

Bepaling toezichtvorm 2021-2024 **Gemeente Nederweert**

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	13
3.	Aandachtsgebieden	17
3.1.	Analyse begroting en meerjarenraming.....	18
3.2.	Analyse vermogen	29
3.3.	Analyse stuurinformatie	34
3.4.	Analyse Wet- en regelgeving	37
4.	Financieel beleid en beheer	43
4.1.	Lokale heffingen.....	44
4.2.	Weerstandsvormogen en risicobeheersing	47
4.3.	Onderhoud kapitaalgoederen	52
4.4.	Financiering.....	61
4.5.	Bedrijfsvoering	65
4.6.	Verbonden partijen.....	69
4.7.	Grondbeleid.....	72
5.	Het onderzoek	77
5.1.	Inleiding	77
5.2.	Doel en kaders financieel toezicht	79
5.3.	Werkwijze.....	81
5.4.	Reikwijdte van het onderzoek.....	83
5.5.	Onderzoek naar het financieel verdiepingsonderzoek	84
6.	Begrippen	85
7.	Bronnen	89

1. Inleiding

Het financieel verdiepingsonderzoek

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

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.

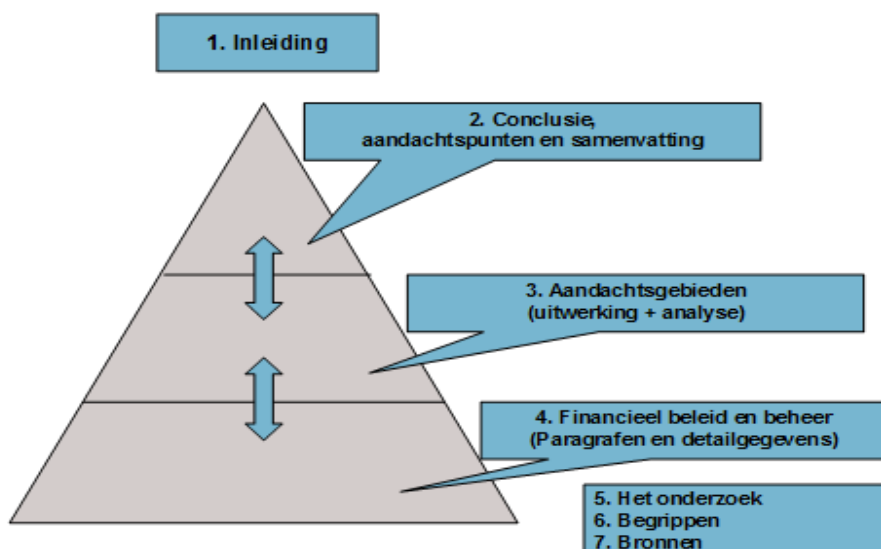
De naam van hoofdstuk 2, Conclusie, aandachtspunten en samenvatting, geeft aan dat hier de kern van het financiële verdiepingsonderzoek is te vinden.

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 alle 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 een goede basis bieden voor een dergelijk besluit.

Overigens hebben Gedeputeerde Staten van Limburg op 15 december 2020 besloten om de gemeente Nederweert 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

Nederweert komt in aanmerking voor meerjarig repressief toezicht voor de jaren 2021 tot en met 2024. Aan dit besluit zijn geen voorwaarden verbonden, waaraan de gemeente 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 weergegeven.

Risico's bij onderhoud aan kapitaalgoederen

In paragraaf 4.3 van dit rapport staan we uitgebreid stil bij de afzonderlijke kapitaalgoederen. Nederweert dient in deze paragraaf aan te geven of het door de raad gekozen kwaliteitsniveau financieel vertaald is in de begroting en meerjarenraming. Er is (meerjarige) financiële informatie opgenomen maar wij adviseren indien er verschillen zijn tussen de onderhoudsbedragen die zijn opgenomen in de plannen (behorende bij het gekozen kwaliteitsniveau) en de daadwerkelijke bedragen in de begroting een toelichting op te nemen waarin de verschillen worden verklaard.

Het is voor ons als toezichthouder op dit moment niet duidelijk of de gekozen kwaliteitsniveaus van de plannen financieel vertaald zijn in de begroting en meerjarenraming. De gemeente heeft aanvullend toegelicht dat er op basis van het vastgesteld kwaliteitsniveau bij alle kapitaalgoederen voldoende (meerjarige) financiële middelen zijn opgenomen. Ook is er volgens Nederweert bij elk kapitaalgoed géén sprake van achterstallig onderhoud.

Voor het verkrijgen van een meerjarige uitspraak merken wij in zijn algemeenheid op dat de plannen één keer in de vier/vijf jaar geactualiseerd moeten worden. Dat betekent dat elke raad één keer in de vier/vijf jaar iets van de plannen kan vinden. In het Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader 'GTK 2020 Gemeenten' is bepaald dat een recent plan maximaal vijf jaar oud mag zijn ten opzichte van het verslagleggingsjaar.

Wij vertrouwen erop dat de verouderde plannen (onder andere wegen en openbare verlichting) in 2021 worden geactualiseerd zodat de raad het kwaliteitsniveau kan bepalen en de financiële vertaling daarvan in de begroting wordt opgenomen.

COVID-19

Ook de begroting 2021 zal op vele plekken door de COVID-19-pandemie worden beïnvloed. Er zullen extra lasten ontstaan en bepaalde structurele baten zullen dalen. Het Rijk heeft met de VNG afspraken gemaakt over compensatie hiervoor. Dit heeft zich tot nu toe vooral gericht op 2020, maar ook voor 2021 zijn al afspraken gemaakt en zullen verdere afspraken volgen.

Naar verwachting zullen in 2021 de effecten op de economie meer zichtbaar worden en zal dus ook de begroting van gemeenten op de taakvelden die daar verband mee houden, (meer) worden geraakt.

De begroting 2021 van de Limburgse gemeenten en dus ook van Nederweert laat zien dat de gemeenten zich hier goed van bewust zijn. Tegelijkertijd is er een grote onzekerheid over wat het concreet gaat betekenen. Dat vertaalt zich vaak in het achterwege blijven van aanpassingen van bestaande ramingen of het opvoeren van nieuwe ramingen. De saldi van 2021 zijn dan ook meestal weinig beïnvloed door COVID-19. Afgezien van de onzekerheid wordt daarvoor vaak verwezen naar de vijf informatierondes van compensatie door het Rijk voor extra lasten en gederfde baten in 2020 en 2021. De begroting 2020 is daardoor niet buitensporig belast. Gemeenten verwachten dat deze lijn ook in 2021 wordt doorgetrokken.

In de aanbestedingsbrief en de begroting 2021 is uitgebreid ingegaan op de Corona-epidemie. Welke impact het heeft op de inwoners van Nederweert, de communicatie naar de inwoners, ondernemers, verenigingen en corona in relatie met ondernemers, verenigingen en de gemeente zelf. Verder is opgenomen welke middelen de gemeente als voorschot heeft ontvangen in de septembercirculaire 2020 vanuit de eerste twee tranches met compensatiemaatregelen. Dit betreft vooral een compensatie vanwege extra kosten voor toezicht en handhaving, inkomensvoorzieningen, inkomstenderving bij leges en exploitatietekorten bij de sociale werkvoorziening. Daarnaast is in het kader van de Tozo-regeling voor 2020 een uitkering ontvangen van € 3,26 miljoen. Hiervan is tot op heden € 1,1 miljoen uitgegeven. Zolang de pandemie heerst, zal er onzekerheid blijven bestaan over de effecten, ook voor de begroting van de gemeente. Een continue monitoring en administratie van extra lasten en gederfde baten door COVID-19 zijn tot het einde van de pandemie noodzakelijk. De gevolgen van de pandemie voor de economie zijn groot, maar ook hier voor geldt dat er grote onzekerheid bestaat over de doorwerking daarvan naar de begroting van de gemeente.

Sociaal domein

De financiële problemen worden bij veel gemeenten veroorzaakt door de in 2015 gedecentraliseerde taken in het sociaal domein. Na zes jaar zijn die problemen in het algemeen groter dan ooit. Bij de voorbereiding van de begroting 2021 zagen veel gemeenten dat de tekorten in het sociaal domein groter en groter werden. Vaak leidde dit ook tot begrotingstekorten.

Oplossingen voor de financiële problemen zoeken gemeenten steeds meer in een versterking van de sturing van het beleidsterrein. Daarbij worden verschillende manieren gekozen om meer grip op het sociaal domein te krijgen.

Daarbij wachten gemeenten niet op resultaten van de druk op het Rijk om structureel meer geld voor het sociaal domein beschikbaar te stellen. Wel lijkt het erop dat extra rijks gelden onmisbaar zijn om het probleem sneller en structureel op te lossen.

Als financieel toezichthouder vinden we het belangrijk dat de financiële problemen van het sociaal domein worden aangepakt en opgelost, dat het structureel gebeurt en dat gemeenten meer grip krijgen en houden op de ontwikkelingen in het sociaal domein.

Voor de lasten in het sociaal domein, en in het bijzonder de Jeugdzorg, is het onderzoek van AEF naar de structurele ontwikkeling van de lasten in de Jeugdzorg van belang. Dit onderzoek is naar de Tweede Kamer gestuurd en laat zien dat de gemeenten tussen € 1,6 en € 1,8 miljard per jaar meer aan jeugdzorg uitgeven dan zij via het gemeentefonds daarvoor van het Rijk krijgen. Dit rapport ligt bij de kabinetsformatie op tafel. De oplossing van dit probleem moet de oplossing van andere vragen mogelijk maken. In dit verband loopt er ook een onderzoek naar de financiële positie van gemeenten, dat in februari 2021 moet zijn afgerond. Bij de afronding van ons onderzoek was er nog geen informatie beschikbaar over de daarover bij de kabinetsformatie genomen besluiten.

Nederweert heeft een apart programma Sociaal domein met als missie: iedereen telt mee, doet mee en draagt bij naar eigen kracht. De zelfredzaamheid van de inwoners als individu en als collectief is groot(s). Er wordt gehandeld vanuit het gedachtegoed van positieve gezondheid, waarbij wordt uitgegaan van het vermogen van de inwoners om om te gaan met de fysieke, emotionele en sociale uitdagingen van het leven. En daarop zoveel mogelijk eigen regie te voeren. Deze missie sluit aan bij de kernboodschap van het regionale Beleidsplan Sociaal Domein 2020-2023.

Het gemeentefonds

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

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

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

Het accres is in verband met de coronapandemie in 2020 en 2021 bevroren op het niveau zoals in de meicirculaire 2020 is opgenomen.

De werking van de koppeling van rijksuitgaven en gemeentefonds is recent geëvalueerd. De werkgroep die dit heeft gedaan, heeft geen duidelijk advies uitgebracht. Ook over deze normeringssystematiek zal bij de kabinetsformatie toch een besluit worden genomen. Hoe is meer stabiliteit te bereiken terwijl er ook sprake blijft van een duidelijke en actuele koppeling tussen rijksuitgaven en het gemeentefonds? En hoe wordt de koppeling in 2022 na de bevroering in 2020 en 2021 hersteld?

Sinds 2015 heeft ook de uitputting van het BTW-Compensatiefonds (BCF) gevolgen voor de algemene uitkering. Moet er uit het BCF meer BTW aan gemeenten (en provincies) worden gecompenseerd dan er in het BCF zit, dan wordt het tekort aan het gemeentefonds (en provinciefonds) onttrokken. Omgekeerd gaat een overschot bij het BCF naar het gemeentefonds (en provinciefonds). Vanaf 2019 wordt de eerste raming van de uitputting van het BCF alleen voor het lopende jaar in de septembercirculaire opgenomen. Bij een geraamde onderuitputting van het BCF gaat de raming van de algemene uitkering van het lopende jaar omhoog. In de meicirculaire van het jaar daarna vindt de afrekening plaats en wordt het verschil met de raming uit de septembercirculaire via de algemene uitkering van het dan lopende jaar verrekend. Tot nu toe is er steeds sprake van onderuitputting en worden er dus bedragen aan de algemene uitkering toegevoegd. Maar met de uitzondering van de uitkering BCF 2019 in 2020 komt de afrekening altijd lager uit dan de raming en wordt de algemene uitkering in het jaar erna dus verlaagd.

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

Hoewel alle mutaties in de algemene uitkering volgens regels en afspraken verlopen en er ook altijd bestuurlijk overleg over plaatsheeft, kunnen de aanpassingen voor gemeenten aanzienlijk zijn. Bovendien

zijn de grootte en de richting van de mutaties niet altijd ruim van tevoren bekend. Sommige mutaties moeten toch op korte termijn verwerkt zijn.

Op dit moment is de totale aanpassing van het verdeelmodel van de algemene uitkering actueel. Per 2023 moet er een totaal nieuw verdeelmodel ingevoerd worden. Er komt een ingroeipad, dat in verband met de soms (zeer) aanzienlijke herverdeeldeffecten van de voorstellen, nu op 4 jaar is gesteld. Daarbij is het maximale herverdeel voor of nadeel maximaal € 15 per inwoner per jaar. Wat er gebeurt met voor- of nadelen die groter zijn dan € 60 per inwoner is nog niet duidelijk. Ook over dit nieuwe verdeelmodel moeten bij de kabinetsformatie besluiten worden genomen.

Het toegenomen belang van de algemene uitkering dwingt de gemeente de mutaties steeds goed in beeld te hebben. Beheersing is voor afzonderlijke gemeenten niet mogelijk. Wel is na te gaan of beperking van de risico's een mogelijkheid is.

Omgevingswet

In 2022 wordt de Omgevingswet ingevoerd. De impact van de Omgevingswet is groot; het vraagt aandacht bij de ontwikkeling van bestuurlijke visies en plannen, de werkprocessen veranderen en de organisatie moet daarop aangepast worden. Gemeenten zijn gewend om in de planvorming voor de leefomgeving te werken vanuit eigen, specifieke afwegingskaders. De Omgevingswet dwingt tot een meer integrale afweging. Er zijn nog tal van ingewikkelde knopen door te hakken. Denk aan het organiseren van regionale samenwerking, het regelen van budgetten, scholing en training, eventuele organisatieaanpassingen en de proceduretijd die sowieso gemoeid is met het opstellen van ruimtelijke plannen.

Wij zien dat de nodige betrokken partijen volop bezig zijn met de voorbereidingen. 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 2022 de Omgevingswet in te voeren met de bijbehorende budgetten.

Duurzaamheid

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

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

Elke gemeente, provincie en ook waterschap werkt op dit moment binnen deze regio's samen met stakeholders aan een Regionale Energiestrategie (RES). De RES is een instrument om gezamenlijk te

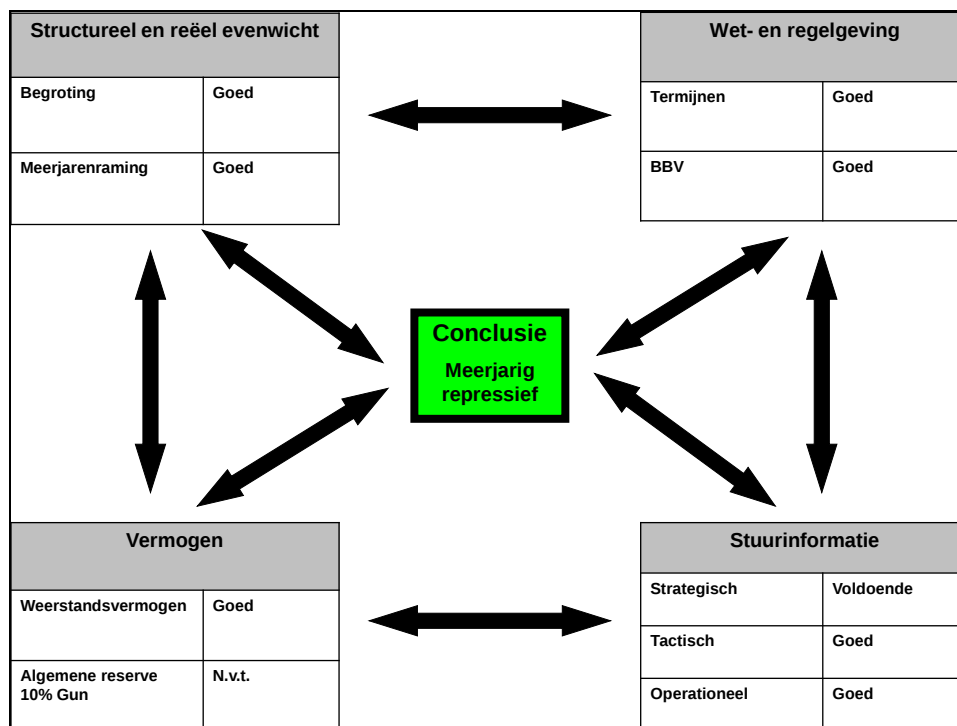
komen tot keuzes voor de opwekking van duurzame elektriciteit, de warmtetransitie in de gebouwde omgeving en de daarvoor benodigde opslag en energie infrastructuur.

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

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

2.3. Samenvatting

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



Toelichting op de scorecard

De conclusie, in het midden, is in een groen veld geplaatst. Dat wil zeggen dat Nederweert op basis van het onderzoek in aanmerking komt voor meerjarig repressief toezicht en dat daar geen voorwaarden aan verbonden zijn. De conclusie is gebaseerd op ons onderzoek. Daarbij hebben we zowel naar de financiële positie, in grote lijnen het linker deel van de scorecard, als naar de financiële functie, in grote lijnen het rechter deel van de scorecard, gekeken. De scorecard geeft aan dat we alle onderzochte onderdelen gemiddeld goed beoordelen. Bovendien zijn er geen blokkades om de gemeente meerjarig repressief toezicht te geven.

In de samenvatting van het rapport zijn de belangrijkste aandachtspunten vermeld. Overige aanbevelingen zijn in de afzonderlijke hoofdstukken 3 en 4 opgenomen.

Belangrijkste resultaten en aandachtspunten bij de vier aandachtsgebieden

Begroting en meerjarenraming
Nederweert heeft de begroting 2021 en meerjarenraming 2022-2024 met positieve saldi vastgesteld. Het formele saldo voor het begrotingsjaar 2021 bedraagt afgerond € 0,4 miljoen. De toezichthouder moet de begroting beoordelen op het structureel en reëel saldo. Het structureel en reëel evenwicht komt voor het jaar 2021 en 2022 hoger uit dan het saldo dat Nederweert heeft vastgesteld. Dit wordt veroorzaakt doordat er, volgens het overzicht incidentele baten en lasten van de begroting 2021, in de jaren 2021 en 2022 meer incidentele lasten dan baten zijn geraamd. Voor het jaar 2023 en 2024 zijn de incidentele baten en lasten gelijk waardoor er geen correctie heeft plaatsgevonden. Wij beoordelen het overzicht incidentele baten en lasten als reëel. Ook hebben we bekeken of er ramingen in de begroting zitten die we moeten aanpassen om te kunnen spreken van reële ramingen. Wij hebben hiervoor geen correcties aangebracht. De begroting laat momenteel geen duidelijke risico's zien die het positieve beeld kunnen beïnvloeden. De wereld verandert snel en het huidige positieve beeld kan daardoor ook veranderen. In de paragraaf beschrijven we ontwikkelingen bij het onderhoud van kapitaalgoederen, COVID-19, sociaal domein, gemeentefonds, Omgevingswet en duurzaamheid. Nederweert volgt deze ontwikkelingen en onderneemt zo nodig actie om risico's te pareren. Nederweert geeft goed inzicht in de financiële positie en heeft instrumenten om de raad op de juiste momenten te laten (bij)sturen. Wij komen tot deze conclusie omdat er in ruime mate wordt voldaan aan het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV). Verder is de informatie die de gemeente verstrekt duidelijk, inzichtelijk en transparant. Dit blijkt ook uit de scores volgens de paragrafen van hoofdstuk 3 Aandachtsgebieden en hoofdstuk 4 Financieel beleid en beheer.
Vermogen
Nederweert gaat uit van een gezonde (schuldenvrije) gemeentelijke huishouding en gaat geen leningen aan. Beleidsuitgangspunten voor reserves en voorzieningen heeft de raad vastgesteld in de nota Reserves en voorzieningen uit 2018 die, conform de financiële verordening, één keer in de vier jaar is geactualiseerd. In de nota is een relatie gelegd met het weerstandsvermogen. De gemeente voldoet aan de eisen die het BBV stelt en aan de bepalingen uit de financiële verordening. In de begroting 2021 is het overzicht reserves en voorzieningen opgenomen dat inzicht biedt in de stand van de reserves en voorzieningen per 1 januari voor de jaren 2021 tot en met 2024 met de jaarlijkse toevoegingen en onttrekkingen. Bij de voorzieningen zijn ook nog de jaarlijkse rentebijdragen vermeld. In de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing is opgenomen dat in Nederweert sprake is van een meerjarig robuust financiële gemeente. Het totaalbedrag aan reserves en voorzieningen laat de komende jaren een dalende lijn zien. Deze

dalende lijn ontstaat met de name door de onttrekking aan de bestemmingsreserves met een dekkingsfunctie (reserve N266-N275).

