen vindt de gemeente het van belang om de volgende afwegingen te maken:

- wat is de meest doelmatige manier om de betreffende taak uit te voeren?
- in hoeverre is gegarandeerd, dat de verbonden partij bij de taakuitvoering de resultaten realiseert die de gemeente voor ogen staat?
- heeft de gemeente voldoende inhoudelijk en financieel inzicht in de taakuitvoering?

Door de verbonden partijen worden beleidsvoornemens uitgevoerd. De gemeente blijft hiervoor beleidsmatig en financieel verantwoordelijk. In elk programma zijn de voor dat programma relevante verbonden partijen genoemd. Per programma is aangegeven wat de gemeente wil bereiken en wat ze daarvoor gaat doen. Welke verbonden partijen op welke manier bijdragen aan het realiseren van de doelstellingen volgt niet altijd expliciet uit het programma's. De paragraaf Verbonden partijen biedt inzicht in onder andere het doel en de effecten die uit de samenwerking voortvloeien.

In de begroting is bijna volledig rekening gehouden met het BBV. Zo is er een lijst opgenomen met verbonden partijen waarbij rekening is gehouden met de onderverdeling zoals het BBV aangeeft.

Hierbij zijn de verbonden partijen ingedeeld in:

- gemeenschappelijke regelingen;
- vennootschappen en coöperaties;
- stichtingen en verenigingen;
- overige verbonden partijen.

Volgens een vaste indeling is in de begroting en jaarrekening inzicht gegeven in:

- doel;
- nut;
- noodzaak;
- effecten;
- (on)mogelijkheden van invloed voor de raad;
- vestigingsplaats;
- deelnemers;
- bestuursstructuur;
- financiën;
- eigen vermogen begin dienstjaar t-2;
- eigen vermogen einde dienstjaar t-2;
- vreemd vermogen begin dienstjaar t-2;
- vreemd vermogen einde dienstjaar t-2;
- eigen vermogen begin dienstjaar t;
- eigen vermogen einde dienstjaar t;
- vreemd vermogen begin dienstjaar t;
- vreemd vermogen einde dienstjaar t;
- solvabiliteit (EV /VV);

- resultaat t-2;
- risico.

We zien in de begroting bij de afzonderlijke partijen verschillende bedragen ook daadwerkelijk ingevuld. Volgens het BBV moeten actuele cijfers zijn opgenomen dat wil zeggen de bedragen van het komende begrotingsjaar. De bijdragen die Echt-Susteren doet aan de gemeenschappelijke regelingen is daarbij opgenomen onder het kopje financiën. Ook het eigen vermogen en vreemd vermogen aan het begin en einde van het komende begrotingsjaar zijn vermeld.

Volgens het BBV moet ook informatie zijn opgenomen over de verwachte omvang van het financieel resultaat van de verbonden partij in het begrotingsjaar. Dit laatste is nu nog niet inzichtelijk gemaakt. Ook is niet bij alle gemeenschappelijke regelingen consequent informatie opgenomen over risico's. Hier vragen wij aandacht voor. Uit de toelichting blijkt dat een aantal verbonden partijen heeft besloten om geen weerstandsvermogen op te bouwen. Dat betekent dat mogelijke verliesbedragen naar rato van het inwonertal door de gemeenten worden gedragen. Echt-Susteren kan hierdoor samen met de andere deelnemende gemeenten voor onverwachte tegenvallers komen te staan.

De begrotingen van de gemeenschappelijke regelingen die in het voorjaar voorafgaand aan het begrotingsjaar worden vastgesteld voorzien in de noodzakelijke informatie voor de gemeenten. Met bovenstaande punten wordt voldaan aan de aanvullende informatie die volgens de verordening 212 naast het BBV moeten worden opgenomen, waarbij ook is verwezen naar de gedateerde nota uit 2011. Aanvullend heeft de raad naar aanleiding van het Eindrapport Gemeenschappelijke Regelingen Rekenkamercommissie Echt-Susteren aanvullende punten vastgesteld ten aanzien van bestaande en nieuwe gemeenschappelijke regelingen. Onder andere een inhoudelijke advisering aan de raad over concept begrotingen van verbonden partijen in het voorjaar. Hierbij moet indien dit aan de orde is expliciet worden ingegaan op afwijkingen c.q. een herijking ten aanzien van het doel en effecten van de regeling.

