

Bepaling toezichtvorm 2020-2023 **Gemeente Brunssum**

Financieel verdiepingsonderzoek

Provincie Limburg, juli 2020

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	5
2.	Conclusie, aandachtspunten en samenvatting	7
2.1.	Conclusie van het onderzoek.....	7
2.2.	Aandachtspunten	8
2.3.	Samenvatting	10
3.	Aandachtsgebieden	13
3.1.	Analyse begroting en meerjarenraming.....	14
3.2.	Analyse vermogen	26
3.3.	Analyse stuurinformatie	32
3.4.	Analyse Wet- en regelgeving	35
4.	Financieel beleid en beheer	41
4.1.	Lokale heffingen.....	42
4.2.	Weerstandsvermogen en risicobeheersing	46
4.3.	Onderhoud kapitaalgoederen	52
4.4.	Financiering.....	57
4.5.	Bedrijfsvoering	61
4.6.	Verbonden partijen.....	64
4.7.	Grondbeleid.....	67
5.	Het onderzoek	73
5.1.	Inleiding.....	73
5.2.	Doel en kaders financieel toezicht	75
5.3.	Werkwijze.....	77
5.4.	Reikwijdte van het onderzoek	79
5.5.	Onderzoek naar het financieel verdiepingsonderzoek	80
6.	Begrippen	81
7.	Bronnen	85

1. Inleiding

Het financieel verdiepingsonderzoek

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

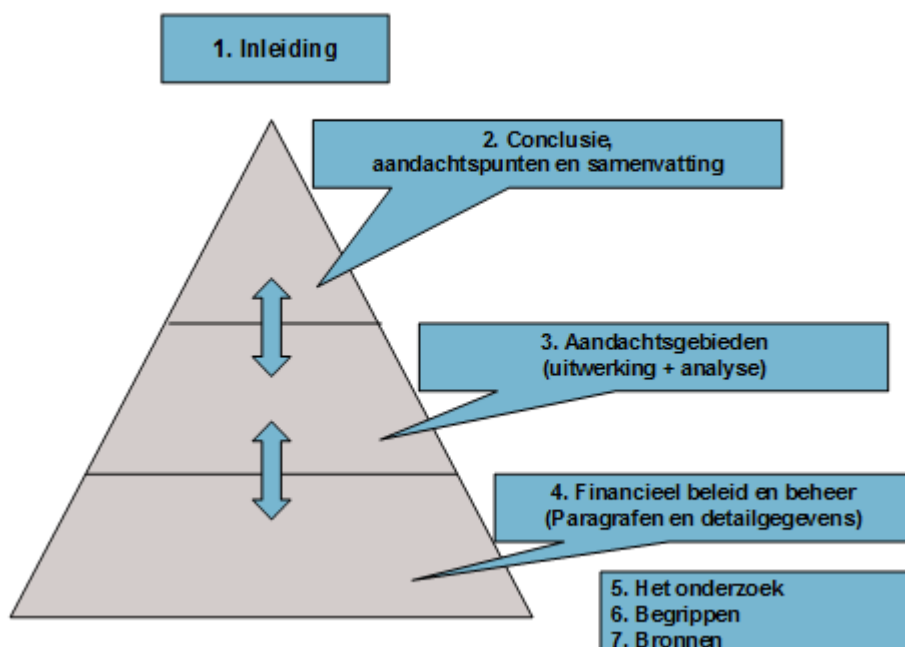
De naam van hoofdstuk 2, Conclusie, aandachtspunten en samenvatting, geeft aan dat hier de kern van het financiële verdiepingsonderzoek is te vinden.

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. Brunssum komt daarmee in aanmerking voor meerjarig repressief toezicht. Dit betekent, dat, zodra Gedeputeerde Staten de onderzoeksconclusie overnemen, de periode vanaf de bekendmaking van het besluit van Gedeputeerde Staten tot en met het begrotingsjaar 2023 toezichtarm zal zijn.

Aan dit besluit zijn de volgende voorwaarden verbonden:

- zorg voor een structureel en reëel evenwicht in de vastgestelde begroting 2021 en voor tenminste de jaren 2022 en 2023 van de meerjarenraming 2022-2024.

Meerjarig repressief toezicht

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

Aan de voorwaarden voldaan

Overigens hebben Gedeputeerde Staten van Limburg op 10 december 2019 besloten om de gemeente Brunssum op basis van de begroting 2020 repressief toezicht¹ toe te kennen. Dit betekent dat de Provincie (college van Gedeputeerde Staten) de begroting en begrotingswijzigingen niet hoeft goed te keuren.

Facultatief: Dit besluit blijft voor het lopende jaar van toepassing; dat wil zeggen dat de in december bepaalde toezichtvorm van kracht blijft tot 31 december van dit jaar.

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 gemeente komt voor meerjarig repressief toezicht in aanmerking. En aan dit besluit is een voorwaarde verbonden, waaraan de gemeente zou moeten voldoen om de meerjarige uitspraak te behouden. In het rapport zijn desondanks punten te vinden die de financiële positie van Brunssum in de jaren 2020-2023 serieus zouden kunnen verzwakken. In deze paragraaf zetten we ze op een rij.

Coronacrisis

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

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

De gemeente zal echter met financiële gevolgen te maken krijgen. Daar zullen voor een deel ook speciale financiële regelingen voor gaan gelden. Voor een deel zullen lasten voor rekening van de gemeente komen. Hou daar rekening mee en kijk hoe die lasten gedekt kunnen worden. We hebben gezien dat Brunssum in de jaarrekening 2019 de eerste voorzieningen heeft getroffen namelijk in de risicoparagraaf en in het voorstel voor de bestemming van het saldo van de jaarrekening 2019.

Sociaal domein

Het sociaal domein en dan met name de in 2015 gedecentraliseerde taken zijn voor Brunssum van groot belang. Bij de uitvoering van die taken werkt de gemeente aan het oplossen van de zwakke sociaal-economische structuur, waar Brunssum sinds de sluiting van de mijnen mee te maken heeft.

Bij de uitvoering van de taken heeft de gemeente te maken met bezuinigingen van het Rijk, met moeilijk te sturen open-eindregelingen, uitvoering op afstand, een groeiend beroep op de regelingen, e.d.

Monitoring en sturing zijn daardoor moeilijk en de laatste jaren zijn er bij het sociaal domein ook grote budgetoverschrijdingen geweest.

De gemeente heeft maatregelen getroffen die zijn opgenomen in het Masterplan Sociaal Domein, met name via de wijze van aanbesteden, om de risico's te beperken.

Vooraf bij de Jeugdzorg zal nog moeten blijken of de verwachte resultaten worden behaald.

Ook als die resultaten worden geboekt, blijft het sociaal domein een beleidsveld met aanzienlijke risico's.

Gemeentefonds

Het gemeentefonds is veruit de belangrijkste inkomstenbron van de gemeente.

De algemene uitkering is dan weer veruit de grootste uitkering uit het gemeentefonds.

Daarnaast zijn er integratie- en decentralisatie-uitkeringen in het gemeentefonds. Ook dat zijn voor Brunssum belangrijke baten.

Voor alle uitkeringen uit het gemeentefonds gelden regels, die na overleg met de gemeenten (VNG) door het Rijk worden bepaald.

Die regels zorgen aan de ene kant voor duidelijkheid en rechtszekerheid, maar leiden er aan de andere kant toe dat individuele gemeenten weinig invloed op de uitkeringen hebben en dat wijziging van de regels tot grote veranderingen in de inkomsten kunnen leiden.

De verdeling van de algemene uitkering wordt gemiddeld 1 keer in de 5 jaar gewijzigd, meestal voor een deel van de algemene uitkering. Nu wordt er echter gewerkt aan een nieuwe verdeling van de gehele algemene uitkering. De invoering van de nieuwe verdeling is van 2021 naar 2022 verschoven, omdat de

eerste onderzoeken niet de gewenste verbetering van de onderbouwing van de verdeling opleverden. De eerste helft van 2020 vinden nu nieuwe onderzoeken plaats. In de decembercirculaire 2020 moet het nieuwe verdeelmodel opgenomen worden en dan kan elke gemeente precies berekenen welk bedrag ze in 2022 als algemene uitkering gaat ontvangen. En kan ook berekend worden hoeveel de nieuwe algemene uitkering 2022 verschilt van de algemene uitkering 2022 volgens het huidige, oude verdeelmodel. Het bedrag dat als algemene uitkering over alle gemeenten verdeeld wordt, verandert door de overgang naar een nieuw verdeelmodel niet. Tegenover voordeelgemeenten staan dus nadeelgemeenten. En het totale voordeel van de eerste groep is gelijk aan het totale nadeel van de tweede groep.

Hoe het nieuwe model voor Brunssum uitpakt, is nu nog onbekend.

Wel is duidelijk dat de effecten groter kunnen zijn dan bij een nieuwe verdeling die betrekking heeft op een deel van de algemene uitkering. Dan zijn de wijzigingen meestal niet groter dan € 45 per inwoner en wordt het model in 3 jaar ingevoerd. In dit geval wordt gesproken van herverdeeldeffecten tot wel € 100 per inwoner en een invoering in 4 jaar.

Individuele gemeenten, en dus ook Brunssum, moeten vooral de ontwikkelingen nauwgezet volgen en zo nodig via de VNG reageren op die ontwikkelingen. Een directe sturing is er niet.

Frustrerend als er financieel zo veel op het spel kan staan.

Naast de aanpassing van de verdeling spelen er rond het gemeentefonds constant vele andere zaken die financieel van grote invloed kunnen zijn. We noemen hier de accessen, de verandering daarin, eventuele extra middelen voor de uitvoering van de Jeugdzorg, de uitvoering van het Inter Bestuurlijk Programma en de middelen daarbij voor bijvoorbeeld duurzaamheid.

Voor Brunssum zeer relevant, maar ook steeds met de nodige onzekerheid omgeven, zodat het gemeentefonds best wel veel kansen (positief) en risico's (negatief) inhoudt.

Terecht dat de gemeente dit strak monitort.

Demografie

Nog steeds daalt het inwonertal en blijft de ontgroening en vergrijzing doorgaan.

Terwijl de lasten van en voor de gemeente door een stabiel aantal inwoners zeker niet daalt.

De situatie noodzaakt vaak tot allerlei extra activiteiten van de gemeente om de gevolgen op te vangen: meer subsidies voor verenigingen met minder leden, meer onderhoud van openbaar groen op plaatsen, waar gesloopt is, e.d. Een moeilijke situatie die veel van de gemeente eist en waar de systemen die gemeenten van de noodzakelijke middelen voorzien, niet op ingericht zijn. In dit rapport komt de acties om de bevolkingsdaling en de plannen die Brunssum daarvoor opgezet nog aan de orde.

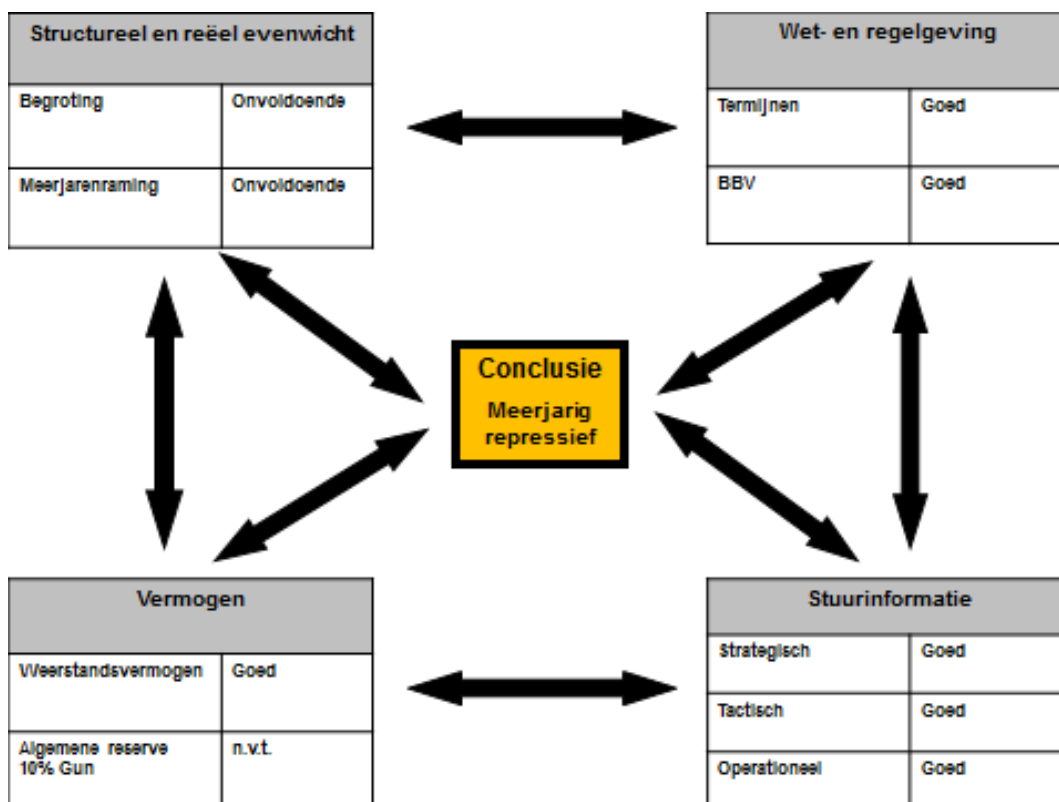
Duurzaamheid

De omslag van onze huidige manier van leven naar een systeem, waarbij onze leefwereld niet meer wordt uitgeput en aangetast door onze activiteiten, zal de komende decennia een gigantische operatie worden. Dit wordt samengevat in de term duurzaamheid.

De gemeente speelt hierbij een belangrijke rol. Daarbij staat natuurlijk de inhoud voorop. Maar dat het dan ook om grote bedragen gaat, is duidelijk. Hoe dat vorm gaat krijgen, is echter nog grotendeels onduidelijk. Maar het moet wel een aandachtspunt voor de gemeente zijn en blijven.

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 Brunssum.



Toelichting op deze scorecard

Het middenvlak is oranje: het resultaat van een afweging tussen de vier aandachtsgebieden, waarbij het zwaartepunt op de financiële positie ligt. Met deze kleur wordt, net als bij een verkeerslicht, een duidelijk signaal gegeven. Oranje in de situatie van Brunssum betekent, dat wij de financiële positie en de financiële functie als voldoende beoordelen en de gemeente daarom in aanmerking laten komen voor meerjarig repressief toezicht. Wij verbinden aan deze conclusie wel een voorwaarde. In paragraaf 2.1 en 2.2 hebben wij deze voorwaarden toegelicht.

Belangrijkste resultaten en aandachtspunten bij de vier aandachtsgebieden

Begroting en meerjarenraming

In het coalitieakkoord 2018-2022 ‘De burger centraal’ is aangegeven dat Brunssum uiteraard streeft naar een structureel sluitende begroting waarbij de uitgaven en inkomsten zoveel mogelijk in evenwicht dienen te zijn. Maar als gevolg van het rijksbeleid van de afgelopen jaren, is dat een hele klus en zal ook het ook nog een aantal jaren duren voordat de gemeente de financiële gevolgen van de decentralisaties in het sociale domein, door vernieuwend beleid en/of wellicht ingrijpende keuzes verwerkt heeft. De opgave vanuit de decentralisaties betekent voor Brunssum dat een voorspeld tekort (door BMC advies) van ca. € 3 tot € 3,5 miljoen zorgen baart. Het masterplan sociaal domein kan/moet de handvaten bieden voor een beheersbaarheid van het sociale domein.

Vanaf 2011 hebben drie bezuinigingsrondes plaatsgevonden, waarbij flink is bezuinigd op zowel de programma- als bedrijfsvoeringsbudgetten. In de begroting 2015 zijn wederom bezuinigingen opgenomen van € 1,3 miljoen waardoor het totaal aan bezuinigingen sinds 2011 uitkomt op structureel € 9,8 miljoen. Vanaf 2018 is een stelpost opgenomen van 50% op de posten waarop een onderschrijding plaatsvond bij de jaarrekening. Deze maatregel is niet expliciet in de begroting verwoord maar in de begroting verwerkt. Maar ondanks alle financiële moeilijkheden sluiten de jaarrekeningen nog steeds met een zeer ruim positief saldo. Echter uit de (uitvoerige) analyse blijkt dat deze overschotten de laatste jaren incidentele oorzaken hadden. In 2018 lag de oorzaak mede door incidentele uitkeringen van het Rijk.

In de begroting zijn voor de jaren 2020-2023 een aantal ombuigingen c.q. maatregelen opgenomen zodat vanaf 2022 een structureel en reëel sluitende begroting kan worden gepresenteerd. Het realiseren van de ambities op basis van het Masterplan Sociaal Domein zal daar een bijdrage aan moeten leveren. De maatregelen c.q. bezuinigingen die in de begroting verwerkt zijn lopen op van € 1,031 miljoen in 2020, naar € 1,991 miljoen in 2021 en meer dan € 2,2 miljoen voor de jaren 2022 en 2023.

Vooralsnog zijn er voor de jaren 2020 en 2021 onttrekkingen aan de algemene reserve noodzakelijk. Door de hiervoor geschetste ontwikkelingen sluit de begroting 2020 en 2021, met structureel negatieve saldi van € 2,642 miljoen in 2020 en € 555.000 in 2021. De jaren 2022 en 2023 zijn wel structureel en reëel sluitend met saldi van respectievelijk € 349.000 en € 1.496.000.

Vermogen

Brunssum heeft het beleid voor reserves en voorzieningen vastgesteld in de geactualiseerde nota Reserves en voorzieningen die de raad eind 2019 heeft vastgesteld. In de nota wordt ingegaan op het wettelijk kader, het beleidskader en een beleidsmatige toelichting en actualisatie van de reserves en voorzieningen. Om een goed beeld te krijgen in de financiële positie licht Brunssum periodiek, zowel financieel als beleidsmatig de reserves door. Ook wordt in de nota een relatie gelegd met het weerstandsvermogen. Er is een berekening opgenomen van de weerstandsratio aan de hand van de nieuwe nota reserves en voorzieningen. In de jaarrekening 2019 is de algemene reserve gesplitst conform de nota reserves en voorzieningen 2019. De algemene reserve weerstandsvermogen en vrij

besteedbaar bedraagt respectievelijk € 12 miljoen en € 16,374 miljoen.

In de financiële verordening gemeente Brunssum 2019 staat in artikel 11 dat het college de raad ten minste één keer in de twee jaar een nota reserves en voorzieningen ter vaststelling aanbiedt.

De gemeente voldoet grotendeels aan het BBV. In de begroting 2020 wordt meerjarig inzicht gegeven in de stand en het verloop van de reserves en voorzieningen. Er ontbreekt per reserve en voorziening inzicht in de onttrekkingen en toevoegingen voor de jaren 2021 tot en met 2023.

Wet- en regelgeving

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 Brunssum.

