

Bepaling toezichtvorm 2021-2024 **Gemeente Roerdalen**

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	9
2.3.	Samenvatting	12
3.	Aandachtsgebieden	15
3.1.	Analyse begroting en meerjarenraming.....	16
3.2.	Analyse vermogen	33
3.3.	Analyse stuurinformatie	40
3.4.	Analyse Wet- en regelgeving	43
4.	Financieel beleid en beheer	48
4.1.	Lokale heffingen.....	49
4.2.	Weerstandsvormogen en risicobeheersing	53
4.3.	Onderhoud kapitaalgoederen	58
4.4.	Financiering.....	65
4.5.	Bedrijfsvoering	68
4.6.	Verbonden partijen.....	72
4.7.	Grondbeleid.....	76
5.	Het onderzoek	81
5.1.	Inleiding	81
5.2.	Doel en kaders financieel toezicht	83
5.3.	Werkwijze.....	85
5.4.	Reikwijdte van het onderzoek.....	87
5.5.	Onderzoek naar het financieel verdiepingsonderzoek	88
6.	Begrippen	89
7.	Bronnen	93

1. Inleiding

Het financieel verdiepingsonderzoek

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

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.

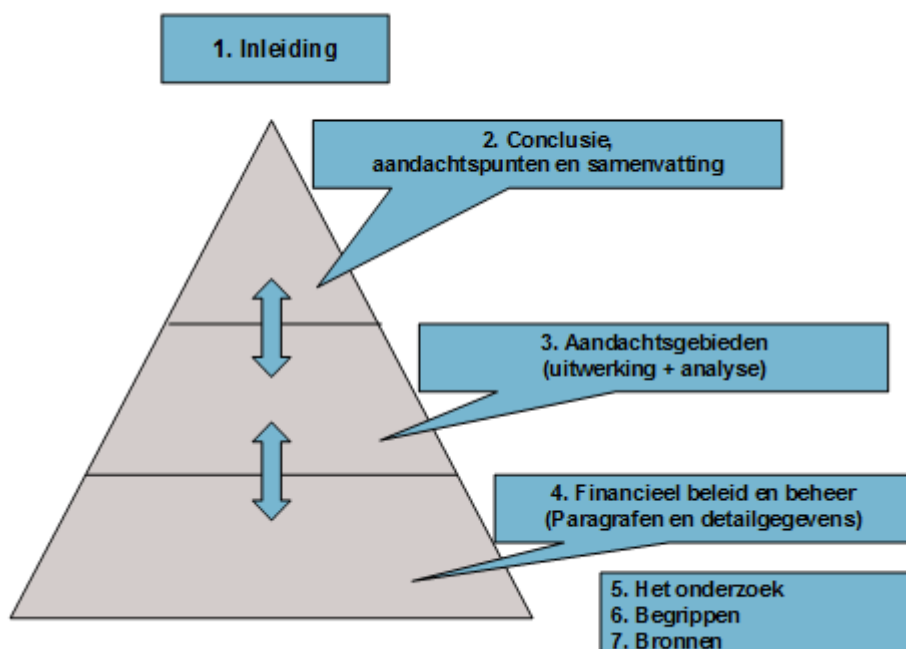
De naam van hoofdstuk 2, Conclusie, aandachtspunten en samenvatting, geeft aan dat hier de kern van het financiële verdiepingsonderzoek is te vinden.

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.

Aan dit besluit is de volgende voorwaarde verbonden:

- na vaststelling van de begroting 2022, de begroting 2023 en de begroting 2024 door de raad laten de structurele en reële saldi van de jaren tot en met 2024, respectievelijk het jaar 2024 een evenwicht of overschot zien.

Meerjarig repressief toezicht

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

Aan de voorwaarden voldaan

Ons onderzoek van de begroting 2021 en de meerjarenraming 2022-2024 laat zien dat het eerste jaar, 2021, tekorten heeft. Het structureel en reëel saldo, waar wij naar moeten kijken voor onze oordeelsvorming, laat in 2021 een tekort zien van € 280.000. Voor de drie volgende jaren worden bescheiden overschotten verwacht van respectievelijk € 78.000, € 72.000 en € 227.000.

Voor meerjarig repressief toezicht moeten de begroting en alle jaren van de meerjarenraming een structureel en reëel evenwicht laten zien. Met de begroting 2021 en de meerjarenraming 2022-2024 voldoet de gemeente Roerdalen niet aan die eis. Vervolgens hebben we gekeken of er redenen zijn om de gemeente toch voor meerjarig repressief toezicht in aanmerking te laten komen.

Die redenen zien wij in:

- de financiële functie die goed op orde is (de stuurinformatie op strategisch, tactisch en operationeel niveau beoordelen we op alle drie niveaus gemiddeld als goed);
- een nog steeds goede reservepositie, waardoor de gemeente bij tegenslagen kan beschikken over een goede buffer om tegenvallers zeker op de korte termijn zonder ingrijpende bezuinigingen te kunnen opvangen;
- het beperkte tekort in 2021, terwijl de drie jaren daarna een beperkt overschot laten zien;
- het ambitieuze en vernieuwende plan van aanpak ‘Begroting in balans’ om de meerjarige tekorten op te lossen. Het plan houdt, alleen al door zijn omvang, maar ook door de vele vernieuwende onderdelen wel een risico in dat niet alle financiële doelen (op tijd) gehaald zullen worden, maar verdient het om van de financieel toezichthouder de ruimte te krijgen.

Daarom stellen wij voor om ondanks het structurele en reële tekort in de begroting 2021 de begroting 2021-2024 voor repressief toezicht in aanmerking te laten komen.

Tegelijkertijd moet er op korte termijn duidelijkheid komen dat 'Begroting in balans' de noodzakelijke trendbreuk realiseert. Die trendbreuk moet er in resulteren dat de nu geraamde structurele en reële positieve saldi ten minste voor de jaren 2022-2024 in de begrotingen 2022, 2023 en 2024 met de bijbehorende meerjarenramingen in stand blijven.

Daarom stellen wij GS voor dat zij bij hun besluit om Roerdalen voor de jaren 2021-2024 repressief toezicht te verlenen de volgende voorwaarde opnemen.

De voorwaarde is:

- dat de in november 2021 vastgestelde begroting 2022 voor ten minste de jaren 2022-2024 een structureel en reël evenwicht laat zien;
- dat de in november 2022 vastgestelde begroting 2023 voor ten minste de jaren 2023-2024 een structureel en reël evenwicht laat zien, en;
- dat de in november 2023 vastgestelde begroting 2024 voor ten minste het jaar 2024 een structureel en reël evenwicht laat zien.

Daarbij worden onttrekkingen aan de reserve "afdekking tekorten" in de periode tot en met 2024 tot een totaal bedrag van € 4,35 miljoen als structurele baten geteld.

De voorwaarde is hier wat uitgebreider beschreven. Voor het besluit van GS geldt de voorwaarde, zoals in het blok aan het begin van paragraaf 2.1 beschreven.

Overigens hebben Gedeputeerde Staten van Limburg op 15 december 2020 al besloten om de gemeente Roerdalen op basis van de begroting 2021 repressief toezicht¹ toe te kennen. Dit betekent dat de Provincie (college van Gedeputeerde Staten), los van het besluit van GS over het financieel verdiepingsonderzoek 2021, de begroting 2021 en begrotingswijzigingen 2021 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

De conclusie van ons onderzoek 2021 is dat Roerdalen meerjarig repressief toezicht kan krijgen. Daar is wel een voorwaarde aan verbonden.

Ons onderzoek laat zien dat Roerdalen naast de voorwaarde ook aandacht moet geven aan ontwikkelingen die risico's voor de gemeente inhouden. Overigens zal het vervullen van de voorwaarde voor een belangrijk deel ook afhankelijk zijn van hoe onderstaande aandachtspunten zich ontwikkelen en hoe de gemeente daarmee omgaat. We lopen de aandachtspunten hierna langs.

Het sociaal domein

Op dit moment bepalen de gemeentelijke taken in het sociaal domein in sterke mate de financiële situatie van de gemeente. Al vanaf 2015, toen het grootste deel van deze taken werd gedecentraliseerd, is Roerdalen met tekorten geconfronteerd. En vanaf het begin investeert Roerdalen met beleid en geld veel in een transformatie die de inwoners moet helpen om volwaardig in de samenleving te participeren. Daarbij streeft de gemeente er ook naar om grip te krijgen en houden op de uitvoering. En dat blijkt heel moeilijk. Keer op keer heeft Roerdalen met onvoorziene ontwikkelingen te maken, waardoor financiële tegenvallers ontstaan.

Het systeem van het sociaal domein maakt dat voor een deel ook onvermijdelijk: veel actoren met allemaal hun eigen rol en soms ook eigen regels; opneemregelingen; veel ontwikkelingen bij de taken, maar ook bij andere beleidsvelden met gevolgen voor het sociaal domein.

Met 'Begroting in balans' heeft de gemeente een nieuwe, grote stap gezet in haar streven om sturing en grip op het sociaal domein te krijgen. Daarbij is heel bewust gekozen voor een grotere rol van de gemeente bij de uitvoering van de taken, meer directe sturing en grip.

De gemeente gaat ervan uit dat hierdoor ook de tekorten geleidelijk kleiner gaan worden.

De gemeente zal zich ook bewust moeten blijven dat ontwikkelingen, waar de gemeente weinig of geen grip op heeft, invloed zullen blijven houden op het sociaal domein en daarmee ook op het financiële resultaat.

Een strakke monitoring van al die ontwikkelingen blijft van groot belang. Daarvoor gebruikt de gemeente sinds vorig jaar de arrangementenmonitor. Daarbij zal de gemeente zich steeds moeten afvragen of en zo ja, hoe zij op die ontwikkelingen moet reageren en wat de ontwikkelingen financieel voor de gemeente betekenen.

Het gemeentefonds

Het gemeentefonds is veruit de belangrijkste inkomstenbron van Roerdalen, maar het is ook een inkomstenbron, waar de gemeente zelf geen directe invloed op heeft. Bovendien is het een inkomstenbron met constant veel veranderingen.

In feite is het voor de gemeente zelf vrijwel onmogelijk er sturing en grip op te hebben. Enige sturing en grip zijn mogelijk via het collectief van alle gemeenten (de VNG) of van groepen van gemeenten. Maar ook dan zijn sturing en grip moeilijk te realiseren.

De gemeente zal het risico van dalende ontvangsten uit het gemeentefonds dan ook vooral moeten beheersen door de ontwikkelingen strak te monitoren.

Vaak is er ook onzekerheid hoe een bepaalde ontwikkeling zal uitpakken. Kijk bijvoorbeeld naar het al jaren slepende proces van invoering van een nieuw verdeelmodel voor de algemene uitkering.

In die gevallen is het aan te raden niet zonder meer uit te gaan van een gunstige ontwikkeling. Alleen als er duidelijke en harde aanwijzingen zijn voor die gunstige ontwikkeling, kan daar rekening mee worden gehouden. In de meeste gevallen is het echter beter niet vooruit te lopen op de uitkomst. Maar als er duidelijke en harde aanwijzingen zijn dat er een voor de gemeente ongunstige uitkomst uitrolt, is het aan te raden daar al rekening mee te houden in de eigen ramingen.

Nieuwe taken

De begroting 2021 van Roerdalen gaat in op nieuwe taken, waar de gemeente in de komende jaren mee te maken gaat krijgen. En het zijn niet de minste taken:

- Omgevingswet;
- Duurzaamheid;
- Energietransitie;
- Klimaatadaptatie.

Het zijn nieuwe taken, waar al jaren tussen overheden en samenleving over gepraat wordt.

Een vergelijking met het sociaal domein ligt voor de hand. Het zijn zeer omvangrijke taken; het zijn langdurige of zelfs permanente taken; er zijn heel veel partijen bij betrokken; de financiële opgave is (zeer) groot en de bijdrage van de gemeenten eraan en de dekking daarvan zijn nog onduidelijk.

Alle reden om als gemeente voor een grondige voorbereiding op deze taken te zorgen en de ontwikkelingen nauwgezet te volgen.

Veranderende samenleving

De samenleving verandert voortdurend. En het lijkt ook steeds sneller te gaan. De samenleving heeft andere verwachtingen van de overheid, maar stelt ook andere eisen aan de overheid.

De overheid, en dat voelt de gemeente het sterkst, is er wel om de samenleving te dienen.

De gemeente Roerdalen geeft aan zich daar heel sterk van bewust te zijn.

De rollercoaster waar we nu in lijken te zitten, blijft dus doorgaan. Naast alle eisen die nu al worden gesteld, zal de gemeente zich ook steeds moeten openstellen voor en voorbereiden op nieuwe opgaven, nieuwe manieren van werken e.d.

Conclusie

De begroting 2021-2024 met het plan van aanpak 'Begroting in balans' stelt de gemeente voor een enorme opgave. Er moet de komende jaren veel gebeuren om in 2024 een situatie te bereiken, waarbij het zonder inzet van reserves mogelijk is een structureel en reëel evenwicht te hebben.

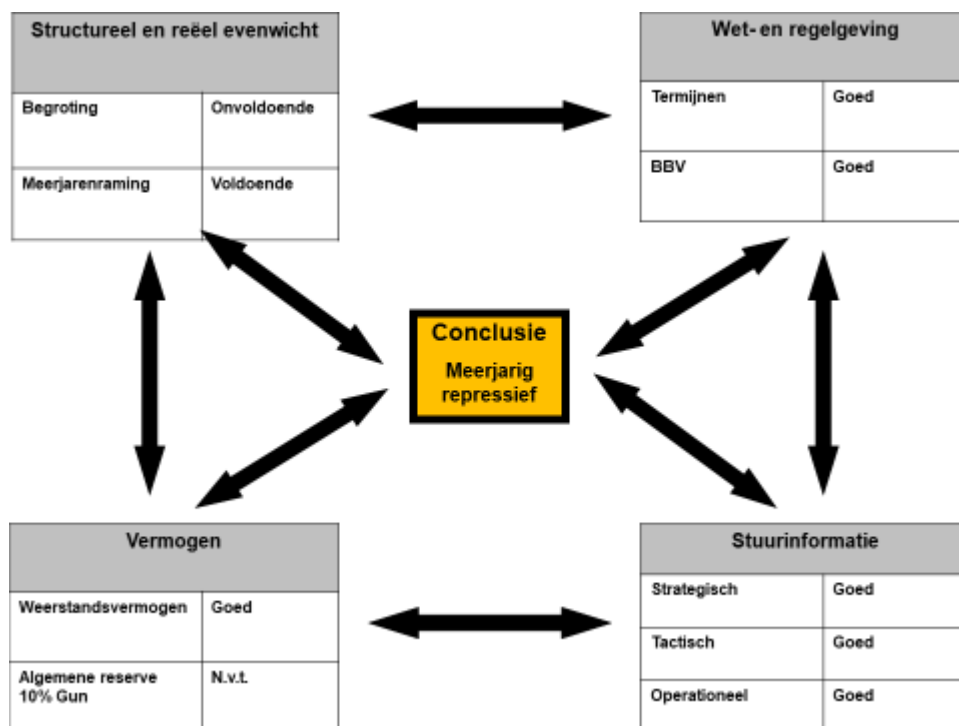
'Begroting in balans' is een vernieuwende manier van financiële problemen aanpakken en oplossen. Dat gaat niet zonder risico's.

In dat verband is het positief dat bij de 6^e begrotingswijziging 2021, waarbij de effecten van de decembercirculaire 2020 zijn verwerkt, een bedrag van in totaal € 411.000 niet nodig bleek om de tekorten in de jaren 2022-2023 te dekken met onttrekkingen aan de reserve "afdekking tekorten". Dit bedrag is teruggestort in deze reserve en biedt daarmee een ruimte van in totaal € 411.000 om structurele tegenvallers bij de uitvoering van de begrotingen 2021-2024 te dekken zonder dat er een structureel en reëel tekort ontstaat. Bij de kadernota 2022 heeft de gemeente aangegeven niet meer uit te gaan van een herverdeelnadeel bij het nieuwe verdeelmodel. Het financiële voordeel hiervan is nog groter en ook structureel. Dit geeft extra lucht voor de uitvoering van het plan van aanpak 'Begroting in balans'.

In deze paragraaf schetsen we een paar ontwikkelingen, waar de gemeente in de komende jaren ook mee te maken gaat krijgen. Die ontwikkelingen kunnen nieuwe financiële problemen opleveren. De gemeente zal vooral heel alert moeten zijn, alles volgen en waar nodig acties ondernemen. Desondanks hebben we er vertrouwen in dat Roerdalen in staat zal zijn de uitdagingen het hoofd te bieden en met de uitvoering van 'Begroting in balans' in 2024 een begroting te hebben met structureel en reëel evenwicht zonder inzet van reserves.

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 Roerdalen.



Toelichting bij deze scorecard

De conclusie staat in het midden: meerjarig repressief toezicht in een oranje vlak. Oranje betekent dat aan het meerjarig repressief toezicht wel een voorwaarde is verbonden. Om het meerjarig repressief toezicht te behouden moet Roerdalen aan de gestelde voorwaarde voldoen.

De conclusie is getrokken op basis van de 'scores' bij de acht, nog relevante velden in de vier aandachtsgebieden. De score kan 'slecht', 'onvoldoende', 'voldoende' of 'goed' zijn. De vier aandachtsgebieden zijn 'structureel en reëel evenwicht', 'vermogen', 'wet- en regelgeving' en 'stuurinformatie'. Het zwaartepunt voor het formuleren van de conclusie ligt bij de linkerkant van de scorecard, de financiële positie van de gemeente.

Roerdalen scoort één keer goed bij vermogen. Bij structureel en reëel evenwicht hebben we één keer onvoldoende en één keer voldoende opgenomen. Omdat de begroting 2021 een structureel en reëel tekort laat zien, is de score onvoldoende. Bij de meerjarenraming 2022-2024 is er alle drie de jaren een overschot. Alle drie de jaren moeten ten minste in evenwicht zijn om een voldoende te krijgen. Aan die eis voldoet de meerjarenraming 2022-2024, zodat hier de score voldoende is.

De goede scores aan de rechterkant van de scorecard, het goede weerstandsvermogen, de positieve trend in het structurele en reële saldo na 2021 en de vernieuwende aanpak van de financiële problemen zijn de redenen om Roerdalen ondanks de ene onvoldoende bij structureel en reëel evenwicht toch in aanmerking te laten komen voor meerjarig repressief toezicht.

Zoals al geschreven, is daar wel een voorwaarde aan verbonden. In paragraaf 2.1 is de voorwaarde geformuleerd.

Belangrijkste resultaten en aandachtspunten bij de vier aandachtsgebieden

Begroting en meerjarenraming
Bij begroting en meerjarenraming hebben we uitgebreid gekeken naar het financiële beeld van de meerjarenbegroting 2021-2024 van Roerdalen. Te zien is dat Roerdalen door ontwikkelingen, die alle of bijna alle gemeenten raken, in grote financiële problemen is gekomen. En dat niet voor het eerst. Oplopende lasten voor de gemeentelijke taken en daarbij achterblijvende baten zorgen voor tekorten. Dat speelt het meest bij de taken in het sociaal domein en dan met name bij de Jeugdzorg. Bij de begroting 2021-2024 heeft de gemeente niet voor de standaardoplossing gekozen met bezuinigingen en belastingverhogingen. Niet dat er in de gekozen aanpak geen bezuinigingen en lastenverhogingen zitten, maar die passen in een aanpak die de gemeente met vernieuwende benaderingen de problemen wil laten aanpakken en tegelijkertijd nieuwe kansen voor de gemeente wil creëren. Geholpen door de ruime algemene reserve kan de gemeente op deze innovatieve manier de financiële problemen gaan oplossen. Net als bij normale bezuinigingen zitten daar risico's aan vast. De gemeente is zich daar van bewust en investeert daarom tegelijkertijd in het risicomanagement en risicobewustzijn van de organisatie. De vernieuwde paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing in de begroting 2021 laat dit ook zien. De meerjarenbegroting 2021-2024 moet met de gekozen aanpak in 2024 weer een structureel en reëel evenwicht hebben bereikt zonder daarbij gebruik te hoeven maken van inzet van reserves die als structurele baat meetellen. Naast de inzet van de gemeente zelf zal dat in belangrijke mate afhankelijk zijn van allerlei macro-ontwikkelingen. Te denken valt aan het verloop van de COVID-19-pandemie, het nieuwe verdeelmodel voor het gemeentefonds, extra middelen in het gemeentefonds en de economische situatie. Gelet op de vele onzekerheden en de grootte ervan is het moeilijk een conclusie te trekken over het financiële beeld 2021-2024 van Roerdalen. We zijn toch voorzichtig optimistisch dat geleidelijk het financiële beeld in deze jaren vooruit gaat en dat in 2024 Roerdalen zonder onttrekkingen aan reserves een structureel sluitende begroting heeft.

Vermogen
Roerdalen beschikt sinds de verkoop van de Essentaandelen in 2009 over een goede vermogenspositie. Sindsdien is er wel sprake van een constante daling van het bedrag aan reserves. In de periode die we nu hebben bekeken, 2016-2024, loopt het bedrag terug van € 39,5 miljoen tot € 21,9 miljoen, ofwel een daling met 45%. Desondanks is er voldoende buffer, met name in de algemene reserve om de risico's, zoals nu ingeschat, goed te kunnen opvangen. Maar de reserves bieden ook de mogelijkheid om gewenst beleid te realiseren en bijstellingen in beleid geleidelijk door te voeren. Roerdalen verkeert daarmee nog steeds in een relatief luxe positie, waarin pijnlijke keuzen kunnen worden verzacht. Dat verklaart wellicht ook waarom er tot nu toe geen duidelijke kaders voor het reservebeleid zijn geformuleerd. En duidelijke kaders zijn op termijn wel nodig en het is goed die kaders te bepalen, als de nood nog niet aan de man is.

De eigen beleidskaders in de financiële verordening worden nu nog niet goed toegepast. De regels van het BBV worden wel goed gevolgd en de informatie in de begroting is duidelijk. Daarom beoordelen we de strategische stuurinformatie als voldoende. De tactische en operationele stuurinformatie is goed.

De ruime reservepositie zorgt ervoor dat we het beeld bij de begroting en meerjarenraming van het vermogen met een lachend gezichtje aangeven.

Wet- en regelgeving

Bij wet- en regelgeving bekijken we of de gemeente de wet- en regelgeving toepast die geldt voor de vaststelling en inzending van de begroting en jaarstukken (Gemeentewet) en de inrichting van de begroting (BBV). Ook gaan we na of de gemeente de op basis van de Gemeentewet verplichte verordeningen 212, 213 en 213a heeft en toepast. Tot slot kijken we naar de Rekenkamercommissie van Roerdalen.

De termijnbepalingen uit de Gemeentewet past Roerdalen goed toe.

De toepassing van het BBV beoordelen we ook als goed.

Roerdalen heeft de verordeningen 212, 213 en 213a, die door de raad in 2018, 2007 respectievelijk 2007 zijn vastgesteld. Verordening 213a over college-onderzoeken naar doelmatigheid en doeltreffendheid past Roerdalen al lang niet meer toe.

Vanaf 2007 had de gemeente een Rekenkamercommissie en vanaf 2015 een Rekenkamercommissie samen met de gemeente Maasgouw, die tal van onderzoeken hebben uitgevoerd.

Stuurinformatie

Stuurinformatie op strategisch, tactisch en operationeel niveau met betrekking tot de financiën van de gemeente stelt de raad in staat in control te zijn en blijven.

We hebben in de paragrafen 3.1 en 3.2 en in de zeven paragrafen van hoofdstuk 4 ook steeds gekeken naar de stuurinformatie. Al die beoordelingen hebben we bij elkaar gebracht en met de gewichten die we aan de negen verschillende onderdelen hebben gegeven, leidt dat tot de conclusie dat de stuurinformatie op strategisch, tactisch en operationeel niveau gemiddeld goed is.

Waar we opmerkingen of aanbevelingen over de stuurinformatie hebben, hebben we die in de desbetreffende paragrafen van hoofdstuk 3 en 4 opgenomen.

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

In deze paragraaf hebben we uitgebreid gekeken naar het financiële beeld van de meerjarenbegroting 2021-2024 van Roerdalen. Te zien is dat Roerdalen door ontwikkelingen, die alle of bijna alle gemeenten raken, in grote financiële problemen is gekomen. En dat niet voor het eerst. Oplopende lasten voor de gemeentelijke taken en daarbij achterblijvende baten zorgen voor tekorten. Dat speelt het meest bij de taken in het sociaal domein en dan met name bij de Jeugdzorg.