Op strategisch niveau wordt een krappe voldoende gescoord, op tactisch niveau goed en op operationeel niveau voldoende. Door in te gaan op interne en externe ontwikkelingen wordt het inzicht vergroot. Dit geldt ook voor het opnemen van meerjarige informatie over verbonden partijen als hier informatie over bekend is. Bij gemeenschappelijke regelingen kan meer informatie bekend zijn over meerjarige ontwikkelingen en de financiële impact hiervan. Verbonden partijen leggen een groot financieel beslag op de begroting van gemeenten. Wij adviseren om te overwegen om de bijdragen in verbonden partijen in relatie tot het begrotingstotaal in de paragraaf tot uitdrukking te brengen. Door het uitbesteden van taken in plaats van in eigen beheer uitvoeren, nemen de eigen lasten af.

4.7. Grondbeleid

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

Conclusie

De nota grondbeleid van Echt-Susteren is actueel. Met dit beleid wordt een bijdrage geleverd aan zowel ruimtelijke plannen als specifieke beleidsvelden waaronder leefbaarheid, wonen, werken en groen. Afhankelijk van de te realiseren doelen en grondpositie wordt per ontwikkeling de vorm van grondbeleid gekozen. Dit kan zijn actief grondbeleid, passief (faciliterend) grondbeleid en mengvormen (publiek private samenwerking PPS). Hierbij wordt uitgegaan van een situatie waarbij de exploitatie ten minste kostendekkend is. Voor de realisatie van bovengemeentelijke doelstellingen wordt met de Midden-Limburgse gemeenten samengewerkt. De nota is uitgebreid van opzet en zeer informatief. In de paragraaf is aandacht voor belangrijke elementen uit de nota. Er wordt inzicht geboden in complexen in exploitatie. Per complex zijn de boekwaarde, het verwachte resultaat en de baten en lasten opgenomen. Ook zijn de complexen voorzien van een toelichting. Bij (verwachte) tekorten wordt een voorziening getroffen. Winstneming vindt plaats volgens de Percentage of completion-methode. Hierbij wordt de winst geparkeerd in de reserve winst grondexploitaties (RWG). Overboeking naar de algemene reserve grondbedrijf (ARG) vindt plaats als de winst volgens gemeentelijk beleid als zeker geldt. Dit is als daadwerkelijk sprake is van gerealiseerde winst waarbij rekening is gehouden met de nog te realiseren kosten. Door het opnemen van onderstaande aanbevelingen geeft de paragraaf een nog completer beeld.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- presenteer ook meerjarig inzicht in de ontwikkeling van de boekwaarde per complex en in totaliteit;
- besteed ook aandacht aan de aansluiting met de staat van reserves bij het saldo van de ARG;
- neem bij geraamde winstneming ook een onderbouwing op.

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

Kaderstelling voor het grondbeleid is opgenomen in de nota grondbeleid. Deze nota is in 2019 geactualiseerd en door de raad vastgesteld. In het hoofdlijnenakkoord en de structuurvisie 2012-2025 zien we ook raakvlakken met grondbeleid. Het verder ontwikkelen als centraal gelegen aantrekkelijke woon-, werk- en leef gemeente in Limburg is in het hoofdlijnenakkoord aangegeven, met ruime mogelijkheden onder andere op het gebied van wonen. De gemeente wil voor verschillende doelgroepen zoals starters, (jonge) gezinnen en senioren betaalbare woningen bouwen. Hierbij wordt ingespeeld op de veranderende vraag en zoekt de gemeente samenwerkingspartners. Het inzetten op woningbouwontwikkeling in de vrije sector in de verschillende kernen wordt gecontinueerd. Aangegeven is dat de huisvesting van arbeidsmigranten hoge prioriteit verdient. Nader onderzoek moet inzicht geven in passende omvang en goed geëquipeerde voorzieningen voor arbeidsmigranten. Hierbij is ook opgemerkt dat in regionaal verband afspraken dienen te worden gemaakt voor een evenwichtige spreiding van deze voorzieningen.

In de structuurvisie 2012-2025 'Ontwikkelen met kwaliteit' zijn ambities geformuleerd voor het buitengebied en stedelijk gebied. Deze visie is (intern) bindend voor de gemeente en wordt gebruikt als leidraad voor toekomstige beslissingen. Hiermee wordt voor inwoners en ondernemers duidelijkheid gegeven welke projectinitiatieven de gemeente wenst en welke niet.