De termijnbepalingen uit de Gemeentewet past Brunssum goed toe.

Ook de toepassing van het BBV beoordelen we als gemiddeld goed. We constateren wel enkele afwijkingen van de regels, maar deze zijn veelal van minder belang.

Brunssum heeft drie verordeningen op basis van de artikelen 212, 213 en 213a Gemeentewet. De financiële verordening 212 is op 11 maart 2019 door de raad vastgesteld. Voor de raad is dit de financiële verordening, waarmee hij de kaders voor het financieel beleid en beheer stelt. De controleverordening 213 is op 28 oktober 2003 door de raad vastgesteld.

Op basis van de verordening 213a Gemeentewet van 3 februari 2004 zijn twee onderzoeken naar doelmatigheid en doeltreffendheid uitgevoerd.

De raad heeft een rekenkamercommissie ingesteld, bestaande uit drie raadsleden en een externe lid zijnde de voorzitter. In de periode 2016-2019 heeft de Rekenkamercommissie Brunssum vijf onderzoeken uitgebracht.

Stuurinformatie

De informatie om te sturen op strategische, tactisch en operationeel niveau is gemiddeld goed.

Brunssum beschikt hiermee over belangrijke instrumenten om financieel in control te zijn. Dit betekent dat ook de raad, het college en de organisatie voldoende instrumenten hebben om het beleid daar waar nodig bij te sturen. 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	Meerjarenraming	Strategisch	Tactisch	Operationeel	Algemeen oordeel	Ontwikkeling
Begroting en meerjarenraming	☹	☹	Goed	Goed	Goed	☺	➔

Conclusie

In het coalitieakkoord 2018-2022 'De burger centraal' is aangegeven dat Brunssum streeft naar een structureel sluitende begroting waarbij de uitgaven en inkomsten zoveel mogelijk in evenwicht dienen te zijn. Maar als gevolg van het rijksbeleid van de afgelopen jaren, is dat een hele klus en zal het nog een aantal jaren duren voordat de gemeente de financiële gevolgen van de decentralisaties in het sociale domein, door vernieuwend beleid en/of wellicht ingrijpende keuzes verwerkt heeft. De opgave vanuit de decentralisaties betekent voor Brunssum dat een voorspeld tekort (door BMC advies) van ca. € 3 tot € 3,5 miljoen zorgen baart. Het Masterplan Sociaal Domein kan/moet de handvaten bieden voor een beheersbaarheid van het sociale domein.

Vanaf 2011 hebben drie bezuinigingsrondes plaatsgevonden, waarbij flink is bezuinigd op zowel de programma- als bedrijfsvoeringsbudgetten. In de begroting 2015 zijn wederom bezuinigingen opgenomen van € 1,3 miljoen waardoor het totaal aan bezuinigingen sinds 2011 uitkomt op structureel € 9,8 miljoen. Vanaf 2018 is een stelpost opgenomen van 50% op de posten waarop een onderschrijving plaatsvond bij de jaarrekening. Deze maatregel is niet expliciet in de begroting verwoord maar in de begroting verwerkt. Maar ondanks alle financiële moeilijkheden sluiten de jaarrekeningen nog steeds met een zeer ruim positief saldo. Echter uit de (uitvoerige) analyse blijkt dat deze overschotten de laatste jaren incidentele oorzaken hadden. In 2018 lag de oorzaak mede door incidentele uitkeringen van het Rijk.

In de begroting zijn voor de jaren 2020-2023 een aantal ombuigingen c.q. maatregelen opgenomen zodat vanaf 2022 een structureel en reëel sluitende begroting kan worden gepresenteerd. Het realiseren van de ambities op basis van het Masterplan Sociaal Domein zal daar een bijdrage aan moeten leveren. De maatregelen c.q. bezuinigingen die in de begroting verwerkt zijn lopen op van € 1,031 miljoen in 2020, naar € 1,991 miljoen in 2021 en meer dan € 2,2 miljoen voor de jaren 2022 en 2023. Vooral nog zijn er voor de jaren 2020 en 2021 onttrekkingen aan de algemene reserve noodzakelijk. Door de hiervoor geschetste ontwikkelingen sluit de begroting 2020 en 2021, met structureel negatieve saldi van € 2,642 miljoen in 2020 en € 555.000 in 2021. De jaren 2022 en 2023 zijn wel structureel en reëel sluitend met saldi van respectievelijk € 349.000 en € 1.496.000.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- neem tijdig maatregelen om eventuele tegenvallers zo spoedig mogelijk op te vangen, zodat de begroting en meerjarenraming in evenwicht zijn en blijven;
- zorg ervoor dat structurele lasten gedekt zijn met structurele baten.

Waarom onderzoek naar de begroting en meerjarenraming?

Wij onderzoeken de gemeentelijke financiële positie, omdat dit essentieel is voor een meerjarige uitspraak over de toezichtvorm. In de Gemeentewet (artikel 203) en in het Gemeenschappelijk Toezichtkader “Kwestie van evenwicht” staan een aantal toetsingskaders die van belang zijn om voor repressief toezicht in aanmerking te komen.

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

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

Onderzoek en bevindingen

Het financieel verdiepingsonderzoek 2020 in Brunssum is gebaseerd op de begroting 2020 en de meerjarenraming 2021-2023. De raad heeft de begroting op 12 november 2019 vastgesteld. Wij gaan bij ons onderzoek uit van de toen vastgestelde begroting. Latere wijzigingen in de begroting 2020 nemen wij alleen mee, indien deze wijzigingen het financieel beeld ingrijpend veranderen.

Dergelijke wijzigingen zijn er vóór 1 mei 2020 niet geweest, zodat wij bij ons onderzoek van de op 12 november 2019 vastgesteld begroting zijn uitgegaan.

In het coalitieakkoord 2018-2022 “De burger centraal” is aangegeven dat Brunssum uiteraard streeft naar een structureel sluitende begroting waarbij de uitgaven en inkomsten zoveel mogelijk in evenwicht dienen te zijn. Maar als gevolg van het rijksbeleid van de afgelopen jaren, is dat een hele klus en zal het ook nog een aantal jaren duren voordat de gemeente de financiële gevolgen van de decentralisaties in het sociale domein, door vernieuwend beleid en/of wellicht ingrijpende keuzes verwerkt heeft. De opgave vanuit de decentralisaties betekent voor Brunssum dat een voorspeld tekort (door BMC advies) van ca. € 3 tot € 3,5 miljoen zorgen baart. Het masterplan sociaal domein kan/moet de handvaten bieden voor een beheersbaarheid van het sociale domein. Daarnaast verwacht Brunssum dat het rijk ervan doordrongen raakt, dat te veel gemeenten in de problemen komen door de doorgevoerde bezuinigingen.

Daarnaast werd ten tijde van het opstellen van het coalitie akkoord 2018-2022 op Parkstad niveau in samenwerking met de provincie geprobeerd met het Rijk een veel omvattende Regiodeal af te sluiten, waarvan ook het sociale domein een onderdeel is. Deze Regiodeal is inmiddels afgesloten.

In het coalitieprogramma zijn 55 actiepunten opgenomen. Voor het onderdeel Financiën zijn dit de punten 50 t/m 54:

50. een structureel sluitende begroting;
51. met behulp van het Masterplan sociaal domein financiën beheersen;
52. voorkomen van terugloop reserves en verslechtering weerstandsvermogen;
53. een transparante begroting met duidelijke meetbare doelstellingen en prestaties/indicatoren;
54. belastingen en tarieven zo min mogelijk laten stijgen.

Het coalitieprogramma is verder uitgewerkt in een Uitvoeringsagenda 2019-2022 die bedoeld is voor het bestuur en de ambtelijke organisatie; met name de 55 actiepunten die in deze uitvoeringsagenda expliciet zijn opgenomen. Dit programma geeft concreet richting aan het beleid voor de periode 2019-2022. Brunssum heeft in de begroting 2020-2023 de zaken opgenomen waarover in het kader van de Uitvoeringsagenda 2019-2022 besloten is.

Voordat we ingaan op de Voorjaarsbrief 2019 blikken we eerst terug op de genomen bezuinigingsmaatregelen uit voorgaande begrotingsjaren.

VDO 2016 bezuinigingen

Vanaf 2011 hebben drie bezuinigingsrondes plaatsgevonden, waarbij flink is bezuinigd op zowel de programma- als bedrijfsvoeringsbudgetten. In de begroting 2015 zijn wederom bezuinigingen opgenomen van € 1,3 miljoen waardoor het totaal aan bezuinigingen sinds 2011 uitkomt op structureel € 9,8 miljoen. De noodzaak om fundamentele keuzes te maken is onvermijdelijk geworden, waarbij het uitgangspunt is dat voor de burgers financiële consequenties zoveel mogelijk worden voorkomen. Tot nu toe is de begroting met de kaasschaafmethode, financiële ingrepen in de bedrijfsvoering en innovatie van beleid steeds sluitend gemaakt. Brunssum heeft in 2016 aanvullend toegelicht dat alle 'oude' bezuinigingen zijn afgewikkeld.

Vanaf 2018 is een stelpost opgenomen van 50% op de posten waarop een onderschrijding plaatsvond bij de jaarrekening. Deze maatregel is niet expliciet in de begroting verwoord maar in de begroting verwerkt.

Voorjaarsbrief 2019

In juli 2019 is de raad geïnformeerd over de gevolgen van de tegenvallende meicirculaire 2019 als gevolg van de "trap op trap af" systematiek voor de uitkering uit het gemeentefonds. Door onder andere de geschetste tegenvallers in de meicirculaire 2019 is zonder het nemen van bezuinigingsmaatregelen een structureel reëel begrotingsevenwicht niet meer mogelijk. De verwachte tekorten worden in de voorjaarsbrief voor de begroting 2020-2023 geraamd op respectievelijk € 3,5 miljoen, € 3,2 miljoen, € 2,3 miljoen en € 2 miljoen. Het college van Burgemeester en Wethouders streeft ernaar om deze tekorten zo snel mogelijk terug te dringen waardoor een structureel en reëel begrotingsevenwicht gewaarborgd is. Waarbij in ieder geval vanaf het laatste jaar, maar bij voorkeur eerder, het structureel tekort structureel opgelost moet zijn. De maatregelen zullen worden gezocht in structurele besparingen en daarvoor zal het gemeentelijke takenpakket bekeken worden met zo weinig mogelijk negatieve gevolgen voor de burger.

In de begroting zijn voor de jaren 2020-2023 een aantal ombuigingen c.q. maatregelen opgenomen zodat vanaf 2022 een structureel sluitende begroting kan worden gepresenteerd. Het realiseren van de ambities op basis van het Masterplan Sociaal Domein zal daar een bijdrage aan moeten leveren. Ook is naast de indexering van de OZB en andere heffingen besloten de OZB met 5% te verhogen. De maatregelen c.q. bezuinigingen die in de begroting verwerkt zijn lopen op van € 1,031 miljoen in 2020, naar € 1,991 miljoen in 2021 en meer dan € 2,2 miljoen voor de jaren 2022 en 2023.

Vooralsnog zijn er voor de jaren 2020 en 2021 onttrekkingen aan de algemene reserve noodzakelijk. Door de hiervoor geschetste ontwikkelingen sluit de begroting 2020 en 2021, met structureel negatieve saldi van € 2.642.000 in 2020 en € 555.000 in 2021. De jaren 2022 en 2023 zijn wel structureel en reëel sluitend met saldi van respectievelijk € 349.000 en € 1.496.000.

Tabel 3.1.1 Gezuiverde saldi begroting en meerjarenraming 2020-2023 (bedragen * € 1.000)

Saldo	B2020	B2021	B2022	B2023
Formeel begrotingssaldo volgens de gemeente	-2.642	-555	349	1.496
Structureel en reëel evenwicht voor het begrotingsjaar	-2.642	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Structureel en reëel evenwicht voor de meerjarenraming	n.v.t.	-555	349	1.496

Uit de tabel blijkt, dat het saldo dat de gemeente presenteert (regel1) niet voor alle jaren positief is. Het is het saldo van alle lasten en baten en van alle mutaties in de reserves.

Volgens de Gemeentewet moet de gemeente haar begroting en meerjarenraming structureel en reëel in evenwicht hebben. Reëel betekent dat de gemeente alle lasten en baten opneemt en dat ze de lasten en baten naar beste weten raamt, volgens de meest recente informatie en op basis van realistische uitgangspunten. In de jaarlijkse begrotingsbrief die Gedeputeerde Staten elk voorjaar naar de gemeenten sturen, geven ze daarvoor een aantal handvatten.

Structureel evenwicht houdt in dat de structurele lasten door structurele baten worden gedekt.

In regel twee en drie van de tabel is te zien welke wijzigingen in de saldi van de gemeente optreden als wij die toetsen aan de criteria structureel en reëel.

Voor de toetsing aan het criterium structureel hebben we alle incidentele baten (-) en alle incidentele lasten (+) uit de saldi gehaald. Daarbij zijn we uitgegaan van het overzicht incidentele baten en lasten en het overzicht van het verloop van de algemene reserve van Brunssum in de begroting 2020. Denk hierbij voor 2020 aan de incidentele onttrekking van meer dan € 3,3 miljoen aan de algemene reserve die wordt ingezet als algemeen dekkingsmiddel. Daarna blijven alleen de structurele baten en lasten in de ramingen over die het structurele saldo bepalen.

Aangezien het saldo voor 2020 een tekort vertoont van € 2,6 miljoen is dit aan het begin van de paragraaf uitgedrukt met een treurig gezichtje. Het jaar 2021 is nagenoeg sluitend en de daaropvolgende laten een positief saldo zien en daarom hebben we dat met een neutraal gezichtje weergegeven.

Het sociaal domein

Het sociaal domein omvat allereerst de taken die in 2015 naar de gemeenten gedecentraliseerd zijn. Maar langzamerhand betrekken gemeenten daar meer taken bij. Dat geldt ook voor Brunssum.

Bij onze vooruitblik beperken we ons desondanks tot de in 2015 gedecentraliseerde taken, omdat daar nu meer bekend over is.

Bij de decentralisatie in 2015 zijn de budgetten door het Rijk fors gekort en deze kortingen lopen tot 2020 verder op. Volgens het Rijk zouden de gemeenten deze kortingen kunnen opvangen, omdat zij dichter bij de burger beter, maar ook goedkoper op de behoeften van de burger kunnen inspelen.

Intussen is er nu tijdelijk tot en met 2021 extra geld voor de Jeugdzorg beschikbaar gesteld en loopt er onderzoek om te kunnen bepalen of er structureel extra geld voor de Jeugdzorg aan het gemeentefonds moet worden toegevoegd. Een besluit hierover moet door het volgend kabinet worden genomen.

Brunssum heeft in tegenstelling tot de meeste gemeenten vanaf het begin niet strak vastgehouden aan een budgettair neutrale uitvoering van de taken in het sociaal domein. Maar de kosten zo reëel mogelijk geraamd. Budgettair neutraal wil zeggen dat de lasten voor de taken in het sociaal domein gelijk zijn aan de baten die de gemeente daarvoor uit het gemeentefonds ontvangt. Dat wil niet zeggen dat de uitvoering van de taken in het sociaal domein de gemeente geen financiële problemen heeft opgeleverd.

Door haar sociaal-economische structuur heeft de gemeente op alle terreinen van het sociaal domein met een grote vraag te maken. En met haar beleid en uitvoering wil de gemeente daar een passend antwoord

op geven, zodat de inwoners optimaal aan de samenleving kunnen deelnemen en de samenleving in totaliteit zich daardoor positief kan ontwikkelen.

Ook door de landelijke trend dat een groeiend percentage van de inwoners een beroep doet op de voorzieningen is in Brunssum van toepassing. Brunssum wil ook in de volgende jaren gestaag verder gaan met het realiseren van de ambities volgens het Masterplan Sociaal Domein "Samen zijn wij Brunssum". Brunssum blijft investeren in de gemeenschap, de sociale samenhang op wijk- en buurtniveau en in het bevorderen van de eigen verantwoordelijkheid van de burgers. Ondanks de druk op de middelen blijft Brunssum zorg dragen voor een adequaat en ruimhartig voorzieningenaanbod. Brunssum stelt zich op het standpunt dat kwetsbare burgers niet de dupe mogen worden van het feit dat het kabinet weigert om meer geld vrij te maken voor de stijgende uitgaven binnen het sociaal domein. Tegen de achtergrond van een florerende economie en de krapte op de arbeidsmarkt streeft Brunssum naar een verdere daling van het aantal uitkeringsgerechtigden c.q. de dalende lijn voort te zetten. In 2019 is het aantal uitkeringsgerechtigden gedaald met 105 ten opzichte van 2017. Ook sport en cultuur evenementen en activiteiten leveren een bijdrage aan het realiseren van de doelstellingen van het Masterplan sociaal domein. Het sociaal domein zal echter altijd risico's voor de gemeente blijven inhouden.

Het gemeentefonds

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

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

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

Op dit moment zien we dat het Rijk er niet in slaagt de beleidsintensivering volledig te realiseren. Er treedt onder uitputting bij de rijksuitgaven op. Hierdoor gaat het accres van het lopende of zelfs het voorgaande jaar omlaag. VNG en Rijk hebben hier een voorlopige oplossing voor gezocht, maar daar geen overeenstemming over bereikt. Overigens lijkt het gebruik van het instrument 'begrotingsreserves' door het Rijk het probleem voor 2019 te beperken. De meicirculaire 2020, die na de afronding van dit rapport zal verschijnen, zal hier duidelijkheid over moeten geven. Een structurele oplossing van dit probleem zal door een herziening van de normeringssystematiek van het gemeentefonds moeten worden gerealiseerd. Die normeringssystematiek wordt momenteel geëvalueerd.

Sinds 2015 heeft ook de uitputting van het BTW-Compensatiefonds (BCF) gevolgen voor de algemene uitkering. Moet er uit het BCF meer BTW aan gemeenten (en provincies) worden gecompenseerd dan er

in het BCF zit, dan wordt het tekort aan het gemeentefonds (en provinciefonds) onttrokken. Omgekeerd gaat een overschot bij het BCF naar het gemeentefonds (en provinciefonds). Vanaf 2019 wordt de eerste raming van de uitputting van het BCF alleen voor het lopende jaar in de septembercirculaire opgenomen. Bij een geraamde onderuitputting van het BCF gaat de raming van de algemene uitkering van het lopende jaar omhoog. In de meicirculaire van het jaar daarna vindt de afrekening plaats en wordt het verschil met de raming uit de septembercirculaire via de algemene uitkering van het dan lopende jaar verrekend. Tot nu toe is er steeds sprake van onderuitputting en worden er dus bedragen aan de algemene uitkering toegevoegd. Maar tot nu toe komt de afrekening altijd lager uit dan de raming en wordt de algemene uitkering in het jaar erna dus verlaagd. Daarom neemt Brunssum de stelpost BCF niet meer op in de algemene uitkering, gezien de slechte onderbouwing/werkwijze door het ministerie. Aanpassing van het verdeelmodel van de algemene uitkering kan voor individuele gemeenten grote gevolgen hebben, in positieve of negatieve zin. Meestal wordt een aanpassing over drie jaar uitgesmeerd en worden gemeenten met heel grote negatieve gevolgen eenmalig gecompenseerd. Verdeelmodellen worden meestal na een vier à vijf jaar opnieuw onderzocht en bijgesteld.