Bij de begroting 2021-2024 heeft de gemeente niet voor de standaardoplossing gekozen met bezuinigingen en belastingverhogingen. Niet dat er in de gekozen aanpak geen bezuinigingen en lastenverhogingen zitten, maar die passen in een aanpak die de gemeente met vernieuwende benaderingen de problemen wil laten aanpakken en tegelijkertijd nieuwe kansen voor de gemeente wil creëren.

Geholpen door de ruime algemene reserve kan de gemeente op deze innovatieve manier de financiële problemen gaan oplossen. Net als bij normale bezuinigingen zitten daar risico's aan vast. De gemeente is zich daar van bewust en investeert daarom tegelijkertijd in het risicomanagement en risicobewustzijn van de organisatie. De vernieuwde paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing in de begroting 2021 laat dit ook zien.

De meerjarenbegroting 2021-2024 moet met de gekozen aanpak in 2024 weer een structureel en reëel evenwicht hebben bereikt zonder daarbij gebruik te hoeven maken van inzet van reserves die als structurele baat meetellen.

Naast de inzet van de gemeente zelf zal dat in belangrijke mate afhankelijk zijn van allerlei macro-ontwikkelingen. Te denken valt aan het verloop van de COVID-19-pandemie, het nieuwe verdeelmodel voor het gemeentefonds, extra middelen in het gemeentefonds en de economische situatie.

Gelet op de vele onzekerheden en de grootte ervan is het moeilijk een conclusie te trekken over het financiële beeld 2021-2024 van Roerdalen. We zijn toch voorzichtig optimistisch dat geleidelijk het financiële beeld in deze jaren vooruit gaat en dat Roerdalen in 2024 zonder onttrekkingen aan reserves een structureel sluitende begroting heeft.

Op basis van onze analyse doen we de volgende aanbevelingen:

- volg de uitvoering van de begroting op de voet, stuur bij waar nodig en neem maatregelen als er nieuwe tekorten dreigen;
- bepaal welke omvang de buffer bij de algemene reserve minimaal moet behouden.

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

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

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

Onderzoek en bevindingen

Begroting 2021 en meerjarenraming 2022-2024 basis onderzoek

Het financieel verdiepingsonderzoek 2021 bij Roerdalen is gebaseerd op de begroting 2021 en de meerjarenraming 2022-2024. De raad heeft de begroting 2021 op 5 november 2020 vastgesteld. We gaan bij ons onderzoek uit van de toen vastgestelde begroting, inclusief de toen ook aangenomen begrotingswijzigingen 1a en 1b.

Latere wijzigingen van de begroting 2021 nemen we alleen mee, indien deze wijzigingen het financiële beeld ingrijpend veranderen. Dergelijke wijzigingen zijn er vóór 30 april 2021 niet geweest, zodat we bij ons onderzoek van de op 5 november 2020 vastgestelde en gewijzigde begroting zijn uitgegaan. We merken wel op dat Roerdalen na 30 april 2021 heeft besloten om in nieuwe ramingen niet meer uit te gaan van een nadeel bij de nieuwe verdeling van de algemene uitkering. In de begroting 2021-2024 is vanaf 2022 rekening gehouden met een flink nadeel. Op basis van door de fondsbeheerders gepubliceerde voorstellen bleek Roerdalen echter een voordeel te mogen verwachten. In de 6^e begrotingswijziging 2021 over de decembercirculaire 2020 was al rekening gehouden met de verschuiving van de invoering van het nieuwe verdeelmodel van 2022 naar 2023. In het rapport houden we met deze bijstellingen door Roerdalen in gehanteerde uitgangspunten geen rekening.

Het financiële beeld van de begroting 2021 en de meerjarenraming 2022-2024

De saldi

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.

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

Saldo	B2021	B2022	B2023	B2024
Formeel begrotingssaldo volgens de gemeente	0	0	0	+183
Structureel en reëel evenwicht voor het begrotingsjaar	-280	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Structureel en reëel evenwicht voor de meerjarenraming	n.v.t.	+78	+72	+227

Regel 1 geeft het formele saldo voor de jaren 2021-2024. In dit saldo zijn alle lasten en baten en alle toevoegingen en onttrekkingen aan reserves meegeteld.

Op bladzijde 9 van de begroting 2021 van Roerdalen staan deze saldi in de laatste regel. Zoals hiervoor beschreven, gaan we echter uit van de saldi na de 1^e begrotingswijziging 2021.

De 1^e begrotingswijziging 2021 heeft alleen het saldo van 2024 gewijzigd. Voor 2021-2023 worden de nadelen van de 1^e begrotingswijziging bij de lasten en baten opgevangen door een extra onttrekking aan de reserve 'afdekking tekorten'. Ook voor 2024 heeft de 1^e begrotingswijziging nadelen bij lasten en baten, maar dit nadeel komt ten laste van het geraamde, positieve resultaat van 2024. Bovendien wordt de in de primitieve begroting geraamde onttrekking aan de reserve 'afdekking tekorten' vrijwel geheel teruggedraaid. Het formele saldo 2024 daalt daardoor bij de 1^e begrotingswijziging van + € 281.000, zoals op bladzijde 9 van de begroting 2021 te lezen is, naar de hiervoor in tabel 3.1.1 aangegeven + € 183.000.

Zowel de raad als de provincie als financieel toezichthouder moet de begroting echter beoordelen op het structureel en reëel saldo. In het structureel en reëel saldo worden alleen de structurele lasten en baten meegenomen en moeten alle structurele lasten en baten reëel zijn. Dat laatste betekent dat lasten en baten op realistische uitgangspunten en actuele kaders gebaseerd moeten zijn. Ook moeten de ramingen volledig zijn.

Om de structurele en reële saldi te bepalen halen we de incidentele lasten en baten uit de ramingen. Verder kijken we of de ramingen naar ons oordeel reëel zijn.

In regel 2 en 3 van tabel 3.1.1 zijn de uitkomsten van die stappen voor 2021 resp. 2022-2024 te zien.

Op bladzijde 138 van de begroting 2021-2024 is de recapitulatie van het begrotingsevenwicht voor de jaren 2021-2024 te vinden. Daar worden de lasten, baten en mutaties reserves voor 2021-2024 ingedeeld naar structureel, incidenteel en totaal en wordt voor het structurele deel, het incidentele deel en die twee samen het totaal per jaar vermeld.

Het structurele resultaat voor elk jaar op bladzijde 138 wijkt vooral voor de jaren 2021-2023 sterk af van de in tabel 3.1.1 in regel 2, resp. 3 opgenomen bedragen. In de begroting zijn de structurele saldi 2021-2023 namelijk - € 2,1 miljoen, resp. - € 1,5 miljoen en - € 0,9 miljoen, nadat we ook het effect van de eerste begrotingswijziging 2021 op het structurele saldo hebben meegenomen.

De sterke verbetering van het structurele saldo in die drie jaren volgens regel 2 en 3 van tabel 3.1.1 in vergelijking met de structurele saldi op bladzijde 138 van de begroting 2021-2024 hangt vooral samen met de besluitvorming van de raad over de nieuwe reserve 'afdekking tekorten'. In afstemming met de Provincie is er gebruik gemaakt van een mogelijkheid die het Gemeenschappelijk Financieel ToezichtKader 2020 biedt om een reserve te vormen, waarvan de inzet in de exploitatie als een structurele baat wordt beschouwd. Want normaal zijn onttrekkingen aan reserves incidentele baten. Om onttrekkingen aan een reserve als structurele baten te kunnen meenemen gelden de volgende regels:

- De middelen voor de reserve worden aan de algemene reserve onttrokken, nadat is vastgesteld dat de algemene reserve na die onttrekking nog voldoende omvang heeft om de risico's van de gemeente op te vangen;
- De nieuwe reserve wordt voor een vooraf bepaalde periode ingezet. In dit geval voor de jaren 2021-2024;
- De onttrekkingen worden gebruikt om het exploitatietekort in die jaren te dekken;
- Het bedrag van de nieuwe reserve, in dit geval € 4.350.000, kan niet worden verhoogd en de periode, waarin bedragen aan de reserve kunnen worden onttrokken, kan ook niet worden verlengd.

De onttrekkingen aan de reserve 'afdekking tekorten', die hieraan voldoen, tellen in de jaren 2021-2024 als structurele baten.

Overigens wordt ook de onttrekking aan reserves die gevormd zijn om kapitaallasten van investeringen in de begroting te dekken, als structurele baat aangemerkt.

De vorming van een reserve 'afdekking tekorten' heeft alles te maken met de grote financiële problemen, waar Roerdalen zich bij de voorbereiding van de begroting 2021-2024 geconfronteerd zag. Al vroeg in 2020 werd duidelijk dat de gemeente door de taken in het sociaal domein, door de voorstellen voor een nieuwe verdeling van het gemeentefonds, door hoge lasten voor bedrijfsvoering bij het SC MER en door de oplopende opschalingskorting in de jaren 2021-2024 met snel stijgende tekorten te maken zou gaan krijgen.

Daarvoor is het plan van aanpak 'Begroting in balans' gemaakt. Dat plan heeft een beleidsmatige en een financiële kant. We gaan hier vooral in op de financiële kant van het plan.

Door uitvoering van het plan van aanpak 'Begroting in balans' moet in 2024 weer een situatie met financieel evenwicht worden bereikt. Daar komen we hierna nog op terug.

Bij ons onderzoek naar het structurele en reële saldo hebben we geen correcties aangebracht omdat naar ons oordeel de ramingen van lasten of baten reëel zijn. Er zijn wel ramingen, waaraan risico's vastzitten. Maar de gemeente is zich deze risico's bewust en stuurt erop deze te volgen en zo nodig daarop te reageren.

In tabel 3.1.2 is te zien met welke stappen we van het formele saldo tot het structurele en reële saldo zijn gekomen.

Tabel 3.1.2 Van formeel naar structureel en reëel saldo 2021-2024 (bedragen * € 1.000)

Saldo	B2021	B2022	B2023	B2024
Formeel begrotingssaldo volgens de gemeente	0	0	0	+183
Weglaten incidentele lasten	+7.755	+967	+874	+294
Weglaten incidentele baten	-8.036	-889	-801	-250
Structureel en reëel saldo	-280	+78	+72	+227

Toelichting

Het weglaten van de incidentele lasten verbetert het saldo.

We zijn uitgegaan van het overzicht begrotingsevenwicht op bladzijde 138 van de vastgestelde begroting 2021 en hebben daarop later ook nog een toelichtende verklaring ontvangen. De incidentele lasten bestaan uit de incidentele lasten van de programma's 1 tot en met 8 en de incidentele toevoegingen aan reserves. We hebben alleen één correctie aangebracht in 2021 voor de extra storting in de reserve afdekking tekorten van € 350.000 in de eerste begrotingswijziging 2021. Het bedrag aan incidentele lasten in 2021 komt daardoor € 350.000 hoger uit dan op blz. 138 vermeld.

Het schrappen van de incidentele baten verlaagt het saldo.

In het overzicht op bladzijde 138 zijn de incidentele baten samengesteld uit de incidentele baten van de programma's 1 tot en met 8 voor 2021 en 2022 en de incidentele onttrekkingen aan reserves.

We hebben de incidentele onttrekkingen aan reserves gecorrigeerd voor de onttrekkingen in 2021-2024 aan de reserve afdekking tekorten. Voor die onttrekkingen heeft de gemeente een vorm gekozen, waardoor deze onttrekkingen als structurele baten worden aangemerkt. We hebben ook de gevolgen van de eerste begrotingswijziging 2021 meegenomen.

In 2021 is het bedrag aan incidentele baten nog met € 350.000 verhoogd in verband met de extra onttrekking aan de algemene reserve voor de extra storting in de reserve afdekking tekorten. De correctie is per saldo in 2021 € 1.712.000, in 2022 € 1.455.000, in 2023 € 818.000 en in 2024 € 15.000.

Het structureel en reëel saldo 2021-2024 laat in 2021 nog een tekort zien en vanaf 2022 overschotten. Zonder de keuze voor de inzet van de reserve afdekking tekorten in een vorm die de onttrekkingen als structurele baten kwalificeert, zouden er in 2021-2023 aanzienlijke structurele en reële tekorten zijn geweest.

De saldi die we hiervoor gepresenteerd hebben, hoe relevant ook voor de beoordeling van de begroting 2021-2024 en de toezichtvorm die GS op basis daarvan hebben bepaald, zeggen weinig over de ontwikkelingen in lasten en baten over de jaren en de keuzen, die de gemeente daarbij heeft gemaakt. We kijken daarom nu wat verder naar onderwerpen die het financiële beeld in positieve of negatieve zin hebben beïnvloed en kunnen gaan beïnvloeden.

De begroting 2021-2024 van Roerdalen laat duidelijk zien dat er financieel heel veel aan de hand is. De gemeente heeft al vroeg een beeld gehad van tal van ontwikkelingen die bij elkaar voor grote financiële problemen zorgden.

We kijken naar die ontwikkelingen en de gevolgen ervan voor Roerdalen. Daarbij gaan we ook in op de wijze, waarop de gemeente deze ontwikkelingen gaat aanpakken.

Ontwikkelingen en hun financiële gevolgen.

Het sociaal domein.

Al vanaf 2015, het jaar van de decentralisatie van de taken in het sociaal domein, loopt Roerdalen tegen financiële problemen bij de uitvoering van deze nieuwe taken aan. Met name bij de Jeugdzorg zijn de lasten groter dan wat de gemeente ervoor van het Rijk ontvangt. In 2015 werd het tekort nog opgevangen met een verevening tussen de Midden-Limburgse gemeenten, maar vanaf 2016 bleef Roerdalen met tekorten zitten ondanks inzet van preventieve maatregelen. En met de toenemende vergrijzing, het langer zelfstandig blijven wonen van ouderen en het abonnementstarief voor de huishoudelijke hulp ontstaan er ook bij de uitvoering van de Wmo financiële tekorten.

Bij de begroting 2021 heeft de gemeente besloten de financiële problemen niet met nieuwe bezuinigingen en taakstellingen aan te pakken. De gemeente wil meer sturing van en grip op het sociaal domein door zelf heel actief te gaan opereren. Dat vertaalt zich in meer capaciteit bij de gemeente en meer basisondersteuning en minder doorverwijzingen. Daardoor moet het in 2024 mogelijk zijn passende hulp te bieden met een financieel evenwicht. De lasten van het sociaal domein moeten hierdoor in 2024 € 1,8 miljoen lager uitkomen.

Het gemeentefonds

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

Herverdeling

Na veel discussies over het verdeelmodel voor de algemene uitkering worden sinds 2019 onderzoeken uitgevoerd naar een nieuw verdeelmodel. Het huidige verdeelmodel met in de loop van de tijd steeds nieuwe aanpassingen en aanvullingen wordt sinds 1997 gebruikt. Het huidige onderzoek is opgedeeld in een onderzoek naar de verdeling van de gelden voor de taken in het sociaal domein, een onderzoek naar

de verdeling van de gelden voor de overige taken die met de algemene uitkering worden bekostigd, het klassiek domein genoemd, en een onderzoek naar de verevening van de inkomsten, waar bij de verdeling rekening mee wordt gehouden.

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

Over de effecten van de nieuwe verdeling van de gelden voor het klassiek domein en van de nieuwe verevening van inkomsten is toen niets bekend gemaakt.

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

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

Op basis van de berichten over de herverdeeleeffecten bij het onderzoek naar een nieuw verdeelmodel voor de gelden voor het sociaal domein is Roerdalen er bij de voorbereiding van de begroting 2021-2024 vanuit gegaan dat er vanaf 2022 een fors nadeel zou gaan ontstaan. Omdat een nieuw verdeelmodel geleidelijk, in vier jaarlijkse stappen wordt ingevoerd, heeft de gemeente gerekend met een nadeel van € 10 per inwoner voor 2022, van € 20 per inwoner voor 2023 en van € 30 per inwoner voor 2024.

In absolute bedragen zijn de nadelen € 206.000 in 2022, € 411.000 in 2023 en € 617.000 in 2024 en deze bedragen zitten in de geraamde saldi van de meerjarenbegroting 2021-2024..

Intussen heeft de gemeente in twee stappen dit standpunt gewijzigd na bekend worden van de bij de Raad voor het Openbaar Bestuur (hierna: ROB) voor advies voorgelegde verdeelmodellen. In die modellen heeft Roerdalen uiteindelijk een herverdeelvoordeel van € 12 per inwoner bij de hele herverdeling.

In de 6^e begrotingswijziging 2021 naar aanleiding van de decembercircularis 2020 is de verwerking van de gevolgen één jaar later verwerkt. In de Kadernota 2022 wordt niet meer uitgegaan van een nadeel voor Roerdalen bij de invoering van een nieuw verdeelmodel en zijn de eerder opgenomen stelposten afgeaamd. Dit levert voor de jaren 2022-2024 oplopende voordelen op ten opzichte van de uitkomsten voor die jaren in de begroting 2021-2024 na 1^e begrotingswijziging 2021.

We signaleren dat voordeel hier en we vinden het logisch en terecht dat Roerdalen dit doet. We merken alleen op dat nog niet bekend is welk nieuw verdeelmodel uiteindelijk zal worden ingevoerd. Naar

aanleiding van vele, vaak kritische vragen van de ROB over het voor advies aan hem gestuurde verdeelvoorstel van de fondsbeheerders, hebben de fondsbeheerders hun voorstel teruggenomen. Het is op dit moment daarom onduidelijk welk verdeelmodel zal worden ingevoerd. Gelet op onze keuze om alleen besluiten van de raad met grote gevolgen voor de financiële situatie van de gemeente die vóór 1 mei 2021 zijn genomen, mee te nemen in ons onderzoek, volstaan we in dit geval met deze vermelding.

Te lage bedragen voor het sociaal domein

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

In totaal zorgen de taken in het sociaal domein voor aanzienlijke tekorten bij de Nederlandse gemeenten. Dat geldt ook voor Roerdalen.

Zoals hiervoor is beschreven, heeft Roerdalen ervoor gekozen om de oplossing van dit probleem niet te laten hangen van een verhoging van de rijksbijdrage.

Als de druk van de Nederlandse gemeenten, de financiële toezichthouders en adviesinstanties als de ROB op het Rijk/de fondsbeheerders om de rijksbijdrage voor de uitvoering van de taken in het sociaal domein aanzienlijk te verhogen succes heeft, zal dit ook voor Roerdalen van groot belang zijn.

Bij de begroting 2021-2024 werd het structurele probleem in het sociaal domein, waar de gemeente een oplossing voor moest vinden, bepaald op bijna € 2 miljoen.

Zoals al aangegeven kiest Roerdalen ervoor dit probleem zelf op te lossen.

Opschalingskorting tot € 975 miljoen in 2025.

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

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

Roerdalen geeft in de begroting 2021-2024 aan dat deze groeiende uitnames bijdragen aan de oplopende tekorten bij de gemeente.

Normeringssystematiek

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

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

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

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

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

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

COVID-19-pandemie

De COVID-19-pandemie zorgt er ook voor dat de gemeente op tal van terreinen extra lasten heeft en op andere gebieden juist baten misloopt.

Het Rijk heeft hier tot nu toe in vier compensatiepakketten geld voor gemeenten voor beschikbaar gesteld.

De pandemie heeft duidelijk gemaakt dat moeilijk te voorspellen is, hoe de pandemie zich ontwikkelt, welke maatregelen gelden en wat de gevolgen voor de gemeenten zijn.

Veel gemeenten gaan er op basis van de ervaringen tot nu toe vanuit dat de financiële gevolgen van de pandemie voor de gemeenten beperkt zijn. De compensatie van het Rijk dekt redelijk de extra lasten en het verlies aan baten.

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

Roerdalen houdt in de meerjarenbegroting 2021-2024 dan ook geen rekening met budgettaire gevolgen van de COVID-19-pandemie.

Begroting in balans

Al op enkele plaatsen zijn we ingegaan op de bijzondere wijze, waarop Roerdalen met de financiële problemen bij het voorbereiden van de begroting 2021-2024 is omgegaan: het plan van aanpak voor Begroting in balans. We staan hier wat uitgebreider bij 'Begroting in balans' stil.

Daarbij schenken we vooral aandacht aan de financiële kant van dit plan, maar het plan heeft ook andere doelen. Zo beoogt het ook innovatie en kwaliteit duurzaamheid en de omvorming van het sociaal domein, maar zoals gezegd gaan we daar in ons onderzoek niet verder op in.

Bij de voorbereiding van de begroting bleken de tekorten in de jaren 2021-2024 tussen € 2,5 en 3,5 miljoen te liggen. De gemeente heeft ervoor gekozen om deze tekorten niet op de normale manier met bezuinigingen, taakstellingen en lastenverhogingen op te lossen.

Met het plan van aanpak 'Begroting in balans' worden de tekorten in die jaren geleidelijk weggewerkt. De algemene reserve die ruim voldoende omvang heeft, wordt daarbij ook benut.

Het plan van aanpak 'Begroting in balans' bestaat uit:

- Meer sturing van en grip op het sociaal domein. De gemeente gaat zelf heel actief opereren. Er komt meer capaciteit bij de gemeente. De basisondersteuning wordt uitgebreid en er wordt minder verwezen. In 2024 moet de gemeente passende steun bieden, terwijl er financieel evenwicht is in het sociaal domein. De lasten van het sociaal domein liggen in 2024 € 1,8 miljoen lager;

- Investeren om te renderen. De gemeente gaat actief op zoek naar mogelijkheden om met investeringen structurele baten te verwerven en lasten structureel te verlagen. Voor strategische grondaankopen is bij de vaststelling van de begroting 2021 een krediet van € 1 miljoen beschikbaar gesteld. Dit bedrag is onttrokken aan de algemene reserve. Verder wordt gedacht aan investeringen in duurzame energieopwekking, bouwgronden en een actief grondbeleid, een reclamemast. In de meerjarenbegroting is voor dit onderdeel een daling van de lasten in 2024 van € 175.000 geraamd en een stijging van de baten met € 150.000 in 2024. In totaal een voordeel van € 325.000 in 2024;
- Veel aandacht voor risicomanagement en risicobewustzijn in de organisatie;
- In dat verband het ramen van een stelpost vanaf 2022 voor de gevolgen van een nieuw verdeelmodel voor het gemeentefonds. De gemeente raamt in 2022 een stelpost van € 10/inwoner, in 2023 van € 20/inwoner en in 2024 van € 30/inwoner. Zoals hiervoor vermeld, worden deze stelposten in de begroting 2022-2025 afgeraamd;
- De bedrijfsvoering bij de gemeenschappelijke regeling Service Center MER en bij de gemeente zelf is op orde gebracht. De extra kosten daarvan bij de SC MER zitten nu in de begroting. Op termijn moet het mogelijk zijn de kosten omlaag te brengen. In 2024 moeten de lasten bij de eigen organisatie € 150.000 lager liggen en bij de SC MER € 540.000, samen € 690.000;
- Bij de gemeenschappelijke regelingen, waaraan de gemeente deelneemt, m.u.v de SC MER en de Westrom die al op andere manieren bijdragen aan een lastenverlichting, moeten in samenwerking met een meerderheid van de andere deelnemers de bijdragen op termijn met 4% omlaag. Vanaf 2023 raamt Roerdalen voorlopig een daling met 2%, wat neerkomt op € 52.000;
- Een begrotingsanalyse van lasten en baten. Met behulp van een onderzoeksprogramma dat de fondsbeheerders aanbieden en dat in het geval van Roerdalen door het onderzoeksbureau Cebeon is uitgevoerd, zijn de lasten en baten van Roerdalen vergeleken met de bedragen in de algemene uitkering voor Roerdalen en met een groep vergelijkbare gemeenten. Met de inzichten uit dit onderzoek raamt de gemeente voor 2024 een daling van de lasten met € 120.000 en een stijging van de baten met € 679.000. Bij dit laatste onderdeel gaat het om verhoging van de oztarieven en de legestarieven en meer opbrengst toeristenbelasting. In totaal een voordeel van € 799.000 in 2024;
- Alle onderdelen van het plan van aanpak 'Begroting in balans' moeten in 2021 € 847.000 opleveren en dit voordeel loopt op tot € 3.630.000 in 2024;
- Voor de tekorten die zijn geraamd in de jaren 2021-2024 en die met het plan van aanpak niet in één keer in 2021 zijn opgelost, wordt een bedrag aan de algemene reserve onttrokken en in de nieuwe reserve afdekking tekorten gestort. Na verwerking van de septembercirculaire 2020 zijn de resterende tekorten op € 4,35 miljoen berekend. Dat bedrag is bij de begroting 2021 aan de nieuwe reserve toegevoegd. Door bij deze nieuwe reserve een paar randvoorwaarden te hanteren zijn de onttrekkingen aan de reserve afdekking tekorten voor de begroting structurele baten. Hierdoor is er alleen in 2021 nog sprake van een structureel tekort. In 2022, 2023 en 2024 zijn er structurele overschotten;
- Naast de al genoemde € 1 miljoen voor strategische grondaankopen en de € 4,35 miljoen voor de vorming van de reserve afdekking tekorten is er ook € 1 miljoen aan de algemene reserve onttrokken en aan de reserve 'Uitvoeringskosten Begroting in balans' toegevoegd. Deze reserve wordt gedurende 2021-2024 ingezet om uitvoeringskosten te dekken. In totaal is nu dus € 6,35 miljoen aan de algemene reserve onttrokken ter uitvoering van het plan van aanpak 'Begroting in balans'. In het kader van het onderdeel investeren om te renderen zijn verdere onttrekkingen aan

de algemene reserve mogelijk. In de begroting 2021 wordt een investering van € 5 miljoen voor de aanleg van windmolens als indicatief bedrag genoemd;

- Tot slot wordt in de begroting beschreven dat als deze onderdelen niet het geraamde resultaat opleveren er nieuwe tekorten ontstaan. Dan moeten nieuwe, ingrijpende keuzen worden gemaakt, waarbij genoemd worden het voorzieningenniveau of de lasten voor de inwoners;
- Naast de financiële middelen om dit te kunnen realiseren vraagt het plan van aanpak om extra capaciteit voor het onderdeel investeren om te renderen, in totaal een sterke sturing, monitoring en borging en een aparte projectorganisatie.