De structuurvisie resulteert in het uitvoeringsprogramma in de zogenaamde projectenlijst 'speerpuntprojecten stedelijk gebied' en 'Kwaliteitsverbeterende projecten'. Het college heeft als opdracht gekregen de uitvoering van de structuurvisie te monitoren en jaarlijks te actualiseren.

Het (dynamisch) uitvoeringsprogramma is voor het laatst in juni 2020 geactualiseerd. De raad is hierover met een raadsinformatiebrief geïnformeerd. Deze visie wordt als richtinggevend document beschouwd waarvan gemotiveerd kan worden afgeweken als dat in het belang van de gemeente en haar inwoners noodzakelijk wordt gevonden.

De structuurvisie Wonen, zorg en woonomgeving Midden-Limburg is in 2019 door de raad geactualiseerd en heet nu Structuurvisie wonen Midden-Limburg 2018 tot en met 2021 'Bouwen aan de toekomst.' Deze regionale visie met een doorkijk tot en met 2030 geeft inzicht in de lokale woningbehoefte, de noodzakelijk te saneren plancapaciteit en het maximale toegestane bouwvolume. Hiermee wordt inzicht gegeven in de lokale woningbehoefte, de noodzakelijk te saneren plancapaciteit en het maximale toegestane bouwvolume. Binnen de samenwerkende gemeenten zijn er verschillen in woningbehoefte als gevolg van verschil in groei of afname van huishoudens. Er moet rekening worden gehouden met een benodigde reductie van de planvoorraad. Ook ligt de focus op het realiseren van de (ver)bouwopgaven en verduurzaming van de bestaande woningvoorraad. Het doel van de Midden-Limburgse gemeenten is een regionaal evenwichtige woningmarkt te bereiken. Hiervoor werken de gemeenten samen met een woningbouw- en transformatieprogramma met de juiste kwaliteiten en de juiste aantallen.

Nota grondbeleid 2019

Deze nota vervangt de nota uit 2014 en is in juli 2019 door de raad vastgesteld. Hierin is het grondbeleid vastgelegd voor de realisatie van de ruimtelijke doelstellingen. Hierbij heeft ook kaderstelling plaatsgevonden zodat het college alle grondzaken kan afwikkelen. Tevens dient de grondnota als beleidskader ter vaststelling van (algemene) voorwaarden en prijsbeleid met betrekking tot vastgoed. In de nota is een samenvatting opgenomen met de belangrijkste beleidsregels per onderwerp. Het college van Burgemeester en Wethouders bepaalt de vorm (actief/passief/mengvorm) van grondbeleid per ontwikkeling, afhankelijk van de omstandigheden en (grond)positie. Uitvoerig is ingegaan op de instrumenten voor actief en faciliterend grondbeleid. Toegelicht is hoe de gemeente omgaat met grondverwerving, uitgifte van kavels, eigendommen en landbouwgrond. Bij het faciliterend grondbeleid is onder andere ingegaan op overeenkomsten en het streven naar het zo veel als mogelijk waarborgen van kostenverhaal via het sluiten van een anterieure overeenkomst.

Als de gemeente zelf of in samenwerking met een projectontwikkelaar een gebied ontwikkelt of laat ontwikkelen, worden in de initiatief- en voorbereidingsfase kosten gemaakt. Hierbij kan gedacht worden aan planontwikkelingskosten, beheerkosten maar ook verwervingskosten en sloopkosten. Gelet op de vele kleinere projecten en de doorlooptijd van raadsvoorstellen heeft de raad ervoor gekozen het college zelfstandig besluiten te laten nemen. De raad geeft het college elk jaar de ruimte om tot een totaal bedrag van maximaal € 100.000 bestedingen te doen voor voorbereiding van actieve en faciliterende grondexploitaties. Hierbij is aangegeven dat de voorwaarden die het BVV ten aanzien van voorbereidingskosten dwingend voorschrijft moeten worden gevolgd. Wij merken op dat volgens het BBV bestuurlijke instemming moet zijn bij plannen tot ontwikkeling van de grond waarvoor voorbereidingskosten worden gemaakt. Dit moet blijken uit een raadsbesluit of -indien gedelegeerd- een collegebesluit. Voor het opnemen van voorbereidingskosten onder de 'immateriële vaste activa' of onder 'overige nog te ontvangen bedragen' gelden strikte voorwaarden. Hiervoor verwijzen wij naar de stellige uitspraken van de commissie BBV in de notitie Grondbeleid in begroting en jaarstukken 2019. Indien voor een project aanvullend budget nodig is voor planvoorbereidingskosten maakt dit onderdeel uit van bestuursrapportages. Zo zijn bij de eerste en tweede bestuursrapportage 2020 aanvullend bedragen uit de algemene reserve grondbedrijf (ARG) beschikbaar gesteld voor het project Klooster Koningsbosch.