Wet- en regelgeving

Nederweert voldoet voor wat betreft de termijn van inzending voor de begroting 2021 en de jaarrekening 2019 aan de wetgeving.

De gemeente past het BBV gemiddeld goed toe. Op onderdelen zijn verdere verbeteringen mogelijk zodat aan de voorschriften wordt voldaan. Hiermee wordt ook de transparantie en de informatiewaarde vergroot. In hoofdstuk 4 zijn bij de afzonderlijke paragrafen aanbevelingen opgenomen.

De raad heeft drie verordeningen op basis van de artikelen 212, 213 en 213a Gemeentewet vastgesteld. Nederweert past de verordeningen gemiddeld goed toe. Uit aanvullende informatie van de gemeente blijkt dat er op dit moment geen 213a-onderzoeken worden uitgevoerd.

Stuurinformatie

De stuurinformatie voor de raad om te sturen op strategisch niveau scoort gemiddeld voldoende en op tactisch en operationeel niveau gemiddeld goed. Nederweert beschikt hiermee over belangrijke instrumenten om financieel in control te zijn. Bij de afzonderlijke hoofdstukken zijn 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	Goed	😊	➔

Conclusie

Nederweert heeft de begroting 2021 en meerjarenraming 2022-2024 met positieve saldi vastgesteld. Het formele saldo voor het begrotingsjaar 2021 bedraagt afgerond € 0,4 miljoen.

De toezichthouder moet de begroting beoordelen op het structureel en reëel saldo. Het structureel en reëel evenwicht komt voor het jaar 2021 en 2022 hoger uit dan het saldo dat Nederweert heeft vastgesteld. Dit wordt veroorzaakt doordat er, volgens het overzicht incidentele baten en lasten van de begroting 2021, in de jaren 2021 en 2022 meer incidentele lasten dan baten zijn geraamd. Voor het jaar 2023 en 2024 zijn de incidentele baten en lasten gelijk waardoor er geen correctie heeft plaatsgevonden. Wij beoordelen het overzicht incidentele baten en lasten als reëel. Ook hebben we bekeken of er ramingen in de begroting zitten die we moeten aanpassen om te kunnen spreken van reële ramingen. Wij hebben hiervoor geen correcties aangebracht.

De begroting laat momenteel geen duidelijke risico's zien die het positieve beeld kunnen beïnvloeden. De wereld verandert snel en het huidige positieve beeld kan daardoor ook veranderen. In de paragraaf beschrijven we ontwikkelingen bij het onderhoud van kapitaalgoederen, COVID-19, sociaal domein, gemeentefonds, Omgevingswet en duurzaamheid. Nederweert volgt deze ontwikkelingen en onderneemt zo nodig actie om risico's te pareren.

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

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- completeer de paragrafen conform het BBV (zie hiervoor de aanbevelingen in paragraaf 3.2, 3.4 en hoofdstuk 4);
- neem bij het overzicht van de geraamde incidentele baten en lasten per programma ook een toelichting op (artikel 19, BBV);
- stuur en monitor de transformatie van het sociaal domein strak.

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 Financieel

Toezichtkader 'GTK 2020 Gemeenten' staan een aantal toetsingskaders die van belang zijn om voor repressief toezicht in aanmerking te komen.

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

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

Onderzoek en bevindingen

Met ons onderzoek willen we nagaan of het mogelijk is Gedeputeerde Staten een uitspraak te laten doen over de toezichtvorm 2021-2024.

Het verdiepingsonderzoek Nederweert 2021 is gebaseerd op de begroting 2021 en meerjarenraming 2022-2024. De raad heeft de begroting 2021 op 3 november 2020 vastgesteld. We gaan bij ons onderzoek uit van de toen vastgestelde begroting. Latere wijzigingen in de begroting 2021 nemen wij alleen mee, indien deze wijzigingen het financiële beeld ingrijpend veranderen. Dergelijke wijzigingen zijn er vóór 30 april 2021 niet geweest.

Met ingang van 2017 zijn de landelijke regels voor het opstellen van de begroting en de wijze van financiële verantwoording in belangrijke mate gewijzigd met het van kracht zijn van het nieuwe Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (nBBV). Aanleiding hiervoor is het rapport van de commissie Depla, waar aanbevelingen zijn gedaan om de positie van de raad te versterken en het financieel inzicht in en vergelijkbaarheid van de begroting te vergroten.

Hieronder hebben wij een opsomming gedaan van verschillende punten die volgens het nBBV opgenomen moeten worden in de begroting:

- als gevolg van het nBBV moeten er 39 verplichte beleidsindicatoren toegevoegd worden;
- in het betreffende programma moet worden toegelicht wat de betrokkenheid van verbonden partijen is;
- programma's worden gekoppeld aan verplichte taakvelden;
- de baten en lasten van overhead worden in een apart overzicht gepresenteerd en worden niet meer doorbelast aan de programma's;
- algemene dekkingsmiddelen, onvoorziene uitgaven en het bedrag aan vennootschapsbelasting worden niet in de programma's maar in aparte overzichten gepresenteerd;
- de rente wordt op een centrale plek verantwoord en van daaruit toegerekend aan de programma's via het systeem van de omslagrente.

Nederweert voldoet met de begroting 2021 aan bovenstaande eisen uit het nBBV.

Voordat we ingaan op de resultaten van de begroting 2021, staan we als eerste stil bij de Strategische agenda Nederweert 2020 en het coalitieakkoord die centraal staan in de begroting 2021.

Strategische agenda Nederweert 2020 'Samen groots, samen doen!'

Door de demografische ontwikkelingen, digitale en technische innovatie liggen er voor de gemeente de komende jaren grote uitdagingen te wachten. Hierdoor ontstond gaandeweg de behoefte om de Strategische agenda Nederweert 2020 te actualiseren en te herijken. In november 2017 heeft de raad de herijkte Strategische agenda vastgesteld. Met deze agenda is de visie van Nederweert geactualiseerd. In de agenda staan de richtinggevende agendapunten van de gemeente voor de komende jaren opgesomd. Het is de bedoeling dat de gemeente samen met haar inwoners, maatschappelijke instellingen, onderwijs en ondernemers deze opgaven ter hand neemt.

Nederweert heeft op alle fronten aangetoond een zelfstandige gemeente te zijn en dat ook zo wil houden.

Coalitieakkoord 2018-2022 Samen, Duurzaam, Verbinden. 'Aan de slag voor een gezonder Nederweert'

Het coalitieakkoord is op hoofdlijnen opgesteld omdat de coalitie niet al aan de voorkant wil vastleggen hoe en op welke manier invulling wordt gegeven aan de, voor de coalitie, belangrijke thema's. Er wordt ruimte gegeven aan de inbreng van de samenleving.

De coalitie is bewust van hoog ambitieniveau dat is opgenomen in het akkoord en gevolgen kan hebben voor de bestuurlijke en ambtelijke capaciteit.

Bij investeren weegt niet alleen het financieel rendement mee, maar ook het maatschappelijk rendement. Dat betekent dat bij een investering ook de gevolgen voor de gezondheid, veiligheid en leefbaarheid van de burgers een rol speelt.

Voorop staat dat Nederweert een financieel gezonde gemeente is, zonder schulden en dat wil de gemeente ook zo houden. Ook is aangegeven dat de meerjarenraming structureel sluitend is.

De OZB wordt alleen met de jaarlijkse indexering (inflatiecorrectie) verhoogd wat geen sluitpost van de begroting moet zijn.

De wensen en voornemens uit het coalitieakkoord zijn doorgerekend aan de hand van het meerjarenperspectief zoals dit is opgenomen in de Kadernota 2019-2023 'Ruimte voor Elkaar'. Volgens Nederweert is er voldoende financiële ruimte om de concrete afspraken in het coalitieprogramma uit te voeren.

Kadernota 2021-2024 "Samen groots en samen doen in een uitzonderlijk jaar"

De Kadernota 2021 is anders dan voorgaande jaren. Het jaar 2020 heeft een enorme impact op het bestaan van de inwoners en ondernemers. Bij het schrijven van deze nota verkeerde de gemeente in een voorzichtige herstart van activiteiten in de omgeving na de fase van de zogenaamde 'intelligente lock down'. Naast de sombere elementen zijn er ook veel samenhorighheidsinitiatieven in de gemeente.

De kadernota laat, ook na verwerking van meicirculaire 2020, wederom een positief meerjarig financieel beeld zien. Het jaar 2021 en het meerjarenperspectief laat overschotten zien van afgerond € 0,5 miljoen in 2021 oplopend naar € 1,2 miljoen in 2024.

Om het financiële meerjarig perspectief goed te houden, is het noodzakelijk aandacht te hebben voor toekomstige ontwikkelingen zoals herijking gemeentefonds, uitgaven sociaal domein, nog niet ingevulde wensen en corona-effecten.

Er zijn opnieuw middelen vrij gemaakt voor nieuwe ontwikkelingen of verplichtingen. Richting de begroting komt de gemeente met een nieuw wegingsmoment naar de toekomst toe. De financiële effecten van het sociaal domein zijn stevig en groot. Daarnaast liggen er nog diverse ambities bij de raad. Bovendien zal de herverdeling van het gemeentefonds fors negatief kunnen uitpakken voor de plattelandsgemeenten. De kadernota wordt wederom gebruikt als voorteken richting de begroting 2021 en meerjarenraming 2022-2024.

Begroting 2021 en meerjarenraming 2022-2024

In de voorbereiding van de begroting hebben we rekening gehouden met enkele nieuwe financiële onzekerheden. Daarbij gaat het vooral om corona en de aangekondigde herijking van het gemeentefonds.

De vastgestelde begroting laat, ondanks de negatieve effecten van de septembercirculaire 2020, voor het jaar 2021 en de meerjarenraming 2022-2024 positieve saldi zien. Hierbij maakt de gemeente de kanttekening dat de effecten van de herijking van het gemeentefonds nog niet bekend waren en daarom niet zijn meegenomen. Tevens zijn er in het uitvoeringsprogramma voor diverse projecten pm-posten opgenomen welke bij nadere invulling een behoorlijk beslag kunnen leggen op de nog beschikbare begrotingsruimte.

Nederweert heeft geen bezuinigingen opgenomen.

Het financiële beeld van een begroting wordt nog steeds primair bepaald aan de hand van de saldi. In tabel 3.1.1 zijn deze te zien.

De Gemeentewet (art. 203) schrijft ons, als toezichthouder, voor de begroting en meerjarenraming te beoordelen op het structureel en reëel saldo. Dit is het evenwicht waarbij ten minste alle structurele lasten worden gedekt door structurele baten. Incidentele lasten kunnen worden gedekt door incidentele baten waaronder onttrekkingen aan de algemene reserve.

Met het criterium reëel evenwicht beoordelen wij ook de kwaliteit van de begroting en meerjarenraming. Dit houdt in dat gekeken wordt naar het realiteitsgehalte en de volledigheid van de geraamde baten en lasten. Bij de beoordeling van de realiteit en de volledigheid van de ramingen zijn in beginsel ook alle risico's die het structurele evenwicht in gevaar kunnen brengen relevant. Of de ramingen reëel zijn, toetsen wij onder meer aan de inhoud van de paragrafen en de uiteenzettingen 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. Onze correcties leveren het volgende beeld op.

Tabel 3.1.1 Gezuiverde saldi begroting en meerjarenraming 2021-2024 (bedragen * € 1.000)

Saldo	B2021	B2022	B2023	B2024
Formeel begrotingssaldo volgens de gemeente	388	595	608	677
Correctie incidentele lasten +	1.400	895	4.145	20
Correctie incidentele baten -/-	1.375	870	4.145	20
Structureel en reëel evenwicht voor het begrotingsjaar en de meerjarenraming	413	620	608	677

In de eerste regel van tabel 3.1.1 hebben wij het formeel begrotingssaldo opgenomen zoals die door de raad zijn vastgesteld.

Het structureel en reëel evenwicht komt voor het jaar 2021 en 2022 hoger uit dan het saldo dat Nederweert heeft vastgesteld. Dit wordt veroorzaakt doordat er, volgens het overzicht incidentele baten en lasten van de begroting 2021, in de jaren 2021 en 2022 meer incidentele lasten dan baten zijn geraamd. Voor het jaar 2023 en 2024 zijn de incidentele baten en lasten gelijk waardoor er geen correctie heeft plaatsgevonden.

Het overzicht incidentele baten en lasten, zoals opgenomen in de begroting 2021 beoordelen wij als reëel. Ook hebben we bekeken of er ramingen in de begroting zitten die we moeten aanpassen om te

kunnen spreken van reële ramingen. Toetspunten daarbij zijn met name volledigheid, realiteit en actualiteit. Wij hebben hiervoor geen correcties aangebracht.

In de begroting 2021 is bij de raming van de algemene uitkering uitgegaan van de septembercirculaire 2020 van het gemeentefonds. De circulaire heeft voor het begrotingsjaar en de meerjarenraming met uitzondering van het jaar 2022 een negatief effect van respectievelijk € -2.903, € +33.618, € -190.986 en € -173.537.

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

De begroting is niet alleen van belang voor het financiële inzicht, maar is eveneens en vooral het stuurmiddel van de raad. Het is de bedoeling dat het beleid wordt gerealiseerd. We kijken in dat verband met name naar de aanwezigheid van visie, ontwikkelingen, de relaties met de programma's en de doelstellingen die de gemeente wil realiseren. Wij constateren dat Nederweert met de begroting 2021 in ruime mate voldoet aan deze voorwaarden.

We kijken nu verder, om te bepalen of het beeld van de saldi wellicht enige aanvulling behoeft. We kijken naar een aantal zaken en ontwikkelingen die wellicht op termijn de financiële resultaten kunnen blijven of gaan beïnvloeden.

Risico's bij onderhoud aan kapitaalgoederen

In paragraaf 4.3 van dit rapport staan we uitgebreid stil bij de afzonderlijke kapitaalgoederen. Nederweert dient in deze paragraaf aan te geven of het door de raad gekozen kwaliteitsniveau financieel vertaald is in de begroting en meerjarenraming. Er is (meerjarige) financiële informatie opgenomen maar wij adviseren indien er verschillen zijn tussen de onderhoudsbedragen die zijn opgenomen in de plannen (behorende bij het gekozen kwaliteitsniveau) en de daadwerkelijke bedragen in de begroting een toelichting op te nemen waarin de verschillen worden verklaard.

Het is voor ons als toezichthouder op dit moment niet duidelijk of de gekozen kwaliteitsniveaus van de plannen financieel vertaald zijn in de begroting en meerjarenraming. De gemeente heeft aanvullend toegelicht dat er op basis van het vastgesteld kwaliteitsniveau bij alle kapitaalgoederen voldoende (meerjarige) financiële middelen zijn opgenomen. Ook is er volgens Nederweert bij elk kapitaalgoed géén sprake van achterstallig onderhoud.

Voor het verkrijgen van een meerjarige uitspraak merken wij in zijn algemeenheid op dat de plannen één keer in de vier/vijf jaar geactualiseerd moeten worden. Dat betekent dat elke raad één keer in de vier/vijf jaar iets van de plannen kan vinden. In het Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader 'GTK 2020 Gemeenten' is bepaald dat een recent plan maximaal vijf jaar oud mag zijn ten opzichte van het verslagleggingsjaar.

Wij vertrouwen erop dat de verouderde plannen (onder andere wegen en openbare verlichting) in 2021 worden geactualiseerd zodat de raad het kwaliteitsniveau kan bepalen en de financiële vertaling daarvan in de begroting wordt opgenomen.

COVID-19

Ook de begroting 2021 zal op vele plekken door de COVID-19-pandemie worden beïnvloed. Er zullen extra lasten ontstaan en bepaalde structurele baten zullen dalen. Het Rijk heeft met de VNG afspraken gemaakt over compensatie hiervoor. Dit heeft zich tot nu toe vooral gericht op 2020, maar ook voor 2021 zijn al afspraken gemaakt en zullen verdere afspraken volgen.

Naar verwachting zullen in 2021 de effecten op de economie meer zichtbaar worden en zal dus ook de begroting van gemeenten op de taakvelden die daar verband mee houden, (meer) worden geraakt. De begroting 2021 van de Limburgse gemeenten en dus ook van Nederweert laat zien dat de gemeenten zich hier goed van bewust zijn. Tegelijkertijd is er een grote onzekerheid over wat het concreet gaat betekenen. Dat vertaalt zich vaak in het achterwege blijven van aanpassingen van bestaande ramingen of het opvoeren van nieuwe ramingen. De saldi van 2021 zijn dan ook meestal weinig beïnvloed door COVID-19. Afgezien van de onzekerheid wordt daarvoor vaak verwezen naar de vijf informatierondes van compensatie door het Rijk voor extra lasten en gederfde baten in 2020 en 2021. De begroting 2020 is daardoor niet buitensporig belast. Gemeenten verwachten dat deze lijn ook in 2021 wordt doorgetrokken.

In de aanbiedingsbrief en de begroting 2021 is uitgebreid ingegaan op de Corona-epidemie. Welke impact het heeft op de inwoners van Nederweert, de communicatie naar de inwoners, ondernemers, verenigingen en corona in relatie met ondernemers, verenigingen en de gemeente zelf.

Verder is opgenomen welke middelen de gemeente als voorschot heeft ontvangen in de septembercirculaire 2020 vanuit de eerste twee tranches met compensatiemaatregelen. Dit betreft vooral een compensatie vanwege extra kosten voor toezicht en handhaving, inkomensvoorzieningen, inkomstenderving bij leges en exploitatietekorten bij de sociale werkvoorziening.

Daarnaast is in het kader van de Tozo-regeling voor 2020 een uitkering ontvangen van € 3,26 miljoen. Hiervan is tot op heden € 1,1 miljoen uitgegeven.

Zolang de pandemie heerst, zal er onzekerheid blijven bestaan over de effecten, ook voor de begroting van de gemeente. Een continue monitoring en administratie van extra lasten en gederfde baten door COVID-19 zijn tot het einde van de pandemie noodzakelijk.

De gevolgen van de pandemie voor de economie zijn groot, maar ook hier voor geldt dat er grote onzekerheid bestaat over de doorwerking daarvan naar de begroting van de gemeente.

Sociaal domein

De financiële problemen worden bij veel gemeenten veroorzaakt door de in 2015 gedecentraliseerde taken in het sociaal domein. Na zes jaar zijn die problemen in het algemeen groter dan ooit. Bij de voorbereiding van de begroting 2021 zagen veel gemeenten dat de tekorten in het sociaal domein groter en groter werden. Vaak leidde dit ook tot begrotingstekorten.

Oplossingen voor de financiële problemen zoeken gemeenten steeds meer in een versterking van de sturing van het beleidsterrein. Daarbij worden verschillende manieren gekozen om meer grip op het sociaal domein te krijgen.

Daarbij wachten gemeenten niet op resultaten van de druk op het Rijk om structureel meer geld voor het sociaal domein beschikbaar te stellen. Wel lijkt het erop dat extra rijks gelden onmisbaar zijn om het probleem sneller en structureel op te lossen.