Eigen vermogen

In de volgende paragraaf, 3.2, gaan we in op het eigen vermogen van de gemeente. Die paragraaf laat zien dat Roerdalen sinds de verkoop van de Essentaandelen in 2009 over een aanzienlijk eigen vermogen beschikt. Dat is ook in ieder geval op basis van de huidige ramingen tot het eind van de huidige meerjarenramingperiode, 2024, het geval.

Op ramingsbasis heeft Roerdalen op 1 januari 2021 een bedrag van € 28,8 miljoen aan reserves en op 1 januari 2024 van € 21,9 miljoen. Deze cijfers laten zien dat Roerdalen in drie jaar € 6,9 miljoen verwacht in te teren op het eigen vermogen. Anders gezegd, de reserves worden gebruikt om prioriteiten en wensen mogelijk te maken en tekorten af te dekken. De ruime reservepositie maakt dit tot nu toe mogelijk.

Dat heeft het ook mogelijk gemaakt om € 4,35 miljoen aan de algemene reserve te onttrekken, in de reserve afdekking tekorten te storten en de onttrekkingen aan deze laatste reserve met inachtneming van enkele voorwaarden als structurele baat te beschouwen.

Het proces van interen op het vermogen doet zich sinds 2009 voor. In de jaarrekening 2009 stond het eigen vermogen met € 55,5 miljoen op zijn maximum. In de jaarrekening 2019 was het na resultaatverwerking € 32,2 miljoen. Op realisatiebasis is tussen 2010 en 2020 de vermogenspositie van Roerdalen met € 23,3 miljoen afgenomen. Dat komt neer op gemiddeld € 2,33 miljoen per jaar. De grootste daling van het eigen vermogen heeft zich in 2010 voorgedaan, toen € 9,4 miljoen is gebruikt voor afwaardering van activa met maatschappelijk nut. Hierdoor zijn de kapitaallasten in de begroting structureel verlaagd.

De huidige vermogenspositie maakt dit zonder probleem mogelijk. Maar het is goed om te realiseren dat dit een luxe positie is, die ook bij de voorbereiding van de begroting 2021-2024 van groot belang is geweest. Bij voortzetting van dit beleid zal het eigen vermogen op enig moment een niveau bereiken dat er geen ruimte meer is om er middelen aan te onttrekken. Voor het realiseren van prioriteiten en wensen, maar zeker voor het opvangen van tekorten en tegenvallers zullen dan door ombuigingen in de begroting de gewenste/noodzakelijke middelen gevonden moeten worden.

Een aanzienlijke groei van het eigen vermogen, zoals zich in 2009 met de verkoop van de Essentaandelen heeft voorgedaan, lijkt nu niet waarschijnlijk. Wellicht dat 'investeren om te renderen' ook vermogenswinsten oplevert, waardoor het eigen vermogen groeit.

Verder zullen vooral positieve rekeningresultaten voor een vermogensgroei moeten zorgen. Over 2019 is dat niet het geval geweest, maar in het verleden zijn de jaarrekeningen regelmatig met positieve resultaten afgesloten. De risico's, waar de gemeente nu mee te maken heeft en die hiervoor aan de orde zijn geweest, zorgen voor een grotere kans op tegenvallers bij de uitvoering van de begroting. En daarmee is de kans dat er positieve rekeningresultaten ontstaan, op dit moment kleiner.

Het eigen vermogen heeft nu een positieve invloed op het financiële beeld van Roerdalen. De buffer is groot genoeg om risico's op te vangen. Roerdalen moet bepalen welk bedrag van het huidige eigen

vermogen altijd in stand moet blijven. Het gaat daarbij natuurlijk vooral en primair om de omvang van de algemene reserve.

Demografische ontwikkelingen

Roerdalen heeft al enige tijd te maken met vergrijzing en ontgroening en een dalend aantal inwoners. Het stelt de gemeente voor uitdagingen, bijvoorbeeld bij de bepaling van welke en hoeveel accommodaties de gemeente moet hebben. De laatste jaren heeft de gemeente hier veel tijd, energie en geld in gestoken. Voorlopig lijkt het einde van dit aanpassingsproces bijna bereikt.

De demografische ontwikkelingen zetten de gemeente ook financieel onder druk door dalende inkomsten, terwijl de uitgaven veel minder en langzamer dalen. Er kunnen zelfs extra lasten ontstaan.

De demografische ontwikkelingen hebben een negatieve invloed op de financiële positie van Roerdalen.

Financiële effecten uit de paragrafen

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

Aan het begin van elke paragraaf van hoofdstuk 4 hebben we met gezichtjes aangegeven hoe wij de financiële gevolgen van de onderwerpen die in die paragraaf aan de orde komen, voor de begroting en meerjarenraming zien. In tabel 3.1.3 zijn die beoordelingen in de vorm van gezichtjes bij elkaar gebracht.

Tabel 3.1.3 Financiële effecten uit de paragrafen

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

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

Uit de tabel blijkt dat de effecten van de paragrafen voor de begroting twee keer met een positief gezicht zijn aangeduid en de overige vijf keer met een neutraal gezicht. Voor de meerjarenraming is de uitslag precies hetzelfde met twee keer positief en vijf keer neutraal. In de paragrafen in hoofdstuk 4 zelf is dit veelal toegelicht. We merken op dat we vooral hebben gekeken of de huidige situatie en de bekende risico's met betrekking tot het onderwerp van de paragraaf goed in de begroting en meerjarenraming zijn meegenomen en of de huidige situatie voor de begroting en meerjarenraming risico's oplevert. In het algemeen zijn er met betrekking tot de onderwerpen uit de paragrafen geen bijzondere risico's voor de gemeente.

Conclusies met betrekking tot het financiële beeld 2021-2024 van Roerdalen

In deze paragraaf hebben we uitgebreid gekeken naar het financiële beeld van de meerjarenbegroting 2021-2024 van Roerdalen. Te zien is dat Roerdalen door ontwikkelingen, die alle of bijna alle gemeenten raken, in grote financiële problemen is gekomen. En dat niet voor het eerst. Oplopende lasten voor de gemeentelijke taken en daarbij achterblijvende baten zorgen voor tekorten.

Bij de begroting 2021-2024 heeft de gemeente niet voor de standaardoplossing gekozen met bezuinigingen en belastingverhogingen. Niet dat er in de gekozen aanpak geen bezuinigingen en lastenverhogingen zitten, maar die passen in een aanpak die de gemeente met vernieuwende benaderingen de problemen wil laten aanpakken en tegelijkertijd nieuwe kansen voor de gemeente wil creëren.

Geholpen door de ruime algemene reserve kan de gemeente op deze innovatieve manier de financiële problemen gaan oplossen. Net als bij normale bezuinigingen zitten daar risico's aan vast. De gemeente is zich daar van bewust en investeert daarom tegelijkertijd in het risicomanagement en risicobewustzijn van de organisatie. De vernieuwde paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing in de begroting 2021 laat dit ook zien.

De meerjarenbegroting 2021-2024 moet met de gekozen aanpak in 2024 weer een structureel en reëel evenwicht hebben bereikt zonder daarbij gebruik te hoeven maken van inzet van reserves die als structurele baat meetellen.

Naast de inzet van de gemeente zelf zal dat in belangrijke mate afhankelijk zijn van allerlei macro-ontwikkelingen. Te denken valt aan het verloop van de COVID-19-pandemie, het nieuwe verdeelmodel voor het gemeentefonds, extra middelen in het gemeentefonds en de economische situatie.

Gelet op de vele onzekerheden en de grootte ervan is het moeilijk een conclusie te trekken over het financiële beeld 2021-2024 van Roerdalen. We zijn toch voorzichtig optimistisch dat geleidelijk het financiële beeld in deze jaren vooruit gaat en dat in 2024 Roerdalen zonder onttrekkingen aan reserves een structureel sluitende begroting heeft.

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 2020 het geldende beoordelingscriterium. Met structureel evenwicht bedoelen wij de situatie waarin:

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

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

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

Uit onze analyse blijkt, dat Roerdalen niet aan deze voorwaarde voldoet in begrotingsjaar 2021.

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

Structureel en reëel evenwicht voor de meerjarenraming

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

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

Structureel en reëel evenwicht voor de meerjarenraming Beoordeling: voldoende
--

Bij beide beoordelingen hebben we ons gebaseerd op de uitkomsten in tabel 3.1.1, respectievelijk regel 2 en regel 3.

Stuurinformatie

We bekijken of de raad goede stuurinformatie heeft bij de begroting.

Voor de strategische stuurinformatie gaat het dan om de beschikbaarheid van een duidelijk en actueel kader met de visie van de raad, de relatie daarmee in de begroting, het inzicht geven in de begroting in ontwikkelingen en de toetsbaarheid van de programma's in de begroting. In het algemeen vinden we dat de strategische stuurinformatie op een goed niveau zit.

Voor de tactische stuurinformatie kijken we naar de toepassing van de regels voor de p-&c-producten en –processen in het BBV en de financiële verordening. We vinden de tactische stuurinformatie van goed niveau.

Bij de operationele stuurinformatie kijken we of de begroting een volledig, actueel en begrijpelijk beeld schetst. Ook de operationele stuurinformatie is in het algemeen van goed niveau.

2018-2020

In deze paragraaf hebben we tot nu toe naar de begroting en meerjarenraming gekeken. Daarbij gaat het over ramingen, verwachtingen e.d.

In dit onderdeel kijken we terug naar de jaren 2018-2020, de jaren tussen het vorige verdiepingsonderzoek en het huidige onderzoek, om te zien hoe in die jaren het beeld van de financiële situatie zich heeft ontwikkeld van de eerste ramingen in de kadernota tot de realisatie in de jaarrekening. We presenteren de verschillende planning- & controldocumenten, zoals de gemeente dat heeft gedaan zonder daar zelf commentaar bij te geven.

2018

De **Kadernota 2018** is op 13 juli 2017 in de raad behandeld. De gemeente kijkt naar tal van mogelijkheden om een meerjarig structureel sluitende begroting te krijgen. Met name de hoge kosten in de Jeugdzorg zorgen voor financiële problemen.

Gewerkt is aan een kerntakendiscussie, maar veel voorstellen zijn te rigoureus. Ook het terugbrengen van taken tot hun wettelijke basis en het extra verhogen van de belastingen zijn onwenselijk en maken de gemeente tot een verlengstuk van het Rijk.

Er moet heel gericht worden gezocht naar bezuinigingen en belastingverhogingen met compensatie voor minima. Het accommodatiebeleid wordt voortgezet.

De Kadernota 2018 laat voor de jaren 2018-2021 tekorten van tussen de 0,7 (in 2021) en 1,3 (in 2018) miljoen euro zien. De tekorten in het sociaal domein alleen zijn al groter en de gemeente laat het uitgangspunt van budgettaire neutraliteit bij deze taken dan ook los.

Met een aantal maatregelen wil de gemeente het tekort in de periode 2018-2021 weggrijpen. Er zijn geen voorstellen voor nieuw beleid.

De **Begroting 2018** is op 9 november 2017 door de raad vastgesteld en op 10 november 2017 bij de provincie ontvangen.

Het structureel en reëel saldo bedraagt voor de jaren 2018-2021 afgerond respectievelijk - € 500.000, - € 100.000, + € 100.000 en + € 200.000.

De begroting signaleert tekorten in de Jeugdzorg en een omslag vraagt jaren de tijd om de feiten te verkrijgen en de daadwerkelijke omslag te realiseren. Toch is er meerjarig een sluitende begroting en de algemene reserve voldoet aan de door de gemeente gestelde normen.

Omdat de raad weinig voelde voor de maatregelen die de Kadernota 2018 als mogelijkheden voor een sluitende begroting noemde, zijn er wel bezuinigingen op de organisatie, maar is ook gebruik gemaakt van aanpassingen en de positieve effecten van de meicirculaire 2017. De begroting 2018 bevat geen nieuw beleid.

Door de structurele tekorten in 2018 en 2019 verliest de gemeente het meerjarige repressief toezicht 2017-2020 van de provincie dat na het verdiepingsonderzoek 2017 was verleend tot en met 2020.

Wel geven GS voor de begroting 2018 de gemeente repressief toezicht.

De **Halfjaarrapportage 2018** is op 20 september 2018 in de raad geweest. Er zijn bijstellingen door ontwikkelingen bij het Rijk, de open eindregelingen en de financiële gevolgen van gemaakte keuzen. De meicirculaire 2018 levert een voordeel op. Maar op andere gebieden zijn er nadelen.

Er wordt een overschot van € 200.000 voor 2018 geraamd.

De **Jaarrekening 2018** sluit met een overschot van € 1,3 miljoen. Na toevoeging van het restant van dit saldo aan de algemene reserve is deze over 2018 met een € 700.000 gegroeid tot € 3,7 miljoen, net boven de norm van € 3,5 miljoen die de gemeente hanteert.

De raad stelt de jaarrekening 2018 op 4 juli 2019 vast.

In 2018 is het tekort bij de jeugdzorg wat gedaald. Voordelen waren er ook bij de grondexploitaties, een lagere bijdrage aan de MER en lagere organisatiekosten. Er waren ook nadelen.

De accountant heeft bij de jaarrekening 2018 een goedkeurende verklaring voor getrouwheid en rechtmatigheid afgegeven.

2019

De **Kadernota 2019** is de eerste uitwerking van het coalitieprogramma 2018-2022 dat na de raadsverkiezingen van maart 2018 is opgesteld. Het is op 5 juli 2018 in de raad behandeld.

De Kadernota 2019 is voor de uitkeringen uit het gemeentefonds gebaseerd op de maartcirculaire 2018, waarin de effecten van het regeerakkoord 2017 zijn verwerkt. Hierdoor is sprake van positieve saldi, die oplopen van + € 0,6 miljoen in 2019 tot + € 2,2 miljoen in 2022.

Duurzaamheid is een belangrijk onderwerp, waarvoor in 2018 een actieplan wordt gemaakt. Aan het sociaal domein, waar al veel in is geïnvesteerd, zal de komende vier jaar verder gewerkt worden.

In de Kadernota 2019 zijn nog geen lasten voor nieuw beleid meegenomen en die gaan er zeker komen, want het Rijk en de decentrale overheden hebben een gezamenlijk InterBestuurlijk Programma (IBP) afgesproken, waar onder meer over duurzaamheid en energietransitie tal van afspraken zijn opgenomen. De **Begroting 2019** laat voor vier jaar positieve saldi zien, die tussen € 42.000 in 2019 en € 902.000 in 2022 liggen. Als we kijken naar het structureel en reëel saldo dan is er in 2019 een tekort van € 145.000, maar de drie laatste jaren zijn er oplopende overschotten, tot € 902.000 in 2022.

Voor de jaren 2019 en 2020 hebben de ontwikkelingen na de Kadernota 2019 en de sindsdien genomen besluiten keuzen noodzakelijk gemaakt.

Het college stelt dat het financieel perspectief gunstig, maar onzeker is. De onzekerheid zit met name in het IBP en de financiële problemen in het sociaal domein. De begroting bevat voor 2019 en 2020 incidenteel nieuw beleid en vanaf 2019 een beperkt bedrag voor structureel nieuw beleid.

De **Halfjaarrapportage 2019** is op 19 september 2019 in de raad behandeld. Het saldo 2019 is aanzienlijk verslechterd, vooral door incidentele zaken en staat op - € 1,2 miljoen. Voor 2020 en 2021 worden nog positieve saldi geraamd en voor 2022 een tekort van € 200.000. Het tekort 2019 zal met incidentele middelen worden afgedekt. De gemeente beschikt over genoeg incidentele middelen en er wordt daarom niet verder ingegrepen.

In de Halfjaarrapportage 2019 zijn de decembercirculaire 2018, de meicirculaire 2019, de genomen besluiten en de afwijkingen meegenomen. Alleen de meicirculaire 2019 heeft positieve gevolgen. In totaal zijn er per saldo € 1,2 miljoen nadelen.

De structurele effecten van de Halfjaarrapportage 2019, die in totaal meer dan € 0,5 miljoen bedragen, zijn in de begroting 2020 verwerkt. Te zien is dat er meer vraag is naar Jeugdzorg, waardoor het tekort bij de Jeugdzorg tot € 1 miljoen kan oplopen, maar dat is in de Halfjaarrapportage nog te onzeker om al mee te nemen. Er komt in de begroting 2019 daarvoor dan ook geen bijstelling. In de jaarrekening 2019 zal het tekort ten laste van de reserve decentralisaties worden gedekt.

Volgens de Halfjaarrapportage 2019 zal de algemene reserve in 2019 met € 0,9 miljoen dalen tot € 2,5 miljoen.

De **Jaarrekening 2019** sluit met een tekort van € 3,6 miljoen. De dekking bestaat uit onttrekkingen aan de reserve decentralisaties (€ 1,0 miljoen), de reserve gebiedsontwikkeling LOG Montfort-Maria Hoop (€ 0,2 miljoen) en de algemene reserve (€ 2,4 miljoen).

Het tekort was in de Halfjaarrapportage 2019 aangekondigd, maar is groter uitgekapt. Alleen bij het gemeentefonds is er een positieve afwijking van € 1,3 miljoen, maar (verdere) nadelen zijn ontstaan bij recreatiepark Elfenmeer (€ 1,7 miljoen), SC MER (€ 0,9 miljoen), het sociaal domein (€ 1,0 miljoen), afvalverwerking (€ 0,4 miljoen) en langer gebruik van lokale I&A (€ 0,2 miljoen).

De stand van de algemene reserve is na de resultaatbestemming 2019 € 1,3 miljoen, ruim onder de norm die de gemeente op € 3,5 miljoen heeft gesteld. In de begroting 2020 wordt de reserve beleggingen opgeheven en een groot deel van de middelen wordt overgeheveld naar de algemene reserve, waardoor de algemene reserve eind 2020 naar verwachting een saldo van € 16 miljoen zal hebben.

Het gebruik van de jeugdzorg is in 2019 licht gestegen met een verschuiving van lichte naar zware zorg. De accountant heeft een goedkeurende verklaring voor getrouwheid en rechtmatigheid afgegeven.

2020

De **Kadernota 2020** is op 4 juli 2019 in de raad behandeld. Er zijn doelen in genoemd, die in de begroting 2020 worden uitgewerkt. De saldi bestaand beleid komen in de Kadernota 2020 uit tussen - € 95.000 in 2020 en + € 865.000 in 2022. Alleen voor 2020 wordt een tekort geraamd. De effecten van de meicirculaire 2019 zijn nog niet verwerkt in de Kadernota 2020. In 2019 wordt nog een actieplan voor met name duurzame energie vastgesteld, dat in de begroting 2020-2023 terug zal komen. Het financiële beeld is beter dan in de begroting 2019. In de saldi is nog geen rekening gehouden met de lasten van nieuw beleid.

De **Begroting 2020** laat voor 2020 en 2021 kleine tekorten zien en vanaf 2022 oplopende overschotten. In de vier begrotingsjaren zal meer dan € 3 miljoen worden geïnvesteerd in duurzaamheid, zorg en ondersteuning, professionalisering en verlaging van de organisatiekosten. Daar zal een deel van de beleggingsreserve voor worden gebruikt.

Ondanks de redelijke tot goede saldi heeft het moeite gekost om dat te bereiken. Het is gelukt door gerichte financiële maatregelen, beperken van de organisatiekosten en omvorming van het sociaal domein. Bij het sociaal domein en specifiek de jeugdzorg blijft het grootste risico zitten. Bijna de helft van de lasten in de begroting heeft betrekking op het sociaal domein.

Op 19 september 2019 heeft de raad het actieplan Duurzame Energie vastgesteld. Daar worden nu middelen voor beschikbaar gesteld. Het vrijvallen van beleggingen die niet opnieuw mogen worden belegd, is reden om de reserve beleggingen vrij te laten vallen en die middelen voor een deel hiervoor te benutten. Dit maakt het mogelijk de komende jaren ruim te investeren in nieuw beleid en tegelijk de algemene reserve, die op 1 januari 2020 met € 2,5 miljoen onder de gemeentelijke norm van € 3,5 miljoen is gekomen, weer ruim boven die norm te krijgen.

Het structureel en reëel saldo van de begroting 2020-2023 is alle vier jaar positief en loopt op van € 270.000 in 2020 naar € 968.000 in 2023.

De **Halfjaarrapportage 2020** laat financieel een veel somberder beeld zien. Zo is de post onvoorzien van € 100.000, die al verschillende jaren niet is gebruikt, geheel ingezet om een deel van de kosten van de brand in de Meinweg te dekken.

De begrote storting in de reserve decentralisaties van € 0,6 miljoen is teruggedraaid en er is € 0,2 miljoen uit deze reserve ingezet om de tekorten bij de Jeugdzorg voor een deel te dekken. De reserve projectenkalender SC MER is voor € 560.000 benut voor dekking van hogere lasten bij de SC MER.

Ondanks de inzet van deze reserves komt het saldo 2020 na de Halfjaarrapportage 2020 op een tekort van bijna € 1,8 miljoen uit. Daarin zijn de decembercirculaire 2019, de meicirculaire 2020 en de genomen raadsbesluiten meegenomen. Budgettaire effecten van COVID-19-maatregelen zijn nog niet verwerkt. De gemeente stuurt op een beperking van de lasten in de rest van 2020 om het tekort te beperken, maar ziet af van grote ingrepen. Dekking van het tekort zal vooral in de reserve decentralisaties en de algemene reserve worden gevonden.

Bij de begroting 2021-2024 zal een andere aanpak worden gekozen, waardoor er in 2024 weer een structureel en reëel evenwicht moet zijn.

De Halfjaarrapportage 2020 laat een groot aantal afwijkingen zien. De grootste, negatieve zitten bij de Jeugdzorg, de Wmo, de toeristenbelasting en de SC MER. De grootste, positieve is het gemeentefonds. De algemene reserve komt in de raming van de Halfjaarrapportage 2020 eind 2020 uit op € 16,1 miljoen. Het verloop van het totaal aan reserves is in de Halfjaarrapportage 2020 van € 32,2 miljoen per 1/1 naar € 28,8 miljoen op het eind van het jaar.

De **Jaarrekening 2020** sluit met een negatief resultaat van € 1.138.000. Dat wordt gedekt met een onttrekking aan de algemene reserve. De verbetering van het resultaat 2020 ten opzichte van de raming

in de Halfjaarrapportage 2020 is de optelsom van vele plussen en minnen. Bij de Wmo is er opnieuw een structureel nadeel, maar bij de onderdelen jeugd en participatie zijn er incidentele voordelen.