Volgens de nota worden de grondexploitaties ten minste één keer per jaar uiterlijk in december geactualiseerd via een raadsbesluit. Ook bij samenwerking met één of meerdere marktpartijen waarbij gezamenlijk over het algemeen één grondexploitatie wordt gevoerd zijn er consequenties voor de begroting van Echt-Susteren. Deze consequenties worden in een gemeentelijke exploitatieberekening inzichtelijk gemaakt. Volgens de nota moet bij het opstellen van exploitatieberekeningen ook een risicoanalyse worden opgesteld. Bij de actualisering moet ook een actualisering van de risicoanalyse plaatsvinden. Dit kan resulteren in bijstellingen van de ramingen of tot aanpassing van het plan. Aanvullend heeft de gemeente toegelicht dat actualisatie van de grondexploitaties minimaal een keer per jaar plaatsvindt met daarbij een inschatting van de risico's en indien nodig een bijstelling van de post onvoorzien. Daarnaast worden de risico's ook in het kader van de budgetcyclus via het risicomanagement per project inzichtelijk gemaakt en (cijfermatig) netto risico's bepaald.

Winst- en verliesneming zijn toegelicht evenals vennootschapsbelasting. Dit geldt ook voor de algemene reserve grondbedrijf (ARG) en de reserve winst grondexploitatie (RWG). Bij de stille reserves is aangegeven dat waardering tegen verkrijgingsprijs of vervaardigingsprijs voor de landbouwgronden die van oudsher in bezit zijn, niet is te achterhalen. Hierbij is uitgegaan van een gemiddelde opbrengstprijs.

Indien verpachte landbouwgronden worden verkocht, gaat de opbrengst naar de reserve revolverende investeringen. Vóór de besluitvorming in de kaderbrief 2021 was dit de reserve regiofonds. De opbrengst uit de verkoop van (grond)eigendommen en overhoeken gaat naar de reserve regiofonds. Deze reserve kent een plafond. Bij het bereiken van het plafond komen de baten ten gunste van de reserve vermindering kapitaallasten.

In de grondnota is aandacht voor de noodzaak van adequate informatievoorziening. Door middel van adequate informatievoorziening is actieve sturing op risico's, planning en realisatie mogelijk. Verantwoording leggen Burgemeester en Wethouders af via de planning en controlcyclus met de begroting, de bestuursrapportages, de jaarrekening, de vaststelling en herziening van grondexploitaties. Bij majeure projecten worden aparte raadsvoorstellen en begrotingswijzigingen voorgelegd aan de raad. Bij nieuwe relevante ontwikkelingen wordt de raad geïnformeerd via een raadsinformatiebrief. Deze werkwijze wordt ook gebruikt als bij grote projecten significante ontwikkelingen optreden. Zoals hiervoor aangegeven vindt op verzoek van de raad ook monitoring plaats van de structuurvisie. De raad wordt hier jaarlijks over geïnformeerd. Wij concluderen dat de nota uitgebreid is van opzet en zeer informatief.