Dit punt is op dit moment actueel. De verdeling van de totale algemene uitkering, bestaande uit de meeste middelen voor de taken in het sociaal domein en de middelen voor de klassieke taken van de gemeenten, wordt sinds begin 2019 onderzocht. De uitkomsten van de eerste onderzoeken leidden tot grote herverdeel-effecten ten gunste van de grote steden en ten nadele van de plattelandsgemeenten. De modellen leidden niet altijd tot een betere verdeling en oplossing van knelpunten en daarom is besloten deze uitkomsten niet te gebruiken voor een nieuwe verdeling vanaf 2021. Er komen nieuwe onderzoeken en eind 2020 moet duidelijk zijn hoe de verdeling vanaf 2022 eruit gaat zien.

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

Het toegenomen belang van de algemene uitkering dwingt de gemeente de mutaties steeds goed in beeld te hebben. Beheersing is voor afzonderlijke gemeenten niet mogelijk. Wel is na te gaan of beperking van de risico's een mogelijkheid is. Dat kan bijvoorbeeld door voor het BCF geen ramingen op te nemen en door accessen lager te ramen als er aanwijzingen zijn dat door onderuitputtingen bij het Rijk de accessen lager gaan uitkomen.

Demografische ontwikkelingen

De begroting 2020 bevat geen informatie over de demografische ontwikkelingen, de jaarrekening 2019 wel. Brunssum verwijst daarvoor naar kerngegevens die zijn wel opgenomen in de begroting.

Heerlen ontvangt als centrumgemeente de jaarlijkse decentralisatie-uitkering bevolkingsdaling van € 3,9 miljoen voor de Parkstad-gemeenten. Heerlen wil 75% van deze uitkering, waarvan is afgesproken deze in te zetten voor regionale projecten, benutten voor de cofinanciering van de regio envelop/regiodeal. De overige 25% van de decentralisatie-uitkering wordt over de Parkstad-gemeenten verdeeld en deze gebruikt Heerlen als algemeen dekkingsmiddel om de financiële nadelen van de demografische ontwikkelingen in de eigen begroting op te vangen.

Het aantal inwoners van Brunssum daalt nog steeds, maar ook verandert de samenstelling van de bevolking. Het aantal ouderen stijgt en het aantal jongeren, maar geleidelijk ook het aantal inwoners tussen 25 en 50 jaar daalt. Die veranderingen hebben op veel beleidsterreinen vergaande gevolgen. Om op al die veranderingen goed en tijdig te reageren wordt veel van de gemeente gevraagd en is het dus ook nodig daar voldoende middelen voor te hebben.

Onze financiële systemen, ook voor de gemeente, zorgen er in de regel echter voor dat met meer inwoners, gebruikers, huizen e.d. er meer middelen beschikbaar komen. Bij krimp, maar ook bij een stabiel aantal inwoners gebeurt het omgekeerde. Dat maakt de financiële uitdaging van het goed begeleiden door de gemeente van de gevolgen van de demografische ontwikkelingen nog groter.

Brunssum heeft in 2019 een uitvoeringsstrategie Citybranding ontwikkeld met als doel een uniek imago voor Brunssum. Het beoogde effect is het behouden en het aantrekken van mensen in de leeftijdscategorie 25-45 jaar en het versterken van de dynamiek van stad en werkgelegenheid.

Omgevingswet

Recent is gemeld dat de invoering van de Omgevingswet is uitgesteld tot na 2021. We staan desondanks stil bij de invoering van de Omgevingswet.

De impact van de Omgevingswet is groot; het vraagt aandacht bij de ontwikkeling van bestuurlijke visies en plannen, de werkprocessen veranderen en de organisatie moet daarop aangepast worden.

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

Wij zien dat de nodige betrokken partijen volop bezig zijn met de voorbereidingen. Het is van groot belang om een goede inschatting te maken wat er op uw gemeente afkomt en u adequaat op deze wet voor te bereiden. Daarbij past ook de vraag wat de financiële gevolgen voor uw gemeente zullen zijn.

Wij adviseren dit proces nauwlettend te volgen en tijdig die besluiten te nemen die nodig zijn om de Omgevingswet in te voeren met de bijbehorende budgetten.

Duurzaamheid

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

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

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

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

De financiële dekking van de lasten die hier ook voor gemeenten door ontstaan, zal nog veel aandacht behoeven. Het Rijk verwacht dat decentrale overheden een groot deel van de groei van de algemene uitkering ten goede laten komen aan klimaatbeleid en de energietransitie. Decentrale overheden gebruiken de accessen naar eigen inzicht om de financiële kant van hun wensen én problemen te regelen.

Bij de besteding van geld voor duurzaamheid zullen zij moeten inzetten op het energieneutraal, klimaatbestendig en circulair maken van Nederland. Een opgave waar veel geld voor nodig zal zijn.

De thema's van de 7 verplichte BBV-paragrafen

In hoofdstuk 4 gaan we in op de zeven paragrafen die het BBV voor de begroting voorschrijft. De onderwerpen die in die paragrafen aan de orde komen, hebben vaak door de hele begroting heen financiële gevolgen. Aan het begin van elke paragraaf staat een balk. De 2e en 3e kolom hebben als naam 'Begroting en Meerjarenraming'. Daaronder is een gezichtje gezet, dat lachend, neutraal of treurend kan zijn. Met die gezichtjes wordt de betekenis van het onderwerp in die paragraaf voor de begroting en meerjarenraming tot uitdrukking gebracht.

In tabel 3.1.3 worden de gezichtjes van de zeven paragrafen gepresenteerd.

Betekenis symbolen en afkortingen: ☐ = positief, □ = neutraal; □ = negatief.

Tabel 3.1.2 Financiële effecten uit de paragrafen

Paragraaf	Begroting	Meerjarenraming
Lokale heffingen	☺	☺
Weerstandsvermogen en risicobeheersing	☺	☺
Onderhoud kapitaalgoederen	☺	☺
Financiering	☺	☺
Bedrijfsvoering	☺	☺
Verbonden partijen	☺	☹
Grondbeleid	☺	☺

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

Uit de tabel blijkt dat er voor de begroting zeven lachende gezichtjes zijn. Voor de meerjarenraming zijn er vijf lachend gezichtje en twee neutrale gezichtjes. De gekozen gezichtjes zijn aan het eind van de paragrafen toegelicht. Lachende gezichtjes geven aan dat het onderwerp van de paragraaf in die paragraaf goed is toegelicht, geen financiële problemen voor de begroting of meerjarenraming oplevert en er geen bijzondere risico's zijn. Treurende gezichtjes willen zeggen dat het onderwerp van de paragraaf in de paragraaf niet of nauwelijks is toegelicht en dat er financiële problemen of risico's voor de begroting aan het onderwerp verbonden zijn.

De onderwerpen in de zeven paragrafen zijn allemaal ook financieel van belang voor Brunssum. De gezichtjes reflecteren dat er voor enkele van die onderwerpen risico's zijn, waar Brunssum mee te maken heeft gehad, heeft of kan krijgen. De tabel is een foto van de financiële situatie van Brunssum bij de zeven paragrafen.

Jaarrekeningresultaten

Wij vinden het belangrijk om ook terug te kijken naar behaalde jaarrekeningresultaten. Negatieve jaarresultaten kunnen een indicator zijn voor een financiële probleemsituatie. Overschotten kunnen een probleemsituatie verhullen. Daarom kijken we ook naar de wijze hoe tekorten tot stand zijn gekomen.

Tabel 3.1.3 Terugblik jaarrekeningresultaten 2016-2019 (bedragen * € 1.000)

Jaar	Rekening 2015	Rekening 2016	Rekening 2017	Rekening 2018	Rekening 2019*
Resultaat	+4.438	+2.360	+3.163	+6.879	+2.651

*conceptcijfer

2016

De begroting 2016 is bewust incidenteel sluitend gemaakt met een onttrekking aan de algemene reserve van € 834.000. In deze begroting is een separate paragraaf "Taakstellingen en reserveringen" opgenomen waar meerjarig inzicht is gegeven in de bezuinigingsmaatregelen. De jaarrekening sluit met een positief saldo van € 2,36 miljoen. Dit saldo is gerealiseerd dankzij een positief saldo op de programma's 1, 2 en 3 en op de algemene middelen. In programma 2 is er een overschot op de WMO van € 1,144 miljoen en Werk en Participatie van € 343.000. Maar er zijn ook nadelen op de jeugdzorg en het armoedebeleid van respectievelijk € 434.000 en € 104.000. Onder de algemene middelen vallen de kosten van bedrijfsvoering en diverse onderdelen zijn er overschotten. De taakstellingen en bezuinigingen zijn voor ruim € 1,5 miljoen gerealiseerd, waarvan € 949.000 op het sociaal domein. Het positieve saldo is voor het overgrote deel te danken aan incidentele meevallers c.q. hogere rijksuitkeringen.

2017

De begroting 2017 en de meerjarenraming 2018-2020 sluiten alle jaren met positieve saldi. Per programma zijn de lasten en baten zowel de incidentele als de structurele opgenomen. Om dit te bereiken is een fundamentele keuze gemaakt met betrekking tot de rentetoevoeging aan vermogensbestanddelen in lijn met het nieuwe BBV.

Het financieel resultaat over 2017 is € 3,163 miljoen positief, waarvan € 275.000 (lagere lasten sociaal domein WMO) structureel is. De belangrijkste oorzaak voor het positief resultaat ligt in het sociaal domein (€ 1.811.000). Vanwege verwachte tekorten op het sociaal domein zijn in de Prorap vanuit de algemene reserve en de reserve sociaal domein per saldo € 1,632 miljoen bijgeraamd. Ook zijn er lagere personeelskosten van € 541.000 welke terug te voeren zijn door de bijraming in de Prorap. Daarnaast zijn er nog de niet voorspelbare afwijkingen zoals de hogere bouwleges, hogere ontvangen BTW compensatie geweest.

2018

De begroting 2018-2021 sluit, na correctie met de incidentele baten en lasten c.q. de aanwendungen van reserves, structureel met negatieve saldi van respectievelijk € 4.890.000 in 2018, € 1.244.000 in 2019 en € 897.000 in 2020. Het laatste jaar van de meerjarenschijf 2021 is wel structureel en reëel sluitend met een saldo van € 211.000. Het sociaal domein trekt een stevige wissel op de financiën van de gemeenten, daardoor is het uitgangspunt om budgettair neutraal te begroten niet meer houdbaar. Dat geldt ook voor Brunssum. Het gedachtegoed dat Brunssum het sociaal domein financieel sluitend kan uitvoeren binnen de Rijksbudgetten, aangevuld met onttrekkingen aan de reserve sociaal domein, is gezien de nieuwe

doorrekeningen door BMC advies, niet meer haalbaar. Door de geraamde onttrekkingen aan de reserve sociaal domein in 2017 en 2018 is deze nagenoeg leeg. Brunssum raamt een structureel tekort van ruim € 3 miljoen per jaar voor de jaren 2018-2021. Daarom is Brunssum genoodzaakt voor 2018 de reserve sociaal domein voor € 3,3 miljoen aan te spreken. Daarna wordt de algemene reserve aangewend om de geraamde taakstelling in 2019 vooralsnog te dekken.

Het financieel resultaat over 2018 is € 6,879 miljoen positief. Van het positieve resultaat in de rekening 2018 is € 2,7 miljoen structureel. Dit is volledig toe te schrijven aan het sociaal domein en is de onttrekking van € 3,5 miljoen bij de vaststelling van de begroting uit de reserve sociaal domein dus deels terugverdiend.

De voordelen van bijna € 9,6 miljoen bestaan uit:

- twee incidentele ontvangsten van het rijk. Te weten het fonds tekortgemeenten sociaal domein (€ 1,9 miljoen) en rijksbijdrage voor gasloze wijken (€ 3,5 miljoen);
- een duurzame uitstroom van uitkeringsgerechtigden van -9,9% en andere verdelingssystematiek van de BUIG, een structureel voordeel van € 0,5 miljoen;
- een structureel lagere uitgaven voor jeugd ("Maastricht") een structureel voordeel van € 0,5 miljoen;
- WOZL (bijna € 1 miljoen waarvan € 0,3 miljoen structureel);
- € 0,3 miljoen incidenteel op samenkracht en burgerparticipatie;
- ruim € 0,7 miljoen, waarvan € 0,5 miljoen structureel, op de Wmo (zorg in natura en minder PGB aanvragen);
- € 0,2 miljoen meer legeskosten dan geraamd, € 0,3 miljoen op de personeelskosten en € 0,3 miljoen op kapitaallasten.

De nadelen van € 2,7 miljoen bestaan uit:

- een incidenteel nadeel op de grondexploitatie van € 2,1 miljoen (o.a. storting in voorzieningen 't Ei, afboeking Bouwberg en winstnemingen);
- bijna € 0,4 miljoen ten gevolge van de rentekostenproblematiek;
- € 0,1 miljoen op algemene baten en lasten o.a. storting voorziening dubieuze debiteuren en € 0,1 miljoen op Bestuur en ondersteuning o.a. storting voorziening wachtgeld college.

Begroting 2019

De programmabegroting 2019 heeft een andere indeling gekregen en bestaat nu uit 12 programma's en per taakveld zijn de resultaten verantwoord. Ondanks het feit dat Brunssum positieve resultaten op het Sociaal Domein kan inboeken t.o.v. vorig jaar, blijft er een prognosetekort van € 1,55 miljoen voor de jaren 2019-2022 dat te wijten is aan structureel ontoereikende middelen van het Rijk. Het Masterplan Sociaal Domein kan mogelijk bijdragen aan een verbetering van de sociaal-economische situatie op lange termijn. In 2019 zullen naar verwachting de eerste uitvoeringsplannen opgeleverd worden die moeten leiden tot een structurele oplossing. Maar vooralsnog is Brunssum genoodzaakt de algemene reserve aan te spreken. Inmiddels is wel duidelijk dat Brunssum uit de zogenaamde stroppenpot een incidentele uitkering krijgt van bijna € 2 miljoen omdat de tekorten bij de WMO 2015 en de Jeugdzorg boven de norm van € 40 per inwoner komen over de jaren 2016 en 2017. Met deze incidentele uitkering kon in de begroting 2019 nog geen rekening worden gehouden. Deze uitkering zorgt ervoor dat de aanslag op het eigen vermogen van Brunssum minder wordt. Daarnaast heeft de gewijzigde rentekostensystematiek een nadelig structureel effect van € 1,2 miljoen.

Door de hiervoor geschetste ontwikkelingen sluit de begroting 2019-2022, na correctie structureel met negatieve saldi van € 1.626.000 in 2019 en € 1.033.000 in 2020. De jaren 2021 en 2022 zijn wel structureel en reëel sluitend met saldi van respectievelijk € 73.000 en € 920.000.

Vanaf de begroting 2019 en dus ook in de jaarrekening zijn financiën en inhoud beter aan elkaar gekoppeld. Tweemaal is er tussentijds gerapporteerd over de beleidsvoortgang en financiële bijstellingen. Het financieel resultaat over 2019 is € 2,651 miljoen positief en is nagenoeg geheel incidenteel.

De voordelen van bijna € 5,6 miljoen bestaan uit:

- lagere personeelskosten van € 0,6 miljoen. Hierin zitten de salarissen, externe interne inhuur en overige personeelskosten;
- een duurzame uitstroom van uitkeringsgerechtigden en hogere rijksinkomsten BUIG leveren bijna € 0,7 miljoen op;
- WOZL/WSP € 0,7 miljoen;
- overige overheadkosten € 0,5 miljoen;
- lagere kapitaallasten van € 0,2 miljoen wegen uitgestelde investeringen;
- ruim € 0,3 miljoen op samenkracht en burgerparticipatie, de WMO (zorg in natura en minder PGB aanvragen) en Betere Buren;
- voordeel door lagere uitgaven ambulante jeugdzorg van € 0,4 miljoen;
- diverse kleine voordelen die in totaal € 2,2 miljoen bedragen.

De nadelen van € 2,9 miljoen bestaan uit:

- bijdrage van € 2 miljoen in het kader van de financiële afwikkeling van de Buitenring;
- op de grondexploitatie is er een incidenteel nadeel van € 0,6 miljoen (o.a. storting in voorziening en kosten doorsteek 't Ei);
- lagere algemene uitkering van bijna € 0,2 miljoen;
- € 0,1 miljoen nadeel op de voetbalaccommodaties.

Indicatoren voor evenwicht

Al eerder hebben wij het structurele evenwicht als een belangrijke factor in onze analyses genoemd.

Wij gaan hier nog verder op in. Ons toezicht kent een belangrijke indicator voor evenwicht:

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

Structureel en reëel evenwicht voor het begrotingsjaar

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

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

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

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

Uit onze analyse blijkt, dat Brunssum niet aan deze voorwaarde voldoet in begrotingsjaar 2020.

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 Brunssum niet geldt.

Structureel en reëel evenwicht voor de meerjarenraming
Beoordeling: onvoldoende

Stuurinformatie

We kijken 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, (voor Brunssum het coalitieprogramma 2018-2022), 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 gemiddeld goed niveau zit.

Voor de tactische stuurinformatie kijken we naar de toepassing van de regels voor de p&c-producten en -processen van het BBV en de financiële verordening. We vinden de tactische stuurinformatie van gemiddeld goed niveau. Bij de operationele stuurinformatie kijken we of de begroting een volledig, actueel en begrijpelijk beeld schetst. We vinden de operationele stuurinformatie in het algemeen van een gemiddeld goed niveau.

3.2. Analyse vermogen

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

Conclusie

Brunssum heeft het beleid voor reserves en voorzieningen vastgesteld in de geactualiseerde nota Reserves en voorzieningen die de raad eind 2019 heeft vastgesteld. In de nota wordt ingegaan op het wettelijk kader, het beleidskader en een beleidsmatige toelichting en actualisatie van de reserves en voorzieningen. Om een goed beeld te krijgen in de financiële positie licht Brunssum periodiek, zowel financieel als beleidsmatig de reserves door. Ook wordt in de nota een relatie gelegd met het weerstandsvermogen. Er is een berekening opgenomen van de weerstandsratio aan de hand van de nieuwe nota reserves en voorzieningen. In de jaarrekening 2019 is de algemene reserve gesplitst conform de nota reserves en voorzieningen 2019. De algemene reserve weerstandsvermogen en vrij besteedbaar bedraagt respectievelijk € 12 miljoen en € 16,374 miljoen.