Als het resultaat 2020 wordt bekeken, blijkt dat dat voor meer dan 100% wordt verklaard door de afwikkeling van Recreatiepark Elfenmeer. Er vindt een afboeking van bijna € 1,6 miljoen plaats van infrastructurele werken. In het kader van de erfpachtovereenkomst, die 50 jaar loopt en telkens met 10 jaar kan worden verlengd, worden de wegen voor 10 jaar voor € 10 aan de nieuwe exploitant verkocht. Na 10 jaar koopt de gemeente de wegen weer voor € 10 terug. Maar nu moet de boekwaarde van deze wegen worden afgeboekt.

De algemene reserve is na de resultaatbestemming € 15.318.000. Vóór resultaatbestemming bedraagt de algemene reserve € 16.456.000.

3.2. Analyse vermogen

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

Conclusie

Roerdalen beschikt sinds de verkoop van de Essentaandelen in 2009 over een goede vermogenspositie. Sindsdien is er wel sprake van een constante daling van het bedrag aan reserves. In de periode die we nu hebben bekeken, 2016-2024, loopt het bedrag terug van € 39,5 miljoen tot € 21,9 miljoen, ofwel een daling met 45%. Desondanks is er voldoende buffer, met name in de algemene reserve om de risico's, zoals nu ingeschat, goed te kunnen opvangen.

Maar de reserves bieden ook de mogelijkheid om gewenst beleid te realiseren en bijstellingen in beleid geleidelijk door te voeren.

Roerdalen verkeert daarmee nog steeds in een relatief luxe positie, waarin pijnlijke keuzen kunnen worden verzacht. Dat verklaart wellicht ook waarom er tot nu toe geen duidelijke kaders voor het reservebeleid zijn geformuleerd. En duidelijke kaders zijn op termijn wel nodig en het is goed die kaders te bepalen, als de nood nog niet aan de man is.

De eigen beleidskaders in de financiële verordening worden nu nog niet goed toegepast. De regels van het BBV worden wel goed gevolgd en de informatie in de begroting is duidelijk. Daarom beoordelen we de strategische stuurinformatie als voldoende. De tactische en operationele stuurinformatie is goed.

De ruime reservepositie zorgt ervoor dat we het beeld bij de begroting en meerjarenraming van het vermogen met een lachend gezichtje aangeven.

Op basis van onze analyse doen we de volgende aanbeveling:

- Bepaal binnen één à twee jaar beleid met duidelijke kaders voor de reservepositie en de reserves van de gemeente.

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

Onderzoek en bevindingen

Het eigen vermogen, in de vorm van reserves, en ook de voorzieningen, die tot het vreemd vermogen worden gerekend, zijn voor Roerdalen om verschillende redenen van belang. In deze paragraaf kijken we daarnaar en naar de omvang van de reserves en voorzieningen en de ontwikkeling daarvan in de afgelopen jaren en volgens de begroting 2021 en de meerjarenraming 2022-2024.

We beginnen echter met een beschrijving van de betekenis van reserves en voorzieningen voor een gemeente. Daarna gaan we in op de landelijke en eigen regelgeving voor reserves en voorzieningen en de wijze, waarop de gemeente deze regels toepast.

Betekenis reserves en voorzieningen

We geven hier de functies van reserves en voorzieningen voor gemeenten aan en gaan in op de betekenis daarvan voor Roerdalen.

De functies zijn:

- de bufferfunctie. Vooral een reserve zonder bestemming kan gebruikt worden om tegenvallers op te vangen zonder dat daarvoor gelijk een bezuiniging hoeft te worden aangebracht. De bufferfunctie is van belang voor het weerstandvermogen van de gemeente. Daarbij kijken we welke weerstandscapaciteit beschikbaar is om risico's op te vangen. De algemene reserve is de meest beschikbare weerstandscapaciteit, omdat aan het geld in de algemene reserve nog geen enkele bestemming is gegeven. Maar ook bestemmingsreserves kunnen tot de beschikbare weerstandscapaciteit worden gerekend, omdat de raad de bevoegdheid heeft om de bestemming te wijzigen. Voor een aantal bestemmingsreserves zal dat zeer problematisch zijn, zoals de reserve dekking kapitaallasten. Als zo'n bestemmingsreserve ineens verdwijnt, valt er een gat in de begroting, omdat bepaalde bestaande en doorlopende kapitaallasten hun dekking verliezen. Als we naar Roerdalen kijken dan zien we dat de stand van de reserves aanzienlijk is en Roerdalen dus een grote bufferfunctie heeft bij zijn reserves. Roerdalen berekent voor 2021 een ratio weerstandvermogen van 3,7. Zie ook paragraaf 4.2. In deze ratio is in de teller de beschikbare weerstandscapaciteit opgenomen en in de noemer de benodigde weerstandscapaciteit op basis van bepaling van de relevante risico's, hun omvang en hun kans van optreden. Roerdalen heeft als alle reserves worden meegenomen, een grote bufferfunctie;
 - de bestedingsfunctie. Door vooraf te sparen voor een bepaalde, grote uitgaaf is zo'n incidentele uitgaaf mogelijk zonder dat de begroting daardoor uit het evenwicht raakt;
 - de financierings- en inkomensfunctie. De gelden in de reserves en voorzieningen staan in de regel niet op de bank als 'spaarpotjes', maar worden primair bij de gemeente gebruikt om de investeringen te financieren: de financieringsfunctie. Het voordeel hiervan is dat de gemeente bij de financiering van haar investeringen geen gevolgen ondervindt van schommelingen in de rentestand op de (geld- en) kapitaalmarkt. De begroting is hierdoor niet/minder gevoelig voor renteschommelingen. Overigens is een deel van de middelen in de reserves van Roerdalen niet als financieringsmiddel gebruikt, maar wel degelijk belegd. Maar door landelijke regelgeving loopt dit terug en is al eerder ook besloten de beleggingsreserve op te heffen. Het grootste deel van de activa van de gemeente is met reserves en voorzieningen gefinancierd en de financieringsfunctie van reserves en voorzieningen is voor Roerdalen van groot belang.
- Vanaf de nota reserves en voorzieningen 2014 is er geen sprake meer van een inkomensfunctie in de vorm van bespaarde rente. Overigens leidde dat niet tot een nadeel voor de begroting doordat er een gelijk bedrag aan rentelasten is vervallen.

Roerdalen heeft nog steeds gelden van reserves belegd, waarmee nu nog inkomsten worden gegenereerd. Door het verbod vrijvallende beleggingen opnieuw te beleggen, is dit een aflopende zaak;

- de verplichtingenfunctie. Deze functie geldt voor voorzieningen. De gemeente moet een voorziening vormen, omdat ze een verplichting is aangegaan, waarvoor ze een toereikend bedrag opzij moet zetten;
- de egalisatiefunctie. Met een reserve en voorziening kunnen schommelingen van jaar op jaar van lasten en baten, in de exploitatie worden gladgestreken. Tarieven of het resultaat worden zo geëgaliseerd.

Landelijke regels

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

De Commissie BBV adviseert ook geen rente toe te voegen aan reserves, maar het is niet verboden. In het BBV is in de artikelen 20 en 22 geregeld dat in de begroting een (meerjarig) overzicht moet zijn opgenomen met de stand en het gespecificeerde verloop van de reserves en voorzieningen. Zowel voor reserves als voorzieningen geldt dat deze (in principe) niet negatief kunnen zijn. Als een reserve of voorziening toch negatief wordt, dan moet de gemeente ervoor zorgen dat hier zo snel mogelijk een eind aan komt. Als dat langer gaat duren, te denken valt aan langer dan één jaar, dan zullen wij met de gemeente overleg voeren om tot afspraken te komen over de soort en de duur van de noodzakelijke maatregelen. Volgens ons gemeenschappelijk financieel toezichtkader 2020 zal een negatieve algemene reserve, waarbij het meer dan vier jaar gaat duren om deze weer positief te krijgen, altijd tot preventief toezicht leiden.

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

In paragraaf 4.2 kijken we naar het weerstandsvermogen van Roerdalen. Daar constateren we dat Roerdalen nog geen beleid rondom weerstandsvermogen heeft vastgesteld. In de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing wordt als minimale norm een weerstandsratio (= beschikbaar weerstandsvermogen / noodzakelijk weerstandsvermogen) van 1,0 aangehouden. Voor deze paragraaf betekent het dat we voor Roerdalen als norm voor de omvang van de algemene reserve een bedrag van minimaal € 5,7 miljoen hanteren.

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

Eigen regels

In de financiële verordening gaat artikel 9 over reserves en voorzieningen.

Er zijn kaders voor het instellen van reserves, zoals een looptijd van meer dan 1 jaar en een minimale omvang bij de start van € 150.000. De kaders voor nieuwe voorzieningen staan in het BBV.

Bij nieuwe reserves en voorzieningen worden ten minste het doel en motief vermeld, de wijze waarop de reserve of voorziening wordt gevormd, de omvang met onderbouwing van de maximale omvang, soort reserve of voorziening, de bestedingsraming voor de eerste 4 jaar, voor een reserve een einddatum of het tijdspad en of de reserve onderdeel is van de weerstandscapaciteit.

Artikel 9 geeft in lijn met al langer bestaand beleid aan dat aan reserves en voorzieningen geen rente wordt toegevoegd, met uitzondering van voorzieningen op basis van contante waarde.

Tot slot stelt het artikel dat jaarlijks bij de kadernota wordt bepaald of ingestelde reserves en voorzieningen nog actueel zijn en bij de begroting wordt van reserves en voorzieningen een geactualiseerde bestedingsraming voor de eerste 4 jaar opgenomen.

De financiële verordening schrijft geen nota reserves en voorzieningen voor. De nota reserves en voorzieningen uit 2014 is daarmee vervallen.

Informatie over reserves en voorzieningen in de begroting 2021

Informatie over reserves en voorzieningen is door de hele begroting 2021 heen te vinden. Het gaat daarbij om de mutaties reserves aan het eind van elk programma en op veel plaatsen in de begroting, waar mutaties in samenhang met onderwerpen die op die plaatsen aan de orde zijn, te zien zijn. Op bladzijde 134 is het overzicht van reserves en voorzieningen voor de periode 2021-2024 opgenomen met de stand per 1/1, de stortingen en de onttrekkingen en de eindstand (= stand per 1/1 van het volgende jaar).

Uit het overzicht blijkt dat Roerdalen 17 reserves heeft en 14 voorzieningen.

Er staan 3 reserves, waaronder de reserve beleggingen, in zonder saldo en enige mutatie in de periode 2021-2024. Er zijn nu dus 14 reserves, waar de gemeente mee werkt. Bij de voorzieningen zijn er twee die de hele periode geen saldo hebben en ook geen mutaties hebben.

Toepassing regels

BBV

De indeling van de voorzieningen past binnen de bepalingen in artikel 44.

Het overzicht op bladzijde 134 geeft het gespecificeerde verloop van de reserves en voorzieningen over de jaren van de begroting en meerjarenraming.

Daarmee heeft de gemeente in de begroting 2021 alle BBV-bepalingen over reserves en voorzieningen toegepast.

Financiële verordening

Artikel 9 heeft tot doel het eigen vermogen van de gemeente niet te versnipperen en doelgericht in te zetten. Het overzicht op bladzijde 134 van de begroting 2021 laat een beperkt aantal reserves zien, zoals artikel 9 ook beoogt. Tegelijkertijd is te zien dat er reserves zijn zonder saldo en mutaties in de periode 2021-2024. Het ligt voor de hand die reserves kritisch te bekijken, van de lijst te halen als ze al zijn opgeheven (reserve beleggingen) en als er geen reden is de reserve te handhaven en de raad daar nog een besluit over moet nemen, de raad voor te stellen die reserve(s) op te heffen.

Er staan ook enkele reserves op de lijst met een beperkt saldo, waar ook geen mutaties in de jaren 2021-2024 voor worden verwacht. Handhaving van deze reserves lijkt niet in lijn met het doel van artikel 9 van

de financiële verordening en handhaving zou dus richting raad beargumenteerd moeten worden. En zonder voldoende argumenten voor handhaving zou de raad dan voorgesteld moeten worden die reserves op te heffen.

De kadernota's 2020 en 2021, die na de vaststelling van de geldende financiële verordening in de raad zijn behandeld, zijn niet ingegaan op de vraag of reserves en voorzieningen nog actueel zijn.

Reserves en voorzieningen 2016-2024

Na de regelgeving kijken we nu naar de praktijk, met om te beginnen de stand van de reserves en voorzieningen in de periode 2016-2024. Daarvoor staan hieronder de tabellen 3.2.1 en 3.2.2. In de eerste tabel staan de realisatiecijfers met betrekking tot de reserves en voorzieningen uit de jaarstukken 2016-2020. Dit zijn steeds cijfers per 31 december van het vermelde jaar, vóór de resultaatbestemming. Dat wil zeggen dat de resultaten nog niet aan reserves zijn toegevoegd of onttrokken en dus nog niet zijn meegeteld in de standen.

In tabel 3.2.2 staan de geraamde standen van reserves en voorzieningen uit de begroting 2021 en meerjarenraming 2022-2024. Dit zijn steeds cijfers per 1 januari van het jaar. In deze standen zijn ook de effecten van de 1^e begrotingswijziging 2021 meegenomen.

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

Jaar	R2016	R2017	R2018	R2019	R2020
Algemene reserve	4.225	2.983	3.347	3.713	16.456
Bestemmingsreserves	35.278	34.464	32.060	32.069	13.277
Voorzieningen	10.324	10.124	10.142	10.250	10.790
Totaal	49.827	47.571	45.549	46.032	40.523

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

Jaar	B2021	B2022	B2023	B2024
Algemene reserve	15.782	10.300	10.089	9.878
Bestemmingsreserves	12.919	15.789	13.532	12.023
Voorzieningen	12.391	12.216	12.180	12.029
Totaal	41.092	38.305	35.801	33.930

De twee tabellen laten het volgende zien:

- het totaal aan reserves en voorzieningen daalt over de hele bekeken periode van 2016 tot 2024 van bijna € 50 miljoen op realisatiebasis eind 2016 tot bijna € 34 miljoen begin 2024 op ramingsbasis;
- de algemene reserve laat ook een dalende trend zien. Daarbij is echter in 2020 een veel hoger niveau bereikt door de beëindiging van de beleggingsreserve, de tot dan veruit grootste reserve van Roerdalen. Het grootste deel van deze reserve is aan de algemene reserve toegevoegd. Daarmee is de algemene reserve sindsdien de veruit grootste reserve van de gemeente. De daling tussen 2021 en 2022 houdt verband met de onttrekkingen aan de algemene reserve voor de vorming van en storting in de reserves horend bij Begroting in balans;
- de bestemmingsreserves laten van 2016 tot 2018 een licht dalend verloop zien en in 2019 een stabilisatie. Door het opheffen van de beleggingsreserve komen de bestemmingsreserves eind 2020 veel lager uit. De stijging tussen 2021 en 2022 komt door de vorming van en storting in de

reserves horend bij Begroting in balans. In 2021 worden ook al bedragen onttrokken aan die nieuwe reserves en dat gebeurt ook in 2022 en 2023, waardoor vanaf 2022 het totaal aan bestemmingsreserves daalt tot € 12 miljoen aan het begin van 2024;

- de voorzieningen laten, vergeleken met de reserves, een heel stabiel niveau zien. In de periode 2016-2020 is er een constant niveau van ruim € 10 miljoen. Op ramingsbasis voor de periode 2021-2024 liggen de voorzieningen opnieuw op een constant niveau, maar nu € 2 miljoen hoger dan de jaren ervoor. Het verschil wordt verklaard door enkele voorzieningen, die in de jaarrekeningen in mindering worden gebracht op posten aan de actiefzijde van de balans, zoals debiteuren en kapitaalverstrekkingen aan deelnemingen. Deze voorzieningen worden daardoor in de jaarrekeningen niet meegeteld bij de voorzieningen. Bij de begrotingen worden alle voorzieningen meegeteld. Hiermee rekening houdend is er dus over de periode 2016-2024 bij de voorzieningen sprake van een zeer constant niveau;
- het totaal aan reserves daalt in de periode 2016-2024 van € 39,5 miljoen naar € 21,9 miljoen, ofwel met 45%;
- de laatste kolom van tabel 3.2.1 en de eerste kolom van tabel 3.2.2 hebben betrekking op vrijwel dezelfde datum 31/12/2020 en 1/1/2021. We zien dat de algemene reserve in de jaarrekening 2020 hoger uitkomt dan in de begroting 2021. Als we echter rekening houden met de onttrekking die nog moet volgen bij de resultaatbestemming 2020, dan komt de algemene reserve daarna op € 15,3 miljoen uit en dus wat lager dan bij de begroting 2021 verwacht. De bestemmingsreserves zijn daarentegen in werkelijkheid wat hoger uitgekomen. Rekening houdend met het rekeningsresultaat 2020, dat ten laste van de algemene reserve gaat, is er weinig verschil tussen de voor 1 januari 2021 geraamde en de voor 31 december 2020 gerealiseerde omvang van de reserves en voorzieningen te zien.

Beoordeling

De regels

Roerdalen leeft de regels over vermogen in het BBV goed na. De in 2018 gewijzigde regels over het vermogen in de vorm van reserves en voorzieningen in de financiële verordening worden nog niet geheel toegepast. Er zijn relatief veel kleine reserves, waar weinig mee gebeurt. Het lijkt niet in lijn met de bedoeling van artikel 9 van de financiële verordening om alle eenmaal ingestelde reserves zonder nadere beoordeling in stand te houden.

Het niet naleven van de bepaling in de verordening dat in de kadernota's de actualiteit van reserves aan de orde moet komen, draagt daar ook aan bij.

Reserves en voorzieningen

Door de verkoop van de Essentaandelen in 2009 beschikt Roerdalen vanaf dat jaar over een ruime reservepositie. Maar, zoals we ook al in paragraaf 3.1 hebben geschreven, die reservepositie neemt sindsdien wel af. In de nu bekeken periode 2016-2024 zelfs met 45%.

Een reservepositie van € 21,9 miljoen in 2024 is voor een gemeente met de grootte van Roerdalen, zoals gezegd nog steeds ruim voldoende tot goed. Er is nog steeds geen noodzaak om nu in te grijpen. Wel is het goed te bepalen hoe de reservepositie zich verder moet ontwikkelen, waarvoor die wel en waarvoor die niet kan/moet worden ingezet, welke ondergrens aangehouden moet worden, welke functies van reserves en voorzieningen voor Roerdalen belangrijk zijn e.d. Het is goed keuzen te maken, nu er nog keuzen gemaakt kunnen worden.

De situatie, waar de gemeente de laatste jaren regelmatig mee te maken heeft gehad, heeft het belang van een goede reservepositie meermalen aangetoond.

Alleen als de gemeente voor zichzelf bepaalt, welk niveau de buffer van de algemene reserve ten minste moet hebben, kan dat ankerpunt in het financieel beleid werken.

De provinciale norm dat de weerstandsratio minimaal 1,0 moet zijn en die de gemeente ook aanhoudt, biedt ook wel een ankerpunt, maar levert niet de relatief luxe positie op om alternatieven te proberen, tijd te nemen om het tij te keren, nieuwe initiatieven te ontplooien e.d. En in die positie heeft Roerdalen sinds 2009 wel verkeerdt en er ook gebruik van gemaakt.

Risico's

De reservepositie van Roerdalen is nog steeds goed, ondanks de dalende lijn.

Risico's kunnen er op wat langere termijn ontstaan, als de reserves in het huidige tempo blijven afnemen. Maar deze risico's spelen nog niet in de nu bekeken periode tot en met 2024.

Stuurinformatie

We beoordelen de stuurinformatie op strategisch niveau als voldoende. Er is een artikel in de financiële verordening, maar er is geen nota meer. Het beleid is niet echt uitgewerkt. We missen daarbij, wat we hiervoor een ankerpunt hebben genoemd. Kaders voor het maken van keuzen bij het reservebeleid ontbreken grotendeels en zijn wel gewenst. Misschien niet direct op de korte termijn, maar wel voor de middellange en lange termijn.

De stuurinformatie op tactisch niveau vinden we goed. De bestaande regels uit het BBV worden toegepast. De weinige regels in de financiële verordening behoeven wel een betere toepassing.

De stuurinformatie op operationeel niveau vinden we van goed niveau. Zo is aan het einde van elk programma een overzicht van de mutaties reserves en aan het einde van de begroting op bladzijden 135 en 136 is te zien op welke reserves de mutaties per programma betrekking hebben met de bedragen.

3.3. Analyse stuurinformatie

Conclusie

Stuurinformatie op strategisch, tactisch en operationeel niveau met betrekking tot de financiën van de gemeente stelt de raad in staat in control te zijn en blijven.

We hebben in de paragrafen 3.1 en 3.2 en in de zeven paragrafen van hoofdstuk 4 ook steeds gekeken naar de stuurinformatie. Al die beoordelingen hebben we in deze paragraaf bij elkaar gebracht en met de gewichten die we aan de negen verschillende onderdelen hebben gegeven, leidt dat tot de conclusie dat de stuurinformatie op strategisch, tactisch en operationeel niveau gemiddeld goed is. Waar we opmerkingen of aanbevelingen over de stuurinformatie hebben, hebben we die in de desbetreffende paragrafen van hoofdstuk 3 en 4 opgenomen.

Op basis van onze analyse hebben we geen aanbevelingen

Stuurinformatie

Oordeel strategisch: goed

Oordeel tactisch: goed

Oordeel operationeel: goed

Waarom onderzoek naar stuurinformatie?

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

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

Onderzoek en bevindingen

In deze paragraaf gaan we na of de gemeente de voorwaarden heeft gecreëerd om haar financiën zo veel mogelijk te sturen en te beheersen.

We onderzoeken dit door te kijken naar de aanwezige stuurinformatie op strategisch, tactisch en operationeel niveau.

De raad stelt de kaders op basis van een visie en op basis van interne en externe ontwikkelingen. Dit gebeurt met de gemeentelijke programmabegroting, kadernota's en andere beleidstukken. Het komt ook voor dat gemeenten de paragrafen uit de begroting een kaderstellende functie laten vervullen. Dit alles omschrijven we als informatievoorziening op strategisch niveau.

Voor het bereiken van doelstellingen is informatievoorziening op tactisch niveau nodig. Zo kan de gemeente beslissingen nemen, die betrekking hebben op het toewijzen van middelen, vaststellen van

procedures, budgetten en de beoordeling ervan. De informatiebehoefte wordt bepaald door de informatie die nodig is om doelstellingen haalbaar te maken. Dat gebeurt doorgaans met verordeningen, paragrafen en programma's.

Om uiteindelijk de juiste beslissingen te kunnen nemen, of om bijsturing te kunnen geven, zijn vaak meer detailgegevens 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. In onderstaande tabel 3.3.1 zijn de resultaten met betrekking tot stuurinformatie in en bij de begroting 2021 voor Roerdalen samengevat. Meer details over onze beoordelingen zijn te vinden in de paragrafen 3.1 en 3.2 en de zeven paragrafen van hoofdstuk 4.

Tabel 3.3.1 Resultaten onderzoek stuurinformatie begroting 2021

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

De gewogen totaalbeoordeling van de stuurinformatie voor de negen onderdelen hebben we aan het begin van deze paragraaf al vermeld, maar herhalen we hier nog een keer:

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

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

De strategische stuurinformatie hebben we vier keer als goed beoordeeld, vier keer als voldoende en één keer als onvoldoende. De 'onvoldoende' heeft te maken met het ontbreken van kaderstelling op het desbetreffende terrein. Bij de scores 'voldoende' beschikt de gemeente wel over kaderstelling, maar zijn nog duidelijke verbeteringen mogelijk. Het gewogen gemiddelde is goed.

Bij de tactische stuurinformatie hebben we zes keer het niveau als goed gekwalificeerd en drie keer als voldoende. Een voldoende heeft te maken met het feit dat bij dat onderdeel alleen het BBV als kader heeft gediend.

Het gewogen gemiddelde van de tactische stuurinformatie is duidelijk goed.

De operationele stuurinformatie kwam vijf keer op goed uit en vier keer op voldoende. De gewogen gemiddelde score is goed. De vier 'voldoendes' geven meestal aan dat de (cijfermatige en meerjarige) informatie in de begroting op onderdelen nog verbeterd kan worden.

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

Aandachtspunt is en blijft om de stuurinformatie te blijven verbeteren om aansluiting te blijven houden bij de informatiebehoefte van de raad en het college. Dat betekent dat continu moet worden gelet op veranderende behoeften. Dat steeds moet worden afgewogen welke informatie wel en welke niet (meer) moet worden gegeven. En daarbij moet ook worden gelet op de actualiteit van visiedocumenten, kadernota's e.d.