Paragraaf grondbeleid

De paragraaf is eveneens zeer uitgebreid. Hierin is ingegaan op de visie over grondbeleid, de beoogde doelstellingen en er zijn zeven speerpunten voor 2018-2022 geformuleerd. Majeure ruimtelijk projecten zijn genoemd waarbij voor een integrale samenhangende aanpak is gekozen. Voor de realisatie van bovengemeentelijke doelstellingen wordt met de midden-Limburgse gemeenten samengewerkt. Ter versterking van de regionale economie inclusief de werkgelegenheid zijn verschillende werkvelden benoemd. Onder andere de werkvelden Wonen, zorg & woonomgeving, Mobiliteit en infrastructuur, Energie & economisch beleid en Recreatie & toerisme maken hier deel van uit. De structuurvisie 2012-2025 en de Structuurvisie wonen Midden-Limburg 2018 tot en met 2021 zijn toegelicht. Van belang is de kwantitatieve en kwalitatieve woningbehoefte waarbij duurzaamheid en levensloopbestendigheid belangrijke aandachtspunten zijn. Volgens de paragraaf wordt primair ingezet op nieuwbouw in inbreidingslocaties voor het oplossen van specifieke problemen. Sanering van detailhandel en herontwikkeling van braakliggende terreinen zijn hierbij voorbeelden. Uit de actualisering van de woonwensen is gebleken dat bij senioren, kleine huishoudens en jongeren behoefte is aan grondgebonden seniorenwoningen, appartementen met lift en kleine flexibele wooneenheden. Ten aanzien van het beleidskader voor het (te voeren) grondbeleid is verwezen naar de Grondnota 2019 en de Nota kostenverhaal 2011. Met dit beleid wordt een bijdrage geleverd aan zowel ruimtelijke plannen als specifieke beleidsvelden waaronder leefbaarheid, wonen, werken en groen. In de paragraaf is toegelicht dat afhankelijk van de te realiseren doelen en grondpositie per ontwikkeling de vorm van grondbeleid wordt gekozen. Dit kan actief grondbeleid zijn, maar ook passief (faciliterend) grondbeleid en mengvormen (publiek private samenwerking PPS). Hierbij wordt uitgegaan van een situatie waarbij de exploitatie ten minste kostendekkend is. Dit betekent dat over een periode van enkele jaren de te maken kosten in balans zijn met de opbrengsten. In de paragraaf is ook inhoudelijk ingegaan op samenwerking voor woningbouw en bedrijventerrein. Hierbij is teruggeblikt en is de stand van zaken weergegeven.

De paragraaf biedt inzicht in de complexen in exploitatie. Van de tien plannen in exploitatie is per plan de boekwaarde weergegeven per 10 juli 2020 en het verwachte (eind)resultaat. Deze resultaten zijn

gebaseerd op de laatst vastgestelde herziene en herberekende grondexploitaties. Bij acht complexen wordt een positief eindresultaat verwacht van in totaal afgerond € 908.000.

Ten aanzien van de resultaten is opgemerkt dat deze niet geheel inzetbaar zijn. De positieve resultaten worden afgedragen aan de ARG, maar de fiscale winsten worden belast met vennootschapsbelasting (Vpb). In 2021 wordt een (voorlopige) aangifte over de winst van 2020 ingediend. De Vpb wordt uit de ARG betaald. In de jaarrekening 2019 zien we dat een afdracht heeft plaatsgevonden van afgerond € 103.000.

De complexen in exploitatie zijn afzonderlijk toegelicht. Voor de jaren 2021 tot en met 2024 zijn de baten en lasten opgenomen en het effect hiervan voor de boekwaarde. Wij geven hierbij in overweging tevens de ontwikkeling van de boekwaarde per complex en in totaliteit weer te geven voor 2021 tot en met 2024. Wij merken aanvullend op dat bij het programma Economische zaken en grondexploitaties is een volledige projectenlijst opgenomen van alle ruimtelijke projecten binnen de gemeente. Per project is onder andere de projectfase, de doorlooptijd en de prioriteit aangegeven.

Van de ARG is een meerjarig overzicht opgenomen waarbij is uitgegaan van saldo volgens de jaarrekening 2019. Voor de jaren 2020 tot en met 2024 zijn de afzonderlijke onttrekkingen en toevoegingen weergegeven. Ook zijn claims op het saldo van de ARG in mindering gebracht. Hierbij is jaarlijks een bedrag van € 100.000 opgenomen voor voorbereidingskredieten evenals een claim van afgerond € 58.000 voor de grondexploitatie de Bandert in 2021.

De ARG laat op basis van deze meerjarenraming een toename zien van 3,3% per 1 januari 2024 ten opzichte van 1 januari 2021. Volgens de staat van reserves in de financiële begroting (deel II) neemt de ARG tot 2024 toe met 7,9%. Dit verschil is verklaarbaar omdat, bij de staat van reserves nog geen rekening is gehouden met de zogenaamde claims. Wij vragen aandacht voor een toelichting in verband met de aansluiting van de cijfers van de ARG volgend uit de jaarrekening en de staat van reserves in de begroting.