In de Financiële verordening gemeente Brunssum 2019 staat in artikel 11 dat het college de raad ten minste één keer in de twee jaar een nota reserves en voorzieningen ter vaststelling aanbiedt.

De gemeente voldoet grotendeels aan het BBV. In de begroting 2020 wordt meerjarig inzicht gegeven in de stand en het verloop van de reserves en voorzieningen. Er ontbreekt per reserve en voorziening inzicht in de onttrekkingen en toevoegingen voor de jaren 2021 tot en met 2023.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- verwijst in de begroting naar de nota Reserves en voorzieningen en neem de belangrijkste uitgangspunten van de nota op in de begroting;
- ga expliciet in op interne en externe ontwikkelingen en wat de consequenties zijn voor het beleid;
- besteed aandacht aan de relevante reserves en voorzieningen bij de programma's;
- geef in het overzicht reserves en voorzieningen voor de meerjarenraming ook inzicht in de toevoegingen en onttrekkingen per reserve en voorziening.

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

Onderzoek en bevindingen

In deze paragraaf kijken we naar het beleid met betrekking tot reserves en voorzieningen, de omvang van de reserves en voorzieningen en de ontwikkeling daarvan in de afgelopen jaren en volgens de begroting 2020 en de meerjarenraming 2021-2023.

Functies reserves en voorzieningen

We vermelden nu eerst een aantal functies van reserves en voorzieningen.

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 weerstandsvermogen 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;
- 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 minder gevoelig voor renteschommelingen. De inkomensfunctie ontstaat doordat met reserves en voorzieningen rentelasten worden vermeden;
- 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.

We geven nu een beschrijving van de landelijke en eigen regelgeving voor reserves en voorzieningen en de wijze, waarop de gemeente deze regels toepast.

Landelijke regels

De landelijke kaderstelling voor reserves en voorzieningen 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.

In het BBV is in de artikelen 20 en 22 geregeld dat in de begroting een (meer)jarig 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 GTK 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 GTK 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 risicomangement 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 Brunssum. Daar constateren we dat de gemeente beleid rondom weerstandsvermogen heeft vastgesteld, maar dat dit beleid nog in 2020 geactualiseerd moet worden.

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

Eigen regels

In de Financiële verordening gemeente Brunssum 2019 staat in artikel 11 dat het college de raad ten minste één keer in de twee jaar een nota reserves en voorzieningen ter vaststelling aanbiedt. Deze nota gaat in op de vorming en besteding van reserves en voorzieningen.

Verder bepaalt de verordening dat een voorstel om een bestemmingsreserve voor een investeringsvoornemen te vormen het doel, de voeding, de maximale hoogte en de maximale looptijd van de reserve aangeeft. Als die investering binnen die maximale looptijd niet plaatsvindt, vervalt de reserve en valt het bedrag vrij ten gunste van de algemene reserve.

In artikel 11 staat ook dat er geen toerekening van rente over reserves en voorzieningen plaatsvindt. Alleen bij de reserves ter dekking van kapitaallasten is in de begroting 2020 1% rente aan toegevoegd. Ook in de jaarrekening 2019 rente toegerekend aan laatstgenoemde reserves.

Op 10 december 2019 heeft de raad de nu geldende “Nota Reserves en Voorzieningen gemeente Brunssum 2019” vastgesteld maar deze was nog niet vastgesteld bij het vaststellen van de begroting 2020 en dus was de nota Reserves en Voorzieningen 2016 van toepassing.

Het instellen en muteren van reserves is volgens de nota een raadsbevoegdheid. Een voorziening heeft altijd met een bestemming te maken of de afdekking van een verplichting of risico. De instelling is ook een raadsbevoegdheid, maar de raad kan de bestemming niet veranderen. De gelden in een voorziening zijn voor de gemeente ook vreemd vermogen. De omvang ligt vast en kan niet negatief zijn. Vrijval van (een deel van) een voorziening is mogelijk als de achterliggende verplichting of het risico is veranderd en vindt plaats ten gunste van de exploitatie.

De nota noemt als functies van reserves de bufferfunctie, de bestedingsfunctie, de egalisatiefunctie en de financieringsfunctie.

Bij de vorming van reserves moet het doel goed omschreven worden. Reserves kunnen bij de begroting en de jaarrekening worden ingesteld, omdat er dan een goed zicht is op de middelen en de prioriteiten.

In de jaarrekening legt het college verantwoording af over het beleid met betrekking tot reserves en voorzieningen. Er is een berekening opgenomen van de weerstandsratio aan de hand van de nieuwe nota reserves en voorzieningen.

In de aanloop naar deze geactualiseerde nota Reserves en Voorzieningen zijn alle gemeentelijke reserves en voorzieningen tegen het licht gehouden. Deze herijking leidde ertoe dat bepaalde reserves werden afgeroomd en enkele werden opgeheven en dit leidt tot een hogere Algemene reserve en daarmee tot een verbetering van het weerstandsvermogen. Besloten is om de Algemene reserve te splitsen in een “Algemene reserve weerstandsvermogen” en een “Algemene reserve vrij besteedbaar”. Bij de vaststelling is tevens besloten om alle mutaties die voortvloeien uit dit raadsbesluit c.q. vaststellen van de nota reserves en voorzieningen 2019 zullen worden verwerkt in de jaarrekening 2019. Brunssum heeft in de jaarrekening 2019 de algemene reserve gesplitst conform de nota.

Het strategisch niveau beoordelen wij als gemiddeld voldoende. Belangrijk is in de begroting te verwijzen naar de nota Reserves en voorzieningen en de belangrijkste uitgangspunten uit de nota van 10 november 2015 op te nemen. De nota 2019 is in december 2019 vastgesteld dus was verwijzing niet mogelijk. Ook door aandacht te besteden aan interne en externe ontwikkelingen en de consequenties hiervan voor het beleid. Door bij de programma's in te gaan (Brunssum vermeldt in de programma's niets over reserves wel in programma 12) op de relevante reserves en voorzieningen en door inhoudelijk meer in te gaan op de toekomstige ontwikkeling van de vermogenspositie wint de begroting aan informatiewaarde (zelfde opmerking als VDO 2016).

De stuurinformatie op tactisch en operationeel niveau is gemiddeld goed. Conform het BBV dient in de begroting inzicht te geven in de stand en het verloop van de reserves en voorzieningen. Brunssum heeft in de bijlagen een meerjarig overzicht opgenomen van de reserves en voorzieningen. Er ontbreekt inzicht in de onttrekkingen en toevoegingen per reserve en voorziening voor de jaren 2021 tot en met 2023. Brunssum voldoet aan de financiële verordening 2019. Deze verordening gaat in op de vorming en besteding van reserves en voorzieningen. Verder bepaalt de verordening dat een voorstel om een bestemmingsreserve voor een investeringsvoornemen te vormen het doel, de voeding, de maximale hoogte en de maximale looptijd van de reserve aangeeft. Als die investering binnen die maximale looptijd niet plaatsvindt, vervalt de reserve en valt het bedrag vrij ten gunste van de algemene reserve. In artikel 11 staat ook dat er geen toerekening van rente over reserves en voorzieningen plaatsvindt

Reserves en voorzieningen 2016-2023

Na de regelgeving en de toepassing ervan kijken we nu naar de praktijk, met om te beginnen de stand van de reserves en voorzieningen in de periode 2015-2023. Daarvoor staan hieronder de tabellen 3.2.1 en 3.2.2. In de eerste tabel staan de realisatiecijfers met betrekking tot de reserves en voorzieningen uit de jaarstukken 2016-2019. Dit zijn steeds cijfers per 31 december van het vermelde jaar, vóór de resultaatbestemming. Dat wil zeggen dat de resultaten nog niet aan reserves zijn toegevoegd of onttrokken en dus nog niet zijn meegeteld in de standen.

Tabel 3.2.1 Terugblik reserves en voorzieningen 2015-2019, stand per 31-12 (bedragen * € 1.000)

Jaar	R2015	R2016	R2017	R2018	R2019
Algemene reserve	7.442	7.905	6.997	17.571	12.000
AR vrij besteedbaar					16.374
Bestemmingsreserves	50.299*	50.888	49.104	35.294	24.338
Gerealiseerd resultaat	4.438	2.360	3.162	6.879	1.962
Voorzieningen**	6.053	5.793	3.714	5.207	4.369
Totaal	68.232	66.946	62.977	64.951	59.043

*stand per 1-1-2016 volgens jaarrekening 2016 (aangepast i.v.m. reservenota 2016)

** voorzieningen exclusief GREX en dub. debiteuren die op de activa in mindering worden gebracht

De algemene reserve is in 2016 per saldo toegenomen met € 0,5 miljoen door de storting van het rekeningssaldo 2015 en de onttrekkingen voor het werkkapitaal van de Oostflank, verbouwing van de Raadzaal, knelpunten van de verenigingen en Palet. De afname in 2017 is het gevolg van onttrekking van het begrotingstekort. In 2018 en 2019 is de vrijval van de belegde Essentreserve gestort in beide jaren (€ 11 miljoen). In totaal in 2019 bijna € 13 miljoen onttrokken en ruim € 23 miljoen gestort. In de jaarrekening 2019 is de algemene reserve gesplitst conform de nota reserves en voorzieningen 2019. De AR weerstandsvermogen en vrij besteedbaar bedraagt respectievelijk € 12 miljoen en € 16,374 miljoen.

De bestemmingsreserves zijn onderverdeeld in de zgn. vrij aanwendbare reserves en de reserves ter dekking van kapitaallasten die tot en met 2017 steeds schommelen rond de € 40 en € 10 miljoen. De vrij aanwendbare bestemmingsreserve dalen door de onttrekking c.q. vrijval van € 11 miljoen aan de belegde Essentreserve in 2018 en 2019 van € 25 miljoen naar € 12 miljoen. De reserve kapitaallasten is toegenomen door de storting van ruim € 2 miljoen in 2019 voor de Maatschappelijke voorziening Treebeek.

De voorzieningen bestaan uit onderhoudsvoorzieningen, voorzieningen ter egalisering van kosten en voor toekomstige vervangingsinvesteringen. Per saldo is in 2017 meer dan € 2 miljoen onttrokken aan de voorzieningen ter egalisering van de kosten. De toename in 2018 is het gevolg van aanvulling van de onderhoudsvoorzieningen.

Informatie over reserves en voorzieningen in de begroting 2020

Informatie over reserves is te vinden op het taakveld reserves in programma 12. Het gaat daarbij om de mutaties reserves per programma en in de financiële begroting. Op bladzijde 147-150 is het verloop van reserves en voorzieningen van 1 januari 2020 tot en met 31 december 2020 opgenomen met per jaar de toevoegingen, de dotatie van rente bij de reserves voor de afdekking van kapitaallasten en de onttrekkingen en de eindstand. Tevens is vermeld welke reserves nieuw zijn gevormd in het betreffende jaar. Vanaf 2021 is de eindstand opgenomen van het desbetreffende jaar.

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

Tabel 3.2.2 Reserves en voorzieningen 2020-2023, stand per 1-1 (bedragen * € 1.000)

Jaar	B2020	B2021	B2022	B2023
Algemene reserve	24.059	19.218	17.838	17.246
Bestemmingsreserves	28.708	28.433	28.241	28.051
Voorzieningen	4.510	3.535	3.107	2.983
Totaal	57.277	51.186	49.186	48.280

De stand van de algemene reserve en bestemmingsreserves in 2020 is door de concept jaarrekening 2019 achterhaald. Dat is met name toe te schrijven aan het feit dat in december 2019 de nota reserves en voorzieningen is vastgesteld. Daarbij is besloten bestemmingsreserves op te heffen en de restanten over te hevelen naar de algemene reserve.

De daling van de algemene reserve in 2020 met € 4,8 miljoen is het gevolg van de onttrekking van de begrotingstekorten in 2019 en de 1^e berap 2019 in totaal € 3,3, miljoen en € 1,5 miljoen overhevelingen van 2019 naar 2020. Dat geldt ook voor 2021, 2022 en 2023.

Ten aanzien van de vrij aanwendbare bestemmingsreserves zijn de stortingen en verminderingen voor het jaar 2020 vermeld. Meerjarig zijn de mutaties verwerkt maar niet afzonderlijk zichtbaar in het overzicht van reserves en voorzieningen. De onttrekkingen en stortingen aan de reserve kapitaallasten zijn meerjarig bekend.

Aan de voorzieningen zijn de jaarlijkse stortingen en onttrekkingen meerjarig doorberekend.

3.3. Analyse stuurinformatie

Conclusie

De informatie om te sturen op strategische, tactisch en operationeel niveau is gemiddeld goed. Brunssum beschikt hiermee over belangrijke instrumenten om financieel in control te zijn. Dit betekent dat ook de raad, het college en de organisatie voldoende instrumenten hebben om het beleid daar waar nodig bij te sturen. 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 de volgende aanbevelingen

- wij hebben op dit moment geen specifieke aanbevelingen. Alle aanbevelingen die wij hebben, hebben wij opgenomen in de paragrafen 3.1 en 3.2 en in de paragrafen van hoofdstuk 4.

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 de 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 beleidsstukken. Het komt ook voor dat gemeenten de paragrafen uit de begroting een kaderstellende functie laten vervullen. Dit alles omschrijven we als informatievoorziening op strategisch niveau.

Voor het bereiken van doelstellingen is informatievoorziening op tactisch niveau nodig. Zo kan de gemeente beslissingen nemen, die betrekking hebben op het toewijzen van middelen, vaststellen van procedures, budgetten en de beoordeling ervan. De informatiebehoefte wordt bepaald door de informatie

die nodig is om doelstellingen haalbaar te maken. Dat gebeurt doorgaans met verordeningen, paragrafen en programma's.

Om uiteindelijk de juiste beslissingen te kunnen nemen, of om bijsturing te kunnen geven, zijn vaak meer gedetailleerde gegevens nodig. Kwaliteit en tijdigheid van deze informatie zijn belangrijk en moeten afgestemd zijn op de informatie die nodig is om de juiste beslissingen te kunnen nemen in lijn met de doelstellingen van de programmabegroting. Dit is informatievoorziening op operationeel niveau.

In ons onderzoek gaat de aandacht met name uit, naar de 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 de stuurinformatie voor Brunssum samengevat. Meer details over onze beoordeling zijn te vinden in paragraaf 3.1, 3.2 en de zeven paragrafen van hoofdstuk 4.

Tabel 3.3.1 Resultaten onderzoek stuurinformatie begroting 2020

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

De gewogen totaalbeoordeling van de stuurinformatie voor de negen onderdelen hebben we aan het begin van deze paragraaf vermeld:

- op strategische 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 respectievelijk zeven keer goed en twee keer voldoende gegeven. De tactische stuurinformatie scoort negen keer goed. Bij de operationele informatie is deze zeven keer goed en twee keer voldoende. De scores worden bepaald door de volledigheid en begrijpelijkheid van de informatie in de begroting 2020 met betrekking tot het beoordeelde onderdeel. In het algemeen vinden we dat de aanwezigheid van cijfermatige informatie en informatie over andere periodes en organisaties de operationele stuurinformatie versterkt. Het gewogen gemiddelde van de negen scores is genoeg voor de score goed.

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

Samenvattend vinden we dat de raad van Brunssum 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;
- steeds moet worden afgewogen welke informatie wel en welke niet (meer) moet worden gegeven;
- moet worden gelet op de actualiteit van visiedocumenten, kadernota's e.d.

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 Brunssum.

De termijnbepalingen uit de Gemeentewet past Brunssum goed toe.

Ook de toepassing van het BBV beoordelen we als gemiddeld goed. We constateren wel enkele afwijkingen van de regels, maar deze zijn veelal van minder belang.

Brunssum heeft drie verordeningen op basis van de artikelen 212, 213 en 213a Gemeentewet. De financiële verordening 212 is op 11 maart 2019 door de raad vastgesteld. Voor de raad is dit de financiële verordening, waarmee hij de kaders voor het financieel beleid en beheer stelt. De controleverordening 213 is op 28 oktober 2003 door de raad vastgesteld.

Op basis van de verordening 213a Gemeentewet van 3 februari 2004 zijn twee onderzoeken naar doelmatigheid en doeltreffendheid uitgevoerd.

De raad heeft een rekenkamercommissie ingesteld, bestaande uit drie raadsleden en een externe lid zijnde de voorzitter. In de periode 2016-2019 heeft de Rekenkamercommissie Brunssum 5 onderzoeken uitgebracht.

Op basis van onze analyse de volgende aanbeveling

- actualiseer de controleverordening 213 en 213a Gemeentewet.

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 2020 en de jaarstukken 2018 aan ons als toezichthouder heeft gehouden. De jaarstukken 2018 zijn op 25 juni 2019 door de raad vastgesteld en de gemeente heeft deze op 2 juli 2019 aan de Provincie gestuurd. De raad heeft de begroting 2020 op 12 november 2019 vastgesteld en op 13 november 2019 heeft de gemeente de begroting 2020 c.a. naar de Provincie gestuurd. De gemeente heeft daarmee voldaan aan de termijnbepalingen in het kader van de bepaling van de toezichtvorm voor de begroting 2020.

Termijnen Beoordeling: goed
--

BBV

Het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) beschrijft aan welke uitgangspunten en kwaliteitseisen de planning- en controlproducten van Brunssum 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 2020 van Brunssum 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 2020 van Brunssum wel zijn opgenomen, maar ergens anders staan dan het BBV voorschrijft. We hebben de volgende afwijkingen vastgesteld:

- artikel 6, lid 1 De begroting bestaat ten minste uit:
 - a. de beleidsbegroting;
 - b. de financiële begroting.Brunssum maakt geen onderverdeling in de begroting zoals voorgeschreven is in artikel 6, lid 1. De indeling van Brunssum bestaat uit een inleiding, kerngegevens en geeft het algemeen financieel beeld bestaande uit een programmaoverzicht, taakveld overzicht en een overzicht van baten en lasten van de jaren 2018-2023. Daarna volgen 12 programma's, de 7 verplichte paragrafen en 8 bijlagen;
- artikel 8, lid 1, onder b, het programmaplan bevat een overzicht van de algemene dekkingsmiddelen. De algemene dekkingsmiddelen zijn voor de jaren 2020-2023 te vinden in programma 12 met verwijzing naar het onderdeel algemeen financieel beleid. artikel 8, lid 1, onder c, het programmaplan bevat een overzicht van de kosten van overhead. Brunssum geeft in programma 12 voor de begroting 2020 resp.de meerjarenraming 2020-2023 de baten en lasten en het resultaat van alle door het BBV voorgeschreven taakvelden. Dat geldt ook voor taakveld 0.4, Overhead.
- artikel 8, lid 1, onder d, het programmaplan bevat het bedrag voor de heffing voor de vennootschapsbelasting. Ook het taakveld Vennootschapsbelasting is in programma 12 opgenomen.
- artikel 8, lid 1, onder e, het programmaplan bevat het bedrag voor onvoorzien. Nergens in de begroting 2020 is iets te lezen over een raming voor de post onvoorzien. Brunssum heeft wel een post onvoorzien van € 75.000 opgenomen volgens ambtelijke informatie. Op basis van dit artikel moet elke gemeente een raming voor de post onvoorzien hebben. Deze raming moet afgestemd zijn op het beleid van de gemeente met betrekking tot dekking van lasten uit de post onvoorzien, de ervaringen ermee en de risico's, waardoor een beroep op onvoorzien aan de orde kan komen;
- artikel 20, lid 2, onder a, in de uiteenzetting van de financiële positie en de toelichting moet afzonderlijk aandacht worden besteed aan de jaarlijks terugkerende arbeidskosten gerelateerde verplichtingen van vergelijkbaar volume. In de begroting 2020 is hier geen informatie over opgenomen. Op basis van artikel 22, lid 2, is deze bepaling ook voor de meerjarenraming van toepassing. Ook voor de meerjarenraming ontbreekt deze informatie.