Als wij op basis van onze beoordeling van de stuurinformatie concrete aanbevelingen hebben geformuleerd, dan zijn deze in de desbetreffende paragraaf van hoofdstuk 3 of 4 te vinden.

3.4. Analyse wet- en regelgeving

Conclusie

We bekijken in deze paragraaf of de gemeente de wet- en regelgeving toepast die geldt voor de vaststelling en inzending van de begroting en jaarstukken (Gemeentewet) en de inrichting van de begroting (BBV). Ook gaan we na of de gemeente de op basis van de Gemeentewet verplichte verordeningen 212, 213 en 213a heeft en toepast. Tot slot kijken we naar de Rekenkamercommissie van Roerdalen.

De termijnbepalingen uit de Gemeentewet past Roerdalen goed toe.

De toepassing van het BBV beoordelen we ook als goed.

Roerdalen heeft de verordeningen 212, 213 en 213a, die door de raad in 2018, 2007 respectievelijk 2007 zijn vastgesteld. Verordening 213a over college-onderzoeken naar doelmatigheid en doeltreffendheid past Roerdalen al lang niet meer toe.

Vanaf 2007 had de gemeente een Rekenkamercommissie en vanaf 2015 een Rekenkamercommissie samen met de gemeente Maasgouw, die tal van onderzoeken hebben uitgevoerd.

Op basis van onze analyse doen we de volgende aanbevelingen:

- actualiseer de verordening 213 uit 2007;
- stel een nieuwe verordening 213a vast, rekening houdend met de wensen en mogelijkheden van de gemeente, en pas deze verordening vervolgens toe.

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

Termijnen

Voor het toezicht zijn er twee termijnen in de Gemeentewet van belang. Dat zijn de termijn voor vaststelling en inzending van de begroting, vóór 15 november van het jaar voorafgaande aan dat waarvoor de begroting dient (art. 191, lid 2 Gemeentewet), en de termijn voor vaststelling en inzending van de jaarstukken, vóór 15 juli van het jaar volgend op het begrotingsjaar (art. 200 Gemeentewet). Overschrijding van één of beide termijnen kan voor de Provincie aanleiding zijn de begroting van een gemeente onder preventief toezicht te plaatsen (art. 203, lid 2 Gemeentewet). Naleving van de termijnen is ook een indicatie van de organisatie en beheersing van de processen door de gemeente.

Bij dit verdiepingsonderzoek kijken we of de gemeente zich aan de termijnen voor vaststelling en inzending van de begroting 2021 en de jaarstukken 2019 aan ons als toezichthouder heeft gehouden. De raad heeft de begroting 2021 op 5 november 2020 vastgesteld en wij hebben de begroting 2021 op 9 november 2020 ontvangen.

De jaarstukken 2019 zijn op 2 juli 2020 door de raad vastgesteld en de Provincie heeft de jaarstukken 2019 op 9 juli 2020 ontvangen.

De gemeente heeft de termijnen voor de begroting 2021 en de jaarstukken 2019 nageleefd.

Termijnen Beoordeling: goed
--

BBV

Het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) beschrijft aan welke uitgangspunten en kwaliteitseisen de planning- en controlproducten van Roerdalen 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 Roerdalen conform de relevante bepalingen uit het BBV is opgesteld. We gaan hier in op de afwijkingen en laten dus alles wat conform het BBV is gedaan onvermeld. We nemen in

onderstaande opsomming ook zaken mee die in de begroting 2021 van Roerdalen wel zijn opgenomen, maar ergens anders staan dan het BBV voorschrijft. We hebben de volgende afwijkingen vastgesteld:

- artikel 8, lid 5, een overzicht van algemene dekkingsmiddelen,
onder a, lokale heffingen, waarvan de besteding niet is gebonden;
onder c, dividend;
onder d, het saldo van de financieringsfunctie.
Deze elementen zijn niet in de begroting vermeld;
- artikel 12, over de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen. Met uitzondering van de riolering wordt er niet vermeld welk beleidskader geldt en welke financiële gevolgen daaruit ontstaan;
- artikel 19, de toelichting op het overzicht van baten en lasten,
onder c, een specificatie van de belangrijkste posten afzonderlijk van de geraamde incidentele baten en lasten per programma.
Deze toelichting ontbreekt. Na opvraag is deze alsnog ontvangen;
- artikel 20, met betrekking tot de uiteenzetting van de financiële positie en de toelichting,
lid 2, onder a, er moet ook worden ingegaan op de jaarlijks terugkerende arbeidskosten
gerelateerde verplichtingen van vergelijkbaar volume;
onder b, bij het overzicht van de investeringen moet een onderscheid worden gemaakt tussen de
investeringen met een economisch nut en investeringen in de openbare ruimte met een
maatschappelijk nut.
Deze onderdelen zijn niet in de begroting opgenomen;
- artikel 22. Voor de meerjarenraming geldt ook artikel 20, lid 2.
De hiervoor genoemde punten bij artikel 20, lid 2, ontbreken ook voor de meerjarenraming;
- artikel 23, de toelichting op de meerjarenraming,
onder b, artikel 19, onder c, over de incidentele baten en lasten, geldt ook voor de
meerjarenraming. Deze toelichting ontbreekt ook voor de meerjarenraming.

Nu zo op details is ingezoomd, komen er wel wat afwijkingen van het BBV naar voren.

Wij achten de meeste afwijkingen niet echt zorgelijk. Alleen de afwijkingen bij artikel 12 over de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen en bij artikel 19 over de toelichting bij de incidentele baten en lasten brengen we wel graag nog eens onder de aandacht. Het is van belang dat er voor de belangrijke kapitaalgoederen, zoals wegen, groen, riolering en gebouwen, actuele kadernota's zijn en dat in de paragraaf duidelijk wordt gemaakt in hoeverre het begrote beheer van deze kapitaalgoederen past binnen de door de raad daarvoor gestelde kaders. Dat inzicht ontbreekt nu grotendeels in de paragraaf. En een lijst van incidentele baten en lasten is alleen te beoordelen met een toelichting. Met deze twee kanttekeningen zijn we van mening dat Roerdalen het BBV goed naleeft.

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

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

Los van de inhoudelijke punten die in de begroting te vinden moeten zijn, gaat het om zaken als 'goed leesbaar', 'consistent', 'toegankelijk' en 'begrijpelijk'. In het algemeen vinden wij dat de begroting van Roerdalen ruim voldoende aan deze eisen voldoet. Voor dat oordeel kunnen we ook verwijzen naar onze

beoordeling van de operationele stuurinformatie (paragraaf 3.3 en voor de verschillende onderdelen de paragrafen 3.1, 3.2 en 4.1 tot en met 4.7). Van de negen beoordelingen waren er vijf 'goed' en vier 'voldoende'. Rekening houdend met de door ons gehanteerde wegingsfactoren kwam het gemiddelde oordeel op 'goed' uit.

BBV Beoordeling: goed
--

Financiële verordening ex artikel 212 Gemeentewet

Artikel 212 van de Gemeentewet verplicht de gemeente een verordening vast te stellen, waarin de uitgangspunten voor het financiële beleid en beheer en de financiële huishouding van de gemeente zijn uitgewerkt. Voor de gemeente en voor dit onderzoek is de verordening 212 van groot belang. In de verschillende paragrafen van hoofdstuk 3 en 4 verwijzen we regelmatig naar hetgeen Roerdalen over een bepaald onderwerp in de verordening 212 heeft geregeld.

De raad heeft de geldende verordening 212 op 1 november 2018 vastgesteld. De citeertitel is "Financiële verordening gemeente Roerdalen 2018".

In de verordening 212 geeft de raad de uitgangspunten aan voor het financiële beleid, de regels voor het financiële beheer en de inrichting van de financiële organisatie. De raad bepaalt hiermee de strategische kaders voor de financiële huishouding van de gemeente.

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. Met name in de paragraaf bedrijfsvoering bij de verschillende begrotingen van Roerdalen is te lezen dat het 'in control' hebben en houden van de p&c-cyclus voortdurend aandacht heeft.

Het resultaat van deze inspanningen blijkt bijvoorbeeld uit de goedkeurende verklaringen van de accountant voor de rechtmatigheid tot en met de jaarstukken 2019. (Bij afronding van dit rapport was de controle door de accountant van de jaarstukken 2020 nog niet afgerond.)

Wij constateren dat het college in de meeste gevallen goed uitvoering geeft aan de bepalingen in de verordening. In de verschillende paragrafen van hoofdstuk 4 komen we daar op terug.

De verordening zegt niets over het moment waarop deze moet worden herzien.

In het algemeen vinden wij dat na vier jaar nota's moeten worden geactualiseerd. Gelet op het belang van de financiële verordening vinden we dat een actualisering ook in dit geval na maximaal vier jaar zou moeten plaatsvinden.

Controleverordening ex artikel 213 Gemeentewet

De raad als opdrachtgever van de accountant stelt in de controleverordening de regels vast voor de controle op het financiële beheer en op de inrichting van de financiële organisatie. Art. 213 Gemeentewet verplicht elke gemeente om zo'n controleverordening te hebben.

Op 1 november 2007 heeft de raad de Controleverordening gemeente Roerdalen vastgesteld. Met deze verordening heeft de raad de regels vastgelegd voor de controle op het financiële beheer en op de inrichting van de financiële organisatie.

In het kader van de controle stelt de raad jaarlijks een controleprotocol vast. Met het controleprotocol geeft de raad de accountant toetsingscriteria voor zijn controle op de rechtmatigheid.

We hebben de toepassing van de controleverordening niet beoordeeld, maar we zijn nergens opmerkingen tegengekomen dat er problemen zijn met de uitvoering van de controleverordening. Omdat deze verordening nu bijna 15 jaar oud is, vragen wij ons toch af of het niet tijd wordt deze een keer tegen het licht te houden.

Verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid ex artikel 213a Gemeentewet

Deze verplichte verordening ex art. 213a Gemeentewet is ingevoerd bij de introductie van het dualisme in 2002. In de verordening stelt de raad regels voor onderzoeken van het college naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gemeentelijke beheer en beleid.

De raad heeft op 1 november 2007 de verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid van de gemeente Roerdalen vastgesteld.

Volgens de verordening moet het college jaarlijks een onderzoeksplan opstellen voor onderzoeken naar de doelmatigheid door audits van de doelmatigheid van (onderdelen van) het gevoerde bestuur. Voor onderzoek naar de doeltreffendheid moet het college volgens de verordening jaarlijks (onderdelen van) programma's toetsen.

Bij een evaluatie van het dualisme door het ministerie van BZK in 2009 werd vastgesteld dat gemeenten weinig waardering hadden voor dit nieuwe controle-instrument. Daarop besloot BZK dat er een voorstel naar de Tweede Kamer zou gaan om art. 213a uit de Gemeentewet te halen. Dit voorstel is nooit verschenen en de minister van BZK heeft in 2012 laten weten art. 213a in stand te willen houden gelet op de drie decentralisaties.

Ook in paragraaf 4.5 van dit onderzoek over de bedrijfsvoering staan we bij de verordening 213a stil. De conclusie in paragraaf 4.5 en hier is hetzelfde: de gemeente geeft al lang geen uitvoering meer aan verordening 213a.

We adviseren daar de gemeente de verordening te actualiseren en toe te passen. Dat advies geven we ook hier.

Art. 213a Gemeentewet biedt de gemeente niet de ruimte om geen uitvoering te geven aan deze verplichte verordening. Aanpassing van de verordening kan ervoor zorgen dat de last een stuk minder wordt en de uit te voeren onderzoeken aansluiten bij de wensen van de gemeente om dit soort onderzoeken uit te voeren.

De Rekenkamercommissie Maasgouw - Roerdalen

Roerdalen heeft vanaf 2015 een gezamenlijke Rekenkamercommissie met Maasgouw. De verordening die dit regelt, is op 16 juli 2015 door zowel de raad van Roerdalen als de raad van Maasgouw vastgesteld. Daarvoor had de gemeente Roerdalen vanaf 2007 de Rekenkamercommissie Roerdalen. De Rekenkamercommissie heeft als opdracht onderzoeken uit te voeren naar de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid. Met deze onderzoeken moet de rekenkamercommissie de controlerende taak van de raad ondersteunen.

De Rekenkamercommissie heeft onderzoeken gedaan naar:

- de werking van de MER-omgevingsdienst, "Bouwen op vertrouwen", september 2017;
- de Veiligheidsregio Limburg Noord, in samenwerking met de andere betrokken rekenkamer(commissie)s, "VRLN Regionaal (be)GRIP", september 2017;
- de Wmo, "De basis van de Wmo-piramide in beeld Roerdalen", november 2019;
- het woonbeleid, "Onderzoek woonbeleid gemeente Roerdalen", november 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 verantwoordingsofzet te ondersteunen in zijn kaderstellende en controlerende taak. Daarnaast geeft de raad met verordeningen de uitgangspunten aan voor het financiële beleid en de regels voor financieel beheer en inrichting van de gemeentelijke financiële organisatie. Deze verordeningen moeten waarborgen, dat aan de eisen van rechtmatigheid, verantwoording en controle wordt voldaan.

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

Onze bevindingen rondom het financiële beleid en beheer bij Roerdalen 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	😊	😊	Onvoldoende	Goed	Voldoende	😐	➔

Conclusie

De paragraaf Lokale heffingen in de begroting 2021 geeft in vijf bladzijden de hoofdlijnen van het beleid en de uitvoering in 2021 met betrekking tot de lokale heffingen. De paragraaf voldoet, als we ook de Belastingverordeningen 2021 uit de decembervergadering van de raad erbij betrekken, vrijwel geheel aan de eisen uit het BBV.

In het kader van 'Begroting in Balans' zijn ook de belastingen van belang. Zo worden in 2021 het tarief voor de ozb woningen en de kostendekking van de leges en begraafrechten extra verhoogd en die mogelijkheden zullen ook na 2021 gebruikt gaan worden. In dat licht is de huidige kaderstelling voor lokale heffingen in het coalitieprogramma 2018-2022 en de paragraaf zelf te beperkt en eigenlijk niet passend voor de huidige situatie. De gemeente heeft geen nota lokale heffingen en nergens is gemeld dat zo'n nota of een andere manier van kaderstelling aanstaande is.

Vergelijking van de lokale lasten in Roerdalen met de Limburgse cijfers en met landelijke normen voor een artikel 12-aanvraag laat zien dat Roerdalen lage lokale lasten heeft. De paragraaf zelf zegt daar niets over.

Op basis van onze analyse doen we de volgende aanbevelingen:

- stel op korte termijn een nota lokale heffingen of iets vergelijkbaars vast, waarin kaders voor beleid voor de lokale heffingen zijn opgenomen;
- neem meer (vergelijkings-)cijfers over de lastendruk op, bijvoorbeeld met betrekking tot omliggende gemeenten.

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

De opzet van de paragraaf

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

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

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

De paragraaf Lokale heffingen

De geldende regels

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

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

In het coalitieprogramma 2018-2022 van Roerdalen is over de lokale heffingen alleen gesteld dat tarieven zoveel mogelijk kostendekkend zijn.

In de Financiële verordening gemeente Roerdalen 2018, die de raad op 1 november 2018 heeft vastgesteld, is één specifieke bepaling over lokale heffingen opgenomen. In art. 12 staat dat het college jaarlijks een voorstel voor vaststelling van de hoogte van de tarieven voor belastingen, rechten, heffingen en prijzen aan de raad voorlegt. De in de verordening uit 2015 opgenomen verplichting om vierjaarlijks een nota lokale heffingen door de raad te laten vaststellen, is vervallen. Bij de huidige verordening is aangegeven dat de noodzakelijke informatie in de paragraaf lokale heffingen in de begroting moet staan.

De paragraaf Lokale heffingen in de begroting 2021 geeft twee doelen aan voor het beleid van de gemeente met de lokale heffingen. Het eerste doel is een beheerste ontwikkeling van de lastendruk van ozb, riool- en afvalstoffenheffing gezamenlijk. Het tweede doel is dat de door de gemeente te heffen rechten geleidelijk 100% kostendekkend worden.

De informatie in de paragraaf Lokale heffingen in de begroting 2021

Omdat er geen nota lokale heffingen is, opent de paragraaf met algemene informatie, zoals de indeling van de heffingen in belastingen en rechten. Rechten mogen maximaal 100% kostendekkend zijn, terwijl er voor belastingen geen wettelijk plafond is.

De kostendekking was in de paragraaf nog niet voor alle rechten 2021 te geven, maar die informatie werd toegezegd bij de belastingverordeningen, die in december 2020 in de raad zijn behandeld. Voor de riool- en afvalstoffenheffing geeft de paragraaf al vanaf 2017 het kostendeckingspercentage.

Het algemene deel van de paragraaf sluit af met een beschrijving van het kwijtscheldingsbeleid.

Vervolgens komen in de paragraaf de verschillende geheven heffingen aan de orde. Er is informatie opgenomen over relevante ontwikkelingen, voorgestelde tarieven en van de riool- en afvalstoffenheffing wordt met cijfers onderbouwd dat het voorgestelde tarief tot een kostendekking van 100% leidt.

De paragraaf sluit af met een overzicht van de opbrengsten van de heffingen in de periode 2019-2024 en de lastendruk van ozb, riool- en afvalstoffenheffing in 2020 en 2021 voor een gemiddeld huishouden.

Voor 2021 wordt een totaalopbrengst van € 9,2 miljoen geraamd en voor 2024 van € 9,8 miljoen.

De gemiddelde lastendruk loopt van € 758,33 in 2020 op tot € 808,28 in 2021, een stijging van 6,58%.

Omdat in de paragraaf voor verdere informatie over de verplichte vermelding van de kostendeckingspercentages bij rechten naar de belastingverordeningen 2021 wordt verwezen, is ook het raadsvoorstel belastingverordeningen 2021 bekeken. De verordeningen zijn op 16 december 2020 in de raad behandeld en met één aangenomen amendement vastgesteld.

Bij de belangrijke legesverordening is het gemiddelde kostendeckingspercentage na de tariefsaanpassing 2021, maar vóór verwerking van het aangenomen amendement 62,51. De Titels zitten alle drie nog ruim onder de 100% kostendekking.

Bij de Begraafrechten is de kostendekking 2021 18,44%.

In het kader van het plan van aanpak 'Begroting in Balans' blijft ook na 2021 het streven erop gericht de kostendekking bij rechten meer in de buurt van 100% te brengen.

Ook de ozb voor woningen is in 2021 meer dan normaal verhoogd als bijdrage aan het herstel van het financieel evenwicht. Voor 2022 zal het college ook met een voorstel komen om de ozb-tarieven voor niet-woningen meer dan normaal te verhogen als bijdrage aan een begroting in balans.

Conclusies en beoordeling

Op vijf bladzijden slaagt de gemeente erin bijna alle informatie te verstrekken die het BBV vraagt. De informatie over de kostendekking bij de leges en begraafrechten kon in de paragraaf nog niet worden meegenomen. Daarvoor is verwezen naar de belastingverordeningen 2021, die in december 2020 in de raad zijn behandeld en vastgesteld. En daar is die informatie ook te vinden.

We vinden dat het beleid van de gemeente, zoals geformuleerd in de paragraaf, summier is. Hier wreekt zich dat er geen nota lokale heffingen is. En ook het coalitieprogramma 2018-2022 bevat geen verder informatie over het beleid. Het beleid bestaat nu uit de twee doelen of uitgangspunten die aan het begin van de paragraaf zijn opgenomen.

Het is daarom wenselijk dat de paragraaf meer ingaat op het beleid van de gemeente met betrekking tot de lokale lasten. Dat is zeker nu het geval. In het kader van het plan van aanpak 'Begroting in Balans' zal

via extra verhogen van de ozb-tarieven én via versneld verhogen van tarieven van rechten die nog niet kostendekkend zijn, een bijdrage worden geleverd aan het herstel van het financieel begrotingsevenwicht. Het is belangrijk dat daarbij duidelijk is welke kaders gelden.

Roerdalen heeft tot nu toe een lage lastendruk. Dit blijkt als we de lastendruk van Roerdalen vergelijken met de lastendruk van de Limburgse gemeenten. De Provincie publiceert jaarlijks een belastingoverzicht. Het Belastingoverzicht 2021 laat zien dat Roerdalen volgens de provinciale berekening voor 2021 uitkomt op een lastendruk van € 795,76 voor een gemiddelde eigenaar/gebruiker; 6,35% meer dan in 2020.

Roerdalen heeft daarmee in Limburg de tien na laagste lastendruk.

De lastendruk kan ook beoordeeld worden door naar de onbenutte belastingcapaciteit te kijken. Dit is een begrip uit het artikel 12-beleid van het Rijk. Als een gemeente met grote financiële problemen een artikel 12-bijdrage uit het gemeentefonds wil krijgen, dan eist het Rijk onder meer dat zo'n gemeente geen onbenutte belastingcapaciteit heeft. Voor 2021 houdt die eis in dat de afvalstoffenheffing en de rioolheffing 100% kostendekkend zijn en dat de ozb-opbrengst bepaald wordt op basis van een tarief van 0,1809 % voor de drie ozb-heffingen. Als de drie ozb-tarieven op 0,1809 % zouden worden gesteld, zou de ozb-opbrengst 2021 theoretisch op € 5.000.930 kunnen uitkomen. Dit is bijna € 1.699.000 meer dan de geraamde opbrengst 2021. De riool- en afvalstoffenheffing 2021 zijn 100%-kostendekkend, waarmee de onbenutte belastingcapaciteit 2021 van Roerdalen op € 1.699.000 uitkomt. Het betekent dat de lastendruk in Roerdalen ruim onder het niveau ligt dat het Rijk hanteert als een gemeente in aanmerking wil komen voor een artikel 12-bijdrage.

Roerdalen is ondanks de lastenverhoging vanaf 2021 nog steeds een gemeente met een lage lastendruk. De gemeente heeft daarom nog ruime mogelijkheden om extra, structurele ruimte te creëren als zij dat wil of als het noodzakelijk is. De gemeente heeft al aangegeven dat inzet van het belastinginstrument ook na 2021 noodzakelijk is.

Omdat er bij de belastingen nu nog ruime mogelijkheden zijn om meer opbrengsten te realiseren beoordelen we de invloed van de paragraaf dan ook met een 😊, zie de balk aan het begin van de paragraaf. Omdat de ontwikkelingen ook meerjarig zijn aangegeven en de onbenutte belastingcapaciteit ruim aanwezig blijft, geven we dat ook voor de meerjarenraming met een 😊 aan.

Kijkend naar de stuurinformatie, vinden we deze op strategisch niveau onvoldoende. Alleen in de paragraaf en het coalitieprogramma 2018-2022 is iets van kaderstelling opgenomen, maar dat is zeer beperkt. Nu ook het belastinginstrument wordt ingezet om de financiële problemen in de periode tot en met 2024 op te lossen, wordt goede strategische stuurinformatie gemist. We adviseren dan ook om meer kaderstelling op zijn laatst bij de begroting 2022 beschikbaar te hebben.

Op tactisch niveau vinden we de stuurinformatie van goed niveau, omdat aan de eisen in het BBV voor het grootste deel met de paragraaf, en dit jaar ook de belastingverordeningen 2021, wordt voldaan.

De stuurinformatie op operationeel niveau beoordelen we als voldoende. De paragraaf zou bijvoorbeeld ook inzicht kunnen geven in de lastendruk in omliggende gemeenten en de ontwikkeling in de meerjarenramingperiode.

4.2. Weerstandsvermogen en risicobeheersing

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

Conclusie

De paragraaf laat zien dat Roerdalen veel weerstandsvermogen heeft en daardoor ook bij de begroting 2021 een hoge weerstandsratio. Door de financiële problemen is de buffer wel gedaald en zijn de risico's gestegen. De gemeente beschrijft in de paragraaf dan ook de betekenis van risicomanagement om de risico's te sturen en beheersen.

De gemeente werkt al een aantal jaren met een risicokaart. De risicokaart 2021 bevat de gekwantificeerde risico's 2021 met een kleuraanduiding voor de zwaarte van het risico. De risico's zijn vervolgens beschreven en de kwantificering is aangegeven.

De weerstandsratio bij de begroting 2021 komt uit op 3,7. Scores boven 2,0 worden met uitstekend aangeduid. Overigens was de score bij de jaarrekening 2019 nog 6,8.