Als financieel toezichthouder vinden we het belangrijk dat de financiële problemen van het sociaal domein worden aangepakt en opgelost, dat het structureel gebeurt en dat gemeenten meer grip krijgen en houden op de ontwikkelingen in het sociaal domein.

Voor de lasten in het sociaal domein, en in het bijzonder de Jeugdzorg, is het onderzoek van AEF naar de structurele ontwikkeling van de lasten in de Jeugdzorg van belang. Dit onderzoek is naar de Tweede Kamer gestuurd en laat zien dat de gemeenten tussen € 1,6 en € 1,8 miljard per jaar meer aan jeugdzorg uitgeven dan zij via het gemeentefonds daarvoor van het Rijk krijgen. Dit rapport ligt bij de kabinetsformatie op tafel. De oplossing van dit probleem moet de oplossing van andere vragen mogelijk maken. In dit verband loopt er ook een onderzoek naar de financiële positie van gemeenten, dat in februari 2021 moet zijn afgerond. Bij de afronding van ons onderzoek was er nog geen informatie beschikbaar over de daarover bij de kabinetsformatie genomen besluiten.

Nederweert heeft een apart programma Sociaal domein met als missie: iedereen telt mee, doet mee en draagt bij naar eigen kracht. De zelfredzaamheid van de inwoners als individu en als collectief is groot(s). Er wordt gehandeld vanuit het gedachtegoed van positieve gezondheid, waarbij wordt uitgegaan van het vermogen van de inwoners om om te gaan met de fysieke, emotionele en sociale uitdagingen van het leven. En daarop zoveel mogelijk eigen regie te voeren. Deze missie sluit aan bij de kernboodschap van het regionale Beleidsplan Sociaal Domein 2020-2023.

Het gemeentefonds

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

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

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

Het accres is in verband met de coronapandemie in 2020 en 2021 bevroren op het niveau zoals in de meicirculaire 2020 is opgenomen.

De werking van de koppeling van rijksuitgaven en gemeentefonds is recent geëvalueerd. De werkgroep die dit heeft gedaan, heeft geen duidelijk advies uitgebracht. Ook over deze normeringssystematiek zal bij de kabinetsformatie toch een besluit worden genomen. Hoe is meer stabiliteit te bereiken terwijl er ook sprake blijft van een duidelijke en actuele koppeling tussen rijksuitgaven en het gemeentefonds? En hoe wordt de koppeling in 2022 na de bevroering in 2020 en 2021 hersteld?

Sinds 2015 heeft ook de uitputting van het BTW-Compensatiefonds (BCF) gevolgen voor de algemene uitkering. Moet er uit het BCF meer BTW aan gemeenten (en provincies) worden gecompenseerd dan er in het BCF zit, dan wordt het tekort aan het gemeentefonds (en provinciefonds) onttrokken. Omgekeerd

gaat een overschot bij het BCF naar het gemeentefonds (en provinciefonds). Vanaf 2019 wordt de eerste raming van de uitputting van het BCF alleen voor het lopende jaar in de septembercirculaire opgenomen. Bij een geraamde onderuitputting van het BCF gaat de raming van de algemene uitkering van het lopende jaar omhoog. In de meicirculaire van het jaar daarna vindt de afrekening plaats en wordt het verschil met de raming uit de septembercirculaire via de algemene uitkering van het dan lopende jaar verrekend. Tot nu toe is er steeds sprake van onderuitputting en worden er dus bedragen aan de algemene uitkering toegevoegd. Maar met de uitzondering van de uitkering BCF 2019 in 2020 komt de afrekening altijd lager uit dan de raming en wordt de algemene uitkering in het jaar erna dus verlaagd.

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

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

Op dit moment is de totale aanpassing van het verdeelmodel van de algemene uitkering actueel. Per 2023 moet er een totaal nieuw verdeelmodel ingevoerd worden. Er komt een ingroeipad, dat in verband met de soms (zeer) aanzienlijke herverdeeleeffecten van de voorstellen, nu op 4 jaar is gesteld. Daarbij is het maximale herverdeel voor of nadeel maximaal € 15 per inwoner per jaar. Wat er gebeurt met voor- of nadelen die groter zijn dan € 60 per inwoner is nog niet duidelijk. Ook over dit nieuwe verdeelmodel moeten bij de kabinetsformatie besluiten worden genomen.

Het toegenomen belang van de algemene uitkering dwingt de gemeente de mutaties steeds goed in beeld te hebben. Beheersing is voor afzonderlijke gemeenten niet mogelijk. Wel is na te gaan of beperking van de risico's een mogelijkheid is.

Omgevingswet

In 2022 wordt de Omgevingswet ingevoerd. De impact van de Omgevingswet is groot; het vraagt aandacht bij de ontwikkeling van bestuurlijke visies en plannen, de werkprocessen veranderen en de organisatie moet daarop aangepast worden. Gemeenten zijn gewend om in de planvorming voor de leefomgeving te werken vanuit eigen, specifieke afwegingskaders. De Omgevingswet dwingt tot een meer integrale afweging. Er zijn nog tal van ingewikkelde knopen door te hakken. Denk aan het organiseren van regionale samenwerking, het regelen van budgetten, scholing en training, eventuele organisatieaanpassingen en de proceduretijd die sowieso gemoeid is met het opstellen van ruimtelijke plannen.

Wij zien dat de nodige betrokken partijen volop bezig zijn met de voorbereidingen. 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 2022 de Omgevingswet in te voeren met de bijbehorende budgetten.

Duurzaamheid

De komende jaren ligt er een enorme opgave om Nederland duurzaam te maken. Tegengaan van klimaatverandering, aanpassen aan de gevolgen van klimaatverandering en een overgang naar een circulaire economie zijn hierbij essentieel. Verduurzamen van Nederland is daarbij de opdracht. Heel

Nederland is aan zet. Om dat te realiseren is een samenhangende visie en aanpak per regio belangrijk. De verdeling van bevoegdheden tussen Rijk en decentrale overheden moet elkaar niet in de weg zitten, maar juist versterken. Inhoudelijke afspraken waar ook bedrijfsleven en maatschappelijke partijen verantwoordelijkheid voor dragen, zijn vastgelegd in het Klimaatakkoord. Een duurzaam Nederland vereist een fundamentele verandering in denken en doen.

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

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

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

Financiële effecten uit de paragrafen

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

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

Tabel 3.1.2 Financiële effecten uit de paragrafen

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

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

Uit de tabel blijkt dat er in de paragrafen geen opvallende bijzonderheden zijn die het beeld van de financiële positie sterk kunnen beïnvloeden. Indien er sprake was van een probleem of risico dat financieel niet goed is opgenomen in de begroting en/of meerjarenraming, was dit aangegeven met een somber kijkend gezichtje.

Er wordt neutraal en positief gescoord. In de meerjarenraming wordt bij de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen, bedrijfsvoering en verbonden partijen neutraal gescoord. Dit betekent dat in desbetreffende paragrafen (meerjarig) financieel inzicht ontbreekt c.q. dit inzicht onvoldoende transparant is. 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 jaarresultaten 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 tabel 3.1.3 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	2.171	2.036	378	243	869

De resultaten bij de jaarrekeningen worden veroorzaakt doordat er meer incidentele onvoorziene voordelen dan incidentele onvoorziene nadelen zijn ontstaan. De uitschieter in 2016 is ontstaan door een fors overschot op de drie decentralisaties (jeugd, WMO en participatie).

Daar waar de vorige jaarrekening (2016) een fors overschot liet zien op de drie decentralisaties is in 2017 sprake van een tekort. Het hoge rekeningresultaat in 2017 is opgebouwd uit diverse beleidsonderdelen. Het devies van het college is 'sober en doelmatig'. Dit verklaart een stuk het aanzienlijke overschot op personeel en salarissen. Ook op andere terreinen zoals de WMO oude stijl (beleidstaken die worden uitgevoerd voor de 3 D's), OZB-inkomsten, overhead en openbaar groenonderhoud, zijn incidentele meevallers ontstaan.

Het positieve resultaat in 2020 is de optelsom van de resultaten op de diverse programma's en producten en bestaan uit zowel positieve als negatieve afwijkingen ten opzichte van de vastgestelde begroting. Voorgesteld wordt om in samenspraak met de Stichting Limburgs Landschap een plan te ontwikkelen om 5,5 hectare bos aan te leggen en hiervoor € 36.000 van het rekeningresultaat te bestemmen. De rest van het rekeningresultaat € 832.618 toe te voegen aan de algemene reserve.

Nu gaan we in deze paragraaf nog in op het wettelijk toetspunt voor de financiële uitkomst van de begroting en meerjarenraming.

Indicatoren voor evenwicht

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

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

Structureel en reëel evenwicht voor het begrotingsjaar

Structureel en reëel evenwicht is in de huidige Gemeentewet / Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader 'GTK 2020 Gemeenten' 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 Nederweert aan deze voorwaarde voldoet in het 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 deze situatie in Nederweert geldt.

Structureel en reëel evenwicht voor de meerjarenraming

Beoordeling: goed

3.2. Analyse vermogen

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

Conclusie

Nederweert gaat uit van een gezonde (schuldenvrije) gemeentelijke huishouding en gaat geen leningen aan.

Beleidsuitgangspunten voor reserves en voorzieningen heeft de raad vastgesteld in de nota Reserves en voorzieningen uit 2018 die, conform de financiële verordening, één keer in de vier jaar is geactualiseerd.

In de nota is een relatie gelegd met het weerstandsvermogen.

De gemeente voldoet aan de eisen die het BBV stelt en aan de bepalingen uit de financiële verordening. In de begroting 2021 is het overzicht reserves en voorzieningen opgenomen dat inzicht biedt in de stand van de reserves en voorzieningen per 1 januari voor de jaren 2021 tot en met 2024 met de jaarlijkse toevoegingen en onttrekkingen. Bij de voorzieningen zijn ook nog de jaarlijkse rentebijdragen vermeld.

In de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing is opgenomen dat in Nederweert sprake is van een meerjarig robuust financiële gemeente.

Het totaalbedrag aan reserves en voorzieningen laat de komende jaren een dalende lijn zien. Deze dalende lijn ontstaat met de name door de onttrekking aan de bestemmingsreserves met een dekkingsfunctie (reserve N266-N275).

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- verwijst bij de financiële begroting naar de actuele nota Reserves en voorzieningen en neem de belangrijkste uitgangspunten van deze nota op;
- leg in het overzicht reserves en voorzieningen een concrete relatie met de programma's van de begroting waarin reserves een rol spelen;
- ga in de begroting inhoudelijk in op de vermogenspositie en de toekomstige ontwikkelingen.

Waarom onderzoek naar vermogen?

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

Voor gemeenten is, vanwege het inkomensbestedend karakter voor realisatie van maatschappelijke doelen, de exploitatie het belangrijkste. Het vermogen is secundair. Toch is een juist inzicht in de gemeentelijke vermogenspositie belangrijk om de financiële positie te kunnen beoordelen. Hoe gaat de gemeente Nederweert om met haar reserves en voorzieningen? Beschikt zij over voldoende weerstandscapaciteit om eventuele tegenvallers op te vangen?

Onderzoek en bevindingen

In deze paragraaf kijken we naar het beleid van de gemeente met betrekking tot reserves en voorzieningen en de omvang van de reserves en voorzieningen over een wat langere periode. De ontwikkeling van de reserves en voorzieningen van de afgelopen jaren zijn belangrijk en de verwachting is met name van belang voor de meerjarige uitspraak.

In het coalitieakkoord is aangegeven dat Nederweert uitgaat van een gezonde (schuldenvrije) gemeentelijke huishouding en geen leningen aangaat.

De nota Reserves en voorzieningen als onderdeel van de Kadernota 2019-2022 is begin juli 2018 door de raad vastgesteld. Nederweert actualiseert de nota conform de financiële verordening eens in de vier jaar. Deze nota dient de vorming en besteding van reserves en voorzieningen te behandelen. Ook moet bij een voorstel voor het instellen van een bestemmingsreserve voor een investeringsvoornemen minimaal worden ingegaan op het specifieke doel, de voeding, de maximale hoogte van de reserve en de maximale looptijd.

Ook is bepaald dat in de beleidsbegroting, financiële begroting, jaarverslag en de jaarrekening geen toerekening van rente plaatsvindt over de reserves en voorzieningen aan de taakvelden indien er geen sprake is van externe financiering

De nota beschrijft de stand van zaken van de reserves en voorzieningen, waarbij het volgende wordt behandeld:

- inzicht in het nut en de noodzaak van de gevormde reserves en voorzieningen;
- inzicht in de financiële positie van de gemeente;
- bevordering van de afwegingsfunctie van de raad.

Verder is in de nota opgenomen dat de dekkingsvoorstellen van de incidentele kosten die het gevolg zijn van de voorstellen uit de jaarrekening 2017, de 1^e Bestuursrapportage 2018 en de Kadernota 2019-2022 zijn verwerkt.

Nederweert heeft onder andere de volgende beleidsuitgangspunten (spelregels) ten aanzien van de reserves en voorzieningen bepaald:

- het instellen van nieuwe reserves en voorzieningen gebeurt door een besluit van de raad;
- beheerplannen welke gerelateerd zijn aan voorzieningen worden periodiek geactualiseerd;
- het de verantwoordelijkheid is van de raad om een uitspraak te doen over het weerstandsvermogen. De algemene reserve maakt onderdeel uit van de weerstandscapaciteit, waarbij een norm voor het weerstandsvermogen is bepaald van 1,0;
- toevoegingen en onttrekkingen aan risicovoorzieningen, ingesteld op basis van artikel 44 lid 1a en 1b, komen ten laste c.q. ten gunste van de algemene reserve;
- vrijval van de algemene reserve woningbouwexploitatie en de algemene reserve industrieterreinexploitatie, als gevolg van wijziging van het risicoprofiel, worden ten gunste van de algemene reserve gebracht;
- het vrijvallen van reserves en voorzieningen komt ten gunste van de algemene reserve;
- toevoegingen en onttrekkingen aan de algemene reserve zijn alleen geoorloofd door een afzonderlijk raadsbesluit;
- tekorten en overschotten in het kader van de drie decentralisatiebudgetten worden verrekend met de reserve drie decentralisaties;

- het rekeningsaldo wordt toegevoegd aan de algemene reserve.

Tot slot van de nota is per in gebruik zijnde reserve en voorziening volgens een vast format inzicht geboden in het nummer van de reserve, naam, type, functie, doel, voeding, saldo per 1-1-2018, verantwoordelijke, minimale omvang, gewenste omvang, bestedingsplan/onderhoudsplan, risico's, nadere toelichting, programma van begroting en het overschot/tekort binnen gewenste omvang. Aansluitend is in een tabel het verloop van de reserve en voorziening weergegeven met de jaarlijkse toevoegingen en onttrekkingen gespecificeerd voor de jaren 2018-2022.

De strategische stuurinformatie beoordelen wij gemiddeld als voldoende. De begroting kan verder verbeterd worden door een verwijzing op te nemen naar de actuele nota Reserves en voorzieningen en een samenvatting van de belangrijkste uitgangspunten uit deze nota. Ook is het belangrijk in het overzicht reserves en voorzieningen concrete relaties te leggen met de programma's van de begroting.

Volgens het BBV dient de begroting inzicht te geven in de stand en het verloop van de reserves en voorzieningen. Nederweert geeft dit inzicht bij de begroting en jaarrekening.

In de begroting 2021 wordt de stand per 1 januari voor de jaren 2021 tot en met 2024 inclusief de jaarlijkse toevoegingen en onttrekkingen weergegeven. Bij de voorzieningen zijn ook nog de jaarlijkse rentebijdragen vermeld. Er is geen rente over het eigen vermogen gerekend en er zijn geen leningen.

Hoewel in het BBV vooralsnog de mogelijkheid blijft bestaan om een rentevergoeding (of een vergoeding voor de inflatie) over het eigen vermogen en de voorzieningen te berekenen en deze door te belasten aan taakvelden, adviseert de commissie BBV (notitie Rente; juli 2016), vanwege het verlangde inzicht, de eenvoud en transparantie deze systematiek niet (meer) toe te passen.

Verder is in de begroting 2021 een overzicht met investeringen met een economisch en in de openbare ruimte met een maatschappelijk nut opgenomen voor de jaren 2021-2024 die per programma zijn weer gegeven. Ook is een relatie gelegd tussen de investeringen en de reserves die voor een investering zijn ingezet.

Gelet op bovenstaande bevindingen beoordelen wij de tactische en operationele stuurinformatie gemiddeld goed. Wij adviseren in het overzicht reserves en voorzieningen een concrete relatie te leggen met de programma's van de begroting. Het in de begroting ingaan op de algehele ontwikkeling van de vermogenspositie zowel wat het verleden betreft als voor de toekomst verhoogt de informatiewaarde.

In de tabellen 3.2.1 en 3.2.2 kijken we terug en vooruit naar het verloop van de algemene reserves, bestemmingsreserves en voorzieningen. In de eerste tabel zijn de rekeningcijfers in beeld gebracht per 31 december voor de jaren 2016 tot en met 2019.

In tabel 3.2.2 zijn de begrotingscijfers per 1 januari 2021 tot en met 2024 opgenomen.

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

Jaar	R2016	R2017	R2018	R2019
Algemene reserves	4.716	15.775	18.240	17.908
Bestemmingsreserves	17.918	11.163	10.278	10.030
Gerealiseerd resultaat	2.171	2.036	378	243
Voorzieningen	14.164	18.211	16.454	17.690
Totaal	38.969	47.185	45.350	45.871

Over het verloop van de reserves en voorzieningen volgens de jaarrekeningen 2016-2019 constateren wij het volgende:

- de algemene reserves bestaat uit de algemene reserve, algemene reserve woningbouwexploitatie en de algemene reserve industrieterreinexploitatie;
- het totaal aan reserves en voorzieningen laat in de periode 2016-2019 een licht schommelend verloop zien;
- de forse toename van de algemene reserves in 2017 is het gevolg van de toevoeging van het:
 1. het rekeningresultaat 2016 ad € 1,3 miljoen en € 6,2 miljoen door verschuiving van bestemmingsreserves naar de algemene reserve;
 2. de winstneming van complex Merenveld ad € 1,5 miljoen en complex Hoebenakker ad € 2,1 miljoen;
- de voorzieningen blijven in de periode 2016-2019 vrij constant. De toename in 2017 wordt veroorzaakt doordat met name in de voorziening algemene dienst veel meer wordt gestort dan onttrokken aan de voorziening.

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

Jaar	B2021	B2022	B2023	B2024
Algemene reserves	16.952	17.083	17.851	18.485
Bestemmingsreserves	8.035	7.143	6.251	2.085
Voorzieningen	19.989	19.422	17.615	16.104
Totaal	44.976	43.648	41.717	36.674

Over het verloop van de reserves en voorzieningen volgens de begroting 2021 en de meerjarenraming 2022-2024 constateren wij het volgende:

- de algemene reserves bestaat uit de algemene reserve, algemene reserve woningbouwexploitatie en de algemene reserve industrieterreinexploitatie;
- het totaal aan reserves en voorzieningen neemt in de periode 2021-2024 af met afgerond 18,5%;
- de algemene reserves neemt de komende jaren toe. De toename van de algemene reserves in 2024 is met name het gevolg van een toevoeging aan de algemene reserve van afgerond € 608.000 als gevolg van het rekeningresultaat 2023;
- de bestemmingsreserves nemen af als gevolg van met name de onttrekkingen aan reserves die een dekkingsfunctie hebben. De forse afname in 2024 ontstaat door met name de onttrekking van € 4,1 miljoen aan de reserve N266-N275;
- de afname bij de voorzieningen is het gevolg van grotere onttrekkingen dan stortingen.

In aanvulling op de cijfers in de jaarrekening 2016-2019 en de begroting 2021 inclusief de meerjarenraming 2022-2024 staan we kort stil bij de bruteringsreserves.

Bruteringsreserves

Nederweert heeft vier bruteringsreserves gevormd om kapitaallasten van gedane investeringen te dekken. Dit zijn de reserves: fusieschool de Kerneel, N266-N275, langzaamverkeersbrug N266-kanaal en bouwkosten Bs De Schrank.