Zoals al geschreven zijn we bij deze inventarisatie van afwijkingen erg op de letter gaan controleren. Wij tillen echter in de regel niet zwaar aan een andere plaats voor bepaalde informatie. Daarom zijn wij ondanks de geconstateerde afwijkingen van oordeel dat in de begroting 2020 van Brunssum het BBV goed wordt gevolgd en toegepast.

BBV Beoordeling: goed
--

Naast de algemeen geldende kaders die gesteld zijn in de Gemeentewet en het BBV, heeft de gemeente specifieke kaders gesteld in de verordeningen 212, 213 en 213a.

Financiële verordening ex artikel 212 Gemeentewet

De raad heeft op 11 maart 2019 de financiële verordening vastgesteld en de verordening 26 april 2016 ingetrokken. In deze verordening geeft de raad de uitgangspunten voor het financieel beleid, het financieel beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie. Deze uitgangspunten zijn van strategisch belang voor de financiële huishouding van de gemeente. Een belangrijk aandachtspunt van het financiële beheer is de administratieve organisatie en de interne controle.

Het is van belang dat de gemeente handelt conform haar eigen regelgeving. De gemeente heeft bij de jaarrekening 2016, 2017 en 2018 voor de financiële rechtmatigheid een goedkeurende controleverklaring gekregen. Dit zegt iets over de tactische en operationele bedrijfsvoering. De gemeente heeft een beheersingsmechanisme waarmee naleving van alle relevante Wet- en regelgeving (en daarmee dus het rechtmatig handelen) in belangrijke mate is gewaarborgd.

Controleverordening ex artikel 213 Gemeentewet

De controleverordening van de gemeente Brunssum is op 28 oktober 2003 door de raad vastgesteld. Met deze verordening heeft de raad de regels vastgelegd voor de controle **op het** financieel beheer en op de inrichting van de financiële organisatie. In het kader van de controle stelt de raad het programma van eisen vast. Met het programma van eisen geeft de raad de accountant de toetsingscriteria voor zijn controle op de rechtmatigheid. We hebben de toepassing van de controleverordening niet beoordeeld, maar we zijn in het accountantsverslag 2018 nergens opmerkingen tegengekomen dat er problemen zijn met de uitvoering van de controleverordening. Brunssum heeft voor de jaarrekeningen 2016-2018 een goedkeurende controleverklaring ontvangen voor zowel het aspect getrouwheid als de financiële rechtmatigheid.

Wij adviseren de controleverordening te actualiseren en ter vaststelling voor te leggen aan de raad.

Verordening op doelmatigheid en doeltreffendheid ex artikel 213a Gemeentewet

Op 3 februari 2004 heeft de raad de verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid vastgesteld. Met deze verordening geeft de raad de kaders aan voor periodieke onderzoeken naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door het college gevoerde beleid en beheer.

In de praktijk hebben de afgelopen twee jaar geen onderzoeken plaatsgevonden. In de jaarrekeningen 2017 t/m 2019 zijn geen onderzoeken vermeld.

Wij adviseren de controleverordening te actualiseren en ter vaststelling voor te leggen aan de raad.

Rekenkamercommissie Brunssum

De Rekenkamercommissie Brunssum bestaat sinds 2006 en bestaat uit drie raadsleden en één extern lid als voorzitter. De commissie heeft als taak de raad te ondersteunen bij het uitvoeren van zijn controlerende taak.

Sinds 2016 heeft de commissie de volgende onderzoeken bij de gemeente Brunssum uitgevoerd.

- Quik scan digitale veiligheid 2016;
- Onderzoeksrapport controle inkoop gemeente Brunssum 2017;
- Rekenkamerbrief Onderzoek arbeidsverhoudingen WOZL 2017;
- Onderzoek grond dossier 2018;
- Feitenreconstructie besluitvorming en correspondentie financiering aanleg Buitenring Parkstad Limburg 2019.

Het budget dat Brunssum jaarlijks voor de Rekenkamercommissie beschikbaar stelt bedraagt nog steeds € 31.000 per jaar.

4. Financieel beleid en beheer

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

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

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

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

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

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

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

Onze bevindingen rondom het financiële beleid en beheer bij Brunssum zijn te vinden in de volgende paragrafen:

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

4.1. Lokale heffingen

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

Conclusie

Kaderstelling voor de lokale heffingen is te vinden in het Coalitieprogramma 2018-2022, de wettelijke kaders en de paragraaf lokale heffingen. Er is geen nota lokale heffingen maar de paragraaf bevat alle informatie die de raad nodig heeft. In de paragraaf wordt veel cijfermatig inzicht geboden; ook in de mate van kostendekkendheid van de rioolheffing en de afvalstoffenheffing. Ook het volgens het BBV verplichte overzicht op hoofdlijnen van de diverse heffingen (belastingen, leges en rechten) is opgenomen.

In het coalitieprogramma 2018-2022 “De burger centraal” is vermeld “dat het belasting- en tarievenbeleid zal er, zeker gezien de grote groep inwoners met een minimuminkomen of minder, op gericht zijn om belastingen en tarieven zo min mogelijk te laten stijgen. Burgers en bedrijven mogen niet door de lokale belastingdruk in financiële problemen komen. Een verantwoord armoede- en kwijtscheldingsbeleid wordt hierop afgestemd”. Actiepunt 54 van het coalitieprogramma luidt dan ook: Belastingen en tarieven zo min mogelijk laten stijgen.

Brunssum blijft met de lastendruk voor de eigenaar net boven het gemiddelde van de Limburgse gemeenten maar voor de huurder ligt de lastendruk onder het gemiddelde van Limburg (gebaseerd op het Belastingoverzicht 2020).

Brunssum voldoet aan de eisen die het BBV stelt. In de financiële verordening zijn geen aanvullende eisen vermeld.

Tot slot is in de paragraaf de lastendruk van de Limburgse gemeenten in de regio Parkstad, volgens het Belastingoverzicht 2019 van de provincie Limburg, opgenomen.

Verder zijn ook de tarieven, indien bekend, van een aantal heffingen voor de jaren 2018-2020 gepresenteerd.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- leg in de paragraaf een relatie met de uitgangspunten uit het coalitieprogramma;
- leg in de paragraaf een concrete relatie met de relevante programma's van de begroting.

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

Brunssum heeft geen aparte nota lokale heffingen waarin de gemeente haar beleid met betrekking tot gemeentelijke belastingen heeft vastgelegd. In de strategische visie Brunssum 2025 die in april 2013 is vastgesteld komt de sociale structuur van Brunssum aan de orde. "De beroepsbevolking in Brunssum is relatief laag opgeleid, leeft vaak van een uitkering en heeft een naar verhouding zwakke gezondheid. Inspanningen op sociaal maatschappelijk gebied, maar ook op economisch terrein zijn van groot belang.

In de verordening 212 van de gemeente Brunssum – vastgesteld 11 maart 2019 – is in artikel 16 ten aanzien van lokale heffingen bepaald dat "bij de begroting en de jaarstukken neemt het college in de paragraaf lokale heffingen in ieder geval de in artikel 10 van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten genoemde verplichte onderdelen op".

In het coalitieprogramma 2018-2022 "De burger centraal" is vermeld "dat het belasting- en tarievenbeleid zal er, zeker gezien de grote groep inwoners met een minimuminkomen of minder, op gericht zijn om belastingen en tarieven zo min mogelijk te laten stijgen. Burgers en bedrijven mogen niet door de lokale belastingdruk in financiële problemen komen. Een verantwoord armoede- en kwijtscheldingsbeleid wordt hierop afgestemd". Actiepunt 54 van het coalitieprogramma luidt dan ook: Belastingen en tarieven zo min mogelijk laten stijgen.

De BsGW (Belastingsamenwerking Gemeenten en Waterschappen Limburg) verzorgt een groot deel van de uitvoering met betrekking tot de lokale heffingen. De zeggenschap over de bepaling van de tarieven etcetera (beleid) blijft de verantwoordelijkheid van de gemeente.

Wij beoordelen de strategische stuurinformatie gemiddeld als goed. De paragraaf kan verder verbeterd worden door in de paragraaf een relatie te leggen met de uitgangspunten uit het coalitieprogramma. Ook door concrete relaties te leggen tussen het beleid in de programma's en de paragraaf lokale heffingen van de begroting.

De paragraaf lokale heffingen geeft allereerst een uiteenzetting van de voorgestelde wijzigingen van de gemeentelijke heffingen die van invloed zijn op de begroting 2020. Vervolgens is onder beleid en tariefstelling een uiteenzetting van het totale pakket van de verschillende belastingen en heffingen opgenomen en de uitgangspunten voor de hoogte van de tarieven. Dit zijn:

1. Voortzetten van gemaakte keuze uit het verleden, onder de voorwaarde dat deze keuzes voldoende aansluiten bij de huidige situatie;
2. Kostendekkende tarieven en leges;
3. Prijsindexering. Lokale heffingen, leges en overige inkomsten, waaronder huren en inkomsten sportaccommodaties worden jaarlijks aangepast voor inflatie. Als basis wordt gebruikt de Nationale consumentenprijsindex (CPI) zoals opgenomen in de meicirculaire 2019;
4. De legestarieven mogen de wettelijk vastgestelde bedragen niet overschrijden;
5. De kosten van de BsGW worden toegerekend aan de verschillende belastingsoorten.

Op tactisch niveau beoordelen wij de stuurinformatie ook gemiddeld als goed. Brunssum voldoet aan de (gewijzigde) eisen die het BBV stelt. Ook aan de nieuwe eisen van het BBV is invulling gegeven. In de financiële verordening heeft Brunssum bepaald dat:

- bij de begroting en de jaarstukken neemt het college in de paragraaf in ieder geval de in artikel 10 van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten genoemde verplichte onderdelen op.

Het verdere beleid voor de lokale lasten wordt per heffing afzonderlijk vermeld. Ook de kostendekkenheid van de leges worden per categorie toegelicht. De inkomsten en de kosten voor de gemeente wordt van de navolgende belasting/heffing in beeld gebracht en toegelicht:

- a. onroerende zaakbelastingen;
- b. afvalstoffenheffing;
- c. rioolheffing;
- d. toeristenbelasting;
- e. hondenbelasting;
- f. precariobelasting;
- g. reclamebelasting;
- h. marktgelden;
- i. begraafrechten;
- j. leges.

In de paragraaf is het verplichte overzicht op basis van artikel 10 lid c BBV opgenomen en wordt inzicht in de lastendruk van de regio Parkstad gegeven. Het kwijtscheldingen beleid geldt alleen voor de afvalstoffenheffing maar niet voor de rioolheffing en OZB.

De stuurinformatie op operationeel niveau beoordelen wij ook gemiddeld als goed. Er wordt in verschillende tabellen cijfermatig inzicht geboden waarbij wordt teruggeblikt naar voorgaande jaren en ook is inzicht gegeven voor het huidige begrotingsjaar en de meerjarenraming. Ook is de lastendruk gepresenteerd waarbij ook vergelijkingen met andere gemeenten in de regio Parkstad zijn gemaakt.

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

Bij de eigenaren komt de lastendruk 2020 in Brunssum op € 787,24 uit. Het Limburgs gemiddelde is € 786,31. De gemeente staat daarmee op plaats 16 (op plaats 1 staat de gemeente met de hoogste lastendruk). Voor de huurders is de lastendruk 2020 in de gemeente Brunssum € 261,32. In Limburg is dat voor 2020 gemiddeld € 332,87. Brunssum staat daarmee op plaats 18.

De lastendruk voor eigenaren ligt in Brunssum in 2020 net boven het Limburgs gemiddelde maar voor huurders ruim eronder.

4.2. Weerstandsvermogen en risicobeheersing

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

Conclusie

Brunssum heeft in december 2013 de Beleidsnota risicomanagement & weerstandsvermogen vastgesteld en die is nog steeds van toepassing. Deze nota zal dit jaar nog geactualiseerd worden volgens ambtelijke mededeling. In de verordening 212 is niet bepaald dat er een nota moet zijn. Brunssum geeft in de paragraaf aan dat de gemeente streeft, in afwijking van de vastgestelde nota (minimale ratio van 1,0), naar een ratio van 1,4 tot 2,0. Dit is ruim voldoende.

Volgens de begroting 2020 is de beschikbare weerstandscapaciteit € 22,6 miljoen en de benodigde weerstandscapaciteit € 4,2 miljoen. Omdat de bestemmingsreserves niet meer meegeteld mogen worden bedraagt de gecorrigeerde beschikbare weerstandscapaciteit € 19.218 /4.2= 4,57.

De uitkomst wordt hiermee een ratio van 4,57. Daarmee blijft de kwalificatie van het weerstandsvermogen uitstekend. Ook is in de paragraaf het meerjarige verloop van het weerstandsvermogen vermeld. Deze blijft ook, zonder het meetellen van de bestemmingsreserves, ruim boven de 2.

Om de risico's in kaart te brengen heeft Brunssum een risicoprofiel opgesteld. Het risicoprofiel is tot stand gekomen door gebruik te maken van een rekenmodel waarmee risico's in kaart kunnen worden gebracht en beoordeeld. Het definiëren van de maatregelen en het inschatten van effecten van deze maatregelen op de gevolgen is ook een onderdeel van de risico-inventarisatie. In totaal zijn 110 risico's in beeld gebracht. De 10 grootste risico's zijn vermeld in de paragraaf. Het grootste risico loopt de gemeente zoals veel gemeenten bij de grondexploitatie, € 4,9 miljoen. Dit risico is toegenomen met € 5 ton. Binnen het sociaal domein zijn de risico's gedaald naar € 1 miljoen (afname met € 1,8 miljoen). Een derde grote post is bedrijfsvoering, met name voor ICT-systemen en veiligheid van archief en financiering miljoen. Tenslotte loopt de gemeente risico's op uitstaande leningen en beleggingen en op lagere algemene uitkeringen (financiering).

De lezer wordt in de paragraaf goed geïnformeerd met actuele cijfers over het weerstandsvermogen. Risicomanagement is een dynamisch proces en behoeft continue aandacht. Toekomstige ontwikkelingen ten aanzien van de weerstandscapaciteit en de risico's vergroten het inzicht. Wij adviseren dan ook hierop in de paragraaf in te gaan.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- ga in de paragraaf in op de toekomstige ontwikkelingen ten aanzien van de weerstandscapaciteit en de risico's;
- verwijst in de paragraaf naar Beleidsnota risicomanagement & 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.

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

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

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

Onderzoek en bevindingen

Zoals we aan het begin van paragraaf 4.1 wat uitgebreider hebben beschreven, bekijken we 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 in de paragraaf aan de orde is, voor de gemeente oplevert;

De geldende regels

In het BBV gaat artikel 11 gaat 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 onderling verhouding tussen de kengetallen in relatie tot de financiële positie.

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.

In artikel 18 van de verordening 212 van de gemeente Brunssum die de raad op 11 maart 2019 heeft vastgesteld is in lid 1 bepaald dat in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing naast de verplichte onderdelen op grond van artikel 11 van het BBV in ieder geval de solvabiliteitsratio wordt opgenomen. In lid 2 is bepaald dat voor het in beeld brengen van de weerstandscapaciteit van de gemeente wordt beoordeeld of de gemeente bij een risicoscenario de schuldverplichtingen in de toekomst kan blijven nakomen zonder dat de uitgaven aan en de investeringen in noodzakelijk publieke voorzieningen in de knel komen. In de verordening 212 is niet bepaald dat er een nota is dus hoeft die ook niet geactualiseerd te worden.

Voor de kaderstelling voor het weerstandsvermogen en risicobeheersing is nog steeds de in december 2013 vastgestelde de Beleidsnota risicomanagement & weerstandsvermogen van toepassing. Deze nota zal dit jaar nog geactualiseerd worden volgens ambtelijke mededeling.

Brunssum streeft met risicomanagement de volgende hoofddoelen na:

- ervoor zorgen dat het optreden van risico's zo weinig mogelijk effect heeft op de uitvoering van het bestaande beleid en voorzieningen;
- het risicobewustzijn van de organisatie stimuleren en vergroten/verankeren in de organisatie;
- inzicht krijgen in de risico's die de gemeente loopt en het beheersen binnen de bestaande processen;
- het in kaart brengen van de risicokosten/de kosten van de beheersmaatregelen;
- het bepalen van de benodigde weerstandscapaciteit;
- het voldoen aan de verplichting vanuit wet- en regelgeving (BBV).

Verder heeft de gemeente in de nota bepaald dat het weerstandsvermogen minimaal 1,0 moet zijn. Ook is aangegeven welke onderdelen tot de weerstandscapaciteit behoren.

Jaarlijks worden de weerstandscapaciteit en de risico's in de paragraaf van de begroting en jaarrekening geactualiseerd. In de begroting 2020 is verslag gedaan van de resultaten van de laatste risico-inventarisatie medio 2019. Inmiddels is in de concept jaarrekening 2019 een geactualiseerde risico-inventarisatie opgenomen.

In de paragraaf van de begroting 2020 ontbreekt een verwijzing naar de Beleidsnota risicomanagement & weerstandsvermogen. Er is met name stilgestaan bij de beleidsuitgangspunten, het risicoprofiel en de beschikbare en benodigde weerstandscapaciteit. De gemeente streeft volgens de paragraaf in de begroting 2020 naar een weerstandsvermogen van 1,4 tot 2,0. Volgens de beoordelingstabel die Brunssum hierbij hanteert, is het weerstandsvermogen dan ruim voldoende.

De stuurinformatie op strategisch niveau beoordelen wij als gemiddeld goed. Een verdere verbetering is mogelijk door in de paragraaf te verwijzen naar de Beleidsnota risicomanagement & weerstandsvermogen.