De norm die de gemeente hanteert is dat de ratio groter dan 1,0 moet zijn. Die norm is in de paragraaf te vinden. Er is verder geen beleid geformuleerd voor het weerstandsvermogen en de risicobeheersing.

Nu de risico's duidelijk toenemen en de buffer van de gemeente, hoewel nog steeds aanzienlijk, al jaren daalt, zijn wij van mening dat een steviger kaderstelling in de vorm van een nota weerstandsvermogen en risicobeheersing zeer gewenst is. Er zijn nu nog geen problemen, maar het is niet verstandig met kaderstelling te wachten totdat die er wel zijn.

De paragraaf sluit af met de vijf verplichte financiële kengetallen.

Op basis van onze analyse doen we de volgende aanbevelingen:

- Laat de raad een nota weerstandsvermogen en risicobeheersing vaststellen;
- Neem in de paragraaf ook informatie op over meerjarige ontwikkelingen, zoals van het beschikbare weerstandsvermogen.

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.

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.

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 geïnterpreteerd en beleid zijn geformuleerd.

Onderzoek en bevindingen

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

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

De paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing

De geldende regels

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

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

Roerdalen heeft geen eigen regels geformuleerd. Het coalitieprogramma 2018-2022 gaat niet op weerstandsvermogen en risicobeheersing in en ook de financiële verordening zegt hier niets over. Er is geen nota. De paragraaf bevat daardoor, naast het BBV, de enige normstelling.

De paragraaf in de begroting 2021 is meer uitgewerkt dan voorgaande jaren. De paragraaf beschrijft de betekenis van risicomanagement en hoe daar invulling aan wordt gegeven. De daarbij geldende norm is de weerstandsratio die groter dan 1 moet zijn.

Dat betekent dat er minstens evenwicht is tussen de beschikbare weerstandscapaciteit en het bedrag dat berekend is voor de risico's.

De informatie in de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing in de begroting 2021

De paragraaf opent met een beschrijving van risicobeheersing of risicomanagement in het begrotingsproces.

Door 'Begroting in Balans' verandert het risicoprofiel van de gemeente; er komen nieuwe risico's bij. Berekend is dat de benodigde weerstandscapaciteit bij de begroting 2021 op € 5.667.000 uitkomt, terwijl die bij de jaarrekening 2019 € 3.929.000 bedroeg.

De beschikbare weerstandscapaciteit staat bij de begroting 2021 op € 20.906.000, tegen € 26.823.000 in de jaarrekening 2019. De weerstandsratio komt bij de begroting 2021 op 3,7 uit en bij de jaarrekening 2019 op 6,8.

Vervolgens wordt aangegeven hoe de geïnterpreteerde risico's worden beoordeeld en gekwantificeerd door de kans van optreden en de financiële impact te bepalen. Zowel kans als impact wordt in vijf klassen ingedeeld. In een risicokaart worden kans en impact op de assen gezet. De vermenigvuldiging van kans en impact wordt in de risicokaart met een kleur aangegeven die lichtgroen is bij een lage uitkomst tot donkerrood bij een hoge uitkomst.

De geïnterpreteerde en in de paragraaf beschreven risico's zijn in de risicokaart geplaatst.

Te zien is dat 'Organisatie Roerdalen', 'Borgstellingen' en 'Rendement lening Enexis' tot de kleinste risico's behoren en 'Omvormen sociaal domein' het grootste risico is.

Vervolgens worden de risico's beschreven, beoordeeld en gekwantificeerd en wordt vermeld hoe de gemeente het risico stuurt en beheerst.

Daarna komen de beschikbare weerstandscapaciteit en de weerstandsratio aan bod. Bij de weerstandscapaciteit wordt een onderscheid gemaakt naar incidenteel en structureel beschikbare weerstandscapaciteit en tussen direct en niet direct beschikbare capaciteit.

De geïnterpreteerde risico's tellen met de gehanteerde methode op tot € 5.667.000.

In een tabel is de samenstelling van de beschikbare weerstandscapaciteit, de benodigde weerstandscapaciteit en de weerstandsratio te zien:

Bedragen * € 1.000

Beschikbare weerstandscapaciteit per 1-1-2021	Structureel	Incidenteel	Totaal
Direct beschikbaar	100	16.132	16.232
Niet direct beschikbaar	1.439	3.235	4.674
Totaal beschikbaar	1.539	19.367	20.906
Benodigd			5.667
Weerstandsratio			3,7

De paragraaf wordt afgesloten met de vijf financiële kengetallen, die het BBV voorschrijft.

De normering die de 100.000+ -gemeenten daarvoor hebben gemaakt en die de Provincie bij de introductie van de financiële kengetallen aan de Limburgse gemeenten heeft meegegeven, hanteert Roerdalen als streefwaarden.

Roerdalen geeft voor de jaarrekening 2019, de begroting 2020 en de meerjarenbegroting 2021-2024 de uitkomsten van de gemeente bij de kengetallen. Door de uitkomsten aan de hand van de vermelde streefwaarden te arcieren met groen, oranje of rood is in één oogopslag te zien hoe de gemeente scoort. Aan het overzicht zijn de weerstandsratio en de omvang van de algemene reserve toegevoegd.

Tot slot is te lezen hoe de kengetallen door de financiële problemen onder druk staan en wat 'Begroting in Balans' daarvoor gaat betekenen.

Conclusies en beoordeling

Roerdalen beschikt nog steeds over een uitstekend weerstandsvermogen, zoals de gemeente ook zelf concludeert.

Tegelijkertijd is er sprake van een forse toename van de risico's, die voor een deel ook al tot financiële problemen hebben geleid, maar ook door de keuzen die de gemeente heeft gemaakt om die financiële problemen op te gaan lossen. Ook dat onderschrijft de gemeente.

De gemeente doet gelukkig meer dan alleen onderschrijven van de huidige situatie. In de paragraaf gaat de gemeente uitgebreid in op de risicobeheersing en het risicomanagement die nodig zijn om de risico's te inventariseren, monitoren, en waar mogelijk te sturen en beheersen.

Bij de beoordeling van de vraag of de raad met de beschikbare informatie de kaders kan stellen en zijn controlerende functie kan vervullen, zien we dat de gemeente enkele kaders heeft gesteld in de paragraaf.

Maar in de huidige situatie, met meer dan gemiddelde risico's, missen we een expliciete kaderstelling van het beleid met betrekking tot risicomanagement en weerstandsvermogen. Een nota op dat gebied kan de raad op dit punt in staat stellen duidelijke kaders en normen vast te stellen. De huidige situatie met veel en langdurige risico's vraagt daarom.

Het feit dat de gemeente bij het weerstandsvermogen nog geen problemen heeft, is te danken aan de nog steeds riant vermogenspositie van de gemeente, ontstaan door de verkoop van de Essent-aandelen in 2009.

Deze buffer heeft de gemeente sindsdien in tal van situaties en op tal van momenten onmisbare voordelen opgeleverd. Maar zelfs de nu nog aanzienlijke buffer is niet onuitputtelijk.

Ook op dat punt kan kaderstelling door de raad nu een grens bepalen, die de gemeente niet over moet gaan. En als dat onverhoopt toch zou gebeuren, wat college en raad dan moeten doen om weer aan de goede kant van de grens te komen.

Ondanks het ontbreken van zo'n nota beoordelen we de strategische stuurinformatie nu nog als voldoende. De tactische stuurinformatie beoordelen we ook als voldoende. De BBV-bepalingen worden grotendeels gevolgd. De operationele stuurinformatie is volgens ons van een goed niveau. De paragraaf geeft goede informatie en is in de begroting 2021 ook verbeterd.

We missen nog wel informatie in de paragraaf over de ontwikkelingen in het weerstandsvermogen na het begrotingsjaar.

Positief zijn we over de vernieuwingen die in de paragraaf zijn te zien.

We vinden de toelichting op de financiële kengetallen nog steeds aan de korte kant en vragen ons, net als vier jaar geleden, af of op deze wijze 'een beoordeling van de onderlinge verhouding tussen de kengetallen in relatie tot de financiële positie', zoals het BBV vraagt, voor de raadsleden wordt geboden.

Na lezing van de paragraaf houd je gemengde gevoelens. Positief zijn het grote weerstandsvermogen en daardoor de hoge weerstandsratio. Daartegenover staat dat de risico's sterk zijn toegenomen en de komende jaren hoog blijven. De uitvoering van 'Begroting in Balans' zorgt voor nieuwe risico's. Het is dan ook belangrijk dat het risicomanagement en –bewustzijn continue aandacht hebben en houden en verder worden versterkt. Het is aan de gemeente daarvoor te zorgen. De gemeente heeft aangegeven dat risicomanagement en –bewustzijn de hoogste aandacht hebben en houden. Zo heeft Roerdalen de applicatie van NARIS aangeschaft, waardoor Roerdalen de benodigde omvang van het weerstandsvermogen via Monte-Carlo analyses kan bepalen.

De omvang van de beschikbare weerstandscapaciteit, nu en waarschijnlijk ook aan het eind van de huidige meerjarenramingperiode, en daarmee samenhangend de weerstandsratio, zijn op zich reden om de invloed van deze paragraaf op de begroting en meerjarenraming in de balk aan het begin van de paragraaf met een ☺ aan te duiden. Om de ernst van de huidige situatie te benadrukken kiezen we er echter toch voor om de invloed van de paragraaf op begroting en meerjarenraming met een ☹ aan te geven.

4.3. Onderhoud kapitaalgoederen

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

Conclusie

De kapitaalgoederen van de gemeente zijn voor Roerdalen een belangrijke basis voor het te leveren voorzieningenniveau voor de inwoners.

De kapitaalgoederen komen daarom niet alleen in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen aan de orde, maar ook in de verschillende programma's.

En het voorzieningenniveau is vele jaren een regelmatig terugkomend agendapunt bij de raadsvergaderingen geweest.

Die afweging welke voorzieningen noodzakelijk of wenselijk zijn en wat betaalbaar is, is nu zo goed als afgerond.

Het is nu tijd om de gemaakte keuzen in nieuwe kaders vast te leggen, want dat is voor de meeste kapitaalgoederen al lange tijd niet meer gedaan.

Als we uitgaan van een kaderstelling één keer in de vier jaar, dan heeft alleen de riolering nog een actueel kader. Wegen, groen en gebouwen hebben plannen die uit 2015, 2012 resp. 2014 stammen.

De gemeente geeft in de paragraaf aan dat de nu geldende kwaliteitsnormen worden gevolgd. Maar nergens wordt ingegaan op het al dan niet bestaan van achterstallig onderhoud. Niet duidelijk is, of het niet vermelden van achterstallig onderhoud ook betekent dat er geen achterstallig onderhoud is. Alleen steeds expliciet ingaan op de vraag of er achterstallig onderhoud is, kan die onduidelijkheid wegnemen. Goed onderhoud en beheer is duur. In een tijd dat de gemeente voor grote financiële uitdagingen staat, brengen we dat tot uitdrukking door in de balk aan het begin van deze paragraaf een ☹ in de kolommen 'begroting' en 'meerjarenraming' te zetten.

De stuurinformatie voor de raad bij deze paragraaf beoordelen we op strategisch, tactisch en operationeel niveau als voldoende. Met actuele kaderstelling, die ook wordt uitgevoerd, kan de stuurinformatie op een goed niveau komen. De gemeente heeft aangegeven dat eind 2021 of begin 2022 nieuwe kaderplannen voor het wegbeheer en eind 2021 voor de riolering aan de raad zullen worden aangeboden.

Op basis van onze analyse doen we de volgende aanbevelingen:

- Actualiseer alle kaderplannen die ouder dan vier jaar zijn;
- Vermeld in elke paragraaf onderhoud kapitaalgoederen bij alle kapitaalgoederen of er wel óf geen achterstallig onderhoud is. En als er achterstallig onderhoud is, om welk bedrag het gaat, hoe het wordt aangepakt en wanneer het is weggewerkt.

Waarom onderzoek naar onderhoud kapitaalgoederen?

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

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

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

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

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

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

Onderzoek en bevindingen

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

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

De paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen

De geldende regels

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

- wegen, riolering, water, groen en gebouwen;

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

De gemeente heeft in de financiële verordening geen aanvullende regels gesteld met betrekking tot het onderhoud van kapitaalgoederen. In de Strategische visie Roerdalen '25 en in het coalitieprogramma 2018-2022 is het belang van een goed voorzieningenniveau voor de inwoners en de verenigingen wel opgenomen.

En verder zijn er nota's e.d. met door de raad vastgestelde kaders voor het soort en het aantal voorzieningen/kapitaalgoederen, het kwaliteitsniveau en de kosten voor beheer en onderhoud van deze voorzieningen/kapitaalgoederen.

Voor de paragraaf bekijken we de nota's voor de kapitaalgoederen wegen, riolering, groen en gebouwen. (In Limburg hebben gemeenten meestal geen nota's voor water.)

We hebben de volgende nota's meegenomen.

Wegen:

- wegenbeleidsplan Roerdalen 2015-2018. (Eind 2021 of begin 2022 zal de raad een nieuw wegenbeleidsplan vaststellen. Daar hebben we nog geen kennis van kunnen nemen en is dus hierna niet meegenomen.)

Riolering:

- GRP Roerdalen 2017-2021;
- Waterketenplan Limburgse Peelen 2017-2021.

(Ook voor deze twee plannen geldt dat de raad in de tweede helft van 2021 nieuwe plannen ter vaststelling zal ontvangen. Ook van deze nieuwe plannen hebben we bij het schrijven van dit rapport nog geen kennis genomen. Overigens zijn het huidige GRP en Waterketenplan de voor 2021 geldende kaders.)

Groen:

- groenstructuurplan Roerdalen 2009;
- groenbeheerplan Roerdalen 2012-2016.

(Ambtelijk is aangegeven dat het groenbeleid geactualiseerd en verbreed gaat worden. Tot nu zijn de bestaande plannen uitgevoerd. Het is nog niet bekend, wanneer welk plan geactualiseerd wordt.)

Gebouwen:

- Meerjarige Onderhoudsplannen (MOP's) voor de gemeentelijke gebouwen.

Van toepassing is ook de Nota Ontwikkeling maatschappelijk vastgoed Roerdalen 2014-2025. In deze nota staan de kaders voor het beheer en de exploitatie van accommodaties en het beleid voor de verschillende soorten accommodaties.

Hierna gaan we in op de verschillende kapitaalgoederen. We kijken dan eerst naar de van toepassing zijnde regels, naast artikel 12 van het BBV die we hiervoor al als voor alle kapitaalgoederen geldende regel hebben genoemd. Daarna bekijken we wat er in de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen in de begroting 2021 staat.

We presenteren de informatie in de paragraaf voor de onderdelen wegen, riolering, groen en gebouwen.

Wegen

Regels

De raad heeft het wegenbeleidsplan 2015-2018 op 17 december 2014 vastgesteld. In het wegenbeleidsplan Roerdalen 2015-2018 heeft de gemeente voor een gedifferentieerd kwaliteitsniveau voor het onderhoud gekozen: scenario 3. Het onderhoud moet altijd voor een veilige weg zorgen. Voor de hoofdstructuur, de centra en de woongebieden wordt de kwaliteit als basis omschreven. Voor de buitengebieden geldt de kwaliteit laag met uitzondering van de verbindende en recreatieve wegen, waarvoor ook de kwaliteit basis geldt.

In het plan is geconstateerd dat het bedrag dat nodig is voor vervangingsinvesteringen gaat stijgen. Door in de kwaliteit te differentiëren en het budget geleidelijk te laten stijgen is het mogelijk de gekozen kwaliteit te realiseren.

De informatie in de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen in de begroting 2021

De paragraaf Onderhoud in de begroting 2021 gaat voor het onderdeel wegen in op de wettelijke taak van de gemeente bij wegonderhoud. De kwaliteitsniveaus voor de verschillende soorten wegen, waar de gemeente in het wegenbeleidsplan Roerdalen 2015-2018 voor heeft gekozen, worden benoemd en in een tabel wordt duidelijk zichtbaar gemaakt, wat de keuzen betekenen. De budgetten voor de jaren 2021-2024 voor het regulier onderhoud en de kredieten voor de (vervangings-)investeringen staan in een tabel. Het onderhoudsbudget is gelijk gebleven en ligt voor de jaren 2021-2024 op € 814.000 per jaar. Het bedrag voor investeringen ligt voor 2021 met € 3.750.000 aanzienlijk hoger dan in eerdere jaren. Vanaf 2022 zijn de investeringskredieten met € 1.750.000 per jaar duidelijk lager dan in 2021, maar dit is het bedrag dat ook in de begroting 2020-2023 elk jaar voor investeringen werd geraamd. In eerdere begrotingen waren de voor investeringen geraamde bedragen lager.

Riolering

Regels

Het GRP Roerdalen 2017-2021 en het Waterketenplan Limburgse Peelen zijn op 16 februari 2017 door de raad vastgesteld.

Het GRP beschrijft wanneer en hoe vaak onderhoudswerkzaamheden worden uitgevoerd. Ook is er een planning van projecten die met een redelijke zekerheid in de planperiode uitgevoerd zullen worden met een raming van de kosten. Daarin zullen echter verschuivingen en wijzigingen plaatsvinden. Er is ook een planning tot 2095 voor vervanging en renovatie gemaakt.

Risico's die de uitvoering volgens planning kunnen belemmeren zijn geïnterpreteerd.

De hele planning is naar personele inzet en financiën tot 2095 vertaald. De rioolheffing zorgt voor de dekking. Er is een beperkte jaarlijkse stijging van het tarief rioolheffing nodig om kostendekkend te blijven werken.

De informatie in de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen in de begroting 2021

De paragraaf Onderhoud in de begroting 2021 is kort over het onderdeel riolering. Ook hier zijn de geraamde bedragen voor 2021-2024 voor het regulier onderhoud en voor de (vervangings)investeringen in een tabel opgenomen.

Groen

De regels

Voor het groen werkt de gemeente, zoals hiervoor aangegeven, met twee kaders uit 2009 resp. 2012, het Groenstructuurplan gemeente Roerdalen en het Groenbeheerplan Roerdalen 2012-2016.

Het groenstructuurplan geeft aan dat het landschap in de gemeente voor het grootste deel af is. Met onderhoud moeten de kwaliteiten van het landschap duurzaam in stand worden gehouden. Groen is een wezenlijk onderdeel van het leefmilieu van mens en dier. In de leefomgeving moet het groen behouden en versterkt worden.

Het groenbeheerplan geeft voor de jaren 2012-2016 richting aan groeninrichting en –onderhoud. Met groeninrichting moeten kansen voor de lange termijn worden gecreëerd, terwijl het groenonderhoud ook kijkt naar bezuinigingsmogelijkheden op de korte termijn. De situatie in 2011 is in kaart gebracht. De kwaliteit liep op dat moment sterk uiteen van A+, zeer goed, tot D, slecht met sprake van kapitaalvernietiging.

Het onderhoud is gericht op duurzaam in standhouden, passend bij de verschillende groentypen.

In het plan is geen rekening gehouden met vervangingsinvesteringen, inboet en renovatie. Die worden apart gepresenteerd.

Hoogfrequente onderhoudsmaatregelen zijn op kwaliteitsniveau A berekend en laagfrequente op standaard. De totaalkosten voor onderhoud komen dan uit op € 923.000 (prijspeil 2011) per jaar, terwijl vervanging € 116.000 per jaar en inboet € 35.000 per jaar kosten. In totaal zijn de kosten dan € 1.074.000 per jaar. Het budget in de begroting 2011 van Roerdalen lag haast € 300.000 lager, deels verklaard door voordelen bij aanbestedingen door een zwakke markt in de voorgaande jaren.

In het plan wordt aangegeven dat het verschil kan worden verkleind door aanpassingen in beplanting naar meer onderhoudsvriendelijk beheer, verkoop of verhuur van groen- en reststroken. Tevens kan het kwaliteitsniveau op onderdelen van A naar B worden verlaagd.

De informatie in de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen in de begroting 2021

De paragraaf in de begroting 2021 geeft aan dat het openbaar groen belangrijk is voor de beleving van de gemeente.

Ook bij groen is een tabel met een overzicht van de reguliere onderhoudslasten en (vervangings-) investeringen 2021-2024 opgenomen. De raming voor onderhoud is in 2021 € 100.000 hoger dan in 2022 in verband met een aantal in 2021 uit te voeren onderhoudsmaatregelen, die daarvoor zijn toegelicht. Na 2022 stijgen de onderhoudsramingen met € 279.000 per jaar, in verband met de keuze van de gemeente om het onderhoud zelf uit te voeren met een grote groep medewerkers van de Westrom, die permanent bij de gemeente zijn gedetacheerd.

In de paragraaf wordt niet ingegaan op de geldende kaders uit 2009 en 2012. Wel wordt aangegeven dat de eerder vastgestelde onderhoudsniveaus worden gehandhaafd.

Gebouwen

De regels

Naast het BBV heeft Roerdalen bij het beheer en onderhoud van gebouwen te maken met de geactualiseerde meerjarige onderhoudsplannen (MOP's) en de nota Ontwikkeling maatschappelijk vastgoed Roerdalen 2014-2025.

In de MOP's is al het gemeentelijke vastgoed meegenomen en is het planmatig onderhoud per object financieel en in de tijd uitgewerkt.

In de nota Ontwikkeling maatschappelijk vastgoed Roerdalen 2014-2025 is het pakket aan en het aantal accommodaties in en de verspreiding over de gemeente bepaald. Tevens is in de nota besloten wat er gebeurt met de accommodaties die de gemeente niet zelf in eigendom, beheer en onderhoud houdt. De financiële gevolgen van de nota zijn in een begrotingswijziging verwerkt, zodat de financiële dekking van de besluiten bij de vaststelling van de nota is geregeld.

De informatie in de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen in de begroting 2021

De paragraaf geeft aan dat de gemeente dorpskernen met veel sociale samenhang en passende basisvoorzieningen wil realiseren en behouden.

Het gaat daarbij voor wat betreft vastgoed om het accommodatiebeleid, waarover in de nota Ontwikkeling maatschappelijk vastgoed Roerdalen 2014-2025 besluiten zijn genomen. Die besluiten zijn voor het grootste deel intussen uitgevoerd.

Het overige vastgoed, zoals buitenbaden, jeugthuizen en buurthuizen, dat niet in die nota is meegenomen, wordt vanaf 2019 onderzocht. In 2021 gaan er voorstellen naar de raad. Tot slot is er het cultureel vastgoed. Hoewel daar nog weinig vooruitgang is te melden, wil het college ook voor dit onderdeel in 2021 voorstellen aan de raad aanbieden.

Voor al het gemeentelijk vastgoed zijn er actuele meerjarige onderhoudsplannen (MOP's).

Vanaf 2020 worden de gebouwen conform de MOP's onderhouden.

De bedragen voor het regulier en het planmatig onderhoud worden voor de jaren 2021-2024 in een tabel gepresenteerd.

Tot slot wordt gemeld dat de gemeente bezig is met het maken van een strategisch huisvestingsplan voor het onderwijs.

Conclusies en beoordeling

Na de geldende regels en de in de paragraaf opgenomen informatie per kapitaalgoed te hebben bekeken, trekken we nu conclusies en geven een beoordeling op basis van de paragraaf in totaal.

Roerdalen vindt de gemeentelijke, fysieke voorzieningen belangrijk, omdat ze vaak onmisbaar zijn om beleidsdoelstellingen te realiseren. Er is ook al heel lang gesproken over het voorzieningenniveau, ook met de gebruikers, de bewoners, verenigingen en dat heeft tot vele, soms ingrijpende besluiten geleid. Het is terug te vinden in de vele voorstellen, die in een periode van ruim tien jaar in de raad zijn behandeld.

Op belangrijke onderdelen is het transitieproces nu ver gevorderd.

Mogelijk gevolg van dit langdurige proces dat ook veel capaciteit heeft gevraagd, is dat er nu nauwelijks actuele kaders zijn voor de kapitaalgoederen. Alleen voor de riolering is er een kader dat ook volgens de titel voor 2021 van kracht is.

Daarbij hanteren we als norm dat elke raad zijn oordeel over de kaders moet kunnen geven, zodat elk kader na 4 of maximaal 5 jaar geactualiseerd en (opnieuw) door de raad bekrachtigd moet worden.

Voor wegen, met een plan tot en met 2018, voor groen, met een structuurplan uit 2009 en een beheerplan tot en met 2016, en met gebouwen, met een nota ontwikkeling 2014-2025 en actuele MOP's, is er geen heldere, concrete en actuele kaderstelling door de raad, die aan onze norm voldoet.