Behalve de ARG heeft de gemeente ook de RWG. Deze reserve is in 2018 ingesteld omdat de gemeente bij winstneming uitgaat van de Percentage of completion-methode zoals is voorgeschreven door de Commissie BBV. Echt-Susteren kiest voor voorzichtiger beleid door winsten te parkeren in de RWG en pas over te boeken naar de ARG als deze volgens gemeentelijk beleid als zeker gelden. Dit is als daadwerkelijk sprake is van gerealiseerde winsten waarbij rekening is gehouden met de nog te realiseren kosten. Op de RWG ligt een claim en overboekingen kunnen uitsluitend naar de ARG plaatsvinden. Bij de meerjarenraming ARG is voor 2020 een overboeking opgenomen (winstneming) van € 117.000 van de RWG naar de ARG.

Aanvullend is ons toegelicht dat bij de begroting 2022 en volgende jaren de overboekingen van de RWG naar de ARG worden meegenomen onder de toevoegingen/storting. Voor de jaren 2021 tot en met 2024 is geen winstneming geraamd.

De gemeente heeft ook vermeld dat er projecten zijn in de initiatieffase waarvoor wel al kosten zijn gemaakt lees waarvoor een boekwaarde is. Als deze projecten waarvan de kosten maximaal 5 jaar geactiveerd mogen blijven geen doorgang vinden, volgt afboeking ten lasten van het resultaat. Als dekking wordt hiervoor de ARG gebruikt.

Het voorzichtigheidsbeginsel wordt ook gehanteerd bij tekorten. Als sprake is van tekorten of als deze worden voorzien wordt de voorziening verliezen grondexploitaties met (te verwachten) verlies verhoogd. Als de verliezen daadwerkelijk worden gerealiseerd, vindt verliesneming plaats via de gevormde

voorziening. Verhoging van de voorziening vindt plaats vanuit de ARG, maar kan ook vanuit andere reserves en/of middelen. Voor twee plannen worden tekorten verwacht en hiervoor is een voorziening getroffen. De voorziening verliezen grondexploitatie bedraagt volgens de staat van voorzieningen op 1 januari 2021 € 214.811.

Stuurinformatie

In de verordening 212 zijn aanvullende regels gesteld naast het BBV. Hierbij is het vastleggen van het grondbeleid in de grondnota opgenomen. Het vastleggen van de uitgangspunten voor kostenverhaal moet plaatsvinden in de 'Nota kostenverhaal'. In de grondnota moet op een aantal zaken worden ingegaan waaronder de strategische visie op het toekomstig grondbeleid en op het beheer en uitgifte van gemeentelijke eigendommen. Aan de eigen regels wordt voldaan. Wij geven de gemeente in overweging na te gaan of de 'Nota kostenverhaal' uit 2011 geactualiseerd moet worden.

In de paragraaf is de informatie opgenomen die volgens het BBV moet worden geboden, waarbij we aandacht vragen voor geraamde winstneming. Bij de geraamde winstneming moet een onderbouwing zijn opgenomen.

Wij concluderen dat de stuurinformatie op strategisch, tactisch en operationeel niveau gemiddeld goed is. Het opnemen van de genoemde punten maakt het beeld nog completer.

5. Het onderzoek

5.1. Inleiding

Het financieel verdiepingsonderzoek

Dit is het rapport van het financiële verdiepingsonderzoek van de gemeente Echt-Susteren.

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 Echt-Susteren

Het financieel verdiepingsonderzoek hebben wij bij Echt-Susteren uitgevoerd in de periode februari-juli op basis van de begroting 2021.

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 2020. Elke financieel toezichthouder heeft de mogelijkheid om het toezicht op deze manier uit te voeren.

Uitspraak rondom toezicht

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

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

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

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

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

De periode tot het volgende financiële verdiepingsonderzoek

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

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

5.2. Doel en kaders financieel toezicht

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

Houd de Limburgse gemeenten financieel gezond!