Per 1 januari 2021 bedragen deze bruteringsreserves in totaliteit afgerond € 5,7 miljoen.

Voor 2021 betekent dit dat in totaliteit afgerond 70,7% van de bestemmingsreserves is geblokkeerd zodat € 2,3 miljoen resteert voor een eventueel andere bestemming door de raad.

3.3. Analyse stuurinformatie

Conclusie

De stuurinformatie voor de raad om te sturen op strategisch niveau scoort gemiddeld voldoende en op tactisch en operationeel niveau gemiddeld goed. Nederweert beschikt hiermee over belangrijke instrumenten om financieel in control te zijn. Bij de afzonderlijke hoofdstukken zijn aanbevelingen opgenomen om de stuurinformatie op onderdelen te verbeteren.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- de strategische stuurinformatie kan verbeterd worden door in de paragrafen een relatie te leggen met het coalitieprogramma en/of Strategische agenda en de belangrijkste uitgangspunten op te nemen. Deze informatie kan worden aangevuld door meer relaties te leggen met de programma's van de begroting;
- de tactische informatie kan verder worden verbeterd door meer aan de eisen te voldoen van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV);
- de operationele informatie kan verbeterd worden door op onderdelen meer (meerjarige) cijfermatige informatie op te nemen aangevuld met een toelichting;
- in de paragrafen 3.1, 3.2 en 4.1 tot en met 4.7 zijn specifieke aanbevelingen opgenomen met betrekking tot de stuurinformatie voor alle drie de niveaus.

Stuurinformatie

Oordeel strategisch: voldoende

Oordeel tactisch: goed

Oordeel operationeel: goed

Waarom onderzoek naar stuurinformatie?

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

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

Onderzoek en bevindingen

Ons onderzoek richt zich op randvoorwaarden om in control te kunnen zijn. Dit doen we, door met name te kijken naar de drie informatieniveau: strategisch, tactisch en operationeel. De raad stelt de kaders op basis van een visie en op basis van interne en externe ontwikkelingen. Dit gebeurt met de gemeentelijke programmabegroting, kadernota's en andere 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. Zo kan de gemeente beslissingen nemen, die betrekking hebben op het toewijzen van middelen, vaststellen van procedures, budgetten en de beoordeling ervan. De informatiebehoefte wordt bepaald, door de informatie die nodig is, om doelstellingen haalbaar te maken. Dat gebeurt doorgaans met verordeningen, paragrafen en programma's.

Om uiteindelijk de juiste beslissingen te kunnen nemen, of om bijsturing te kunnen geven, zijn vaak meer detaillistische gegevens nodig. Kwaliteit en tijdigheid van deze informatie zijn belangrijk en moeten afgestemd zijn op de informatie die nodig is om de juiste beslissingen te kunnen nemen in lijn met de doelstellingen van de programmabegroting. Dit is informatievoorziening op operationeel niveau. In ons onderzoek gaat de aandacht met name uit, naar die onderwerpen die voor sturing op de financiële positie belangrijk zijn en bovendien bij elke gemeente voorkomen.

Aan het begin van deze paragraaf is de totale gemiddelde beoordeling weergegeven. Nederweert scoort op strategisch niveau gemiddeld voldoende en op tactisch en operationeel niveau gemiddeld goed. In onderstaande tabel zijn de afzonderlijke scores van de stuurinformatie samengevat weergegeven.

Tabel 3.3.1 Resultaten onderzoek stuurinformatie begroting 2021

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

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

Uit de tabel blijkt dat de stuurinformatie op strategisch niveau drie keer met goed en zes keer met voldoende is beoordeeld. De strategische stuurinformatie kan verbeterd worden door in de paragrafen een relatie te leggen met het coalitieprogramma en/of Strategische agenda en de belangrijkste uitgangspunten op te nemen. Deze informatie kan worden aangevuld door meer relaties te leggen met de programma's van de begroting;

De stuurinformatie op tactisch niveau laat zes keer goed en drie keer voldoende zien. De tactische stuurinformatie kan verbeterd worden door op onderdelen meer aansluiting te zoeken bij de eisen die het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) stelt.

Op operationeel niveau scoort Nederweert zeven keer goed en twee keer onvoldoende. Wij vragen bijzondere aandacht bij de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen en bedrijfsvoering voor het opnemen van (meerjarige) cijfers aangevuld met tekstuele toelichting. In de paragrafen 3.1, 3.2 en 4.1 tot en met 4.7 zijn specifieke aanbevelingen opgenomen met betrekking tot de stuurinformatie voor alle drie de niveaus.

3.4. Analyse Wet- en regelgeving

Conclusie

Nederweert voldoet voor wat betreft de termijn van inzending voor de begroting 2021 en de jaarrekening 2019 aan de wetgeving.

De gemeente past het BBV gemiddeld goed toe. Op onderdelen zijn verdere verbeteringen mogelijk zodat aan de voorschriften wordt voldaan. Hiermee wordt ook de transparantie en de informatiewaarde vergroot. In hoofdstuk 4 zijn bij de afzonderlijke paragrafen aanbevelingen opgenomen.

De raad heeft drie verordeningen op basis van de artikelen 212, 213 en 213a Gemeentewet vastgesteld. Nederweert past de verordeningen gemiddeld goed toe. Uit aanvullende informatie van de gemeente blijkt dat er op dit moment geen 213a-onderzoeken worden uitgevoerd.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- biedt de raad alle verordeningen en nota's één keer per raadsperiode aan ter behandeling en vaststelling;
- breng de begroting verder in overeenstemming met het BBV. In de verschillende paragrafen van de hoofdstukken 3 en 4 hebben we aanbevelingen gedaan over de toepassing van het BBV;
- voldoe aan de verordening 213a Gemeentewet en rapporteer, conform de verordening, in de paragraaf bedrijfsvoering van de begroting en jaarstukken over de 213a-onderzoeken.

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 Nederweert, 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 Nederweert vastgesteld op 3 november 2020 en hebben Gedeputeerde Staten op 9 november 2020 ontvangen. De jaarrekening 2019 is op 7 juli 2020 vastgesteld en hebben wij op 9 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 dient te worden gestuurd.

Nederweert 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. De gemeente voldoet hieraan.

Termijnen Beoordeling: goed
--

BBV

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

Het BBV bevat daarom een aantal uitgangspunten en kwaliteitseisen. De vormgeving van de planning- en controlproducten wordt echter grotendeels aan de gemeenten overgelaten. Elke gemeente moet zelf bepalen met welke invulling van de begroting zij in haar situatie het best de BBV-kwaliteitseisen realiseert.

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

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

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

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

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

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

Op deze plaats zijn we meer in detail dan in de paragrafen van hoofdstuk 3 en 4 nagegaan of de begroting 2021 van Nederweert conform de relevante bepalingen uit het BBV is opgesteld. We hebben de volgende afwijkingen vastgesteld zonder uitputtend te willen zijn:

- artikel 12, lid 2b en c. Neem in de paragraaf bij de financiële overzichten een toelichting op waarin de afwijking wordt verklaard als er verschillen zijn tussen de onderhoudsbedragen die zijn opgenomen in de plannen (behorende bij het gekozen kwaliteitsniveau) en de daadwerkelijk bedragen;
- artikel 17c en e. Het overzicht van baten en lasten in de begroting bevat het overzicht van de geraamde algemene dekkingsmiddelen, de geraamde kosten van de overhead, het geraamde bedrag van de heffing voor de vennootschapsbelasting en het geraamde bedrag voor onvoorzien. In het overzicht komen de volgende benamingen niet overeen met het BBV:
 - het geraamd resultaat voor bestemming moet zijn 'het geraamde saldo van baten en lasten' en het geraamd resultaat na bestemming moet zijn 'het geraamde resultaat';
- artikel 20, lid 2a. Bij de uiteenzetting van de financiële positie en de toelichting moeten aandacht besteed zijn aan de jaarlijks terugkerende arbeidskosten gerelateerde verplichtingen van vergelijkbaar volume. Deze informatie ontbreekt;
- artikel 23, lid b. De toelichting op de meerjarenraming dient bij het overzicht van de geraamde incidentele baten en lasten per programma ook de belangrijkste posten te specificeren. Deze informatie ontbreekt;
- artikel 23, lid c. De meerjarenraming vraagt voor de ontwikkeling van het EMU-saldo voor de drie jaren volgend op het begrotingsjaar. De informatie voor het laatste jaar van de meerjarenraming ontbreekt (2024).

Samenvattend concluderen wij dat Nederweert gemiddeld goed scoort voor de toepassing van het BBV.

BBV Beoordeling: goed
--

Naast de algemeen geldende kaders die gesteld zijn in de Gemeentewet en het BBV heeft Nederweert specifieke kaders bepaald in de verordeningen ex artikel 212, 213 en 213a Gemeentewet. De raad heeft op 16 maart jl. de verordeningen 212, 213 en 213a Gemeentewet geactualiseerd en vastgesteld. Wij hebben in dit onderzoek de 'oude' verordeningen toegepast.

Financiële verordening ex artikel 212 Gemeentewet

Op 19 december 2017 heeft de raad de financiële verordening vastgesteld. In deze verordening zijn de uitgangspunten uitgewerkt voor het financieel beleid, het financieel beheer en de financiële organisatie. De raad bepaalt hiermee de strategische kaders voor de financiële huishouding van de gemeente. Voor de gemeente en voor dit onderzoek is deze verordening van groot belang. In de afzonderlijke hoofdstukken van hoofdstuk 3 en 4 is bekeken hoe Nederweert het desbetreffende 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.

Voor het financiële beheer zijn de bepalingen in de verordening over de administratieve organisatie en de interne controle van groot belang.

De gemeente heeft daar ook in de praktijk veel aandacht voor. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de goedkeurende verklaring van de accountant voor de rechtmatigheid.

Volgens de financiële verordening bestaat de cyclus naast de begroting en de jaarrekening uit twee tussentijdse rapportages. Hiervan is aangegeven dat het college de raad informeert middels een Bestuursrapportage over de realisatie van de begroting van de gemeente van het lopende boekjaar. Op 7 juli 2020 is de 1^e Bestuursrapportage 2020 door de raad vastgesteld. Daarnaast heeft de raad op 16 december 2020 de 2^e Bestuursrapportage 2020 vastgesteld. Nederweert voldoet hiermee aan artikel 6 van de financiële verordening.

Volgens informatie van de gemeente wordt de financiële verordening in 2021 geactualiseerd.

Controleverordening ex artikel 213 Gemeentewet

De controleverordening van de gemeente Nederweert is op 13 maart 2018 vastgesteld. Met deze controleverordening heeft de raad de regels vastgelegd voor de controle op het financiële beheer en op de inrichting van de financiële organisatie.

De raad stelt voor de aanbesteding van de accountantscontrole het programma van eisen vast. In het programma van eisen zijn de toetspunten opgenomen voor de jaarlijkse accountantscontrole. Nederweert heeft voor de jaarrekening 2017 tot en met 2020 een goedkeurende verklaring omtrent getrouwheid en rechtmatigheid ontvangen. Dit is een signaal dat de processen in overeenstemming zijn met de financiële wet- en regelgeving.

Verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid ex artikel 213a Gemeentewet

Op 16 maart 2021 heeft de raad de verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid vastgesteld. Met deze verordening geeft de raad de kaders aan tot periodiek onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door het college gevoerde beleid en beheer.

In de verordening is bepaald dat het college periodiek op verzoek van de raad de doelmatigheid en doeltreffendheid onderzoekt van (onderdelen van) organisatie-eenheden van de gemeente en de uitvoering van taken door de gemeente. Daarnaast heeft het college de mogelijkheid om op basis van eigen initiatief onderzoeken uit te voeren indien daartoe aanleiding is.

In de paragraaf bedrijfsvoering van de begroting en jaarrekening dient gerapporteerd te worden over de voortgang van de onderzoeken. Wij constateren dat deze informatie in deze paragraaf ontbreekt. Verder moeten de uitkomsten van een onderzoek worden vastgelegd in een rapportage. Elke rapportage moet tenminste een analyse van de onderzoeksresultaten bevatten en indien nodig aanbevelingen voor verbeteringen. Op basis van de resultaten van ieder onderzoek stelt het college indien nodig een plan van verbetering op.

Uit aanvullende informatie van de gemeente blijkt dat er op dit moment geen 213a-onderzoeken worden uitgevoerd.

Rekenkamercommissie

De rekenkamercommissie als onafhankelijke onderzoekscommissie doet onderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van gemeentelijk beleid.

Nederweert heeft een eigen rekenkamercommissie. De huidige commissie bestaat uit drie externe leden, waaronder de voorzitter.

Het structurele budget voor de rekenkamer bedraagt in 2021 en volgende jaren ca. € 17.000.

Door de rekenkamercommissie Nederweert zijn vanaf de periode 2017 tot heden de volgende rapporten samengesteld:

- Onderzoek naar fusie Risse en Westrom (mei 2018);
- Ex ante onderzoek naar een afvalinzamelsysteem (oktober 2020);

- Doe mee onderzoek (2019);
- Onderzoek jeugdzorg met Leudal en Weert (2020).

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 Nederweert zijn te vinden in de volgende paragrafen:

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

4.1. Lokale heffingen

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

Conclusie

Kaderstelling voor de lokale heffingen is opgenomen in het coalitieakkoord en de paragraaf lokale heffingen van de begroting. In het coalitieakkoord 2018-2022 is aangegeven dat er naast een verantwoord uitgavenpatroon gekeken wordt naar mogelijkheden om de gemeentelijke inkomsten te verhogen, bijvoorbeeld door middel van de toeristenbelasting. De Onroerende zaakbelasting (OZB) wordt alleen jaarlijks met het inflatiepercentage aangepast. Het mag geen sluitpost van de begroting zijn. Dit zien we ook terug in de begroting 2021.

Volgens de paragraaf streeft de gemeente naar 100% kostendekking voor de afvalstoffenheffing en geldt voor de rioolheffing een stapsgewijze verhoging van het tarief naar 99% kostendekkendheid. De dekkingsgraad bedraagt volgens de begroting in 2021 voor de rioolheffing 90% en afvalstoffenheffing 98%.

Nederweert voldoet aan de eisen die het BBV stelt en aan de financiële verordening.

De paragraaf is uitgebreid en gestructureerd van opzet en bevat cijfermatige (meerjarige) informatie. Nederweert blijft met de lastendruk in 2021 voor eigenaren boven en huurders onder het gemiddelde van de Limburgse gemeenten (gebaseerd op het Belastingoverzicht 2021).

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- leg in de paragraaf een relatie met de uitgangspunten uit het coalitieakkoord;
- leg in de paragraaf een relatie met de relevante programma's van de begroting;
- geef inzicht in de ontwikkeling in de lastendruk van de omliggende gemeenten voor de meerjarenraming.

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

Nederweert heeft geen aparte nota lokale heffingen maar heeft beleidsuitgangspunten opgenomen in het coalitieakkoord en de paragraaf van de begroting. In het coalitieakkoord 2018-2022 is aangegeven dat:

- er naast een verantwoord uitgavenpatroon gekeken wordt naar mogelijkheden om de gemeentelijke inkomsten te verhogen, bijvoorbeeld door middel van de toeristenbelasting;
- de OZB alleen jaarlijks met het inflatiepercentage wordt aangepast. Het mag geen sluitpost van de begroting zijn;
- bij de hondenbelasting wordt uitgegaan van het principe 'de vervuiler betaald'.

In de paragraaf van de begroting zijn aanvullende uitgangspunten ten aanzien van de lokale heffingen opgenomen. Bepaald is dat:

- de OZB-tarieven met het inflatiepercentage worden aangepast. Hierbij wordt rekening gehouden met areaaluitbreiding als er sprake van is;
- voor de afvalstoffenheffing 100% kostendekkendheid geldt en voor de rioolheffing een stapsgewijze verhoging van het tarief naar 99% kostendekkendheid;
- de geldende tarieven voor de hondenbelasting worden gehandhaafd;
- de lijkbezorgingsrechten worden verhoogd conform indexering lasten algemene begraafplaats;
- bij de toeristenbelasting geen verhoging plaatsvindt.

Verder is aandacht besteed aan actuele ontwikkelingen waaronder corona, proceskosten en waarden op gebruikersoppervlakte. Ook is vermeld dat de BsGW vanaf 1 januari 2012 de belastingen, met uitzondering van de leges, lijkbezorgingsrechten en het rioolaansluitrecht, namens Nederweert heft en int.

De stuurinformatie op strategisch niveau beoordelen wij gemiddeld als goed. Met het coalitieakkoord en de paragraaf lokale heffingen van de begroting heeft er een duidelijke kaderstelling plaatsgevonden. De paragraaf kan verder verbeterd worden door in de paragraaf een relatie te leggen met de uitgangspunten uit het coalitieakkoord en concrete relaties te leggen tussen het beleid in de programma's en de paragraaf lokale heffingen van de begroting.

In de financiële verordening is bepaald dat het college jaarlijks een voorstel doet voor de hoogte van de gemeentelijke tarieven voor de rechten en leges.

Volgens het BBV moet de paragraaf lokale heffingen ten minste ingaan op:

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

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

In de paragraaf is het onderscheid tussen belastingen en rechten en heffingen toegelicht. Nederweert heeft drie belastingen (OZB, hondenbelasting en toeristenbelasting) en zes rechten en heffingen (rioolheffing, afvalstoffenheffing, reinigingsrechten, leges, lijkbezorgingsrechten en rioolaansluitrecht). De geraamde inkomsten, verdeeld over een aantal programma's uit het programmaplan worden voor de jaren 2021-2024 overzichtelijk weergegeven.

De beleidsuitgangspunten zijn in een tabel vermeld en op basis hiervan zijn de voorlopige tarieven voor 2021 van de lokale heffingen weergegeven, met uitzondering van de OZB-tarieven.

Ook is de berekening van de kostendekkendheid opgenomen van de rioolheffing, afvalstoffenheffing, leges, lijkbezorgingsrechten en hondenbelasting. Deze informatie voor de leges is weer verder uitgesplitst. Voor alle gevallen zijn de geraamde lasten en baten opgenomen en het dekkingspercentage. De kostendekkendheid bij de hondenbelasting is 504%. Nederweert heeft aanvullend toegelicht dat het hoge dekkingspercentage wordt veroorzaakt doordat uit efficiencyoverwegingen diverse kosten niet zijn toegeschreven naar het product hondenbelasting. De andere heffingen blijven onder de 100% kostendekkendheid (o.a. rioolheffing 90% en afvalstoffenheffing 98%). Nederweert voldoet niet aan de eigen aanvullende uitgangspunten die in de paragraaf zijn vermeld, namelijk dat de afvalstoffenheffing 100% kostendekkendheid bedraagt en voor de rioolheffing een stapsgewijze verhoging geldt van het tarief naar 99% kostendekkendheid. In 2020 was de rioolheffing ook 90%.

Ook wordt in de paragraaf informatie gegeven over kwijtschelding. Nederweert hanteert een kwijtscheldingsnorm van 100%. Kwijtschelding is mogelijk voor afvalstoffenheffing vast recht en weegrecht (max. € 70 per jaar) en voor de hondenbelasting 1^e hond. In 2021 wordt een afzonderlijke kwijtscheldingsregeling gemeentelijke belastingen opgesteld waarin is opgenomen voor welke heffingen je kwijtschelding kunt aanvragen.

Tot slot is in de paragraaf de lokale lastendruk 2020 opgenomen, gebaseerd op het provinciaal Belastingoverzicht 2020. Nederweert kent een zeer lage lokale lastendruk voor een huurder in vergelijking met andere Limburgse gemeenten. Ook zijn de gegevens voor 2020 vermeld van de top drie grootste inkomstenbronnen voor de gemeente en omliggende gemeenten (Echt-Susteren, Leudal, Maasgouw, Roerdalen, Roermond en Weert).

De tactische en operationele stuurinformatie beoordelen wij ook als goed. Nederweert voldoet aan de eisen die het BBV stelt en aan de financiële verordening. Verder is de paragraaf gestructureerd van opzet en bevat cijfermatige (meerjarige) informatie. De paragraaf zou verder verbeterd kunnen worden door bijvoorbeeld ook inzicht te geven in de ontwikkeling in de lastendruk van de omliggende gemeenten voor de meerjarenraming.