Ook de financiële verordening geeft geen verdere kaders. In feite geldt voor de paragraaf zelf dat alleen de regels uit het BBV moeten worden gevolgd.

Dat gebeurt door te vermelden welke ramingen voor de begroting en meerjarenraming zijn opgenomen voor onderhoud en investeringen voor de vier verschillende kapitaalgoederen. Soms is vermeld dat de geldende kwaliteitsniveaus uit de kadernota's daarbij worden gevolgd, soms is dat niet vermeld.

In geen enkel geval wordt aangegeven of er sprake is van achterstallig onderhoud, of juist niet, want dat is toch wat het doel is.

Omdat de gemeente veel aandacht heeft voor de kapitaalgoederen, ook in de relevante programma's van de begroting, en er aandacht is voor de van belang zijnde in- en externe ontwikkelingen beoordelen we de strategische stuurinformatie toch als voldoende.

De tactische stuurinformatie beoordelen we ook als voldoende, omdat het BBV voor een belangrijk deel wordt toegepast. Dat geldt ook voor de geldende kaderplannen, hoewel die vaak niet actueel zijn.

Ook de operationele stuurinformatie is naar ons oordeel van voldoende kwaliteit. Er worden actuele cijfers gegeven en het beeld is goed te volgen.

De invloed van de kapitaalgoederen op de begroting en meerjarenramingen is altijd fors. Er gaat veel geld naar onderhoud en er moet continu geïnvesteerd worden met dus nieuwe kapitaallasten.

Roerdalen heeft zes kernen en moet daardoor veel voorzieningen bieden. Daarbij heeft de gemeente voor een goed voorzieningenniveau gekozen. Deze factoren zorgen voor extra druk op de begroting. In combinatie met de financiële problemen, waar de gemeente bij de voorbereiding van de begroting 2021 mee te maken heeft gekregen, vertalen we de invloed en risico's van de kapitaalgoederen op de begroting en op de meerjarenraming in een ☹, zoals in de balk aan het begin van deze paragraaf is te zien.

Samengevat is onze conclusie dat Roerdalen met de korte paragraaf in de begroting 2021 de belangrijkste informatie presenteert, maar dat er in veel gevallen geen actuele kaders zijn voor de verschillende kapitaalgoederen.

Dat is dan ook ons belangrijkste advies: actualiseer, voor zover niet al gepland, de kaderplannen, die vóór 2017 door de raad zijn vastgesteld.

Een tweede advies is om bij alle kapitaalgoederen in de paragraaf aan te geven of er al dan niet sprake is van achterstallig onderhoud en indien er achterstallig onderhoud is, om welk bedrag het gaat, wat er gebeurt om het weg te werken en wanneer het achterstallig onderhoud weggewerkt zal zijn.

4.4. Financiering

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

Conclusie

De paragraaf geeft veel en concrete informatie over de financiering van de gemeente. Aan de eisen die het BBV voor de paragraaf stelt, voldoet de gemeente.

De eigen regelgeving is met de financiële verordening van 2018 actueel.

De financieringspositie van Roerdalen is nog altijd goed. Dat blijkt uit de cijfers in de paragraaf en wordt met een verwijzing naar het financiële kengetal netto-schuldquote 2019 in vergelijking met dat kengetal voor alle gemeenten met minder dan 25.000 inwoners onderbouwd.

De paragraaf laat zien dat de komende jaren grote bedragen van het belegd vermogen gaan vrijvallen. Door het schatkistbankieren is het niet meer mogelijk daarna een vergelijkbare belegging te kiezen. De paragraaf geeft aan wat er met de vrijvallende middelen gaat gebeuren. Daardoor wordt de groei van het vreemd vermogen beperkt, maar het zorgt ook voor verder dalende renteopbrengsten, zoals de meerjarenraming ook laat zien.

Desondanks beoordelen we de invloed en betekenis van de paragraaf voor begroting en meerjarenraming als positief, hetgeen we tot uitdrukking brengen in een 😊 aan het begin van de paragraaf in de kolommen begroting en meerjarenraming.

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

Op basis van onze analyse hebben we 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

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

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

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

De paragraaf Financiering

De geldende regels

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

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

Artikel 212 van de Gemeentewet bepaalt dat in de financiële verordening wordt ingegaan op de financieringsfunctie.

De financiële verordening van Roerdalen op basis van artikel 212 Gemeentewet is op 1 november 2018 door de raad vastgesteld en is van kracht voor de begroting 2021. In artikel 10 is bepaald dat de omslagrente wordt gebruikt voor de rentetoerekening aan investeringen. Voor de rioolheffing wordt echter het rentepercentage gebruikt dat in het geldende gemeentelijk rioleringsplan (GRP) is opgenomen. In de financiële verordening is geregeld dat het tot dan geldende treasurystatuut is komen te vervallen. In artikel 14 van de verordening zijn regels voor de treasuryfunctie opgenomen. In artikel 14 staan regels voor tijdelijke uitzettingen van gelden, in aanvulling op de wettelijke norm van het schatkistbankieren. Verder bevat artikel 14 kaders voor het aantrekken van kort- (korter dan 1 jaar) en langlopende (langer dan 1 jaar) leningen. Gebruik van derivaten wordt in artikel 14 verboden. Verder heeft de gemeente voor de financiering geen regels vastgesteld.

De informatie in de paragraaf Financiering in de begroting 2021

De paragraaf Financiering in de begroting 2021 bevat veel informatie.

De gemeente gaat in de paragraaf in op de wettelijke kaders en de normen, waaraan elke gemeente moet voldoen. De gemeente beschrijft hoe de benodigde financiering is opgebouwd en welke doelen en randvoorwaarden daarbij van toepassing zijn.

De financieringsbehoefte voor de jaren 2021-2024 wordt in een tabel in beeld gebracht. Alle jaren is er sprake van een financieringstekort, dat in de loop der jaren oploopt. Toch geeft de gemeente aan dat voor 2021 naar verwachting geen nieuwe langlopende lening(en) hoe(ft)(ven) te worden aangetrokken. Dat is mogelijk door vrijval van een deel van de obligatieportefeuille en door gebruik te maken van de ruimte onder de kasgeldlimiet, waardoor ook kortlopende geldleningen kunnen worden ingezet.

Het bedrag aan langlopende leningen is laag en zoals uit een tabel blijkt, loopt het bedrag tussen 2021 en 2024 verder terug. In 2021 is de gemiddelde rente van de bestaande langlopende leningen 0,63%.

Vervolgens komen de beleggingen aan de orde. Voor een deel bestaan die uit deelnemingen in vennootschappen. Dit zijn verbonden partijen van de gemeente. Verder heeft de gemeente de opbrengst van de verkoop van Essent-aandelen belegd in obligaties. De marktwaarde daarvan was op 30 juni 2020

€ 15,84 miljoen. In de periode 2020-2027 valt € 13,935 miljoen daarvan vrij. Nieuwe belegging is niet toegestaan. De vrijval zal als financieringsmiddel worden benut en wat dan resteert wordt via schatkistbankieren bij het Rijk uitgezet.

Daarna komen de wettelijke normen voor risicobeheersing aan de orde: de kasgeldlimiet, de norm voor kortlopende leningen, en de renterisiconorm, de norm voor langlopende leningen. Aan de hand van de relevante cijfers laat de gemeente zien in hoeverre de gemeente aan de normen voldoet.

De wet schrijft ook voor dat gemeenten hun EMU-saldo voor het vorige begrotingsjaar, het begrotingsjaar en de drie jaren van de meerjarenraming in de begroting presenteren. Roerdalen laat in de paragraaf zien, dat het alle vijf jaar een EMU-tekort heeft. Voor het EMU-saldo bestaat er echter geen harde norm. Er wordt wel voor het begrotingsjaar een referentiewaarde bepaald, maar dat is geen harde norm. Het EMU-tekort in 2021 zit boven de referentiewaarde voor 2021.

Roerdalen gaat nog in op het schatkistbankieren en de rentevisie.

De paragraaf wordt afgesloten met het renteschema. De Commissie BBV heeft dit schema ontwikkeld en alle gemeenten verzocht dit in hun paragraaf Financiering op te nemen om goed inzicht te bieden in enkele onderdelen van artikel 13 van het BBV, te weten de rentelasten, het renteresultaat en de wijze, waarop rente aan investeringen, grondexploitaties en taakvelden wordt toegerekend.

Het schema is voor de rekening 2019, en de begrotingen 2020 en 2021 ingevuld. Door de ontvangen rente op de obligatieportefeuille heeft Roerdalen een positief renteresultaat. Daardoor is de omslagrente 0% en wordt er geen rente toegerekend aan taakvelden en vaste activa.

Een geprognosticeerde balans is in hoofdstuk 5 “Financiën in hoofdlijnen” op bladzijde 129 te vinden.

Conclusies en beoordeling

De paragraaf geeft veel en concrete informatie over de financiering van de gemeente. Aan de eisen die het BBV voor de paragraaf stelt, voldoet de gemeente.

De eigen regelgeving is met de financiële verordening van 2018 actueel.

De financieringspositie van Roerdalen is nog altijd goed. Dat blijkt uit de cijfers in de paragraaf en wordt met een verwijzing naar het financiële kengetal netto-schuldquote 2019 in vergelijking met dat kengetal voor alle gemeenten met minder dan 25.000 inwoners onderbouwd.

De paragraaf laat zien dat de komende jaren grote bedragen van het belegd vermogen gaan vrijvallen. Door het schatkistbankieren is het niet meer mogelijk daarna een vergelijkbare belegging te kiezen. De paragraaf geeft aan wat er met de vrijvallende middelen gaat gebeuren. Daardoor wordt de groei van het vreemd vermogen beperkt, maar het zorgt ook voor verder dalende renteopbrengsten, zoals de meerjarenraming ook laat zien.

Desondanks beoordelen we de invloed en betekenis van de paragraaf voor begroting en meerjarenraming als positief, hetgeen we tot uitdrukking brengen in een ☺ aan het begin van de paragraaf in de kolommen begroting en meerjarenraming.

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

4.5. Bedrijfsvoering

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

Conclusie

De paragraaf bedrijfsvoering geeft op hoofdlijnen goede informatie over bedrijfsvoering. Het belang dat de gemeente hecht aan bedrijfsvoering, is ook op andere plaatsen in de begroting terug te vinden. Doordat steeds meer gemeentelijke taken in samenwerking met andere gemeenten in verbonden partijen worden uitgevoerd, moet de gemeente haar bedrijfsvoering daarop aanpassen. Dat geldt in het bijzonder voor het Servicecentrum MER. De paragraaf gaat daar ook op in.

De paragraaf geeft deze informatie bondig en de ontwikkeling wordt ook zichtbaar gemaakt aan de hand van een aantal cijfers, waaronder enkele verplichte beleidsindicatoren.

Voor ons verdiepingsonderzoek hebben we bij bedrijfsvoering in het bijzonder belangstelling voor de financiële organisatie en de financiële processen en producten. Onze beoordeling daarvan is vooral gebaseerd op de processen en producten in het kader van de p-&c-cyclus. Daarnaast kijken we naar het accountantsverslag bij de jaarstukken.

Naar ons inzicht is de kwaliteit van de p-&c-processen en –producten voldoende tot goed.

Informatie over 213a-onderzoeken ontbreekt in de paragraaf, omdat de gemeente al lang geen 213a-onderzoeken meer uitvoert.

We beoordelen de stuurinformatie op strategisch en tactisch niveau als goed. Daarbij hebben we het niet-uitvoeren van de verordening 213a niet zwaar laten meewegen. De stuurinformatie op operationeel niveau vinden we voldoende. We zouden de informatie graag aangevuld zien met cijfers van vergelijkbare gemeenten.

Risico's bij de bedrijfsvoering zijn er altijd, omdat er gewoon veel geld mee gemoeid is.

Verder heeft Roerdalen de komende jaren nog te maken met de verplichting om een fors bedrag aan bezuinigingen op de organisatie te realiseren.

Dat betekent dat we aan het begin van deze paragraaf in de balk zowel onder de begroting als onder de meerjarenraming een neutraal gezichtje hebben gezet.

Op basis van onze analyse doen we de volgende aanbeveling:

- actualiseer de verordening 213a, ga daarbij uit van de eigen behoefte aan dit soort onderzoeken en voer de verordening vervolgens jaarlijks uit.

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

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

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

De paragraaf Bedrijfsvoering

De geldende regels

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

Roerdalen heeft altijd veel aandacht besteed aan bedrijfsvoering, dienstverlening en de ambtelijke organisatie. Ook in het coalitieprogramma 2018-2022 gaat één van de tien uitgangspunten over de organisatie. De organisatie moet klein en slagvaardig zijn. Deregulering en participatie zijn belangrijk. De verwachting wordt uitgesproken dat over twee jaar (=2020) er mogelijkheden zullen zijn om de kosten van de ambtelijke organisatie te verminderen. In het coalitieprogramma wordt ook geschreven over samenwerking. Verwezen wordt naar de samenwerking in de MER, waardoor een betere kwaliteit tegen lagere kosten moet worden bereikt. Daarbij gelden voor de MER dezelfde standaarden als voor de eigen organisatie.

In de financiële verordening 2018 komt bedrijfsvoering op een aantal plaatsen aan de orde. Er is aandacht voor het financieel beheer, de interne controle en de financiële organisatie. Dit zijn echter min of meer standaardbepalingen in de financiële verordening. Daarom kijken we hier verder niet naar deze onderdelen.

Ook heeft Roerdalen een verordening 213a. In deze verordening uit 2007 is geregeld dat het college jaarlijks onderzoeken uitvoert naar de doelmatigheid van het beleid en beheer en de doeltreffendheid van het beleid. Onderzoeken naar de doelmatigheid van het beheer gaan over de bedrijfsvoering. In de paragraaf Bedrijfsvoering moet het college de stand van zaken met betrekking tot de onderzoeken weergeven.

In hoofdstuk 3 van de begroting 2021, het programmaplan, komen bedrijfsvoering en dienstverlening op tal van plaatsen aan de orde. Met name programma 7, Bestuur, organisatie en dienstverlening, gaat hierop in. Zo is er te lezen dat dit programma vooral gaat over HOE we werken. De gemeente investeert in de verbetering van communicatie en dienstverlening. Ook werkt de gemeente aan optimalisering van een aantal processen, met name op het gebied van communicatie en dienstverlening. Doel 1 is een communicatieve organisatie en toegankelijke dienstverlening.

De informatie in de paragraaf Bedrijfsvoering c.a. in de begroting 2021

In de paragraaf komen enkele onderwerpen aan bod.

Als eerste wordt geschreven over ontwikkelingen bij de bedrijfsvoering. Het Servicecentrum MER werkt sinds eind 2019 aan acht opdrachten en dit gebeurt onder een nieuwe directie. Daarmee moet het SC MER een professionele dienstverleningsstandaard realiseren ten behoeve van de inwoners en de drie gemeenten. Die standaard zorgt voor kostenefficiënte, klantgerichte dienstverlening met een goede kwaliteit en lage kwetsbaarheid.

Het SC MER heeft nu een robuuste begroting en de organisatie is gewijzigd. Daarmee is de basis aanwezig voor een verdere ontwikkeling. Op termijn moeten er dan structurele bezuinigingen bij het SC MER mogelijk zijn, die onderdeel zijn van het plan van aanpak 'Begroting in balans'.

De ontwikkelingen bij het SC MER tussen 2017 en 2019 hebben ook de organisatie van de gemeente beïnvloed. De professionalisering van de gemeentelijke bedrijfsvoering en de ontwikkeling van het opdrachtgeverschap met de concern control- en business control-rollen zijn vertraagd.

Vanaf 2021 werken de gemeente en het SC MER projectmatig samen aan "basis op orde en grip op financiën", gericht op bedrijfsvoeringsprocessen en het budgethouderschap.

Voor de realisatie van het plan van aanpak 'Begroting in balans' is bij de begroting 2021 een reserve van € 1 miljoen gevormd. In de periode 2021-2024 wordt daar € 250.000 per jaar aan onttrokken.

Gegevensveiligheid is het tweede onderwerp in de paragraaf. Een belangrijk onderwerp, waar ook naar deregulering wordt gekeken. Deregulering kan dan ook staan voor begrijpelijke regels, en niet altijd minder regels. Bij gegevensveiligheid wordt ook gewerkt aan verbetering van kwaliteit. De regie ligt bij het SC MER.

Het laatste onderwerp in de paragraaf is de organisatie. Ingegaan wordt op bezetting, vacatures, externe inhuur, ziekteverzuim en de nieuwe ervaringen tijdens de lockdown met digitaal thuiswerken. Aan de hand van een aantal cijfers voor 2019, 2020 en 2021 wordt de ontwikkeling van de organisatie gepresenteerd en vervolgens toegelicht.

Conclusies en beoordeling

De paragraaf bedrijfsvoering geeft op hoofdlijnen goede informatie over bedrijfsvoering. Het belang dat de gemeente hecht aan bedrijfsvoering, is ook op andere plaatsen in de begroting terug te vinden.

Doordat steeds meer gemeentelijke taken in samenwerking met andere gemeenten in verbonden partijen worden uitgevoerd, moet de gemeente haar bedrijfsvoering daarop aanpassen. Dat geldt in het bijzonder voor het Servicecentrum MER. De paragraaf gaat daar ook op in.

De aanloopproblemen met het SC MER hebben gevolgen (gehad) voor het SC zelf, maar ook voor de gemeente. In de paragraaf gaat de gemeente ervan uit dat het SC MER nu goed op de rails staat en een aantal belangrijke taken van de gemeente goed uitvoert en daarbij ook voldoet aan de eisen die de gemeente stelt aan haar eigen bedrijfsvoering. Om dat te realiseren bij gemeente én SC MER is geld gereserveerd. Uiteindelijk moeten de gemeente en het SC MER in staat zijn die betere bedrijfsvoering tegen structureel lagere kosten te realiseren.

De paragraaf geeft deze informatie bondig en de ontwikkeling wordt ook zichtbaar gemaakt aan de hand van een aantal cijfers, waaronder enkele verplichte beleidsindicatoren.

Voor ons verdiepingsonderzoek hebben we bij bedrijfsvoering in het bijzonder belangstelling voor de financiële organisatie en de financiële processen en producten. Onze beoordeling daarvan is vooral gebaseerd op de processen en producten in het kader van de p-&c-cyclus. Daarnaast kijken we naar het accountantsverslag bij de jaarstukken.

Naar ons inzicht is de kwaliteit van de p-&c-processen en –producten voldoende tot goed.

De accountant heeft de laatste jaren steeds een goedkeurende verklaring omtrent getrouwheid en rechtmatigheid afgegeven. Dit is een signaal dat de processen in overeenstemming met de financiële wet- en regelgeving verlopen.

De overige opmerkingen van de accountant passen in dit algemene beeld.

Informatie over 213a-onderzoeken ontbreekt in de paragraaf, omdat de gemeente al lang geen 213a-onderzoeken meer uitvoert. Bij het verdiepingsonderzoek in 2014 en 2017 hebben we de achtergrond hiervan vermeld, maar ook aangegeven dat artikel 213a in de Gemeentewet in stand is gebleven.

Daarom hebben we toen geadviseerd de verplichte verordening 213a aan te passen, zodat de uitvoering beter mogelijk zou zijn en ook beter zou aansluiten bij de behoefte van de gemeente. Met die aanbeveling is niets gebeurd en zullen we nu herhalen, omdat artikel 213a het de gemeente niet toestaat niets met deze verplichte onderzoeken te doen.

We beoordelen de stuurinformatie op strategisch en tactisch niveau als goed. Daarbij hebben we het niet-uitvoeren van de verordening 213a niet zwaar laten meewegen. De stuurinformatie op operationeel niveau vinden we voldoende. We zouden de informatie graag aangevuld zien met cijfers van vergelijkbare gemeenten. Roerdalen werkt mee met Vensters voor Bedrijfsvoering en de gemeente vergelijkt zichzelf daar met andere gemeenten. Dat is na afronding van een boekjaar en dus niet beschikbaar voor de begroting.

Risico's bij de bedrijfsvoering zijn er altijd, omdat er gewoon veel geld mee gemoeid is. Voor Roerdalen komt daarbij dat de overdracht van taken naar andere organisaties, het risico inhoudt dat de uitvoering van deze taken anders verloopt dan de gemeente wil. Daar tegenover staat dat dit de kwetsbaarheid van de organisatie moet verkleinen en op termijn tot minder lasten moet leiden.

Verder heeft Roerdalen de komende jaren nog te maken met de verplichting om een fors bedrag aan bezuinigingen op de organisatie te realiseren.

Dat betekent dat we aan het begin van deze paragraaf in de balk zowel onder de begroting als onder de meerjarenraming een neutraal gezichtje hebben gezet.

4.6. Verbonden partijen

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

Conclusie

De paragraaf bevat veel en concrete informatie over de verbonden partijen van Roerdalen.

De visie van de gemeente is in de nota Governance bij verbonden partijen uit 2015 niet opgenomen, maar is in het coalitieprogramma 2018-2022 wel terug te vinden. Daarmee is de informatie beschikbaar, waar het BBV voor verbonden partijen om vraagt.

De paragraaf laat zien dat Roerdalen 20 verbonden partijen heeft. De belangen van de gemeente bij de verbonden partijen zijn groot en divers. De verbonden partijen voeren belangrijke taken voor de gemeente uit en de gemeente moet daar in enkele gevallen ook veel voor bijdragen. Maar er zijn ook verbonden partijen die jaarlijks met dividenduitkeringen een baat opleveren.

We beoordelen de stuurinformatie op strategisch, tactisch en operationeel niveau als goed, hoewel we nog wel verbetermogelijkheden zien.

De risico's voor de gemeente in verband met de verbonden partijen zijn aanzienlijk. Daarvoor zijn tal van maatregelen getroffen.

Risico zit ook bij de maatregelen die in het kader van het plan van aanpak 'Begroting in balans' met betrekking tot verbonden partijen zijn aangekondigd. Dat is het voorstel om 4% te bezuinigen op de kosten van de gemeenschappelijke regelingen, waarvan al de helft is ingeboekt vanaf 2023.

Voor de SC MER en de Westrom zijn afwijkende bezuinigingsmaatregelen aan de orde. De realisatie daarvan houdt ook risico's in.

We vertalen de risico's in een ☹ in de kolommen begroting en meerjarenraming aan het begin van de paragraaf.

Op basis van onze analyse doen we de volgende aanbevelingen:

- vertaal ontwikkelingen bij verbonden partijen ook in meerjarige financiële informatie in de paragraaf;
- ga na of de nota Governance bij verbonden partijen uit 2015 nog actueel is.

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

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

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

De paragraaf Verbonden partijen

De geldende regels

Artikel 15 van het BBV, dat over de paragraaf Verbonden partijen handelt, bevat naast de vraag om in te gaan op de visie op en beleidsvoornemens met betrekking tot verbonden partijen, 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 de wijze waarop de gemeente de relatie met de verbonden partij heeft, het openbaar belang dat daarmee is gediend, 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.

De nota Governance Verbonden partijen 2015 is op 16 juli 2015 door de raad vastgesteld. Het is de eerste nota van Roerdalen over verbonden partijen.

De nota richt zich op de vraag, hoe bij een groeiende samenwerking de aansturing, besturing, verantwoordelijkheid en controleerbaarheid geregeld kunnen/moeten worden (= governance). De nota komt niet met een visie van de gemeente op samenwerking en verbonden partijen. Wel zal bij taken steeds de vraag gesteld worden of de gemeente verantwoordelijkheid neemt voor de uitvoering, en zo ja of zij de uitvoering zelf gaat doen, of dat de gemeente die uitbesteedt, of dat voor een samenwerkingsvorm wordt gekozen.

Als voor het laatste alternatief wordt gekozen, komt vervolgens de vraag aan de orde voor welke juridische vorm van samenwerking wordt gekozen en welke maatregelen en voorzieningen in het kader van governance nodig zijn. Maar ook voor de bestaande verbonden partijen zal de governance onderzocht gaan worden.

Het bestuurlijke belang én het financiële belang van de gemeente bij een verbonden partij leiden tot een dubbel rol, enerzijds als bestuurder/eigenaar met oog voor efficiency en continuïteit en anderzijds als klant/opdrachtgever met oog voor kwaliteit en prijs. Beide rollen kunnen niet door één en dezelfde bestuurder worden vervuld.