Weerstandscapaciteit

Brunssum maakt in de paragraaf geen onderverdeling in incidentele en structurele weerstandscapaciteit. In de nota is wel onderscheid aangebracht. Tot de incidentele weerstandscapaciteit behoren de algemene reserve, schommelfonds en de vrij besteedbare bestemmingsreserves. Tot de structurele weerstandscapaciteit behoort de onbenutte belastingcapaciteit.

In onderstaande tabel is de omvang van de beschikbare weerstandscapaciteit opgenomen zoals deze door Brunssum is berekend per 1 januari 2020.

Tabel 4.2.1 Berekening beschikbare weerstandscapaciteit volgens Brunssum (bedragen x € 1.000)

Onderdeel	Stand 1 januari 2016
Algemene reserve (vrij besteedbaar)	19.218
Bestemmingsreserves is niet meer toegestaan	3.415
Structurele begrotingsruimte	0
Totale beschikbare weerstandscapaciteit volgens provincie	19.218

De gepresenteerde weerstandscapaciteit heeft een incidenteel karakter. Conform de nota zijn in de berekening van de weerstandscapaciteit de bestemmingsreserves meegenomen waaraan rente wordt toegevoegd. Wij constateren dat hierbij niet alle reserves zijn meegeteld. Brunssum heeft aanvullend toegelicht dat hierbij het voorzichtigheidsprincipe wordt gehanteerd. Vanaf dit jaar mogen de bestemmingsreserves niet meer worden meegeteld in de berekening

Risico's

Om de risico's in kaart te brengen heeft Brunssum een risicoprofiel opgesteld. In de inventarisatie zijn in totaal 110 risico's in beeld gebracht. De 10 grootste risico's zijn weergegeven. Deze loopt de gemeente zoals veel gemeenten bij de grondexploitatie, € 4,9 miljoen. Deze is met € 5 ton gestegen.

Op het sociaal domein zijn de risico's gedaald naar € 1 miljoen (afname met € 1,8 miljoen). Een derde grote post is bedrijfsvoering, met name voor ICT-systemen en veiligheid van archief en financiering miljoen. Tenslotte loopt de gemeente risico's op uitstaande leningen en beleggingen en op lagere algemene uitkeringen (financiering).

In de paragraaf van de begroting 2020 is verslag gedaan van de tien belangrijkste risico's. Hierbij is aangegeven onder welk programma het risico valt: grondexploitatie (GREX), sociaal domein, bedrijfsvoering of financiering. Verder is per risico een korte beschrijving, de kans, het financieel gevolg en de invloed opgenomen. Ook is een relatie gelegd met de programma's in de begroting.

Op basis van de geïnventariseerde risico's wordt een risicosimulatie uitgevoerd. Er komt een bedrag uit dat de benodigde weerstandscapaciteit is. In totaliteit is voor de tien grootste en de overige risico's € 17,3 miljoen weerstandscapaciteit nodig. Aangezien zich niet alle risico's in één keer voordoen, wordt niet het volledige bedrag gereserveerd en komt de benodigde weerstandscapaciteit uit op € 4,2 miljoen in 2020.

Zoals eerder vermeld worden de risico's twee keer per jaar bij de samenstelling van de begroting en jaarrekening geactualiseerd. Bij het opstellen van de jaarrekening is de laatste inventarisatie uitgevoerd waarvan verslag is gedaan in de paragraaf van de jaarrekening 2019. Bij de laatste berekening zijn de bestemmingsreserves niet meer meegeteld.

Weerstandsvermogen

Om te bepalen of het weerstandsvermogen voldoende is wordt er een relatie gelegd tussen de beschikbare en benodigde weerstandscapaciteit. Brunssum hanteert de normtabel die de Universiteit Twente heeft ontwikkeld en een waardering biedt van het berekende ratio. Een ratio van 1,0 tot 1,4 is voldoende.

Brunssum heeft in de paragraaf aangegeven dat de gemeente streeft, in afwijking van de vastgestelde nota (minimale ratio van 1,0), naar een ratio van 1,4 tot 2,0. Dit is ruim voldoende.

Volgens de begroting 2020 is de beschikbare weerstandscapaciteit € 22,6 miljoen en de benodigde weerstandscapaciteit € 4,2 miljoen. Omdat de bestemmingsreserves niet meer meegeteld worden bedraagt de gecorrigeerde beschikbare weerstandscapaciteit $\frac{€ 19.218}{4.2} = 4,57$.

De uitkomst wordt hiermee een ratio van 4,57. Daarmee blijft de kwalificatie van het weerstandsvermogen uitstekend.

Hierbij merkt de gemeente op dat de algemene reserve bijna € 8,2 miljoen hoger is dan bij de berekening t.b.v. de jaarrekening 2018, belangrijke oorzaak is het vrijvallen van de Reserve Belegde Essentgelden ten gunste van de algemene reserve.

Ook is in de paragraaf het meerjarige verloop van het weerstandsvermogen vermeld. Deze blijft ook na het verminderen met de bestemmingsreserves ruim boven de 2.

In de jaarrekening 2019 is de ratio lager door een hogere beschikbare weerstandscapaciteit (€ 5,7 miljoen) en een hogere benodigde weerstandscapaciteit (€ 7,3 miljoen). In het risicoprofiel zijn de gevolgen van het Coronavirus gekwalificeerd op € 9,662 miljoen en de kans ingeschat op 90%. Omdat de maatregelen die Nederland in maart heeft getroffen, zijn de gevolgen voor de gemeente Brunssum nog niet of zeer moeilijk in te schatten. Gedacht wordt daarbij aan hogere kosten bijstand, schuldhelpverlening, kwijtschelding en vervanging personeel bij ziekte, lagere inkomsten Algemene uitkering, gemeentelijke belastingen, legesinkomsten en dividendinkomsten.

De algemene reserve is bijna € 4,3 miljoen hoger dan bij de berekening t.b.v. de begroting 2020.

Belangrijke oorzaak zijn de mutaties uit de Nota Reserves en Voorzieningen 2019 ad € 4,3 miljoen ten gunste van de algemene reserve.

Wat betreft de stuurinformatie op tactisch en operationeel niveau scoort de gemeente gemiddeld goed. De informatie in de paragraaf voldoet aan het BBV en ook aan de aanvullende eisen die zijn gesteld in de financiële verordening. Het college geeft in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing van de begroting en jaarstukken aan: de risico's van materieel belang en een inschatting van de kans dat deze risico's zich voordoen. Hierbij zijn in elk geval de risico's in beeld en geactualiseerd in de paragraaf. Ook is inzicht in de weerstandscapaciteit en in hoeverre schade en verliezen als gevolg van de risico's van materieel belang met de weerstandscapaciteit kunnen worden opgevangen.

De lezer wordt in de paragraaf goed geïnformeerd met actuele cijfers over het weerstandsvermogen. Risicomanagement is een dynamisch proces en behoeft continue aandacht. Toekomstige ontwikkelingen ten aanzien van de weerstandscapaciteit en de risico's vergroten het inzicht. Wij adviseren dan ook hierop in de paragraaf in te gaan. Dat heeft Brunssum in de jaarrekening 2019 gedaan met het toevoegen van de Coronacrisis.

Kengetallen

Brunssum heeft in de paragraaf de vijf financiële kengetallen opgenomen die vanaf de begroting 2020 verplicht zijn gesteld om met name de raad een beter beeld te geven van de financiële positie.

In een tabel is het verloop van de kengetallen berekend voor de jaarrekening 2018, begroting 2019 en begroting 2020. Vervolgens is een algemene toelichting gegeven over de beoordeling van de kengetallen.

Brunssum concludeert op basis van de kengetallen een hoge dus goede solvabiliteit en een lage en dus goede netto schuldquote. De structurele begrotingsruimte is echter beperkt en de belastingdruk is

vergeleken met het landelijk gemiddelde vrij hoog. Van het kengetal grondexploitatie zijn nog onvoldoende vergelijkbare cijfers van andere gemeenten bekend. Elk kengetal is toegelicht.

4.3. Onderhoud kapitaalgoederen

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

Conclusie

Het MIP-OR is actueel en de beheerplannen zijn financieel vertaald in de begroting en daarom is de strategische stuurinformatie gemiddeld goed. Ook voldoet de paragraaf aan het bepaalde in de verordening 212 en het BBV. De benodigde budgetten – zowel voor het begrotingsjaar als voor de meerjarenraming worden goed gemonitord en indien nodig bijgesteld.

Op basis van onze analyse de volgende aanbeveling

- vermeld in de paragraaf c.q. begroting of er al dan niet achterstallig onderhoud is.

Waarom onderzoek naar onderhoud kapitaalgoederen?

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

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

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

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

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

Met het onderhouden van kapitaalgoederen zijn forse bedragen gemoeid die structureel ten laste van de gemeentelijke begroting komen. Een zo volledig mogelijk overzicht én onderbouwing van deze kosten zijn daarom van groot belang voor een goed inzicht in de financiële positie. Lasten van instandhouding (onderhoud en vervanging) moeten realistisch zijn geraamd, conform beheerplannen. Verschuiven van

lasten naar de toekomst is geen echte oplossing van een financieel probleem en moet daarom worden voorkomen. Kwalitatief goede beheerplannen zijn daarom belangrijk.

Onderzoek en bevindingen

In ons onderzoek kijken we of in het coalitieakkoord is ingegaan op kapitaalgoederen. Daarnaast kijken we in hoeverre plannen actueel zijn en of de exploitatielasten ook zijn doorvertaald naar de begroting en meerjarenraming. Verder toetsen wij of de stuurinformatie uit de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen voldoet aan het BBV en of de financiële verordening is nageleefd voor wat betreft het onderdeel kapitaalgoederen.

Het beheer en de instandhouding van de openbare ruimte en de boven- en de ondergrondse infrastructuur behoren tot de kerntaken van de lokale overheid.

In het coalitieakkoord 2018-2011 'De burger centraal' is vermeld dat het uitgangspunt van het gemeentebestuur moet zijn, dat de burger in al zijn facetten centraal staat en uitgangspunt moet zijn van het beleid. Dit betekent niet, dat het bestuur bij elke om te leggen stoeptegel een werkgroep van burgers instelt. Het betekent wel, dat je hen vraagt mee te denken over bijvoorbeeld de herinrichting van wijken. Bij grote infrastructurele werken is dat gebruikelijk. Dat kan echter ook bij andere herstructureringsprocessen en op momenten als de burgers bijvoorbeeld problemen ervaren, die moeten worden opgelost.

Artikel 12 BBV

1. De paragraaf betreffende het onderhoud van kapitaalgoederen bevat ten minste de volgende kapitaalgoederen:
 - a. wegen;
 - b. riolering;
 - c. water;
 - d. groen;
 - e. gebouwen.
2. Van de kapitaalgoederen, bedoeld in het eerste lid, wordt aangegeven:
 - a. het beleidskader;
 - b. de uit het beleidskader voortvloeiende financiële consequenties;
 - c. de vertaling van de financiële consequenties in de begroting.

Verordening 212

In de vigerende verordening 212 Brunssum 2019 is in artikel 19 in lid 1 bepaald dat het college in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen naast de verplichte onderdelen op grond van artikel 12 van het BBV in ieder geval op:

- a. de voortgang van het geplande onderhoud;
 - b. de omvang van het achterstallig onderhoud.
2. Het college biedt de raad eens in de 4 jaar een meerjarig investeringsplan (MIP openbare ruimte) aan. Het plan geeft onder andere de financiële kaders weer voor investering in de openbare ruimte. De raad stelt het plan vast.
 3. Het college biedt de raad eens in de 4 jaar een onderhoudsplan openbare ruimte/wegenbeheersplan aan. Het plan geeft onder andere het kader weer voor het beoogde onderhoudsniveau, de planning van

het onderhoud en de kosten van het onderhoud voor het openbaar groen, water, wegen, kunstwerken en straatmeubilair. De raad stelt het plan vast.

4. Het college biedt de raad eens in de 4 jaar een onderhoudsplan riolering (GRP) aan. Het plan geeft het kader weer voor het beoogde onderhoudsniveau, de planning van het onderhoud, de uitbreiding van de riolering en de kosten van het onderhoud en de eventuele uitbreidingen. De raad stelt het plan vast.

5. Het college biedt de raad eens in de 4 jaar een onderhoudsplan gebouwen aan. Het plan bevat voorstellen voor het te plegen onderhoud en de bijhorende kosten aan de gemeentelijke gebouwen. De raad stelt het plan vast.

Onderstaand worden de beschikbare plannen van de kapitaalgoederen separaat toegelicht.

Meerjaren investerings Plan (MIP) Openbare ruimte 2018-2021

Het MIP-OR 2018-2021 - dat is opgesteld door Ducot Engineering & Advies B.V. - geeft inzicht in de integrale benadering van de instandhouding van de kapitaalgoederen. De gemeenteraad heeft voor de vijf beleidsvelden nl. verkeersveiligheid, openbare verlichting, wegbeheer, rioolbeheer en groenbeheer het beleid bepaald. Het MIP 2018-2021 heeft als belangrijkste uitgangspunt dat het beheer is gericht op het vasthouden van het vastgestelde kwaliteitsniveau op B niveau. Bezuinigingen in de periode 2011-2016 hebben ertoe geleid dat het kwaliteitsniveau B onder druk is komen te staan. Ten tijde van het vaststellen van het MIP in november 2017 bevond de beeldkwaliteit zich aan de onderkant van niveau B.

Wegen

Het in 2010 vastgestelde Beleidsplan wegbeheer is nog steeds van kracht en is vertaald in het MIP 2018-2021. In het MIP-OR wordt uitvoerig beschreven welke budgetten in de periode 2013-2015 beschikbaar waren. Een en ander is ook beschreven in het VDO 2016. Het advies van Ducot Engineering & advies luidt: "Zet budget in om de wegen te beheren op kwaliteitsniveau B. Dat komt ten goede aan de verkeersveiligheid en is kostenefficiënt. Bij een lager niveau treedt kapitaalvernietiging op, doordat de levensduur van de wegen sterk terugloopt".

Volgens de begroting 2020-2023 is voor onderhoud wegen jaarlijks € 565.000 voor 2020 en daarna € 566.000 beschikbaar.

In de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen is allereerst het grootschalig onderhoud beschreven en daarna het regulier onderhoud wegen en trottoirs voor de komende jaren. Op bladzijde 101 is vermeld dat € 1.380.000 beschikbaar is voor wegbeheer volgens het MIP-OR 2020.

Over achterstallig onderhoud is niets vermeld omdat er geen achterstallig onderhoud is volgens ambtelijke mededeling.

Openbare verlichting

In het MIP-OR 2011-2014 was het vervangen van lichtmasten en armaturen een belangrijk punt. Bij aanvang van het MIP in 2011 was een achterstand in de vervanging met een omvang van € 171.200. Gedurende de looptijd van het MIP-OR 2011-2014 was begroot dat die omvang zou groeien tot € 280.000 in 2014. In 2016 (bij het opstellen van het MIP-OR 2018-2021) is de achterstand € 450.000. Blz. 12 MIP 2018-2021: Daarnaast bestaat de mogelijkheid om middelen in het zetten uit Palet (Parkstad Limburg Energie Transitie) Er kunnen 2000 LED-modules worden ingebouwd in bestaande armaturen. De besparingen die daaruit voortvloeien, dragen ertoe bij dat het budget voor de openbare verlichting tot

2021 bijna toereikend is. Zonder deze middelen is met het huidig vervangingsbudget de achterstand in 2021 € 200.000. Door deze inzet uit Palet is de achterstand in 2021 vrijwel nihil.

In de begroting 2020 is een bedrag van € 589.000 opgenomen voor openbare straatverlichting en verkeerszuilen/verkeerlichten en de salarislasten Verkeer en vervoer.

Verbreed Gemeentelijk Rioleringsplan (vGRP)

In het MIP-OR 2018-2021 wordt het areaal en de problematiek van de verdroging en klimaatverandering beschreven waardoor er de opgave ligt om het watersysteem robuust vorm te geven. Dat betekent dat riolering, openbare ruimte en oppervlaktewater in staat moeten zijn om de extremer wordende weersomstandigheden (met meer en heviger regenval) aan te kunnen.

In 2019 is het vGRP opnieuw geactualiseerd in samenwerking met de Parkstad gemeenten. Dit zgn. Watertakenplan 2020-2024 zal volgens ambtelijke informatie niet eind 2019 maar in het voorjaar 2020 aangeboden worden aan de raad.

In de paragraaf kapitaalgoederen wordt verder aandacht besteed aan de uitvoering van verschillende projecten. Voor Rioolbeheer is € 1.481.000 beschikbaar. Ook wordt ingegaan op het Watertakenplan 2020-2024 dat al financieel vertaald is in de begroting 2020. In datzelfde samenwerkingsverband van de Parkstadgemeenten zijn berekeningen gemaakt van de wateroverlast als gevolg van extreme regenbuien maar ook wat de grondwaterstand bij extreme droogte is. Ook is er een hittekaart gemaakt waar zich bij extreem warm weer de warmste plakken bevinden.

Openbaar groen

Het MIP-OR 2018-2021 gaat uit van een onderhoudsniveau kwaliteit B. Dit houdt in dat het totale plantsoen op het vastgestelde niveau wordt onderhouden, waarbij alleen van mechanische onkruidbestrijding gebruik wordt gemaakt. Tevens wordt de noodzakelijke herinrichting, omvorming en vervanging uitgevoerd.

Het advies van Ducot Engineering luidt "Brunssum is trots op haar groen. In de strategische visie wordt een hoge ambitie uitgesproken. Om deze ambitie waar te maken, moet het groen op minimaal B worden onderhouden. Omvorming van plantsoenen is geen effectief middel om met minder budget het gewenste niveau te blijven leveren. Dit leidt bovendien tot minder werk voor mensen met een achterstand op de arbeidsmarkt. Het advies is om niet om te vormen.

Gebouwen

In het MIP-OR wordt geen aandacht geschonken aan het onderhoud gebouwen.

In de paragraaf is vermeld dat de beleidsmatige basis voor het gebouwenbeheer het Meerjarig Onderhouds Programma (MJOP) gemeentelijke gebouwen wordt. Dit plan zal aanhaken aan de hand van de eveneens in 2019 vast te stellen Nota Integraal Accommodatiebeleid. Financieel is het gebouwenbeheer al geaccordeerd via de reguliere begroting.

Het uitgangspunt bij het onderhoud van de gemeentelijke gebouwen is dat zij moeten voldoen aan de hedendaagse eisen. Ieder jaar vindt een inspectie plaats om te beoordelen of dat niveau nog steeds wordt gehaald. Tot slot is in de paragraaf een specificatie gegeven waaruit blijkt dat het vereiste onderhoud in 2020 € 1.319.121 kost.

In december 2019 is de bovenvermelde nota door de raad vastgesteld. Daarin is het Meerjarig Onderhouds Programma gemeentelijke gebouwen nog niet opgenomen. Wel is in het Plan van Aanpak met betrekking tot het vastgoedmanagement van de gemeentelijke vastgoedportefeuille vermeld dat MJOP's noodzakelijk zijn en dat het opstellen voor alle panden tijd kost.