Belastingdruk 2021

De lastendruk 2021 van de OZB, de rioolheffing en afvalstoffenheffing kunnen we aan de hand van het Belastingoverzicht 2021 van de Provincie vergelijken met het Limburgse gemiddelde en met de lastendruk van de andere 30 Limburgse gemeenten.

Bij de eigenaren komt de lastendruk 2021 in Nederweert op € 828,24 uit. Het Limburgs gemiddelde is € 817,30. De gemeente staat daarmee op plaats 13 (op plaats 1 staat de gemeente met de hoogste lastendruk). Voor de huurders is de lastendruk 2021 in de gemeente € 186,96. In Limburg is dat voor 2021 gemiddeld € 353,97. Nederweert staat daarmee op plaats 29.

De lastendruk voor eigenaren ligt in 2021 in Nederweert boven het Limburgs gemiddelde en voor huurders onder het Limburgs gemiddelde.

4.2. Weerstandsvermogen en risicobeheersing

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

Conclusie

Nederweert heeft kaders voor risicomanagement bepaald in het coalitieakkoord, de nota Risicomanagement en de paragraaf van de begroting.

Begin 2018 heeft de raad de nota Risicomanagement vastgesteld. De gemeente gaat uit van een verantwoord risicomanagement met als uitgangspunt dat van ieder substantieel risico een inschatting wordt gemaakt van de financiële impact en van de kans van optreden. Dit betekent dat Nederweert een weerstandsvermogen (ratio) nastreeft van minimaal 1,0 (voldoende).

Risicomanagement maakt periodiek onderdeel uit van de planning- en controlcyclus. Jaarlijks worden bij de begroting en jaarstukken de weerstandscapaciteit en risico's geactualiseerd.

De gemeente beschikt over een systeem waar risico's inzichtelijk worden gemaakt, beheerd en gevolgd.

In de paragraaf zijn de weerstandscapaciteit, de risico's en de confrontatie tussen beide cijfermatig en schematisch in beeld gebracht. Voor 2021 is de ratio weerstandsvermogen berekend en komt uit op 7,00 (uitstekend). Meerjarig blijft de weerstandsratio nagenoeg constant met uitzondering van het jaar 2023 (3,13: uitstekend). De afname van de ratio is het gevolg van de verhoging van het risicoprofiel in verband met de voorgenomen investeringen in de N266/N275 en Kanaalzone.

Nederweert concludeert dat met de beschikbare omvang van de weerstandscapaciteit de risico's voldoende zijn afgedekt

Tot slot wordt in de paragraaf ingegaan op de financiële kengetallen die vanaf de begroting 2016 verplicht zijn voorgeschreven. Deze kengetallen zijn in een overzicht gegeven volgens de jaarrekening 2019, begroting 2020, begroting 2021 en de meerjarenraming 2022-2024. Vervolgens zijn de kengetallen toegelicht en is een beoordeling gegeven van de onderlinge verhouding van de financiële kengetallen en de financiële positie van de gemeente. Ook zijn de uitkomsten visueel gepresenteerd.

Nederweert voldoet aan de eisen die het BBV stelt en in de financiële verordening zijn geen aanvullende eisen gesteld. De paragraaf is gestructureerd van opzet en bevat meerjarige financiële informatie.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- pas de nota Risicomanagement aan op de praktijk en het GTK 2020 voor de onderdelen die behoren tot de incidentele en structurele weerstandscapaciteit;
- laat de raad beleid vaststellen voor stille reserves;
- om het inzicht verder te vergroten zou een toelichting op de ontwikkeling van de weerstandsratio ten opzichte van het vorig jaar gegeven kunnen worden.

Waarom onderzoek naar weerstandsvermogen en risicobeheersing?

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

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

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

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

Onderzoek en bevindingen

Volgens het BBV moet de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing ten minste ingaan op:

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

In het coalitieakkoord 2018-2022 is opgenomen dat de gemeente uitgaat van een verantwoord risicomanagement met als uitgangspunt dat van ieder substantieel risico een inschatting wordt gemaakt van de financiële impact en van de kans van optreden. Ook is opgenomen dat Nederweert een norm voor de ratio van het weerstandsvermogen hanteert van minimaal 1,0.

Deze uitgangspunten zien we terug in de nota Risicomanagement en de paragraaf van de begroting.

Nota Risicomanagement

Begin 2018 heeft de raad de geactualiseerde nota Risicomanagement vastgesteld. In deze nota is ingegaan op:

- de doelstellingen van de nota;
- de beheersing van risicomanagement waarbij ingegaan wordt op de risicobereidheid, de rollen en verantwoordelijkheden, het risicomanagementproces en de wijze waarop dit geborgd is in de planning en controlcyclus;

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

- de sturing van risicomanagement en hoe daar richting aan gegeven kan worden middels de weerstandscapaciteit en de ratio weerstandsvermogen.

Met de nota heeft de raad een streefwaarde (ratio) van minimaal 1,0 (voldoende) vastgesteld voor het weerstandsvermogen. Dit betekent dat voor alle risico's tenminste het gelijke bedrag aan middelen aanwezig moet zijn.

Periodiek wordt in de planning en controlcyclus aandacht geschonken aan de ontwikkeling van deze ratio. Als blijkt dat de ratio lager is dan de norm dan heeft de gemeente de volgende twee opties: weerstandscapaciteit verhogen en impact van de risico's verlagen. Het college zal dan een actieplan opstellen hoe om te gaan met de opgetreden risico's en de beschikbare weerstandscapaciteit. Onderscheid wordt gemaakt in incidentele en structurele weerstandscapaciteit en hierbij is aangegeven welke posten de gemeente rekent tot de weerstandscapaciteit.

In de paragraaf van de begroting is bij het onderdeel 'Beleid weerstandscapaciteit en risico's' een verwijzing opgenomen naar de nota Risicomanagement en is de ratio waar de gemeente naar streeft voor het weerstandsvermogen vermeld (1,0). Vervolgens is in een overzicht de incidentele en structurele weerstandscapaciteit berekend per 1 januari voor de jaren 2021-2024.

Tot de incidentele weerstandscapaciteit behoren volgens de paragraaf de:

- algemene reserve (2021: € 9,5 mln.);
- algemene reserve woningbouwexploitatie (2021: € 5,6 mln.);
- algemene reserve industrieterreinexploitatie (2021: € 1,7 mln.);
- onvoorziene uitgaven eenmalig (2021: € 0);
- onvoorziene uitgaven specifiek welzijn (2021: € 15.000);
- stille reserves (2021: € 0).

Wij constateren dat de componenten die onderdeel uitmaken van de weerstandscapaciteit niet overeenkomen met de onderdelen zoals bepaald in de nota Risicomanagement. Volgens de nota moet de algemene reserve industrieterreinexploitatie niet worden meegerekend bij de berekening van de weerstandscapaciteit. Verder merken wij op dat volgens de nota het vrij besteedbaar deel van de bestemmingsreserves nog wordt meerekent tot de weerstandscapaciteit. Volgens het nieuwe GTK 2020 mag dit niet meer. Ook ontbreekt beleid voor stille reserves.

Wij adviseren de nota Risicomanagement te actualiseren en aan te passen op de praktijk en het nieuwe GTK voor de onderdelen die behoren tot de incidentele en structurele weerstandscapaciteit. Verder is het belangrijk dat de raad beleid vaststelt voor stille reserves.

Bij de structurele weerstandscapaciteit is uitgegaan van:

- het begrotingssaldo (2021: € 387.635);
- onbenutte belastingcapaciteit (2021: € 0);
- onvoorziene uitgaven algemeen (2021: € 17.000).

Wij merken in zijn algemeenheid op dat eventuele ruimte in de begroting geen structureel karakter heeft. Dit saldi fluctueert jaarlijks, tenzij sprake is van een 'harde kern' en kan dan alleen voor dat deel worden meegerekend (zie paragraaf 7.4 Weerstandsvermogen, weerstandscapaciteit en risico's van het GTK 2020).

De incidentele weerstandscapaciteit bedraagt per 1 januari 2021 afgerond € 16,7 miljoen en de structurele weerstandscapaciteit € 405.000. In totaliteit bedraagt de beschikbare weerstandscapaciteit volgens Nederweert € 17,1 miljoen en heeft voornamelijk een incidenteel karakter. Meerjarig blijft de totale beschikbare weerstandscapaciteit vrij constant.

Risico's

In de paragraaf is uitgebreid ingegaan op de risico's. Nederweert heeft de risico's in een tabel per programma gekwantificeerd voor de jaren 2021-2024. Denk bijvoorbeeld aan de risico's: financiële verhouding Rijk (herijking gemeentefonds), verbonden partijen, wegbeheer, sociaal domein en N266/N275. Vervolgens is per programma van elk risico een toelichting opgenomen en zijn beheersmaatregelen per programma beschreven.

De totale risico's op basis van de begroting 2021 die moeten worden gedekt uit de weerstandscapaciteit zijn in 2021 becijferd op afgerond € 2,4 miljoen. Meerjarig zijn de totale risico's ook berekend.

Risicomanagement maakt periodiek onderdeel uit van de planning en controlcyclus. In de nota Risicomanagement is hier op ingegaan. Nederweert heeft het risicomanagement gekoppeld aan de planning en controlcyclus. De risico's worden periodiek onder de aandacht gebracht. Risico's worden vermeld in de begroting, jaarrekening en in de separate college en raadsvoorstellen. Dit betekent dat iedere medewerker periodiek bewust bezig is met de risico's die de gemeente kan lopen.

De confrontatie tussen de weerstandscapaciteit en de risico's vindt twee keer per jaar plaats in de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing van de begroting en jaarrekening.

Door de vaststelling van de nota Risicomanagement heeft Nederweert beleid bepaald voor het weerstandsvermogen. In de nota is een norm van 1,0 bepaald. Dit is de norm waarbij de aanwezige risico's worden gedekt door de beschikbare weerstandscapaciteit. In de paragraaf van de begroting is de beschikbare weerstandscapaciteit afgezet tegen de risico's. Voor 2021 is een weerstandsratio berekend van 7,00 tegenover 7,44 voor 2020. Meerjarig blijft de weerstandsratio vrij constant met uitzondering van het jaar 2023 (3,13). De afname van de ratio is het gevolg van de verhoging van het risicoprofiel in verband met de voorgenomen investeringen in de N266/N275 en Kanaalzone.

Voor 2021 is geconcludeerd dat met de beschikbare omvang van de weerstandscapaciteit de risico's voldoende zijn afgedekt. In een grafiek is de weerstandscapaciteit en het totaal van de risico's ook visueel weergegeven.

De paragraaf kan worden aangevuld met een toelichting op de ontwikkeling van de weerstandsratio ten opzichte van vorig jaar.

Financiële kengetallen

Vanaf de begroting 2016 en jaarstukken 2015 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 als instrument van, voor en door de gemeente ingevoerd, derhalve onthouden wij ons van een oordeel over de uitkomsten.

De kengetallen moeten in de begroting 2021 worden weergegeven voor de jaarrekening 2019, begroting 2020, begroting 2021 en de meerjarenraming 2022-2024. De begroting biedt voor alle kengetallen dit inzicht. Per kengetal is ook een inhoudelijke toelichting en een beoordeling van de onderlinge verhouding tussen de kengetallen in relatie tot de financiële positie opgenomen. Ook is de verhouding van de kengetallen schematisch weergegeven.

Nederweert concludeert dat de financiële positie van de gemeente een goed beeld laat zien. Alle kengetallen in overweging genomen is er sprake van een meerjarige robuuste financiële gemeente.

Conclusie

De strategische stuurinformatie beoordelen wij gemiddeld als voldoende. Pas de nota Risicomanagement aan op de praktijk en het GTK 2020 voor de onderdelen die behoren tot de incidentele en structurele weerstandscapaciteit. Ook is het belangrijk dat de raad beleid vaststelt voor stille reserves.

De stuurinformatie op tactisch en operationeel niveau beoordelen wij eveneens gemiddeld als goed. De beleidsinformatie voldoet aan het BBV en in de financiële verordening zijn geen aanvullende eisen gesteld ten aanzien van weerstandsvermogen en risicobeheersing. De paragraaf is uitgebreid en de lezer wordt goed geïnformeerd.

4.3. Onderhoud kapitaalgoederen

Onderzoek	Begroting	Meerjarenraming	Strategisch	Tactisch	Operationeel	Algemeen oordeel	Ontwikkeling
Onderhoud kapitaalgoederen	☹	☹	Voldoende	Voldoende	Onvoldoende	☹	➔

Conclusie

In verschillende visiedocumenten is aandacht voor het beheer van de openbare ruimte. Specifieke beleidsuitgangspunten voor het onderhoud van de kapitaalgoederen wegen, groen, openbare verlichting, riolering en gebouwen heeft Nederweert bepaald in separate plannen. Het beheerplan Wegen (2014) en het beleidsplan Openbare verlichting (2016) is verouderd en dient geactualiseerd te worden. Wij adviseren de raad tenminste één keer in de vier jaar het kwaliteitsniveau te laten bepalen voor alle kapitaalgoederen.

Nederweert heeft in de financiële verordening geen aanvullende eisen gesteld ten aanzien van het onderhoud van kapitaalgoederen. Volgens de eisen die het BBV stelt, dient de paragraaf inzicht te geven in het onderhoud van de kapitaalgoederen: wegen, riolering, water, groen en gebouwen. Nederweert geeft dit inzicht in voldoende mate. Ook is aandacht besteed aan openbare verlichting, verkeer en speelruimte waar we niet nader op zijn in gegaan.

De raad heeft voor alle kapitaalgoederen het kwaliteitsniveau bepaald in het beleidsplan en/of in de paragraaf van de begroting. Het gekozen kwaliteitsniveau komt in de paragraaf aan bod met uitzondering van gebouwen en openbare verlichting.

Bij alle kapitaalgoederen is aangegeven dat er géén sprake is van achterstallig onderhoud. Volgens een vast schema is in de paragraaf per kapitaalgoed cijfermatig inzicht geboden in de lasten voor het onderhoud aan kapitaalgoederen volgens de begroting 2021 en de meerjarenraming 2022-2024. Nederweert beschikt over egalisatievoorzieningen voor verschillende onderhoudsgroepen. Per kapitaalgoed is aangegeven dat de financiële gevolgen van het vastgesteld plan zijn vertaald in de begroting en meerjarenraming.

Wij beoordelen de strategische en tactische gemiddeld als voldoende en de operationele stuurinformatie gemiddeld onvoldoende. De paragraaf kan verbeterd worden middels de hieronder opgenomen aanbevelingen.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- verwijst in de paragraaf naar het coalitieakkoord en de strategische agenda waarin de visie is opgenomen ten aanzien van het onderhoud van kapitaalgoederen en neem een samenvatting op van de belangrijkste uitgangspunten;
- leg in de paragraaf (per kapitaalgoed) een concrete relatie met de programma's van de begroting;
- verwijst in de paragraaf bij elk kapitaalgoed naar het vastgesteld beleidsplan en neem een samenvatting op van de belangrijkste uitgangspunten uit het plan;
- zorg ervoor dat alle plannen actueel blijven. Laat de raad tenminste één keer in de vier jaar het kwaliteitsniveau bepalen en de financiële consequenties hiervan voor alle kapitaalgoederen;

- actualiseer het beheerplan Wegen en het beleidsplan Openbare verlichting;
- neem in de paragraaf bij de financiële overzichten een toelichting op waarin de afwijking wordt verklaard als er verschillen zijn tussen de onderhoudsbedragen die zijn opgenomen in de plannen (behorende bij het gekozen kwaliteitsniveau) en de daadwerkelijk bedragen.

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

Volgens het BBV moet deze paragraaf ten minste ingaan op:

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

In de financiële verordening zijn geen aanvullende eisen gesteld ten aanzien van het onderhoud van de kapitaalgoederen.

In het coalitieakkoord 2018-2022 is bij verschillende programma's in hoofdthema's aandacht voor de openbare ruimte. Nederweert biedt de inwoners en gasten een veilige woon-, werk- en leefomgeving. Met betrekking tot de accommodaties wil de gemeente inzetten op een (financiële) verantwoorde toekomstbestendigheid van de vier gemeenschapshuizen. Verenigingen worden aangemoedigd om zelf het beheer en onderhoud van de accommodaties te verzorgen. Het wordt niet verplicht. Nieuw groen wordt gestimuleerd en er wordt ingezet op behoud van elementen met hoge landschappelijke waarde en dorpsgezichten.

In de Strategische agenda Nederweert 2020 is ook aandacht voor de openbare ruimte, denk bijvoorbeeld aan voldoende groen en het adequaat onderhouden ervan samen met buurtbewoners en het benutten van kansen op het gebied van duurzaamheid.

In de paragraaf van de begroting zijn de kapitaalgoederen wegen, riolering / water, groen, gebouwen (inclusief molens) en openbare verlichting achtereenvolgens toegelicht. Ook is stilgestaan bij verkeer en speelruimte waar we niet nader op ingaan.

Per kapitaalgoed is bijna overal aandacht besteed aan het beleidskader, kwaliteitsniveau, de financiële consequenties volgens het plan en de vertaling van de financiële consequenties in de begroting 2021 en meerjarenraming 2022-2024. Bij riolering is ook een overzicht opgenomen van de meerjarige lasten en baten en de toevoegingen aan de voorziening riolering. Ook is inzicht gegeven in de jaarlijkse investeringen en het verloop van de voorziening riolering met de toevoegingen en onttrekkingen voor de jaren 2021-2024.

We constateren dat bij openbare verlichting geen inzicht is geboden in de financiële consequenties die zijn opgenomen in de begroting 2021 en meerjarenraming 2022-2024. Bij groen ontbreken de financiële consequenties volgens het vastgestelde plan.

Wel is bij elk kapitaalgoed aangegeven dat er géén sprake is van achterstallig onderhoud.

We staan nu achtereenvolgens stil bij de kapitaalgoederen. Wij constateren dat de plannen voor wegen en openbare verlichting niet zijn geactualiseerd naar aanleiding van het vorige verdiepingsonderzoek in 2017. De teksten met betrekking tot deze beleidsplannen komen nagenoeg overeen met het vorige verdiepingsonderzoek.

Wegen

In september 2014 heeft de raad het beheerplan Wegen 2014-2023 vastgesteld. Uitgangspunten zijn een sober en doelmatig onderhoud, werk met werk maken, het voldoen aan de minimale functionele en verkeersveiligheidseisen en het voorkomen van kapitaalvernietiging (basiskwaliteitsniveau volgens de CROW-normen).

Het accent bij het onderhoud ligt in Nederweert vooral op preventie en conservering (wegkanten aanvullen, grasbetonstenen aanbrengen, oppervlaktebehandelingen aanbrengen en scheuren vullen). Jaarlijks wordt het weggennet globaal geïnspecteerd. Op grond van deze inspecties wordt het jaarprogramma voor het groot en klein onderhoud opgesteld.

Volgens het beheerplan is voor de periode 2019-2023 jaarlijks gemiddeld € 322.000 nodig voor het regulier onderhoud voor verantwoord wegbeheer. Daarnaast is voor klein en preventief onderhoud in totaliteit € 390.000 per jaar benodigd. Op basis van het plan bedragen de onderhoudskosten voor wegen in totaliteit € 712.000 (excl. indexering).

De kosten voor rehabilitaties zijn niet in het reguliere budget voor wegonderhoud opgenomen omdat er geen betrouwbare schatting te maken is wanneer een bepaalde weg aan vervanging toe is. Wel is

hiermee rekening gehouden bij risicomanagement. Eén keer in de drie jaar wordt op de belangrijkste verkeerswegen een wegbouwkundig onderzoek uitgevoerd om een beter inzicht te krijgen in de achteruitgang van de verharding. Daarmee zijn de risico's voor de rehabilitaties voor de komende 10 jaar gekwantificeerd. Volgens de gemeente is de weerstandscapaciteit op termijn voldoende om de risico's, zoals Nederweert die op dit moment inschat, op te vangen.