Om beide rollen goed te kunnen vervullen, moeten ook bij de verbonden partij de mogelijkheden daartoe aanwezig zijn.

In de nota wordt ook een model gegeven om het risicoprofiel van een verbonden partij te bepalen.

Verbonden partijen worden in drie risicocategorieën ingedeeld. De indeling gebeurt aan de hand van het bestuurlijke en het financiële belang en de omvang van de risico's.

Informatie over verbonden partijen in de laagste categorie loopt via de paragraaf. Over verbonden partijen in de middencategorie wordt halfjaarlijks aan de raad gerapporteerd en er is meer overleg met de verbonden partij. Voor verbonden partijen in de hoogste categorie zijn er vaker overleggen.

In het coalitieprogramma 2018-2022 gaat één van de tien punten over samenwerking.

Samenwerking wordt met name in Midden-Limburg en in de MER gezocht voor betere kwaliteit tegen lagere kosten. Samenwerking in Midden-Limburg is gericht op economische ontwikkeling. Voor de MER gelden dezelfde standaarden als voor de eigen organisatie. De raad moet zijn kaderstellende rol kunnen vervullen. De raad moet aangeven wat zijn informatiebehoefte is, welke kaders hij wil stellen en hoe hij wil sturen. Het college voert dat uit.

De informatie in de paragraaf Verbonden partijen in de begroting 2021

De paragraaf beschrijft wanneer sprake is van een verbonden partij. Het is van belang dat de gemeente grip heeft op verbonden partijen en de ontwikkelingen bij sommige gemeenschappelijke regelingen. De raad heeft aangegeven welke informatie hij over verbonden partijen wil krijgen en in de paragraaf wordt deze informatie verstrekt.

De nota Governance bij verbonden partijen uit 2015 wordt aangehaald. De nota geeft regels voor het aangaan en beëindigen van verbonden partijen, maar ook voor de tijd dat de gemeente deelneemt aan een verbonden partij.

De nota bevat ook regels voor een risicoanalyse van verbonden partijen.

De huidige verbonden partijen van Roerdalen zijn opgesomd, ingedeeld naar gemeenschappelijke regelingen (8), vennootschappen en corporaties (10), stichtingen en verenigingen (1) en overige verbonden partijen (1).

Vervolgens zijn de verbonden partijen aan de hand van hun bestuurlijk en hun financieel risico ingedeeld. De meeste hebben lage of gemiddelde risico's en vallen daarmee voor het toezichtsarrangement van de gemeente in het basispakket (bij een laag risico) of het pluspakket (bij een gemiddeld risico). Twee verbonden partijen, Westrom en SC MER, zitten in de categorie hoog risico met het toezichtsarrangement pluspluspakket.

Conform de nota wordt de raad via de paragraaf verbonden partijen in de begroting en rekening geïnformeerd over een verbonden partij in het basispakket.

Over verbonden partijen in het pluspakket wordt de raad daarnaast bij de halfjaarrapportage geïnformeerd. Het bestuurlijk en ambtelijk overleg met deze verbonden partijen vindt vaker plaats dan met verbonden partijen in het basispakket. Het college spreekt periodiek over deze verbonden partijen. Bij verbonden partijen in het pluspluspakket vindt het bestuurlijk en ambtelijk overleg nog vaker plaats.

Tot slot bevat de paragraaf per verbonden partij informatie over het openbaar belang, de deelnemers, de bestuursstructuur, de financiën van de verbonden partij, de bijdrage van de gemeente, het risico en ontwikkelingen.

Conclusies en beoordeling

De paragraaf bevat veel en concrete informatie over de verbonden partijen van Roerdalen.

De visie van de gemeente is in de nota niet opgenomen, maar is in het coalitieprogramma 2018-2022 wel terug te vinden. Daarmee is de informatie beschikbaar, waar het BBV voor verbonden partijen om vraagt. De nota is intussen zes jaar oud en zou ons inziens beoordeeld moeten worden op actualiteit. De paragraaf laat zien dat Roerdalen 20 verbonden partijen heeft. De belangen van de gemeente bij de verbonden partijen zijn groot en divers. De verbonden partijen voeren belangrijke taken voor de gemeente uit en de gemeente moet daar in enkele gevallen ook veel voor bijdragen. Maar er zijn ook verbonden partijen die jaarlijks met dividenduitkeringen een baat opleveren. De financiële informatie heeft in de regel betrekking op 2021 als het over de financiën van de publiekrechtelijke verbonden partijen gaat en op 2019 als het over de financiën van de privaatrechtelijke verbonden partijen gaat en op 2021 als het over de bijdragen van de gemeente gaat. We missen in de paragraaf informatie over de meerjarenramingperiode. Die zijn wel in de meerjarenraming zelf opgenomen, maar zijn in de paragraaf niet te zien. Ook geeft de paragraaf geen totaalbeeld met betrekking tot de verbonden partijen. Welk brutobedrag gaat er naar de verbonden partijen? Hoeveel procent van de begroting is dat? Wat kost dat de gemeente nu netto, na aftrek van de bijdragen die de gemeente daar zelf voor krijgt? En hoe ontwikkelen deze uitkomsten zich in de komende jaren?

We beoordelen de stuurinformatie op strategisch, tactisch en operationeel niveau als goed, hoewel we nog wel verbetermogelijkheden zien, zoals hiervoor genoemd.

De risico's voor de gemeente in verband met de verbonden partijen zijn aanzienlijk. Daarvoor zijn tal van maatregelen getroffen. Bij de risico's die er zijn, moeten we ons ook realiseren dat deze er voor een belangrijk deel ook zouden zijn als de gemeente de betreffende taken zelf zou uitvoeren. We schatten de risico's daarom neutraal in.

Risico zit ook bij de maatregelen die in het kader van het plan van aanpak 'Begroting in balans' met betrekking tot verbonden partijen zijn aangekondigd. Dat is het voorstel om 4% te bezuinigen op de kosten van de gemeenschappelijke regelingen, waarvan al de helft is ingeboekt vanaf 2023. De gemeente is zich bewust van de opgave om voor deze maatregel voldoende andere deelnemers mee te krijgen voor de noodzakelijke meerderheid voor besluiten daartoe door de verbonden partij(en) zelf. Voor de SC MER en de Westrom zijn afwijkende bezuinigingsmaatregelen aan de orde. De realisatie daarvan houdt ook risico's in.

We vertalen de risico's in een ☹ in de kolommen begroting en meerjarenraming aan het begin van de paragraaf.

4.7. Grondbeleid

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

Conclusie

De paragraaf grondbeleid in de begroting 2021 heeft door de voornemens om van passief naar actief grondbeleid te gaan een andere inhoud dan de laatste jaren. Nu wordt bewust gezocht naar mogelijkheden om met grondbeleid middelen voor de gemeente te verwerven.

Niet alleen in de paragraaf, maar ook op diverse andere plaatsen in de begroting is daar informatie over opgenomen.

In het najaar van 2020, toen die teksten werden geschreven, was er echter nog geen sprake van een duidelijke concretisering van deze acties. Het meest concreet is het krediet van € 1 miljoen voor het verwerven van gronden. Maar er is geen duidelijke kaderstelling voor de nu te starten acties.

Met het passieve grondbeleid dat tot nu toe van kracht was, liep de gemeente weinig tot geen risico's. De nog lopende grondexploitaties konden met winst worden afgerond.

De beleidswijziging moet incidenteel en structureel baten voor de gemeente gaan opleveren. Maar daarvoor moet eerst geïnvesteerd worden en dan moet duidelijk worden dat die investeringen rendabel voor de gemeente zijn. Dat is niet op voorhand zeker. Er zijn dus risico's.

Hoe groot die risico's zijn, wordt deels bepaald door de keuzen die de gemeente in deze ontwikkeling maakt, en deels door de algemene, economische ontwikkelingen en door de marktontwikkelingen.

Naar ons idee zijn de risico's op dit moment moeilijk te kwantificeren.

Het is moeilijk om de kwaliteit van de stuurinformatie van de paragraaf te bepalen. Uitgaande van de oude situatie met passief grondbeleid is de kwaliteit van de stuurinformatie op alle drie niveaus voldoende.

In een situatie met actief grondbeleid is de kwaliteit van de stuurinformatie in de paragraaf van de begroting 2021 op strategisch en operationeel niveau onvoldoende en op tactisch niveau voldoende. Omdat we begrip hebben voor de fase, waarin de gemeente bij het opstellen van de begroting 2021 verkeerde, zijn we voor de beoordeling van de stuurinformatie uitgegaan van de oude situatie en is er dus drie keer sprake van een voldoende kwaliteit.

Voor de risico's bij begroting en meerjarenraming gaan we wel uit van de situatie met een actief grondbeleid. We geven daarvoor een ☹, mede omdat de meeste besluiten nog genomen moeten worden en dus onduidelijk is hoe risicovol die zijn.

Op basis van onze analyse doen we de volgende aanbevelingen:

- actualiseer in 2021 de Kadernota grondbeleid 2016-2019, zodat er duidelijke kaders zijn voor het te voeren actief grondbeleid;
- onderzoek de uitwerking van het actief grondbeleid goed, voer het goed uit en monitor het strak, zodat risico's beheerst kunnen worden.

Waarom onderzoek naar grondbeleid?

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

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

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

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

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

Onderzoek en bevindingen

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

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

De paragraaf Grondbeleid

De geldende regels

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

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

In de financiële verordening uit 2018 zijn geen bepalingen voor het grondbeleid opgenomen.

Dat geldt ook voor het coalitieprogramma 2018-2022.

Op 12 november 2015 heeft de raad de Kadernota grondbeleid 2016-2019 vastgesteld. De raad heeft daarmee de kaders bepaald, waarbinnen het college de uitvoering van het grondbeleid kan verzorgen. De kaders gelden voor de gronden in eigendom van de gemeente en voor gronden die de gemeente eventueel wil aankopen.

Met de nota is het gemeentelijk beleid transparant, zijn de beleids- en financiële kaders duidelijk en kan het grondbeheer effectief en efficiënt gebeuren.

Inkomsten uit grondbeleid zet de gemeente in voor publieke doelen.

Andere relevante beleidskaders zijn de Structuurvisie Roerdalen 2030, de Structuurvisie Wonen Zorg en Woonomgeving en POL/natuurontwikkeling.

De gemeente kan uit beleidsoverwegingen gronden aankopen.

In de begroting 2021 zijn om dekking voor de tekorten te vinden ook voorstellen ontwikkeld die het gemeentelijk grondbeleid raken en afwijken van het tot dan gevoerde grondbeleid. Het beleid en de kaders zijn in de begroting 2021 aangegeven.

Bij het plan van aanpak voor 'Begroting in balans' bij de begroting 2021 is één van de onderdelen 'Investeren om te renderen'. De gemeente onderzoekt onder meer mogelijkheden om structurele baten te genereren bij bouwplannen van derden of door een actief grondbeleid te voeren.

Eind 2020 waren aanvragen voor het bouwen van zo'n 145 woningen in behandeling. Dat zorgt voor eenmalige legesinkomsten en voor meer, structurele ozb-opbrengsten. Maar de extra, structurele lasten voor de gemeente door meer inwoners zullen ongeveer gelijk zijn aan de ozb-opbrengsten.

Ook wordt onderzocht of gemeentelijke gronden opbrengsten kunnen leveren door er bijvoorbeeld zonnepanelen of een reclamemast te plaatsen. Ook wordt gedacht aan grondaankopen om deze vervolgens te verpachten.

Deze voornemens betekenen dat de gemeente het tot nu gevoerde passief grondbeleid wil omzetten in actief grondbeleid.

Voor strategische grondaankopen heeft de raad bij de begroting 2021 een krediet van € 1 miljoen beschikbaar gesteld.

De informatie in de paragraaf Grondbeleid in de begroting 2021

De gemeente heeft ongeveer 900 ha grond in eigendom en deze gronden worden voor tal van doelen gebruikt. Zo heeft de gemeente 503 ha landbouwgrond, die de gemeente verpacht, waardoor er een structurele baat is. Ook de gemeentelijke bossen en natuurgebieden zijn met ruim 400 ha van belang. De gemeente geeft aan dat de grondposities belangrijk zijn om ruimtelijke doelen te realiseren.

De Kadernota grondbeleid 2016-2019 zal worden geactualiseerd.

De mogelijkheden om met grondbeleid middelen voor de gemeente te verwerven komen aan de orde. Er is een krediet van € 1 miljoen door de raad beschikbaar gesteld.

De woningmarkt is in beweging en in alle zes dorpen wordt gebouwd en zijn er plannen in voorbereiding. Er vindt ook een transformatie op de woningmarkt plaats, waardoor mensen langer zelfstandig moeten kunnen blijven wonen.

De drie bestaande grondexploitaties in Melick, Herkenbosch en Vlodrop bevinden zich in de afrondende fase, maar de woningmarkt en de keuze voor een overstap naar een actief grondbeleid zorgen voor nieuwe initiatieven bij deze bestaande grondexploitaties.

Op basis van de bestaande plannen is de in de periode 2020-2022 te nemen winst € 801.000. Volgens de BBV-regel moet elk jaar een deel van die winst genomen worden: in 2021 € 572.000 en in 2022 € 28.000. De winsten worden in de reserve bouwgrondexploitatie gestort.

Conclusies en beoordeling

De paragraaf grondbeleid in de begroting 2021 heeft door de voornemens om van passief naar actief grondbeleid te gaan een andere inhoud dan de laatste jaren. Nu wordt bewust gezocht naar mogelijkheden om met grondbeleid middelen voor de gemeente te verwerven. Overigens heeft dit beleid meer doelen, zoals kostenreductie en kwalitatieve verbeteringen. Daarvoor zijn ook beleidskaders in ontwikkeling, zoals de Omgevingsvisie Roerdalen. We gaan daar hier echter niet verder op in. Niet alleen in de paragraaf, maar ook op diverse andere plaatsen in de begroting is informatie over het te voeren actieve grondbeleid opgenomen.

In het najaar van 2020, toen die teksten werden geschreven, was er echter nog geen sprake van een duidelijke concretisering van deze acties. Het meest concreet is het krediet van € 1 miljoen voor het verwerven van gronden. Maar nog onduidelijk is waar bijvoorbeeld die gronden dan voor worden benut. Afgezien van het beleid dat op een aantal plaatsen in de begroting 2021 is verwoord, is er geen duidelijke kaderstelling voor de nu te starten acties, maar is kaderstelling wel in voorbereiding.

De Kadernota grondbeleid 2016-2019 geeft hiervoor eigenlijk geen kaders en is ook niet meer actueel. Er zal volgens de gemeente in de tweede helft van 2021 een nieuwe kadernota grondbeleid aan de raad worden aangeboden.

Gelet op de beleidsaanpassing vinden we een heldere kaderstelling door de raad in 2021 noodzakelijk.

Met het passieve grondbeleid dat tot nu toe van kracht was, liep de gemeente weinig tot geen risico's. De nog lopende grondexploitaties konden met winst worden afgerond.

De beleidswijziging moet incidenteel en structureel baten voor de gemeente gaan opleveren. Maar daarvoor moet eerst geïnvesteerd worden en dan moet duidelijk worden dat die investeringen rendabel voor de gemeente zijn. Dat is niet op voorhand zeker. Er zijn dus risico's.

Er is niet alleen het risico dat de investering niet terug wordt verdiend, maar ook dat de berekende bijdrage voor het herstel van het begrotingsevenwicht niet (geheel) wordt gehaald.

Hoe groot die risico's zijn, wordt deels bepaald door de keuzen die de gemeente in deze ontwikkeling maakt, en deels door de algemene, economische ontwikkelingen en door de marktontwikkelingen.

Naar ons idee zijn de risico's op dit moment moeilijk te kwantificeren.

Wat betreft de regels zien we dat Roerdalen in de paragraaf het BBV goed naleeft. Alleen wordt er niet ingegaan op de grondreserves in relatie tot de risico's. Roerdalen heeft één grondreserve: de reserve bouwgrondexploitatie. Deze neemt door de winstnemingen in 2021 en 2022 toe van € 496.000 op 1 januari 2021 tot € 1.095.000 op 1 januari 2023.

Bij toenemende risico's zullen grotere grondreserves noodzakelijk zijn.

Het is moeilijk om de kwaliteit van de stuurinformatie van de paragraaf te bepalen. Uitgaande van de oude situatie met passief grondbeleid is de kwaliteit van de stuurinformatie op alle drie niveaus voldoende.

In een situatie met actief grondbeleid is de kwaliteit van de stuurinformatie in de paragraaf van de begroting 2021 op strategisch en operationeel niveau onvoldoende en op tactisch niveau voldoende.

Omdat we begrip hebben voor de fase, waarin de gemeente bij het opstellen van de begroting 2021 verkeerde, zijn we voor de beoordeling van de stuurinformatie uitgegaan van de oude situatie en is er dus drie keer sprake van een voldoende kwaliteit.

Voor de risico's bij begroting en meerjarenraming gaan we wel uit van de situatie met een actief grondbeleid. We geven daarvoor een ☹, mede omdat de meeste besluiten nog genomen moeten worden en dus onduidelijk is hoe risicovol die zijn.

We adviseren de uitwerking van het actief grondbeleid goed te onderzoeken, uit te voeren en strak te monitoren, zodat risico's beheerst kunnen worden.

Tevens adviseren we op korte termijn een nieuwe Kadernota grondbeleid aan de raad voor te leggen, zodat heldere kaders voor het nieuwe beleid worden gesteld die helpen om de risico's te beheersen.

5. Het onderzoek

5.1. Inleiding

Het financieel verdiepingsonderzoek

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

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 Roerdalen

Het financieel verdiepingsonderzoek hebben wij bij Roerdalen uitgevoerd in de periode januari – mei 2021 op basis van de begroting 2021-2024.

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

Meerjarige uitspraak

Het doen van een uitspraak over de toezichtvorm voor vier jaar is gebaseerd op een bepaling opgenomen in het Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader 2020. Elke financieel toezichthouder heeft de mogelijkheid om het toezicht op deze manier uit te voeren.

Uitspraak rondom toezicht

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

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

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

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

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

De periode tot het volgende financiële verdiepingsonderzoek

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

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

5.2. Doel en kaders financieel toezicht

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

Houd de Limburgse gemeenten financieel gezond!

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

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

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

Aanvullend op andere controlemechanismen

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

Kaders waaruit wij ons oordeel vormen:

- Gemeentewet
- Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten
- Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader 2020
- Jaarlijkse begrotingsbrief aan gemeenten

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

>>

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

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

5.3. Werkwijze

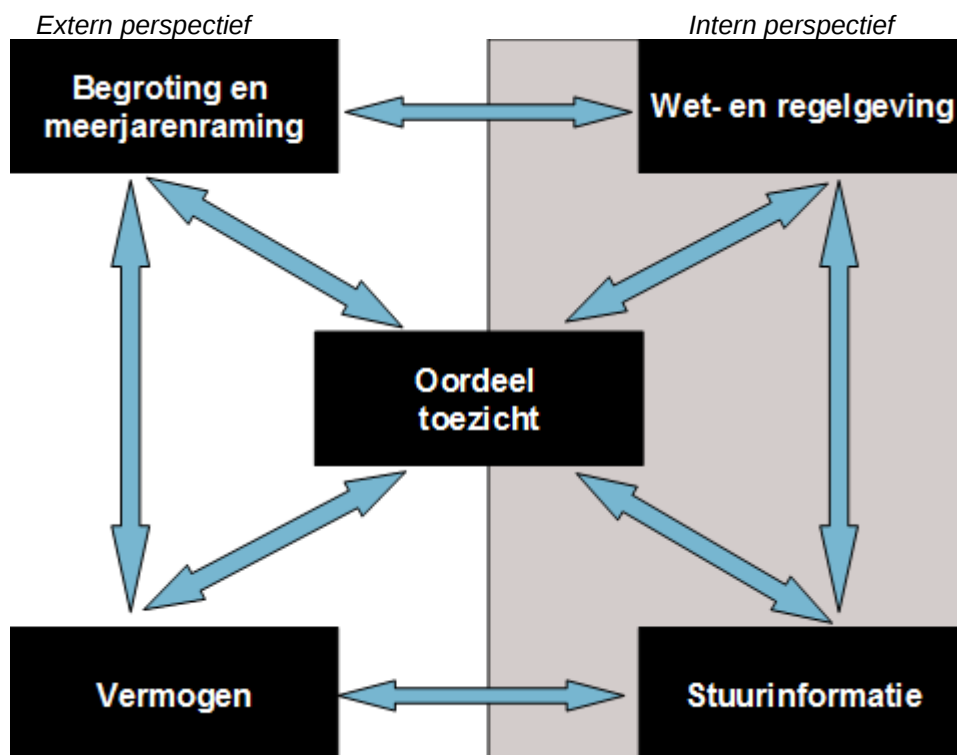
Het belangrijkste doel van ons onderzoek is, om een uitspraak te doen over de vorm van toezicht voor vier jaar. Om voor een meerjarig repressieve uitspraak in aanmerking te kunnen komen, moet de gemeente minimaal voldoende scoren op een aantal kritische factoren. Deze factoren vloeien voort uit de kaders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

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

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

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

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



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

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

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

Een voorbeeld

De financiële positie van een gemeente lijkt goed te zijn. Het ontbreekt deze gemeente echter aan essentiële stuurinformatie. Dit kan betekenen, dat deze gemeente onvoldoende mogelijkheden heeft om in control te zijn. Zij loopt hiermee aanzienlijk financieel risico.

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

5.4. Reikwijdte van het onderzoek

Primair richt het onderzoek zich op de financiële positie, zoals de gemeente die presenteert in de begroting 2021 en de bijhorende meerjarenraming 2022-2024. Ook behaalde resultaten, zoals gepresenteerd in de jaarrekeningen vanaf 2016 zijn nader onderzocht, net als tussentijdse rapportages.

5.5. Onderzoek naar het financieel verdiepingsonderzoek

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

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

6. Begrippen

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

Algemene reserve

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

Dekkingsreserve/bruteringsreserve

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

Financiële functie

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

Formeel begrotingssaldo

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

Geblokkeerde reserves

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

Groot onderhoud

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

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

Incidenteel/structureel

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

Incidentele baten

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

Incidentele lasten

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

Incidentele weerstandscapaciteit

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

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

Onbenutte belastingcapaciteit

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

Onderuitputting

Het achterblijven van de lasten ten opzichte van de ramingen.

Post onvoorzien

De post onvoorzien is een post waarop nooit rechtstreeks betalingen mogen worden gedaan. Het karakter van deze post is, dat met het daarop uitgetrokken bedrag de raming van andere posten in de

begroting die te laag of baten die te hoog blijken te zijn, bijgesteld kan worden. Ook kunnen bedragen worden afgeraamd en op andere posten bijgeraamd voor in de loop van het jaar op de begroting nieuw te brengen posten.

Repressief toezicht

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

Structureel en reëel evenwicht van de begroting en de meerjarenraming

Structureel en reëel evenwicht is in de huidige Gemeentewet / Gemeenschappelijk Toezichtkader 2020, het geldende beoordelingscriterium. Met structureel en reëel evenwicht bedoelen wij de situatie waarin:

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

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

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

Structurele weerstandscapaciteit

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

De middelen die dit vermogen (kunnen) bepalen:

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

Weerstandscapaciteit

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

Weerstandsvermogen

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

7. Bronnen

Gemeentelijke bronnen:

- Begrotingen 2018-2021, 2019-2022, 2020-2023 en 2021-2024;
- Jaarrekeningen 2016, 2017, 2018, 2019 en 2020;
- Kadernota 2018, 2019 en 2020, Halfjaarrapportage 2018, 2019 en 2020;
- Coalitieprogramma 2018-2022;
- Verordening 212 uit 2018;
- Verordening 213 uit 2007;
- Verordening 213a uit 2007;
- Strategische visie Roerdalen '25;
- Nota Governance Verbonden partijen 2015;
- Kadernota grondbeleid 2016-2019;
- Beheerplannen:
- Wegenbeleidsplan Roerdalen 2015-2018;
- Gemeentelijk Rioleringsplan Roerdalen 2017-2021;
- Waterketenplan Limburgse Peelen 2017-2021;
- Groenstructuurplan gemeente Roerdalen 2009;
- Groenbeheerplan Roerdalen 2012-2016;
- Meerjarige Onderhoudsplannen (MOP's) voor gebouwen;
- Nota Ontwikkeling Maatschappelijk Vastgoed Roerdalen 2014-2025.

Provincie Limburg:

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

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties:

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