Conclusie

De beheerplannen en het MIP-OR 2018-2021 zijn actueel (gebouwen en GRP nog niet vastgesteld maar wel financieel vertaald in de begroting 2020) daarom is de strategische stuurinformatie goed. De gemeenteraad heeft voor de vijf beleidsvelden nl. verkeersveiligheid, openbare verlichting, wegbeheer, rioolbeheer en groenbeheer het beleid bepaald. Het MIP 2018-2021 heeft als belangrijkste uitgangspunt dat het beheer is gericht op het vasthouden van het vastgestelde kwaliteitsniveau op B niveau. De benodigde budgetten zowel voor het begrotingsjaar als voor de meerjarenraming worden goed gemonitord en indien nodig bijgesteld is uit ambtelijke informatie gebleken. Ook wordt voldaan aan de bepalingen zoals die in de verordening 212 Brunssum 2019 zijn opgenomen en het BBV.

Brunssum scoort daarom op tactisch en operationele niveau gemiddeld goed.

4.4. Financiering

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

Conclusie

Het treasurystatuut van Brunssum is in januari 2020 geactualiseerd. In het raadsvoorstel is de actuele wet- en regelgeving vermeld waarmee bij het opstellen rekening is gehouden, zoals de bepalingen van de Gemeentewet, het BBV, de financiële verordening 212 Brunssum 2019, de Wet fido en de Regeling schatkistbankieren decentrale overheden. Bij de uitvoering van het huidige treasurybeleid wordt natuurlijk wel al rekening gehouden met deze wettelijk verplichting. Er vindt geen beleidswijziging plaats.

Brunssum voldoet aan de bepalingen van het BBV en de eigen regels van de financiële verordening en scoort op strategisch niveau gemiddeld goed. Ook geeft Brunssum duidelijke uiteenzettingen over haar werkwijze daarom beoordelen wij de stuurinformatie op tactisch niveau gemiddeld goed. Omdat Brunssum alle cijfers die tot het onderdeel financiering horen opneemt in de paragraaf beoordelen wij het operationeel niveau van de stuurinformatie met de aanduiding gemiddeld goed.

Op basis van onze analyse de volgende aanbeveling

- wij hebben op dit moment geen aanbevelingen.

Waarom onderzoek naar financiering?

Bij financiering gaat het om de vraag hoe de gemeente zo adequaat mogelijk omgaat met de financieringsbehoefte en hoe daarin zo goed mogelijk kan worden voorzien. Hiervoor gelden niet alleen wettelijke kaders en regels, zoals vastgelegd in onder andere de wet Financiering Decentrale Overheden en Regeling Uitzettingen Derivaten Decentrale Overheden, maar ook interne richtlijnen zoals vastgelegd in een Treasurystatuut.

Oftewel: hoe staat het met de gemeentelijke financieringsportefeuille? Deze moet adequaat worden beheerd om (ermee verbonden) kosten en risico's te beperken.

Onderzoek en bevindingen

De geldende regels

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

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

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

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

In de Notitie rente geeft de commissie ook aan dat de paragraaf inzicht moet geven in (...) de wijze waarop rente aan investeringen, grondexploitaties en taakvelden wordt toegerekend. De rentekosten moeten via een renteomslag aan de desbetreffende taakvelden worden toegerekend. Omdat onderlinge vergelijking het uitgangspunt is voor de aanpassingen van het BBV heeft de Commissie dit in een stellige uitspraak vastgelegd. Om de rentelasten van externe financiering, het renteresultaat en een rentetoerekening goed duidelijk te maken, heeft de commissie een renteschema in de notitie opgenomen en gemeenten aanbevolen deze in de paragraaf op te nemen. Brunssum heeft dit schema opgenomen en komt uit op een omslagrentepercentage van 0,64%; dit is afgerond naar 1%. In de begroting 2020 is rekening gehouden met een rentepercentage van 1%.

Artikel 212 van de Gemeentewet bepaalt dat in de financiële verordening wordt ingegaan op de financieringsfunctie. In artikel 17 van de financiële verordening gemeente Brunssum 2019 is bepaald dat het college in de paragraaf financiering bij de begroting en de jaarstukken naast de verplichte onderdelen op grond van artikel 13 van het BBV in ieder geval opneemt:

- a. de schulden met een looptijd korter dan een jaar en het verschuldigde rentepercentage;
- b. de schulden met een looptijd langer dan een jaar en het verschuldigde rentepercentage;
- c. de liquiditeitsplanning en de financieringsbehoefte voor de komende vier jaar;
- d. de rentevisie voor de komende vier jaar.

Het in november 2010 vastgestelde Treasurystatuut was nog steeds van kracht maar niet meer actueel. In het VDO-rapport 2016 is al vermeld dat de landelijke bepalingen over het schatkistbankieren, die in 2013 van kracht zijn geworden, nog niet hun vertaling naar het treasurystatuut hebben gekregen. In de raadsvergadering van januari 2020 is het Treasurystatuut 2020 vastgesteld. In het raadsvoorstel is de actuele wet- en regelgeving vermeld waarmee bij het opstellen dan ook rekening is gehouden, zoals de bepalingen van de Gemeentewet, het BBV, de financiële verordening 212 Brunssum 2019, de Wet Fido en de Regeling schatkistbankieren decentrale overheden. Bij de uitvoering van het huidige treasurybeleid wordt natuurlijk wel al rekening gehouden met deze wettelijk verplichting. Er vindt geen beleidswijziging plaats.

De informatie in de paragraaf Financiering in de begroting 2020

De paragraaf opent met de beleidsuitgangspunten. Doel is het optimaliseren van de renteresultaten binnen de kaders van de Wet Fido, respectievelijk de limieten en richtlijnen van het Treasurystatuut. Uitgangspunt is hierbij dat sprake is van gemeente brede financiering om zo optimaal mogelijk de afstemming tussen liquide middelen en aan te trekken leningen te garanderen. Dit geschiedt door consolidatie van de kortlopende schulden door een langlopende lening op het moment dat de kasgeldlimiet structureel wordt overschreden.

Onder het onderwerp risicobeheer komen de uitzettingen en de kredietrisico's op verstrekte gelden aan de orde.

Ook wordt in de paragraaf een uiteenzetting gegeven over de kort- en langlopende leningen die Brunssum heeft afgesloten. In de periode 2020-2023 verwacht Brunssum geen nieuwe leningen te moeten aantrekken wel is de reguliere aflossing gepland van € 808.000. De restant schuld wordt op 31 december 2023 op € 4,15 miljoen geraamd.

Ten aanzien van het verplicht schatkistbankieren is vermeld dat dit vanaf 2013 verplicht is en beschreven dat 0,75% van het begrotingstotaal wordt vrijgelaten. Voor 2020 is dat € 779.963. Tot slot wordt de rentevergoeding - de daggeldrente - vermeld die momenteel 0% is.

Bij de toetsing aan de wet Fido van de kasgeldlimiet zijn de vier kwartalen van 2020 vermeld en zijn geen overschrijdingen te zien. Echter hier moet het 3^e en 4^e kwartaal 2018 en het 1^e en 2^e kwartaal van 2019 vermeld worden. De renterisiconorm wordt ook niet overschreden in 2020.

De paragraaf bevat informatie over het EMU-saldo. Volgens artikel 20, lid 1 onder c van het BBV moet in de uiteenzetting over de financiële positie het EMU-saldo van het vorig begrotingsjaar, het begrotingsjaar en het jaar na het begrotingsjaar gepresenteerd. En op basis van artikel 23 onder d van het BBV moet het EMU-saldo van de jaren van de meerjarenraming in de toelichting op de meerjarenraming worden opgenomen. Brunssum vermeldt deze cijfers in de paragraaf.

In het algemeen is het volgende over het EMU-saldo te zeggen. Gemeenten moeten hun begroting volgens het lasten- en batenstelsel opstellen en het EMU-saldo van hun begroting is dan ook lang niet relevant geweest. In ieder geval niet voor de gemeente zelf. Het EMU-saldo is intussen echter ook voor gemeenten belangrijk geworden.

Gemeenten ondervinden indirect de gevolgen om het EMU-tekort van Nederland onder de 3% van het BBP te houden en in de buurt van 0% BBP. Direct hebben gemeenten nu ook al met het EMU-saldo te maken, omdat er al enkele jaren afspraken tussen het Rijk en de VNG zijn over het toegestane EMU-tekort voor alle gemeenten c.q. alle decentrale overheden gezamenlijk. Het aandeel van de decentrale overheden in het EMU-saldo is macro genormeerd. De rijksoverheid maakt daarover afspraken met het IPO, de VNG en de UvW. De staatssecretaris van Financiën heeft aangegeven om voor gemeenten, provincies en waterschappen in 2019 een gezamenlijk EMU-tekort van 0,4% van het BBP toe te staan. Het collectieve aandeel van de decentrale overheden voor het EMU-saldo is verder uitgesplitst naar gemeenten, provincies en waterschappen. Voor alle gemeenten gezamenlijk bedraagt dit 0,27% van het BBP.

Het EMU-saldo bedraagt voor Brunssum voor 2020 € -2,451 miljoen. De referentiewaarde bedraagt € -3,843 miljoen voor 2020 waardoor er een positief saldo ontstaat. Volgens de wet Hof, die op 1 januari 2014 van kracht is geworden, is een gemeente niet verplicht haar EMU-saldo onder de referentiewaarde te houden. Wel geldt voor alle medeoverheden gezamenlijk, gemeenten provincies en waterschappen, een norm, waaraan getoetst wordt.

Tot slot wordt de geprognosticeerde balans vermeld en de rentetoerekening volgens het BBV.

Brunssum voldoet aan de bepalingen van het BBV en de eigen regels van de financiële verordening en scoort op strategisch niveau gemiddeld goed. Ook geeft Brunssum duidelijke uiteenzettingen over haar werkwijze daarom beoordelen wij de stuurinformatie op tactisch niveau gemiddeld goed. Omdat

Brunssum alle cijfers die tot het onderdeel financiering horen opneemt in de paragraaf beoordelen wij het operationeel niveau van de stuurinformatie met de aanduiding gemiddeld goed.

4.5. Bedrijfsvoering

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

Conclusie

Brunssum heeft een visie op bedrijfsvoering. Brunssum wil een zelfstandige en goed bestuurd gemeente blijven; investeert continu in een uitstekende kwaliteit van de gemeentelijke dienstverlening en in bestuurskracht. De in het kader van de organisatieontwikkeling geformuleerde visie op de bedrijfsvoering en organisatie leidend is voor de manier van werken. Ook zijn voor 2020 de speerpunten/focusgebieden gedefinieerd in programma 12.

De paragraaf van Brunssum omvat de onderdelen Personeel en Organisatie, Informatievoorziening, Communicatie, Financiën en Algemeen-juridisch zaken. Deze paragraaf moet in samenhang worden gelezen met programma 12 “Algemene Dekkingsmiddelen” waarin de doelen en resultaten op het gebied van bedrijfsvoering zijn opgenomen.

In programma 12 zijn de hiervoor vermelde onderdelen doelen en resultaten geformuleerd en wat de kosten zijn meerjarig oftewel wordt inzage gegeven van de kosten van bedrijfsvoering. In de paragraaf wordt de stand van zaken van bedrijfsvoering verder uitgediept.

De paragraaf bedrijfsvoering in de jaarrekening 2019 geeft zeer uitvoerige informatie over alle aspecten van bedrijfsvoering. Men kan hierbij denken aan huisvesting, externe inhuur etc.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- neem (meerjarig) cijfermatige informatie op over bedrijfsvoering in de begroting;
- versterk de kaderstelling ten aanzien van bedrijfsvoering in de paragraaf.

Waarom onderzoek naar bedrijfsvoering?

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

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

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

Onderzoek en bevindingen

In de paragraaf bedrijfsvoering dient volgens het BBV tenminste inzicht in de stand van zaken en de beleidsvoornemens ten aanzien van de bedrijfsvoering te worden geboden. In het kader van de

vernieuwing van het BBV was oorspronkelijk de bedoeling vanaf 2017 de verplichting om een paragraaf bedrijfsvoering in de begroting op te nemen te laten vervallen. Dit voornemen is echter losgelaten, omdat de paragraaf gebuikt kan worden voor het beschrijven van beleidsmatige ontwikkelingen rond de bedrijfsvoering.

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

De paragraaf bedrijfsvoering opent met het weergeven van artikel 14 BBV. De paragraaf van Brunssum omvat de onderdelen Personeel en Organisatie, Informatievoorziening, Communicatie, Financiën en Algemeen-juridisch zaken. Deze paragraaf moet in samenhang worden gelezen met programma 12 “Algemene Dekkingsmiddelen” waarin de doelen en resultaten op het gebied van bedrijfsvoering zijn opgenomen.

In programma 12 zijn de hiervoor vermelde onderdelen doelen en resultaten geformuleerd en wat de kosten zijn meerjarig oftewel wordt inzage gegeven van de kosten van bedrijfsvoering.

In de paragraaf wordt de stand van zaken van bedrijfsvoering verder uitgediept.

Personeel en organisatie

De gemeente Brunssum wil een zelfstandige en goed bestuurde gemeente blijven; investeert continu in een uitstekende kwaliteit van de gemeentelijke dienstverlening en in bestuurskracht.

De in het kader van de organisatieontwikkeling geformuleerde visie op de bedrijfsvoering en organisatie leidend is voor de manier van werken. Ook zijn voor 2020 de speerpunten/focusgebieden gedefinieerd in programma 12.

Informatiemanagement

Ook in 2020 wordt er binnen de afdeling Informatiemanagement gewerkt aan de verdere transitie van een focus op technische beheer naar Informatie- & procesmanagement, managementinformatie, regievoering en advisering. De taken rondom technisch applicatiebeheer worden overgedragen naar Parkstad-IT om zodoende ruimte te creëren voor de nieuwe taakinfilling.

Op het gebied van archiefbeheer en massale gegevensverwerking van GEO informatie wordt de samenwerking met de voorkeurspartners in de regio, namelijk Ryckhey/RHCL en Het Gegevenshuis geïntensiveerd.

Communicatie

In 2016 kreeg het beleidsplan “Communicatie is doen” concrete uitwerking in een aangepaste “media-mix”. Daarnaast komt de projectcommunicatie en de city-branding aan de orde.

Financiën en control

De beleidsvoornemens voor wat betreft Financiën en Control zijn te vinden in programma 12.

Algemeen-Juridisch zaken

Algemeen Juridisch Zaken (AJZ) vormt het centrale juridisch geweten van de gemeente, bevordert de juridische kwaliteit van het gemeentelijk handelen en ondersteunt en adviseert het bestuur en de organisatie over in- en externe bestuurskundige en juridisch zaken concern breed. De eerste prioriteit is ervoor dat de basis op orde blijft.

In de jaarrekening 2019 is volgens bovenstaande indeling c.q. nieuwe opzet uitvoerig verslag gedaan en zijn de cijfers volgens de begroting en jaarrekening vermeld. Vervolgens is een toelichting op de cijfers opgenomen en de oorzaken van de afwijkingen. Daarnaast wordt melding gemaakt van de eind 2019 gestarte "contentplanning voor sociale media. Ook is in 2019 een uitvoeringsstrategie Citybranding ontwikkeld met als doel een uniek imago voor Brunssum. Het beoogde effect is het behouden en het aantrekken van mensen in de leeftijdscategorie 25-45 jaar en het versterken van de dynamiek van stad en werkgelegenheid.

Onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid

In 2016 is een artikel 213a onderzoek verricht naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van de weekmarkt in Brunssum. In 2017 is de doelmatigheid en doeltreffendheid van het risicomanagement binnen de gemeente Brunssum onderzocht.

Beoordeling

De strategische stuurinformatie is gemiddeld goed maar wij adviseren de kaderstelling ten aanzien van de bedrijfsvoering in de paragraaf te versterken.

Op tactisch niveau scoort Brunssum gemiddeld goed. Volgens het BBV dient in de paragraaf inzicht te worden gegeven in de stand van zaken en de beleidsvoornemen omtrent de bedrijfsvoering. De relatie met het uitvoeren van de programma's is hierbij relevant.

Zoals eerder vermeld is in de paragraaf inzicht gegeven in de stand van zaken voor de onderdelen van de bedrijfsvoering. In aanvulling op de eisen van het BBV is in de verordening 212 2019 opgenomen dat de raad in de paragraaf bedrijfsvoering van de jaarrekening ook wordt geïnformeerd over de kosten, de opbouw en het verloop van het personeelsbestand. Op operationeel niveau scoort de gemeente gemiddeld goed. De cijfermatige informatie komt zeer uitgebreid aan de orde in programma 12.

4.6. Verbonden partijen

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

Conclusie

In het coalitieprogramma 2018-2022 “De burger centraal is” vermeld dat “Samenwerking, geen herindeling” het uitgangspunt is binnen de huidige coalitie. Alle verandering roepen de vraag op: “doen wij het zelf of moeten wij samenwerking met anderen zoeken. Duidelijk is dat Brunssum niet alles alleen kan en wil.

In de paragraaf van de begroting 2020 is vermeld dat gezien het feit dat de gemeente taken uitvoert via de inzet van verbonden partijen en daardoor een substantieel deel van de gemeentelijke begroting op afstand staat, het van groot belang is om als individuele gemeente grip te kunnen uitoefenen op deze verbonden partijen. Begin 2016 heeft de raad de nota “In verbinding met verbonden partijen” vastgesteld. In het VDO 2016 is het kader en uitgangspunten van deze nota vermeld.

Vanuit het besef, dat een individuele gemeente niet in staat is om haar zeggenschap binnen een gemeenschappelijke regeling wezenlijk te vergroten, hebben de Parkstadgemeente (m.u.v. gemeente Onderbanken) de krachten gebundeld. Deze regionale aanpak heeft geleid tot het document “Zo doen we dat in Parkstad”. In dit document zijn afspraken vastgelegd, die beogen om de raden beter in positie te brengen, de verbinding met verbonden partijen te versterken, het ambtelijk collectief te organiseren en de colleges van B & W optimaal te faciliteren.

Brunssum heeft een duidelijk visie op verbonden partijen en heeft een tactische aanpak met een aantal GR van de Parkstadgemeenten afgesproken. Ook bevat de paragraaf veel cijfers. Meerjarig zijn er nog geen cijfers opgenomen. De stuurinformatie op strategisch, tactisch en operationeel niveau is gemiddeld goed.

Op basis van onze analyse de volgende aanbeveling

- neem in de paragraaf waar mogelijk per verbonden partij ook meerjarige (financiële) informatie op.

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;
- te verwachten resultaten van 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.

- 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

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

Naast deze lijst vraagt artikel 15 van oudsher om de visie van de gemeente op verbonden partijen en om de beleidsvoornemens met de verbonden partijen.

In artikel 21 van de verordening 212 is het bepaalde uit artikel 15 BBV overgenomen.