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

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

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

Aanvullend op andere controlemechanismen

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

Kaders waaruit wij ons oordeel vormen:

- Gemeentewet
- Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten
- Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader 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

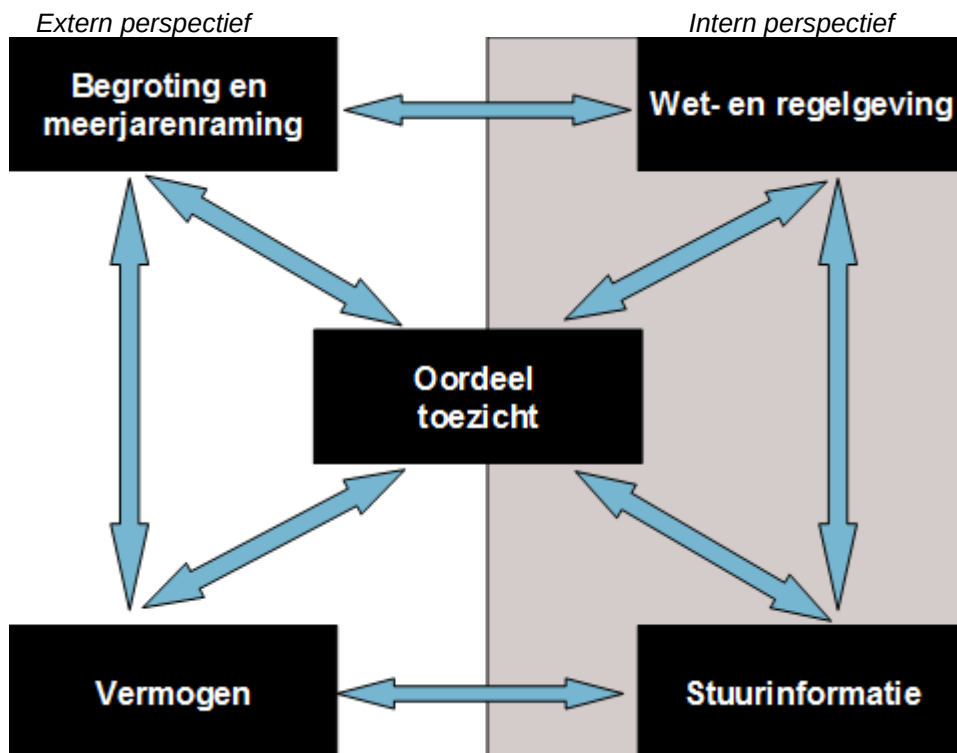
Het belangrijkste doel van ons onderzoek is, om een uitspraak te doen over de vorm van toezicht voor vier jaar. Om voor een meerjarig repressieve uitspraak in aanmerking te kunnen komen, moet de gemeente minimaal voldoende scoren op een aantal kritische factoren. Deze factoren vloeien voort uit de kaders 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 2021 en de bijhorende meerjarenraming 2022-2024. 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;
- 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 2020 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:

- Programmabegroting 2021 en 1^e en 8^e begrotingswijziging 2021;
- Kaderbrief 2021;
- Programmabegroting 2020;
- Jaarrekeningen 2016 2017, 2018, 2019, 2020;
- Hoofddijnenakkoord 2018-2022;
- Verordeningen 212 Gemeentewet 2017;
- Verordening 213 Gemeentewet 2013;
- Verordening 213a, Gemeentewet 2003;
- Financieringsstatuut 2019;
- Bedrijfsplan informatisering SC-MER Initiërend op inhoud, sturend op proces;
- Rapport Servicecentrum MER: één voor allen, allen voor één;
- Nota verbonden partijen 2011;
- Wegbeheernota 2017-2021;
- Uitvoeringsplan civieltechnische kunstwerken 2016-2020;
- Gemeentelijk Rioleringsplan 2017-2021;
- Waterketenplan Limburgse Peelen 2017-2021;
- Beheerplan gebouwen 2020-2030;
- Notitie gemeenschapshuizen 2020;
- Nota regie op groen 2016;
- Groenbeheerplan 2019-2023;
- Beleidsplan openbare verlichting 2019-2023;
- Nota reserves en voorzieningen 2019;
- Actualisering 2020 van de nota Reserves en voorzieningen;
- Nota weerstandsvermogen 2018;
- Nota risicomanagement 2018;
- Nota verbonden partijen 2011;
- Besluitvorming raad mei 2016 n.a.v. 11^e Eindrapport Rekenkamercommissie Echt-Susteren m.b.t. Gemeenschappelijke Regelingen deel I en deel II;
- Structuurvisie 2025 'Ontwikkelen met kwaliteit';
- Structuurvisie Wonen Midden-Limburg 2018-2021 'Bouwen aan de toekomst';
- Grondnota 2019.

Provincie Limburg:

- Begrotingsbrief 2021;
- Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader 'GTK 2020 Gemeenten';
- www.limburg.nl/gemeentefinancien.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties:

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