In de paragraaf van de begroting is verwezen naar het Wegenbeheerprogramma 2014-2023 (beheerplan Wegen) en is het beleidskader kort samengevat. Ook is het gekozen kwaliteitsniveau beschreven (basis) en vermeld dat er bij het onderhoud van wegen géén sprake is van achterstallig onderhoud. Volgens de begroting bedragen de totale onderhoudskosten voor wegen in 2021 € 813.000 (asfaltonderhoud € 602.000 en elementenonderhoud € 210.000). Het begrote bedrag sluit volgens Nederweert nagenoeg aan bij de financiële consequenties die volgens het plan benodigd zijn als de areaalgroei en de indexering is toegepast (€ 817.441 in 2021).

Het Wegenbeheerprogramma gaat alleen over asfalt- en elementenonderhoud.

Ook is in de paragraaf opgenomen dat de bedragen voor onderhoud niet parallel lopen met de begrote bedragen zoals vastgesteld in het programma. De onderhoudstaken opgenomen in het programma zijn: groot onderhoud, klein onderhoud, preventief onderhoud en afvoer teerhoudend asfalt. Het verbreden van wegen met grastegels en het onderhoud van wegstroken kan gezien worden als preventief onderhoud.

Daarnaast is bij de realisatie de indexering anders verlopen (lager) dan in het programma opgenomen. De reserve onderhoud wegen functioneert als reservering voor onvoorzien onderhoud. Deze reserve bedraagt volgens de begroting per 1 januari 2021 afgerond € 0,4 miljoen en blijft de komende jaren ongewijzigd.

Riolering

Het Gemeentelijk Rioleringsplan (GRP) 2017-2021 is eind 2016 door de raad vastgesteld. Dit geldt ook voor het Waterketenplan Limburgse Peelen 2017-2021 (WKP). Het plan geeft aan hoe met de drie zorgplichten wordt omgegaan.

In het plan wordt het accent verlegd naar het verminderen van de kwetsbaarheid en het verhogen van de kwaliteit. Denk hierbij aan de speerpunten: databeheer, opvangen van de gevolgen van klimaatverandering en innovatie.

Om de kwaliteit van de waterketenzorg te kunnen borgen en de kwetsbaarheid te verminderen gaat iedere waterketenpartner samenwerken.

De effecten van klimaatverandering hebben steeds meer gevolgen voor de leefomgeving. Wereldwijd maar ook in Nederweert. Het is wenselijk om de gemeente hierop aan te passen zodat in 2050 het klimaat adaptief zijn. De raad heeft hierdoor in juni 2020 het Strategisch Klimaatadaptatieplan (KDP) en de Herijking van het kostendekkingsplan van de rioolheffing vastgesteld. Dit plan gaat met name over de kernen. Door de inrichting van de openbare ruimte aan te passen en op allerlei beleidsterreinen klimaat bewust te zijn kan de gemeente de leefomgeving op termijn zoveel mogelijk klimaatbestendig maken. De gemeente kan dat niet alleen. Aan de inwoners en ondernemers wordt gevraagd een steentje bij te dragen zoals onder andere het vergroenen van hun tuinen en het infiltreren van het hemelwater. Voor de landelijke omgeving is de gemeente bezig met het project Platteland in Ontwikkeling (PIO).

In de paragraaf van de begroting is vermeld dat samen met de Noord- en Midden-Limburgse waterketenpartners in 2020 het Waterketenplan (WKP) is bijgesteld. De (financiële) gevolgen van dit beleid zijn nog niet bekend. Nederweert heeft aanvullend toegelicht dat in het plan de samenhang is aangegeven dat vooral gericht is op onderzoek hoe ze gezamenlijk beleid kunnen vormen voor toekomstige uitdagingen in de waterketen. Nederweert doet een bijdrage in allerlei onderzoeken op basis van inwoneraantal. Deze kosten zijn voorzien in het GRP.

Voor het beheer van het gemeentelijke riool- en infiltratiestelsel maakt de gemeente gebruik van een rioolbeheersysteem. Jaarlijks vinden er inspecties plaats en aan de hand hiervan wordt conform NEN en 13508-2 een renovatieplan voor het volgend jaar opgesteld.

Het rioolstelsel verkeerd volgens de gemeente in goede staat en er is géén sprake van achterstallig onderhoud.

Ook is in de paragraaf stilgestaan bij de effecten van de klimaatverandering waarbij verwezen is naar het Strategisch Klimaatadaptieplan. De financiële gevolgen met betrekking tot beheer, exploitatie, aanpassing en vervanging van het gemeentelijk rioolstelsel zijn opgenomen in het KDP. Volgens de gemeente worden nagenoeg alle kosten uit het plan gedekt door een verhoging van de rioolheffing. De rioolheffing bedraagt volgens de vastgestelde verordening 2021 en het GRP € 280,90 per aansluiting. Nederweert heeft aanvullend toegelicht dat bij de vaststelling van het KDP er vanuit is gegaan dat de heffing in één keer zou doorstijgen naar het eindniveau van circa € 299,81. In het proces naar de vaststelling van de leges 2021 bleek dat de afvalstoffenheffing aanzienlijk zou stijgen waardoor ervoor gekozen is om de rioolheffing niet zo explosief te laten stijgen maar een opbouw van € 5 per jaar toe te passen naar € 280,90. Het tarief zal daarna verder stijgen naar € 300,82.

De vervanging van de riolering wordt gedekt uit de voorziening riolering. Deze voorziening bedraagt per 1 januari 2021 afgerond € 11,2 miljoen. Nederweert heeft aanvullend aangegeven dat de rekening 2020 zal sluiten met een saldo van de voorziening van € 12,3 miljoen, waarbij de doorrekening van het KDP start met een saldi van € 11,8 miljoen. De gemeente heeft aanvullend toegelicht dat de investeringen in 2020 zijn achter gebleven bij de verwachtingen, waardoor de onttrekking aan de voorziening veel lager is geweest dan bij het opstellen van de nieuwe doorrekening de verwachting was.

De kosten van het (afval)watersysteem zijn opgenomen in de exploitatie. En de eenmalige (vervangings)investeringen zijn opgenomen in het uitvoeringsprogramma. Naast de voorziening riolering is er een egaliseringsreserve riolering. Deze reserve bedraagt volgens de begroting per 1 januari 2021 afgerond € 260.000.

Gelet op de recente ontwikkelingen, zoals het afkoppelen van het regenwater en het decentraal zuiveren van afvalwater is de verwachting dat de riolering over circa 30 jaar niet meer in de huidige vorm vervangen wordt. Samen met de waterketenpartners wordt er een nieuwe strategie opgesteld.

Openbare verlichting

De openbare verlichting moet bijdragen aan een sociaal veilige, verkeersveilige en een leefbare openbare ruimte. Nederweert heeft in 2016 het beleidsplan Openbare Verlichting (OV) 2016-2020 vastgesteld. In dit plan is opgenomen welke functie de OV heeft in het openbare gebied en wat de kaders zijn voor het gewenste lichtniveau. Hierbij geldt als uitgangspunt de Nederlandse Richtlijn Openbare Verlichting 2011 (ROVL-2011).

Gezien de ontwikkelingen op het gebied van LED zijn in het beleidsplan 3 opties doorgerekend. Gekozen is voor optie 3: in 2017 deels ombouwen naar LED om aan het Energieakkoord te voldoen en in 2018 de

gehele openbare verlichting te voorzien van LED armaturen. Dit is de meeste gunstige optie zowel financieel gezien als qua energiebesparing.

Het beheer en onderhoud van de openbare verlichting wordt uitgevoerd door Spie.

Inzicht in de jaarlasten voor het beheer en onderhoud van de openbare verlichting ontbreekt in het beleidsplan.

De investeringen worden met ingang van 2017 geactiveerd.

Aanvullend heeft de gemeente aangegeven dat de aanbesteding van de vervanging van armaturen lager uitviel dan begroot. Daarnaast zijn er tot op heden minder masten vervangen dan geraamd omdat de kwaliteit nog zodanig is dat deze niet vervangen hoeven te worden. Dit betekent dat de jaarlast over 20 jaar lager zal uitvallen dan is opgenomen in het beleidsplan OV. Nederweert heeft aanvullend aangegeven dat de geraamde jaarlast 2021 € 42.805 bedraagt. Wij adviseren het beleidsplan OV te actualiseren en aan te passen op de praktijk en door de raad te laten vaststellen.

In de paragraaf van de begroting is verwezen naar het beleidsplan OV 2016-2020 en is kort het beleid toegelicht. De nadruk ligt op het verduurzamen van de OV om aan de eisen van het energieakkoord te voldoen met de bijhorende financiële consequenties. In 2018 en 2019 is de ombouw en vervanging naar duurzame LED-verlichting voltooid.

Verder is vermeld dat in het nieuwe beleidsplan OV zou worden opgenomen om te onderzoeken of er meer verlichting in het buitengebied nodig is. Dit beleidsplan is echter door prioritering doorgeschoven in de tijd.

Ook is aangegeven dat er géén achterstanden in het vervangen van armaturen of masten is. Wel voldoen een aantal straten niet aan de richtlijnen van het verlichtingsniveau. Masten hebben een theoretische levensduur van 45 jaar en armaturen van 20 jaar. Proeven in 2018 t/m 2020 hebben uitgewezen ondanks het verlichtingsplan dat er in de komende jaren geen masten hoeven te worden vervangen.

Volgens de begroting bedragen de totale kosten voor beheer en onderhoud, energieverbruik en afschrijving van investeringen van de openbare verlichting in 2021 in totaliteit € 147.790 en blijven de komende jaren vrij constant.

Nederweert heeft aanvullend toegelicht dat op basis van het lagere investeringsbedrag er sprake zal zijn van een lagere afschrijving dan verwacht. Daarnaast is er een positieve ontwikkeling bij het energieverbruik en onderhoud. Op basis van ervaringscijfers gaat de gemeente kijken naar een vergelijkbare ontwikkeling. Ander aspect wat daarbij speelt is de prijs van energie welk kan wijzigingen op basis van nieuwe contracten. Op basis van de realisatie 2020 wordt gekeken of de cijfers 2021 bijgesteld moeten worden.

Groen

Voor het onderhoud van het openbaar groen is eind juni 2020 het Groenbeleidsplan door de raad vastgesteld. Het oude beleidsplan uit 2009 voldeed niet meer aan de wensen en eisen van deze tijd.

In het nieuwe plan is een relatie gelegd met de uitgangspunten uit het coalitieakkoord 2018-2022.

Het plan dient als toetsingskader en leidraad bij nieuwe projecten en activiteiten in de openbare ruimte van Nederweert waarbij groenvoorzieningen een onderdeel zijn, of kunnen zijn.

Het plan is afgestemd met de Omgevingsvisie Buitengebied. In de Omgevingsvisie is beschreven op welke manier grote veranderingen in het buitengebied worden aangepakt. Denk hierbij aan veranderingen op het gebied van gezondheid, kwaliteit van de leefomgeving, economische ontwikkeling, duurzaam ondernemen, landbouw, wonen, natuur, milieu en water.

Groen moet nuttig zijn, en ergens voor dienen. Bij voorkeur maakt de gemeente slimme combinaties van meerdere doelen en functies. Daarom is de visie voor de komende jaren voor het groen 'multifunctioneel gebruik'. Multifunctioneel gebruik is ook belangrijk omdat de beschikbare ruimte voor gras, beplanting en bomen beperkt is.

Nederweert wil 'multifunctioneel groen' bereiken door de komende jaren extra te letten op de volgende thema's bij het maken van inrichtingsplannen, het uitvoeren van projecten in de openbare ruimte en het beheer van de groenvoorzieningen:

- biodiversiteit;
- klimaatadaptatie;
- recreatie;
- gezondheid en welzijn.

Voorgaande thema's uit het groenbeleidsplan passen bij de onderwerpen uit de Omgevingsvisie.

In het plan ontbreken de specifieke kwaliteitsniveaus en de financiële consequenties ervan voor het onderhoud van het openbare groen. De gemeente heeft aanvullend aangegeven dat in het plan geen kwaliteitsniveaus zijn opgenomen omdat er geen wijzigingen zijn opgetreden ten opzichte van de vastgestelde kwaliteitsniveaus uit het plan van 2009.

Verder is in het raadsvoorstel van het Groenbeleidsplan opgenomen dat de uitvoering wordt bekostigd uit de groenbudgetten zoals deze zijn vastgesteld in de begroting 2021. Indien budgetten niet toereikend zijn, zullen plannen en projecten eerst ter besluitvorming worden voorgelegd aan de raad.

Wij adviseren bij de actualisatie van het beleidsplan de raad altijd één keer in de vier jaar het kwaliteitsniveau te laten bepalen en de financiële consequenties ervan op te nemen in het plan.

In de paragraaf van de begroting zijn wel, conform de CROW systematiek, voor het onderhoud van het openbaar groen onderhoudsniveaus bepaald, zoals:

- binnen de bebouwde kom niveau A;
- buitengebied niveau D.

Verder is uitgebreid ingegaan op het Groenbeleidsplan uit 2020 en is aangegeven dat er géén sprake is van achterstallig onderhoud bij het onderhoud van groen.

Volgens de begroting is in totaliteit circa € 1 miljoen beschikbaar voor het onderhoud van houtopstanden, openbaar groen, renovatie groen diverse terreinen, onderhoud bomen, bestrijding eikenprocessierups en organisatiekosten natuurbeheer.

Gebouwen / molens

Actualisatie van het Meerjaren Onderhoudsplan (MOP) voor alle bouwwerken gebeurt om de 3 jaar. In 2018 heeft de gemeente daarom ook de gemeentelijke bouwwerken laten inspecteren en voorzien van een actueel MOP dat de raad in november 2018 heeft vastgesteld. Daarnaast zijn er voor vier gebouwen energielabels opgesteld.

Conditieniveau 3 volgens het NEN 2767 is het vastgesteld (minimaal) onderhoudsniveau voor de objecten: sober en doelmatig onderhoud.

De uitkomsten van de actualisatie, inclusief verduurzamingsmaatregelen, leiden tot verhoging van de jaarlijkse toevoegingen aan de voorzieningen. De jaarlijkse toevoeging voor het planmatig onderhoud aan de onderhoudsvoorziening gemeentelijke gebouwen wordt vanaf 2018 € 440.109 en molens € 86.153.

De totale onderhoudskosten volgens het MOP bedragen voor de gemeentelijke gebouwen voor de periode 2018-2037 afgerond € 6,5 miljoen (excl. BTW). Daarvan zijn € 5,1 miljoen onderhoudskosten en

€ 1,4 miljoen energetische verbeteringen. Voor de molens bedragen de onderhoudskosten voor de periode 2018-2037 afgerond € 1,5 miljoen (excl. BTW).

Actualisatie van het Meerjaren Onderhoudsplan is gepland voor 2021/2022.

In de paragraaf is opgenomen dat Nederweert verantwoordelijk is voor 11 objecten, waarvan 10 gebouwen en één bouwwerk wat geen gebouw is (Klokkentoren).

Onderhoud wordt uitgevoerd op basis van Duurzaam meerjaren onderhoudsplannen. Ook is aangegeven dat alle gebouwen aan het vastgesteld kwaliteitsniveau voldoen en dat van achterstallig onderhoud géén sprake is. Hierbij is een kanttekening opgenomen omdat bij een aantal gebouwen nu minimaal onderhoud wordt uitgevoerd. Deze keuze is gemaakt in afwachting van duidelijkheid wat met deze gebouwen gebeurt. Blijven ze bijvoorbeeld in eigendom of niet? Het gaat onder andere om de gemeentegarage/brandweerkazerne, gymzaal Ospel en de bibliotheek.

Vervolgens is nog aandacht besteedt aan het onderdeel energielabel en versneld duurzaam. Bij het opstellen van Duurzame meerjaren onderhoudsplannen is uitgegaan van de afspraken volgens het Nationaal Energieakkoord: gemiddeld A label in 2030.

De onderhoudskosten voor de periode 2018-2037 zijn conform het MOP in de begroting en meerjarenraming opgenomen. De dotatie aan de onderhoudsvoorziening bedraagt in 2020 € 459.824. Volgens de gemeente is de voorziening van voldoende omvang. Dit geldt ook ná 2037.

Nederweert is verantwoordelijk voor drie molens: De Windlust, De Korenbloem en St. Joseph.

Volgens de begroting zijn de totale onderhoudskosten voor de molens conform het MOP opgenomen. De onderhoudskosten komen ten laste van de voorziening die volgens de gemeente een voldoende stabiele basis geeft. Dit geldt ook ná 2037.

Conclusie

Samenvattend beoordelen wij de strategische stuurinformatie gemiddeld als voldoende. De paragraaf van de begroting is uitgebreid maar kan verbeterd worden door in de paragraaf een concrete relatie te leggen met het coalitieakkoord 2018-2022 en de strategische agenda Nederweert 2020 waarin de visie ten aanzien van onderhoud van kapitaalgoederen is bepaald. Een verdere verbetering is mogelijk door in de paragraaf (per kapitaalgoed) een concrete relatie te leggen met de programma's van de begroting.

In de financiële verordening zijn geen aanvullende eisen gesteld voor het onderhoud van kapitaalgoederen. Volgens het BBV dient in de paragraaf voor de afzonderlijke kapitaalgoederen (wegen, riolering, groen en gebouwen) inzicht te worden verstrekt in het beleidskader, de financiële consequenties die uit de beleidskaders voortvloeien en dient een vertaling van de financiële consequenties in de begroting te zijn opgenomen.

Alle kapitaalgoederen worden in de paragraaf toegelicht. Ook is aandacht besteed aan openbare verlichting, verkeer en speelruimte. Inhoudelijk zijn wij op de laatste twee genoemde plannen niet nader ingegaan.

Per kapitaalgoed is bijna overal aandacht besteed aan het beleidskader, kwaliteitsniveau, de financiële consequenties volgens het plan en de vertaling van de financiële consequenties in de begroting 2021 en meerjarenraming 2022-2024. Bij riolering zijn ook de baten opgenomen. Ook is inzicht geboden in de investeringen en het verloop van de voorziening riolering.

Wij constateren bij openbare verlichting dat er geen inzicht is geboden in de financiële consequenties volgens de begroting 2021 en meerjarenraming 2022-2024 en bij groen ontbreken de financiële consequenties volgens het vastgestelde Groenbeleidsplan.

Verder constateren wij dat het beheerplan Wegen (2014) en het beleidsplan Openbare verlichting (2016) is verouderd en geactualiseerd dient te worden. Wij adviseren de raad tenminste één keer in de vier jaar het kwaliteitsniveau te laten bepalen voor alle kapitaalgoederen.

Het gekozen kwaliteitsniveau komt in de begroting bij elk kapitaalgoed aan bod, uitgezonderd de gemeentelijke gebouwen / molens. Het kwaliteitsniveau is wel bepaald in het MOP (2018).

Ook is bij elk kapitaalgoed aangegeven dat er géén sprake is van achterstallig onderhoud.

Gelet op bovenstaande opmerkingen beoordelen wij de tactische stuurinformatie ook gemiddeld voldoende omdat niet bij elk kapitaalgoed de financiële consequenties die uit de beleidskaders voortvloeien en de vertaling van de financiële consequenties in de begroting zijn opgenomen.

De operationele stuurinformatie beoordelen wij gemiddeld onvoldoende. De paragraaf kent een gestructureerde opzet met (meerjarige) cijfermatige informatie maar de lezer heeft actuele aanvullende cijfermatige informatie nodig om een compleet beeld te kunnen vormen in het onderhoud van de kapitaalgoederen.

Wat betreft de geraamde bedragen in de plannen en de begroting zijn er verschillen. Wij adviseren waar verschillen zijn in de onderhoudsbedragen die zijn opgenomen in de plannen (behorende bij het gekozen kwaliteitsniveau) en de daadwerkelijk bedragen een toelichting op te nemen waarin het verschil wordt verklaard. Of te vermelden dat de bedragen in de begroting conform vastgesteld plan zijn opgenomen.

4.4. Financiering

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

Conclusie

De paragraaf bevat duidelijke informatie over de financieringspositie van de gemeente. De onderdelen, die volgens het BBV in de paragraaf aan de orde moeten komen, zijn opgenomen. In de financiële verordening zijn aanvullende eisen gesteld waaraan de gemeente ook voldoet omdat er geen externe leningen zijn aangetrokken.

De raad heeft in oktober 2017 het Treasurystatuut vastgesteld. Met dit statuut zijn de kaders gesteld voor de financiering. Nederweert blijft de komende jaren inzetten op een gezond financieel en stevig beleid. Daarbij zijn kernwoorden: deugdelijk, zorgvuldig, spaarzaam, transparant en gematigde lokale lasten. De gemeente is schuldenvrij en heeft de ambitie om dit te blijven.

In de paragraaf is onder andere stilgestaan bij de specifieke kaders voor de treasuryfunctie.

Er wordt actuele (meerjarige) cijfermatige informatie verstrekt over onder andere de financieringspositie, financieringsbehoefte, rentevisie, renterisico's, renterisiconorm, kasgeldlimiet, rentekosten en renteopbrengsten. De berekeningen van de renterisiconorm en de kasgeldlimiet zijn toegelicht en inzichtelijk gemaakt. Nederweert blijft binnen de renterisiconorm en de kasgeldlimiet wordt elk kwartaal niet overschreden. Bij de Financiële begroting is de geprognosticeerde balans 2021-2025 en het EMU-saldo 2020-2023 gepresenteerd.

Op basis van onze analyse de volgende aanbeveling

- wij hebben op dit moment geen aanbevelingen.

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 Treasurystatuut is in 2017 geactualiseerd en door de raad vastgesteld. Het statuut is aangepast door de beslisbevoegdheden bij het college te beleggen ten aanzien van het verstrekken van leningen en garanties onder de € 25.000.

In het statuut is als eerste een begrippenkader opgenomen. Vervolgens is aandacht besteed aan de doelstellingen van de treasuryfunctie, de uitgangspunten voor risicobeheer maar ook aan rente-, koers-, krediet-, intern liquiditeits- en valutarisicobeheer. Tevens is ingegaan op de gemeentefinanciering, het kasbeheer, de administratieve organisatie en interne controle.

Met behulp van het vastgesteld statuut zijn de kaders gesteld voor de financiering.

De paragraaf begint met een algemene beschrijving van financiering. De uitvoering van de gemeentelijke financieringsfunctie dient plaats te vinden binnen de kaders in de wet Fido. Ook is opgenomen dat de financieringsparagraaf samen met de financiële verordening en het Treasurystatuut een belangrijk instrument is voor het transparant maken en daarmee voor het sturen, beheersen en controleren van de financieringsfunctie. Vervolgens zijn de volgende onderdelen toegelicht:

- beleid;
- financieringspositie;
- financieringsbehoefte;
- rentevisie;
- renterisico's;
- renterisiconorm;
- kasgeldlimiet;
- rentekosten en renteopbrengsten (Enexis Holding N.V.);
- schatkistbankieren;
- dividend.

Nederweert baseert de rentevisie op twee banken (de BNG en ING) en blijft de komende jaren inzetten op een gezond financieel en stevig beleid. Daarbij zijn de kernwoorden: deugdelijk, zorgvuldig, spaarzaam, transparant en gematigde lokale lasten. De gemeente is schuldenvrij en heeft ook de ambitie om dit te blijven. Deze uitgangspunten zien we ook terug in het coalitieakkoord 2018-2022.

Wij beoordelen de strategische stuurinformatie als goed. Nederweert heeft het beleid opgenomen in het Treasurystatuut, de financiële verordening en de paragraaf financiering. Verder gaat de gemeente in op de rentevisie en daarbij hanteert de gemeente een aantal vuistregels bij de financiering.

In de financiële verordening wordt ingegaan op de financieringsfunctie. Bij het aantrekken van financieringen voor een periode van één jaar en langer gelden de volgende uitgangspunten:

- financieringen worden enkel aangetrokken ten behoeve van de uitoefening van de gemeentelijke publieke taak;
- financiering met externe financieringsmiddelen wordt zoveel mogelijk beperkt door primair de beschikbare interne financieringsmiddelen (reserves en voorzieningen) te gebruiken om het renteresultaat te optimaliseren;
- de gemeente vraagt offertes op bij minimaal twee instellingen alvorens een financiering wordt aangetrokken.

Volgens het BBV moet uit de paragraaf blijken dat de financieringsfunctie uitsluitend de publieke taak dient en dat het beheer prudent is. Verder vraagt het BBV om de beleidsvoornemens ten aanzien van de financieringsportefeuille in de paragraaf op te nemen. Vanaf de begroting 2017 zijn de bepalingen uitgebreid met de eisen om inzicht te geven in:

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

Bij het onderdeel 'beleid' van de paragraaf is aangegeven dat leningen en garanties slechts worden verstrekt voor de uitoefeningen van de publieke taak. Er moet een optimaal rendement verkregen worden dan wel moeten de lasten zoveel mogelijk gereduceerd worden.

Volgens de investerings- en financieringsstaat ontstaat er per 1-1-2021 een financieringsoverschot van afgerond € 25 miljoen. Verwacht wordt dat ruimschoots in de financieringsbehoefte kan worden voorzien binnen het financieringsoverschot en de ruimte voor de kasgeldlimiet.

In de paragraaf is conform het BBV ingegaan op de beleidsvoornemens voor het risicobeheer van de financieringsportefeuille. Nederweert blijft binnen de renterisiconorm en de kasgeldlimiet wordt elk kwartaal (3^e kw 2019, 4^e kw 2019, 1^e kw 2020 en 2^e kw 2020) niet overschreden.

Voor energiebedrijf Enexis zijn in het kader van de financieringsfunctie in een overzicht de externe rentebaten en rentelasten gepresenteerd. Nederweert presenteert voor 2021 en de meerjarenraming een voordelig saldo van € 12.000.

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

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

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

Het renteschema (zoals de commissie BBV dat heeft opgenomen in de notitie Rente 2017) ontbreekt in de paragraaf financiering. Wij adviseren dit schema op te nemen.

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

Voor zowel het begrotingsjaar als de meerjarenraming dient een geprognosticeerde balans te worden opgenomen met het oog op een betere raming en beheersing van het EMU-saldo. Hiermee krijgt de raad meer inzicht in de ontwikkeling van onder meer investeringen, het aanwenden van reserves en voorzieningen en de financieringsfunctie.

Bij de Financiële begroting is de geprognosticeerde balans opgenomen voor de jaren 2021-2025. Ook is het EMU-saldo voor de jaren 2020-2023 gepresenteerd. Voor 2021 is een tekort op het EMU-saldo berekend van € 1,109 miljoen. Volgens de septembercirculaire 2020 is voor Nederweert een referentiewaarde voor het EMU-saldo 2021 van € 1,364 miljoen berekend. Meerjarig zijn er overschotten berekend waarbij het jaar 2024 ontbreekt (zie art. 23d van het BBV).

Gelet op bovenstaande constateringën beoordelen wij de tactische stuurinformatie gemiddeld ook goed. De gemeente voldoet aan de eisen die het BBV stelt en aan de bepalingen die zijn opgenomen in de financiële verordening.

De operationele stuurinformatie beoordelen wij eveneens gemiddeld goed. De informatie is gestructureerd van opzet en biedt actuele (meerjarige) cijfermatige informatie.

4.5. Bedrijfsvoering

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

Conclusie

Nederweert is in de nota Visie op Bedrijfsvoering ingegaan op de visie ten aanzien van bedrijfsvoering. Deze nota dateert uit 2014. Ook is in de Strategische agenda en het coalitieakkoord 2018-2022 stilgestaan bij de bedrijfsvoering. In de Strategische agenda Nederweert in 2020 is aangegeven dat de dienstverlening zich kenmerkt door de begrippen: kwaliteit, redenerend van buiten naar binnen, integriteit en gebruikmakend van moderne technologieën. In het coalitieakkoord is aandacht besteed aan samenwerken. Bij de coalitiepartijen staat een open en transparante samenwerking met inwoners, maatschappelijke organisaties en bedrijven voorop.

In de paragraaf van de begroting is naast de visie op bedrijfsvoering aandacht besteed aan de risico's, personeel, financiën, communicatie, informatisering en automatisering, inkoop, huisvesting, samenwerking, vensters voor bedrijfsvoering (beter presteren door van elkaar te leren) en de bedrijfsvoering in cijfers. Ook wordt er een relatie gelegd met de programma's van de begroting. Er ontbreken (meerjarige) cijfers in de baten en lasten van de bedrijfsvoering.

Voor de risico's ten aanzien van de bedrijfsvoering is een relatie gelegd met de paragraaf Weerstandsvermogen en Risicobeheersing.

Nederweert voldoet gemiddeld in voldoende mate aan het BBV en in de financiële verordening zijn geen nadere eisen gesteld.

Bij de jaarrekening 2019 heeft de gemeente een goedkeurende verklaring voor de aspecten getrouwheid en rechtmatigheid ontvangen. Dit is een signaal dat de processen in overstemming met de financiële wet- en regelgeving verlopen.

De paragraaf is zeer uitgebreid maar er is aanvullende informatie nodig zodat een compleet beeld gevormd kan worden ten aanzien van de bedrijfsvoering. Hiervoor zijn aanbevelingen opgenomen.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- actualiseer de nota Visie op bedrijfsvoering uit 2014;
- verwijst in de paragraaf naar de visiedocumenten voor de bedrijfsvoering en werk de visie ten aanzien van de bedrijfsvoering verder uit in de paragraaf;
- geef in de paragraaf inzicht in de gestelde eisen conform de verordening 213a;
- besteed in de paragraaf aandacht aan (meerjarig) cijfermatig inzicht in de baten en lasten van de bedrijfsvoering. Denk bijvoorbeeld aan kosten voor inhuur personeel, huisvestingskosten, ICT kosten, aantal fte's, ziekteverzuim etcetera.

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

Volgens het BBV moet de paragraaf tenminste inzicht te geven in de stand van zaken en de beleidsvoornemens van de bedrijfsvoering.

In de financiële verordening zijn geen nadere eisen gesteld aan de paragraaf bedrijfsvoering.

Nederweert heeft in verschillende documenten kaders gesteld voor bedrijfsvoering.

In het coalitieakkoord 2018-2022 wordt ingegaan op samenwerken. Bij de coalitiepartijen staat een open en transparante samenwerking met inwoners, maatschappelijke organisaties en bedrijven voorop. De gemeente benut de kracht van de inwoners en ondernemers volop. Nederweert gelooft in het vermogen om zaken zelf te organiseren. Participatie staat hoog in het vaandel.

Ook is ingegaan op het belang van een goed bestuurlijk, ambtelijk samenspel met de gemeentelijke organisatie. Nederweert gaat in dialoog over de betekenis van een andere manier van besturen voor de rolopvatting en -invulling van medewerkers. Ze willen de aanwezige deskundigheid en expertise optimaal benutten en werken met medewerkers aan een gemeentelijke organisatie die proactief naar buiten treedt. Verder is in het coalitieakkoord aangegeven dat de gemeente actief aansluit bij partners die gelijke doelen en belangen hebben, de plannen van de gemeente ondersteunen en daaraan, op welke wijze dan ook, een bijdrage willen leveren. Bij samenwerking, al dan niet in regionaal verband, vindt Nederweert het belangrijk dat er heldere afspraken zijn over gemeenschappelijke doelen, de kosten en baten en de rollen en verantwoordelijkheden. Voorop staan daarbij transparantie, democratische controle en een zo eenvoudige mogelijke organisatie van de samenwerking.

In de Strategische agenda Nederweert in 2020 is aangegeven dat de dienstverlening zich kenmerkt door de begrippen: kwaliteit, redenerend van buiten naar binnen, integriteit en gebruikmakend van moderne technologieën. De organisatie is door voortdurende ontwikkeling, door toepassing van human resource management en moderne bedrijfsvoering op haar taak toegesneden en op de toekomst gericht.

Bovenstaande visie zien we ook terug in de nota Visie op bedrijfsvoering 'Natuurlijk maken we dat mogelijk, ondersteuning van een dienstverlenende organisatie' die het college in 2014 heeft vastgesteld. Het belang van een goede dienstverlening staat voorop. Zo wordt van de medewerkers van bedrijfsvoering een pro-actieve, dienstverlenende houding verwacht.

Verder is ingegaan op de onderbouwing van de visie, de noodzaak om bedrijfsvoering anders te gaan organiseren en het uitwerkingstraject richting deze visie.

In de paragraaf van de begroting ontbreekt een verwijzing naar bovenstaande beleidsdocumenten. Wel is stil gestaan bij de visie die Nederweert heeft op bedrijfsvoering: 'een autonome gemeente, die dicht bij

haar inwoners staat én zichtbaar is in het publieke domein'. Om deze doelstelling te verwezenlijken is het nodig dat de ambtelijke organisatie zicht verder blijft ontwikkelen naar een professionele, flexibele organisatie die de samenwerking opzoekt waar mogelijk.

Ook is de samenhang met de programma's van de begroting aangegeven. Vermeld is dat bedrijfsvoering ondersteunend is aan de dienstverlening en dus grote raakvlakken heeft met de programma's. In programma 0 Bestuur en ondersteuning ligt de verantwoordelijkheid voor het digitaliseren van processen, bouwen van ICT-infrastructuur en de ontwikkeling van de digitale agenda NL DIGIbeter.

Gelet op bovenstaande constateringën beoordelen wij de strategische stuurinformatie gemiddeld als voldoende. Wij adviseren de nota Visie op bedrijfsvoering uit 2014 te actualiseren. Laat de raad tenminste één keer in de vier jaar (beleids)nota's vaststellen. Verder is het van belang in de paragraaf te verwijzen naar de visiedocumenten ten aanzien van de bedrijfsvoering.

Verder is in de paragraaf stilgestaan bij de risico's, personeel, financiën, communicatie, informatisering en automatisering, inkoop, huisvesting, samenwerking, vensters voor bedrijfsvoering (beter presteren door van elkaar te leren) en de bedrijfsvoering in cijfers. Bij enkele onderwerpen staan we kort stil. De risico's bij bedrijfsvoering zijn opgenomen in de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing (bijvoorbeeld: vpb-plicht, gegarandeerde geldleningen, herverdeling gemeentefonds en de invoering van de Omgevingswet).

Nederweert geeft aan dat het personeel het belangrijkste kapitaal is en duurzame inzetbaarheid een belangrijk begrip hierbij is. Middels het Strategisch personeelsplan wordt hierop gestuurd.

Om de transformatie van het sociaal domein de komende jaren verder gestalte te geven moet geïnvesteerd worden in een passende inrichting van de uitvoering. Vanwege meerdere inhoudelijke en personele ontwikkelingen is 1 fte extra structureel voor de uitvoering van het sociaal domein in de begroting 2021 opgenomen. Verder zullen als gevolg van autonome ontwikkelingen de personeelskosten verder stijgen.

Bij het onderdeel financiën is opgenomen dat het financieel beleid en beheer een belangrijke plaats vervult in de bedrijfsvoering. Financiën is de spil in de planning en controlcyclus. Bij financiën komen de volgende onderwerpen aan bod: ontwikkeling, planning, beheersing en control.

In 2021 wordt intranet vernieuwd om de medewerkers nog beter te informeren, te steunen, te richten en te binden. Hierbij kent de gemeente 6 taakvelden omtrent communicatie. In de communicatievisie 2020 is opgenomen hoe aan de taakvelden invulling wordt gegeven.

Informatiemanagement ondersteunt de afdelingen bij het behalen van de overheidsbrede verplichting om een kleine, efficiënte organisatie met hoogwaardige dienstverlening te zijn. Het motto is: 'Digitaal waar het kan, persoonlijk waar het moet'. In de overheidsbrede agenda NL DIGIbeter zijn de doelen voor de gemeente op het gebied van dienstverlening beschreven.

Al vele jaren geeft Nederweert aan dat samenwerken vanwege de schaal een must is. Samenwerken vindt op vele terreinen en met diverse partners plaats. Dit heeft als voordeel dat je minder kwetsbaar bent en het kwaliteitsaspect toeneemt. Daarnaast kan het ook een financieel voordeel opleveren. Dit laatste aspect is voor de gemeente niet primair de insteek maar als dit zich voordoet is dat meegenomen.

In paragraaf 3.4 Analyse Wet- en regelgeving is ingegaan op de verordening 213a en de manier waarop Nederweert deze verordening toepast. In deze nota is aangegeven dat er in de paragraaf bedrijfsvoering wordt gerapporteerd over de voortgang van de onderzoeken naar de doelmatigheid en doeltreffendheid. Wij adviseren in de paragraaf bedrijfsvoering te rapporteren over de 213a-onderzoeken.

De tactische stuurinformatie beoordelen wij gemiddeld voldoende. Verdere verbetering is mogelijk door de verordening 213a toe te passen en in de paragraaf bedrijfsvoering te rapporteren over de voortgang van de onderzoeken naar doelmatigheid en doeltreffendheid.

In de financiële verordening zijn geen aanvullende eisen gesteld ten aanzien van de bedrijfsvoering. Nederweert heeft de afgelopen jaren telkens een goedkeurende verklaring ontvangen op het gebied van getrouwheid en rechtmatigheid. Een goedkeurende verklaring is een indicator dat de bedrijfsvoering op orde is.

Tot slot is in de paragraaf (meerjarig) cijfermatig inzicht gepresenteerd in de overheadlasten en -baten van de bedrijfsvoering. Er ontbreken (meerjarige) cijfers in de lasten en baten van de bedrijfsvoering zoals bijvoorbeeld kosten voor inhuur personeel, huisvestingskosten, ICT kosten, aantal fte's, ziekteverzuim etcetera

De operationele stuurinformatie beoordelen wij gemiddeld als onvoldoende. Er ontbreekt in de paragraaf (meerjarig) cijfermatig inzicht in de diverse lasten die samenhangen met de bedrijfsvoering. De lezer kan hierdoor geen compleet beeld vormen van de bedrijfsvoering.

4.6. Verbonden partijen

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

Conclusie

Nederweert heeft aangetoond op alle fronten een zelfstandige gemeente te zijn en dat ook wil blijven. Samenwerking is nodig voor het realiseren van de ambities in verbinding met andere overheden en waar nodig in samenwerkingsverbanden.

Er is geen separate nota verbonden partijen maar heeft de beleidsuitgangspunten geformuleerd in de paragraaf verbonden partijen van de begroting. Nederweert gaat in de regio samenwerken als het meerwaarde oplevert om voordelen te behalen, door kennis te delen en inkoopkracht te genereren.

Het BBV wordt grotendeels nageleefd en in de financiële verordening zijn geen nadere eisen gesteld. Er ontbreken criteria voor het aangaan en het beëindigen van bestuurlijke en financiële relaties met derde partijen.

In de paragraaf zijn volgens de onderverdeling gemeenschappelijke regelingen, vennootschappen en coöperaties, stichtingen en verenigingen en overige verbonden partijen de verbonden partijen separaat toegelicht. Ook is bij elke verbonden partij aandacht voor risico's en dat zien we ook terug bij de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing.

De gemeente heeft een dashboard Samenwerkingen Nederweert waarin alle informatie omtrent de verbonden partijen zijn opgenomen.

De paragraaf verbonden partijen is gestructureerd van opzet en biedt goed inzicht in de verbonden partijen.

Naast de verbonden partijen neemt de gemeente deel in een aantal samenwerkingsorganisaties die niet aan de criteria van verbonden partijen voldoen. Hierbij is geen bestuurlijk als financieel belang.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- stel algemene criteria (beleid) vast in een nota of in de paragraaf waaraan verbonden partijen moeten voldoen;
- neem de meerjarige bijdrage van de gemeente aan een verbonden partij op in het overzicht.

Waarom onderzoek naar verbonden partijen?

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

- het financiële belang³ van de gemeente in de verbonden partij;

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

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

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

Onderzoek en bevindingen

In de Strategische agenda Nederweert 2020 'Samen groots, samen doen!', die de raad in november 2017 heeft vastgesteld, is opgenomen dat Nederweert heeft aangetoond op alle fronten een zelfstandige gemeente te zijn en dat ook te willen blijven.

Ook is aangegeven dat de gemeente in de regio gaat samenwerken als het meerwaarde oplevert om voordelen te behalen, door kennis te delen en inkoopkracht te genereren.

In het coalitieakkoord is aangegeven dat de ambities van de gemeente gerealiseerd worden in verbinding met andere overheden en waar nodig in samenwerkingsverbanden. Als onderwerpen vragen om een krachtenbundeling pakt de gemeente dit op. Nederweert sluit actief aan bij partners die gelijke doelen en belangen hebben, de plannen ondersteunen en daaraan, op welke manier dan ook, een bijdrage willen leveren.

Bij samenwerking, al dan niet in regionaal verband, is het belangrijk dat er heldere afspraken zijn over de gemeenschappelijke doelen, de lasten en baten en de rollen en verantwoordelijkheden. Voorop staan daarbij transparantie, democratische controle en een zo eenvoudig mogelijke organisatie van samenwerking.

Er is geen separate nota verbonden partijen. Kaderstelling voor verbonden partijen is volgens de gemeente geformuleerd in de paragraaf van de begroting.

In de paragraaf van de begroting is als eerste de definitie van verbonden partijen uitgewerkt. Vervolgens is stilgestaan bij de visie/beleidskaders. Het uitgangspunt is samenwerking op maat en daar waar dat wederzijdse voordelen en resultaat oplevert. Denk hierbij aan financiële voordelen, het delen van expertise, efficiency- en organisatievoordelen, een betere kwaliteit, meer continuïteit en slagvaardigheid. Nederweert accepteert dat samenwerking soms gepaard gaat met beperkingen voor de eigen bevoegdheden maar dit geldt ook voor de samenwerkingspartners. Hierbij is de gemeente bereid daarin te investeren en respecteren daarbij de autonomie en eigen identiteit van de samenwerkingspartners. De gemeente heeft een dashboard Samenwerkingen Nederweert waarin alle informatie omtrent de verbonden partijen is opgenomen.

De strategische stuurinformatie beoordelen wij gemiddeld voldoende. Zoals ook opgemerkt in het vorige verdiepingsonderzoek (2017) constateren wij dat bij de kaders criteria ontbreken voor het aangaan en beëindigen van bestuurlijke en financiële relaties met derde partijen. Het is belangrijk dat de raad deze kaders spoedig vaststelt.

In het BBV is bepaald dat in de paragraaf de visie op en de beleidsvoornemens omtrent verbonden partijen wordt vermeld. Het artikel in het BBV, dat over de paragraaf verbonden partijen handelt, is recent uitgebreid met de bepaling dat er in de paragraaf ook een lijst met verbonden partijen moet komen. De bepaling houdt in dat er per verbonden partij informatie wordt gegeven over de verbonden partij zelf en waarom de gemeente de relatie met de verbonden partij is aangegaan en over het financiële belang of risico dat de gemeente heeft met de verbonden partij. Bovendien moeten de verbonden partijen

onderscheiden worden in gemeenschappelijke regelingen, vennootschappen en coöperaties, stichtingen en verenigingen en tot slot overige verbonden partijen. Deze zware informatievraag weerspiegelt het toegenomen belang van verbonden partijen en de risico's die daarmee samenhangen.

Op basis van de onderverdeling gemeenschappelijke regelingen, vennootschappen en coöperaties, stichtingen en verenigingen en overige verbonden partijen zijn de verbonden partijen van Nederweert in de paragraaf opgesomd. Er zijn in totaliteit 19 verbonden partijen.

Tot slot van de paragraaf is in een overzicht, volgens de onderverdeling, per verbonden partijen inzicht gegeven in de naam, plaats, rechtsvorm, openbaar belang, risico's, verandering belang gemeente, eigen en vreemd vermogen per 1-1 en 31-12-2021, resultaat 2021 en de bijdrage van de gemeente voor 2021. Ook wordt in het overzicht een concrete relatie gelegd met het programma van de begroting.

Het is belangrijk dat ook meerjarig inzicht wordt geboden in de bijdrage van de gemeente aan de verbonden partij.

In de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing is een relatie gelegd met de risico's bij verbonden partijen. Denk hierbij aan de verbonden partijen De Risse, Omnibuzz en de BsGW.

Naast de verbonden partijen neemt de gemeente deel in een aantal samenwerkingsorganisaties die niet aan de criteria van verbonden partijen voldoen. Hierbij is zowel geen bestuurlijk als financieel belang. Het betreft de volgende organisaties:

- gebiedsbureau Weert, Nederweert en Leudal;
- samenwerking Midden-Limburg;
- ECGeo.

Wij beoordelen de tactische stuurinformatie gemiddeld ook als voldoende omdat de paragraaf op onderdelen nog niet voldoet aan de eisen die het BBV stelt. Zie de opmerkingen bij de strategische stuurinformatie.

De stuurinformatie op operationeel niveau scoort gemiddeld goed. De paragraaf is gestructureerd van opzet en bevat actuele cijfermatige informatie. Aandacht is nodig voor meerjarige (financiële) ontwikkelingen over de verbonden partijen. Deze informatie ontbreekt op dit moment.

4.7. Grondbeleid

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

Conclusie

In verschillende visiedocumenten is stilgestaan bij grondbeleid. Nederweert wil onder andere woonaantrekkelijkheid behouden en vergroten door jongeren en mensen met relatief hoge inkomens te binden. Ook wil Nederweert inzetten op modernisering van bestaande bedrijventerreinen en een beperkte uitbreiding voor eigen ondernemers.

De raad heeft in 2010 de Kadernota Grondbeleid 2010-2014 vastgesteld. Deze nota is verouderd en de relaties met de visiedocumenten zijn intussen achterhaald.

Nederweert heeft geen voorkeursbeleid waarop de gemeente het grondbeleid uitvoert. Per project wordt bekeken welke mogelijkheid het beste past om het doel te bereiken.

Uit de paragraaf blijkt dat er vijf lopende grondexploitaties zijn. Per project is inzicht gegeven in de boekwaarde per 1 januari 2020, het resultaat en het afsluitingsjaar. Ook is voor de jaren 2021-2023 de geraamde winstneming van de totale grondexploitatie gepresenteerd. In de komende jaren is sprake van winstnemingen.

Als er positieve resultaten zijn bij grondexploitaties worden deze gestort in de algemene reserve woningbouwexploitaties en zijn er verliezen te verwachten dan wordt een voorziening gevormd ten laste van deze algemene reserve.

De meest actuele analyse (bij de jaarrekening 2019) laat zien dat de algemene reserve woningbouwexploitatie, naast de getroffen voorzieningen, voldoende hoog is om de risico's in de grondexploitaties op te vangen. De algemene reserve woningbouwexploitatie bedraagt volgens de begroting per 1 januari 2021 € 5,3 miljoen en neemt de komende jaren toe.

Nederweert voert het BBV gemiddeld goed uit en in de financiële verordening zijn geen aanvullende eisen gesteld. De paragraaf is gestructureerd van opzet en bevat meerjarige financiële informatie.

Op basis van onze analyse de volgende aanbeveling

- actualiseer spoedig de kadernota Grondbeleid, ook naar aanleiding van wettelijke aanpassingen zoals bijvoorbeeld de Omgevingswet, en neem in de paragraaf een samenvatting op van de belangrijkste uitgangspunten voor het grondbeleid.

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

Het BBV stelt dat in de paragraaf grondbeleid ten minste informatie is opgenomen over:

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

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

Vanaf 2016 kunnen gemeentelijke grondexploitaties onder de Vennootschapsbelasting vallen.

In de financiële verordening zijn geen aanvullende eisen gesteld ten aanzien van het grondbeleid.

De paragraaf grondbeleid van de begroting start met de visie op het grondbeleid in relatie tot de doelen van de programma's. Het grondbeleid is een hulpmiddel om de doelen van de verschillende programma's te kunnen realiseren. De kaders voor het grondbeleid worden volgens de paragraaf gevormd door:

- coalitieakkoord 2018-2022;
- structuurvisie Wonen Midden-Limburg 2018 tot en met 2021 'Bouwen aan de toekomst';
- strategische agenda 'Nederweert 2020';
- notitie evaluatie stimuleringspakket woningbouw (2018);
- kadernota Grondbeleid (2010-2014);
- structuurvisie Nederweert, onderdeel Nota Kostenverhaal (2010);
- overige relevante wet- en regelgeving (WRO, BRO, BBV).

Hieronder staan we achtereenvolgens stil bij enkele actuele documenten voor het grondbeleid.

Structuurvisie Wonen Midden-Limburg 'Bouwen aan de toekomst' 2018 tot en met 2021

Regionaal zijn er in Midden-Limburg afspraken gemaakt die het grondbeleid van Nederweert beïnvloeden. De raad van Nederweert heeft in juli 2019 de Structuurvisie Wonen Midden-Limburg voor de periode 2018 tot en met 2021 vastgesteld. In de paragraaf van de begroting is verwezen naar de Structuurvisie.

In de structuurvisie zijn twee belangrijke afspraken vastgelegd; het realiseren van woningen en het afstemmen van de planvoorraad op de behoefte.

De structuurvisie geeft richting aan de kwalitatieve en de kwantitatieve opgave waar de zeven gemeenten in de regio Midden-Limburg voor staan en waar de gemeenten door de vaststelling aan gebonden zijn ten aanzien van de volkshuisvesting. Daarnaast geeft de structuurvisie richting aan de wijze waarop het aantal woningbouwplannen wordt afgestemd op de (toekomstige) woningbehoefte. Vermeld is dat een

van de actiepunten in regionaal verband is om 40% van het teveel aan plancapaciteit voor woningbouw terug te brengen in de periode 2018-2021. In 2021 zullen verdere stappen worden gezet voor het terugbrengen van het aantal bouwtitels. Specifiek voor Nederweert is de opgave in de periode 2018-2021 om de plancapaciteit terug te dringen: 82. De gemeente heeft inmiddels een reductie van ??? (**vraag gemeente**) woningen bereikt.

Strategische Agenda

Nederweert heeft in de Strategische Agenda onder andere aangegeven dat de gemeente woonaantrekkelijkheid wil behouden en vergroten door jongeren en mensen met relatief hoge inkomens te binden. Ook wil Nederweert inzetten op modernisering van bestaande bedrijventerreinen en een beperkte uitbreiding voor eigen ondernemers.

Coalitieakkoord 2018-2022

Bepalingen uit de Strategische Agenda zien we terug in het coalitieakkoord. Op basis van de uitkomsten van het onderzoek naar de behoefte aan nieuwe bedrijventerreinen vindt uitbreiding van bedrijventerreinen plaats.

Samen met maatschappelijke partners, vastgoedeigenaren en ondernemers wordt een integrale visie opgesteld voor de aanpak van leegstaande panden en maatschappelijk vastgoed. Uitgangspunt hierbij is dat het karakter van Nederweert behouden blijft en dat er een duurzame invulling wordt gevonden. Er wordt gestreefd naar een evenwichtig woningbouwprogramma.

Kadernota Grondbeleid 2010-2014

Specifieke uitgangspunten voor het grondbeleid zijn vastgelegd in de Kadernota Grondbeleid die de raad in november 2010 heeft vastgesteld.

In de volgens de gemeente nog geldende nota zijn relaties gelegd met visiedocumenten die intussen zijn achterhaald. Zoals ook al opgemerkt in het vorige financieel verdiepingsonderzoek (2017) is het belangrijk dat de nota Grondbeleid spoedig, op basis van actuele visiedocumenten en de Omgevingswet die in 2022 in werking zal treden, wordt geactualiseerd en ter goedkeuring wordt voorgelegd aan de raad. Volgens de nota wil Nederweert een regiefunctie hebben over de bestaande plannen en niet meer inzetten op nieuwe ontwikkelingen. Er wordt daarom niet meer vooraf gekozen voor een actief, faciliterend of passief grondbeleid. Bij het starten van nieuwe ontwikkelingen (projecten) wordt voorafgaand op basis van in de nota vastgestelde uitgangspunten, in het te voeren grondbeleid een keuze gemaakt.

In de nota zijn onder andere de volgende beleidskeuzes gemaakt voor het grondbeleid:

- de exploitatieplannen worden jaarlijks bij de jaarrekening geactualiseerd en indien nodig herzien en door de raad vastgesteld;
- voor een voorzienbaar verliesgevend complex wordt een voorziening gevormd ten laste van de algemene reserve woonbouwexploitatie;
- tussentijdse winstneming vindt alleen plaats als de nog te maken kosten en de mate van voortgang van het project bepaald kunnen worden en er geen belangrijke onzekerheden over de totale omvang van het project meer zijn.

Grondprijzenbeleid

Ook is in de kadernota Grondbeleid het grondprijzenbeleid opgenomen. Jaarlijks worden de grondprijzen voor verschillende functies opnieuw vastgesteld en/of aangepast aan de marktontwikkelingen, op basis

van marktconforme grondprijzen. Wij constateren dat de grondprijzen niet jaarlijks worden vastgesteld. In 2018 zijn de grondprijzen in de notitie Evaluatie Stimuleringspakket Woningbouw voor het laatst door de raad vastgesteld. Volgens de gemeente zijn deze prijzen nog actueel.

Zoals hierboven vermeld start de paragraaf met de visie op het grondbeleid in relatie tot de doelen van de programma's. Vervolgens worden de volgende onderwerpen toegelicht:

- een aanduiding waarop de gemeente het grondbeleid uitvoert. De volgende onderdelen hebben een relatie met het grondbeleid van de gemeente:
 - de ontwikkeling van nieuwe woongebieden;
 - de (her)ontwikkeling van inbreidingslocaties;
 - de ontwikkeling van het centrumplan.
- de prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie;
- de onderbouwing van de geraamde winstneming;
- de beleidsuitgangspunten over de reserves voor grondzaken in relatie tot de risico's van de grondzaken.

De uitgangspunten uit de nota zijn overgenomen in de paragraaf. Er is geen voorkeursbeleid vastgelegd in de wijze waarop de gemeente het grondbeleid uitvoert. Per project wordt bekeken welke mogelijkheid het beste past om het doel te bereiken.

Per activiteit zijn concrete relaties gelegd met de programma's/deelprogramma's van de begroting.

De strategische stuurinformatie beoordelen wij gemiddeld voldoende. Wij vinden de nota uit 2010 verouderd. Het is belangrijk dat de kadernota Grondbeleid spoedig wordt geactualiseerd, ook naar aanleiding van wettelijke aanpassingen zoals bijvoorbeeld de Omgevingswet, en neem een samenvatting van de belangrijkste uitgangspunten op in de paragraaf.

In een overzicht zijn de grondexploitaties gepresenteerd die in uitvoering zijn: Merenveld, Hoebenakker, Tiskesweij, Salmespad en het Centrumplan. Per complex is de boekwaarde per 1-1-2020, het resultaat en het afsluitingsjaar per complex volgens de jaarrekening 2019 aangegeven. Ook is voor de jaren 2021-2024 de geraamde winstneming opgenomen. In 2021 is een winstneming geraamd van afgerond € 248.000.

Bij het laatste onderwerp van de paragraaf 'beleidsuitgangspunten over de reserves in relatie tot de risico's van de grondzaken' is vermeld dat elk jaar bij het opstellen van de jaarstukken een risicoanalyse wordt gemaakt van de lopende grondexploitaties. Op basis van de uitkomsten wordt gekeken of er voldoende middelen aanwezig is om de ontwikkelingen op te vangen.

Uit de laatste analyse bij de jaarrekening 2019 is gebleken dat de algemene reserve woningbouwexploitatie, naast de getroffen voorzieningen, voldoende hoog is om de risico's in de grondexploitaties op te vangen. De algemene reserve woningbouwexploitatie bedraagt volgens de begroting per 1-1-2021 € 5,3 miljoen en neemt de komende jaren toe naar € 5,7 miljoen per 1-1-2023.

Op basis van het bovenstaande beoordelen wij de tactische en operationele stuurinformatie gemiddeld goed. Nederweert voert het BBV gemiddeld goed uit. Er worden (meerjarige) cijfers in de paragraaf opgenomen over winst- en verliesnemingen. Ook is een actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie gepresenteerd.

5. Het onderzoek

5.1. Inleiding

Het financieel verdiepingsonderzoek

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

Het financieel verdiepingsonderzoek hebben wij bij de gemeente Nederweert uitgevoerd in de periode januari-juni 2021 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 'GTK 2020 Gemeenten'. 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 'GTK 2020 Gemeenten'
- 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

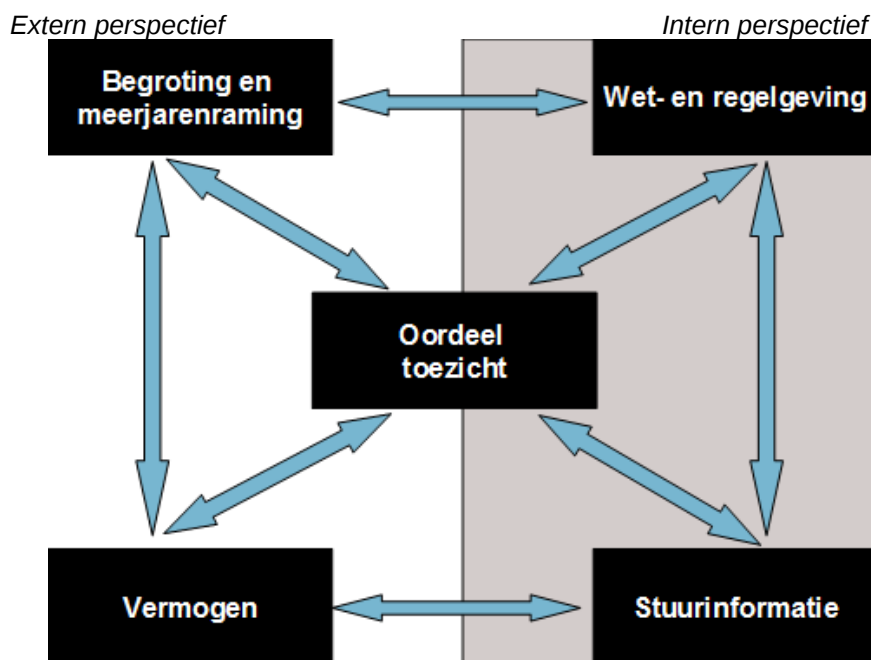
Het belangrijkste doel van ons onderzoek is, om een uitspraak te doen over de vorm van toezicht voor vier jaar. Om voor een meerjarig repressieve uitspraak in aanmerking te kunnen komen, moet de gemeente minimaal voldoende scoren op een aantal kritische factoren. Deze factoren vloeien voort uit de kaders 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 2023-2024. Ook behaalde resultaten, zoals gepresenteerd in de jaarrekeningen vanaf 2017 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:

- Begroting 2020;
- Begroting 2021;
- Jaarrekeningen 2016, 2017, 2018 en 2019;
- Coalitieakkoord 2018-2022 'Samen, Duurzaam en Verbinden';
- Strategische Agenda Nederweert 2020 'Samen groots, samen doen!';
- Financiële verordening gemeente Nederweert 2018;
- Controleverordening gemeente Nederweert 2018;
- Verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid Nederweert 2018;
- Nota Risicomanagement (2018);
- Treasurystatuut 2017;
- Nota Reserves en voorzieningen 2018;
- Beheerplan Wegen 2014-2023;
- Gemeentelijk Rioleringsplan (GRP) 2017-2021;
- Waterketenplan Limburgse Peelen 2017-2021 (WKP);
- Strategisch Klimaatadaptieplan (KDP) (2020);
- Beleidsplan Openbare Verlichting (OV) 2016-2020;
- Groenbeleidsplan (2020);
- Meerjaren Onderhoudsplan (MOP) (2018);
- Nota Visie op bedrijfsvoering 'Natuurlijk maken we dat mogelijk, ondersteuning van een dienstverlenende organisatie' (2014);
- Structuurvisie Wonen Midden-Limburg 2018 tot en met 2021 'Bouwen aan de toekomst';
- Kadernota Grondbeleid 2010-2014.

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.