In het coalitieprogramma 2018-2022 "De burger centraal is" vermeld dat "Samenwerking, geen herindeling" het uitgangspunt is binnen de huidige coalitie. Alle verandering roepen de vraag op: "doen wij het zelf of moeten wij samenwerking met anderen zoeken. Duidelijk is dat Brunssum niet alles alleen kan en wil doen. Samenwerken is een must en gaat vaak goed. Samenwerking zal dan ook worden gezocht op die terreinen waar dat zinvol is en kan. Wél vraagt samenwerking met anderen om een goed gedocumenteerde keuze om samen te werken. Het instrument daarvoor is de wettelijke geregelde gemeenschappelijke regeling. De wijze waarop uitbestede taken worden uitgevoerd dient de voortdurende aandacht te hebben. Dit geldt ook voor de aansturing van de samenwerkingsverbanden. Periodieke kwartaalrapportages en terugkoppeling op een gestructureerde wijze aan de gemeenteraad dienen plaats te vinden.

In de paragraaf van de begroting 2020 is vermeld dat gezien het feit dat de gemeente taken uitvoert via de inzet van verbonden partijen en daardoor een substantieel deel van de gemeentelijke begroting op afstand staat, van groot belang is om als individuele gemeente grip te kunnen uitoefenen op deze verbonden partijen. Begin 2016 heeft de raad de nota "In verbinding met verbonden partijen" vastgesteld. In het VDO 2016 is het kader en uitgangspunten van deze nota vermeld.

Vanuit het besef, dat een individuele gemeente niet in staat is om haar zeggenschap binnen een gemeenschappelijke regeling wezenlijk te vergroten, hebben de Parkstadgemeente (m.u.v. gemeente Onderbanken) de krachten gebundeld. Deze regionale aanpak heeft geleid tot het document "Zo doen we dat in Parkstad". In dit document zijn afspraken vastgelegd, die beogen om de raden beter in positie te brengen, de verbinding met verbonden partijen te versterken, het ambtelijk collectief te organiseren en de colleges van B & W optimaal te faciliteren.

De Parkstadgemeenten hebben met een aantal GR-en de volgende afspraken gemaakt:

1. gemeenschappelijke regeling en meerjarenplan vormen de basis voor kaderstelling door de raad;
2. gemeenten organiseren samen met de GR-en collectiviteit in de ambtelijke voorbereiding;
3. GR-en organiseren informatiebijeenkomsten voor raads- en commissieleden;

4. GR-en sturen voorafgaand aan het indienen van begroting en jaarrekening hun Algemene Financiële en Beleidsmatige Kaders (AFBK) op naar de raden;
5. sturing vindt gedurende het jaar plaats.

De aangepaste werkwijze treedt in werking met ingang van het begrotingsproces 2019 en is vooralsnog van toepassing op de GR-en, waarvan de Parkstadgemeenten eigenaar zijn en waarmee de afspraken inmiddels zijn gedeeld (WOZL, RD4, PSL, Gegevenshuis, ISD Kompas. Uitbreiding van de werkingsfeer naar de overige GR-en vindt in het verdere verloop van de regionale aanpak plaats.

Vervolgens is in de paragraaf een overzicht opgenomen per categorie zoals is in art.15 BBV is voorgeschreven. Daarna is per verbonden partij de verplichte informatie opgenomen zoals de visie waarom voor samenwerking is gekozen, het financieel belang, zeggenschap, risico's financieel/beleidsmatig, ontwikkelingen. In laatstgenoemd onderdeel is ook het eigen en vreemd vermogen op 1 januari en 31 december en het financiële resultaat van het jaar 2018 opgenomen.

Conclusie

Brunssum heeft een duidelijk visie op verbonden partijen en heeft een tactische aanpak met een aantal GR van de Parkstadgemeenten afgesproken. Ook bevat de paragraaf veel cijfers. Meerjarig zijn er nog geen cijfers opgenomen. De stuurinformatie op strategisch, tactisch en operationeel niveau is gemiddeld goed.

4.7. Grondbeleid

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

Conclusie

Brunssum heeft door het vaststellen van de nota Grondbeleid 2019-2022 in maart 2019 de beleidsuitgangspunten voor het grondbeleid vastgesteld. In de nieuwe nota is vastgelegd dat Brunssum de komende beleidsperiode een situationeel grondbeleid voert, waarbij per locatie de afweging wordt gemaakt of de gemeente het initiatief aan de markt laat (en zelf een faciliterende/kaderstellende rol neemt) of dat de gemeente zelf actief ingrijpt op de grondmarkt en op die wijze de ruimtelijke doelstellingen wil bereiken. De strategische stuurinformatie beoordelen wij als gemiddeld goed omdat een duidelijke strategie is opgenomen in de Nota Grondbeleid 2019-2022.

Brunssum scoort voor de stuurinformatie op tactisch niveau gemiddeld ook goed omdat aan het BBV voldaan is en aan haar eigen financiële beheerverordening. In de paragraaf is ingegaan op het soort grondbeleid en een onderbouwing van de geraamde winstneming en het reservebeleid in relatie tot de risico's.

Op operationeel niveau scoort de gemeente voor de stuurinformatie ook gemiddeld goed. De paragraaf is gestructureerd en geeft cijfermatig inzicht in de grondexploitatie. De paragraaf in de begroting geeft dezelfde informatie als van de jaarrekening. Ook wordt er een relatie gelegd met het weerstandsvermogen.

Op basis van onze analyse de volgende aanbeveling

- wij hebben op dit moment geen aanbevelingen.

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

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

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

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

Ook kijken we naar de financiële verordening 212. In deze verordening die in maart 2019 is vastgesteld door de raad, zijn voor het grondbeleid nadere eisen gesteld. Bepaald is dat:

1. In de paragraaf grondbeleid bij de begroting en de jaarstukken neemt het college naast de verplichte onderdelen op grond van artikel 16 van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeente in ieder geval op:

- a. het verloop van de grondvoorraad;
- b. de te ontwikkelen en in ontwikkeling genomen projecten.

2. Het college biedt de raad eens in de 4 jaar een nota grondbeleid aan. De raad stelt de nota vast.

In de nota wordt aandacht besteed aan:

- a. de strategische visie van het toekomstig grondbeleid van de gemeente;
- b. te ontwikkelen en in ontwikkeling genomen projecten;
- c. het verloop van de grondvoorraad;
- d. de uitgangspunten voor de verkoopprijzen van gronden.

Nota Grondbeleid

Door het vaststellen van de nota Grondbeleid in maart 2019 heeft de raad de beleidsuitgangspunten voor het grondbeleid vastgesteld. Wij merken hierbij op dat de nota, conform de financiële verordening, eens in de vier jaar geactualiseerd moet worden. In het in 2016 gehouden verdiepingsonderzoek is reeds aandacht gevraagd voor actualisatie van de nota Grondbeleid uit 2009. Daar is dus in 2019 aan voldaan.

Beleidsuitgangspunten grondbeleid voor Brunssum

In de nieuwe nota is vastgelegd dat de gemeente Brunssum de komende beleidsperiode een situationeel grondbeleid voert, waarbij per locatie de afweging wordt gemaakt of de gemeente het initiatief aan de markt laat (en zelf een faciliterende/kaderstellende rol neemt) of dat de gemeente zelf actief ingrijpt op de grondmarkt en op die wijze de ruimtelijke doelstellingen wil bereiken. Dit hangt af van de ambities van de gemeente, de houding van de markt, grondposities en de risico's die met een ontwikkeling gepaard gaan. Ongeacht de keuze voert de gemeente een sturende regiorol. In de initiatieffase wordt per casus de te voeren ontwikkelstrategie bepaald, waarbij factoren als ambitie, houding van marktpartijen, grondeigendom, capaciteit, financiën en risico's een rol spelen in de overwegingen. De ontwikkelstrategie wordt bij aanvang van het project schriftelijk vastgelegd en maakt onderdeel uit van de startnotitie die ter besluitvorming aan het college wordt voorgelegd. Per project wordt gelet op de gekozen vorm van grondbeleid, een afweging gemaakt met betrekking tot de inzet van de verschillende grondbeleidsinstrumentaria. Het college is gemandateerd tot het doen van strategische aankopen van onroerende zaken binnen de door wet c.q. de raad gestelde kaders. Bij de grondverkoop voor woningen zijn de Algemene verkoopwaarden van de gemeente Brunssum van toepassing.

In de nota zijn de onderdelen van het grondbeleid uitgewerkt zoals:

- Actief grondbeleid: regels grondaankopen.
- Actief grondbeleid: gronduitgifte en grondprijsbepaling.
- Actief grondbeleid: financiële spelregels.
- Faciliterend grondbeleid.
- Bij particuliere initiatieven is het uitgangspunt dat een anterieure overeenkomsten (overeenkomst die partijen onderling met elkaar sluiten voorafgaand aan het vaststellen van een bestemmingsplan) wordt gesloten waarin het kostenverhaal voor de gemeente is verzekerd.

In het coalitieakkoord 2018-2022 "De Burger Centraal" komt het volkshuisvestingsaspect aan de orde. Het coalitieakkoord is uitgewerkt in een uitvoeringsagenda 2019-2022 voor het College van B en W waarin de activiteiten voor de jaren 2019-2022 vermeld staan zijn zoals het vaststellen van de nota Grondbeleid in 2019.

Paragraaf begroting 2020

In de paragraaf van de begroting 2020 wordt inzicht geboden in de visie op het grondbeleid en de wijze waarop het grondbeleid wordt uitgevoerd in relatie tot de doelstelling van de programma's die zijn opgenomen in de begroting. Daarnaast wordt een actuele prognose gegeven van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie. In de nieuwe nota grondbeleid 2019-2022 is voor de komende beleidsperiode situationeel grondbeleid vastgesteld.

Ook is er een overzicht opgenomen van de boekwaarde bouwgronden in exploitatie en de geraamde investeringen in 2019 en 2020. De geraamde investeringen voor de jaren 2020 t/m 2023 bedragen € 4.390.356. In totaal bedragen de uitgaven op taakveld 82 € 8.080.000.

Volgens de begroting 2020 zijn de volgende complexen in exploitatie genomen, te weten: Rode Beek, voormalig BSV terrein, Oeloven, en GTD-locatie. Naast deze complexen wordt ook uitvoering gegeven aan de masterplannen Treebeek en Brunssum. De verwachte eindwaarde van de totale grondexploitatie is € 1,828 miljoen nadelig.

In een overzicht is per plan de boekwaarde per 1-1-2019 gegeven, de te verwachten inkomsten / uitgaven, het totaal en de contante waarde per 1-1-2019. De gecalculeerde negatieve resultaten van het masterplan Centrum (€ 2,156 miljoen) en Rode Beek (€ 164.000) zijn hierin verwerkt.

De grondexploitaties met een tekort worden samen afgedekt met de voorziening Tekort toekomstige grondexploitaties. Dit gebeurt tegen de contante waarde.

De voorziening Tekort toekomstige grondexploitaties bedraagt bij de jaarrekening 2019 afgerond € 2,8 miljoen.

Verlies- en Winstneming.

Brunssum gaat in op de nieuwe regels van de Commissie BBV die vanaf 1-1-2016 geleden ten aanzien van de (tussentijdse) winstneming. Na toepassing van de Percentage of Completion heeft er een geringe winstneming plaatsgevonden op de complexen BSV locatie en Oeloven.

Risico's

Brunssum benoemd de algemene risico's die met de grondexploitatie gepaard gaan zoals de conjuncturele risico's, verweringsrisico's, ontwikkelingsrisico's, renterisico's en maatschappelijke risico's. Brunssum spant zich in om dit soort risico's in de planontwikkeling te ondervangen. Dat gebeurt door het tijdig nemen van maatregelen en door een periodieke doorrekening van de grondexploitaties. Bovendien wordt in de exploitatieberekeningen zoveel mogelijk rekening gehouden met de genoemde risico's. Deze worden ook nog 2x per jaar gewogen en geactualiseerd bij het samenstellen van de paragraaf weerstandsvermogen.

Paragraaf Jaarrekening 2019

In de inleiding is vermeld dat de nadruk ligt op de verslaggeving over het afgelopen jaar en een doorkijk op de korte termijn. De informatie in de paragraaf maakt onderdeel uit van het begrotingsprogramma 10 (Economie en toerisme) en begrotingsprogramma 11 Volkshuisvesting en RO.

Uit de toelichting financiële mutaties bij de jaarrekening zijn de tekorten (op de contante waarde) berekend bij het Masterplan Centrum (€ 2.6 miljoen) en Complex Rode Beek heeft een negatieve contante waarde van € 169.000. In totaliteit is dat een tekort op de grondexploitatie van € 2,768 miljoen. Dit tekort wordt met name veroorzaakt door de grondexploitatie t Eij/ de Doorsteek. De omvang van de Voorziening tekorten toekomstige grondexploitaties moet volgens het BBV toereikend zijn om de tekorten van de grondexploitaties te dekken en het saldo van het begrote tekort van het grondbedrijf. Bij de jaarrekening 2019 bedroeg het tekort zoals eerder vermeld afgerond € 2,8 miljoen. Er wordt vanwege het toegenomen tekort op de grondexploitatie Masterplan Centrum een extra bedrag van € 469.323 ten laste van de Algemene reserve in de voorziening gestort. De toename van het tekort wordt vooral veroorzaakt door de afspraken met de Provincie m.b.t. de afname van de panden en de rentekosten die daarmee gemoeid zijn. In de jaarrekening is dit toegelicht onder het kopje "belangrijkste ontwikkelingen binnen de majeure projecten van het afgelopen jaar".

Beoordeling

Op basis van bovenstaande informatie beoordelen wij de strategische stuurinformatie als gemiddeld goed omdat een duidelijke strategie is opgenomen in de Nota Grondbeleid 2019-2022. Ook wordt een relatie met de programma's uit de begroting gelegd. In de paragraaf zijn naast de verwijzing naar de nota ook de belangrijkste uitgangspunten opgenomen. Dit geldt tevens voor de wijze waarop Brunssum omgaat met

winsten en verliezen. Met betrekking tot deze aanbeveling uit het verdiepingsonderzoek 2016 heeft Brunssum voldaan.

Brunssum scoort voor de stuurinformatie op tactisch niveau ook gemiddeld goed omdat aan het BBV en aan de financiële beheerverordening wordt voldaan. In de paragraaf is ingegaan op het soort grondbeleid en een onderbouwing van de geraamde winstneming en het reservebeleid in relatie tot de risico's.

Op operationeel niveau scoort de gemeente voor de stuurinformatie ook gemiddeld goed . De paragraaf is gestructureerd en geeft cijfermatig inzicht in de grondexploitatie. De paragraaf in de begroting geeft dezelfde informatie als de jaarrekening. Ook wordt er een relatie gelegd met het weerstandsvermogen.

5. Het onderzoek

5.1. Inleiding

Het financieel verdiepingsonderzoek

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

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 Brunssum

Het financieel verdiepingsonderzoek hebben wij bij Brunssum uitgevoerd in de periode januari-juni 2020 op basis van de begroting 2020.

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

Meerjarige uitspraak

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

Uitspraak rondom toezicht

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

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

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

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

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

De periode tot het volgende financiële verdiepingsonderzoek

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

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

5.2. Doel en kaders financieel toezicht

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

Houd de Limburgse gemeenten financieel gezond!

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

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

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

Aanvullend op andere controlemechanismen

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

Kaders waaruit wij ons oordeel vormen:

- Gemeentewet
- Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten
- Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader 'Kwestie van evenwicht' 2014
- Jaarlijkse begrotingsbrief aan gemeenten

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

>>

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

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

5.3. Werkwijze

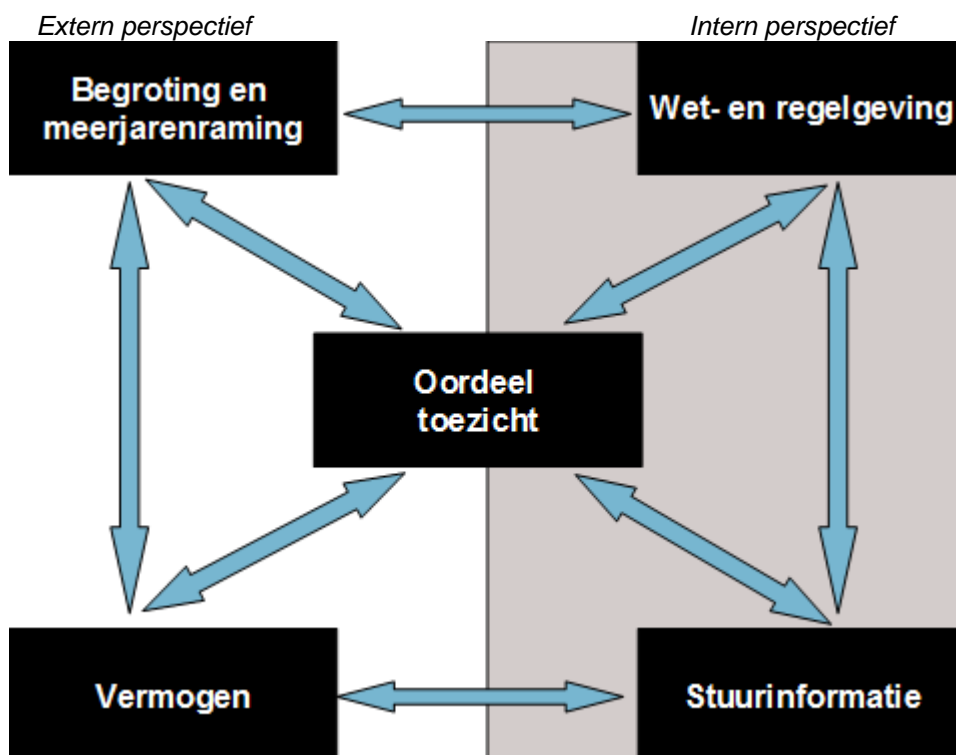
Het belangrijkste doel van ons onderzoek is, om een uitspraak te doen over de vorm van toezicht voor vier jaar. Om voor een meerjarig repressieve uitspraak in aanmerking te kunnen komen, moet de gemeente minimaal voldoende scores op een aantal kritische factoren. Deze factoren vloeien voort uit de kaders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

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

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

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

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



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

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

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

Een voorbeeld

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

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

5.4. Reikwijdte van het onderzoek

Primair richt het onderzoek zich op de financiële positie, zoals de gemeente die presenteert in de begroting 2020 en de bijhorende meerjarenraming 2021-2023. Ook behaalde resultaten, zoals gepresenteerd in de jaarrekeningen vanaf 2016 zijn nader onderzocht, net als tussentijdse rapportages.

5.5. Onderzoek naar het financieel verdiepingsonderzoek

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

Zij concluderen onder meer het volgende:

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

6. Begrippen

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

Algemene reserve

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

Dekkingsreserve/bruteringsreserve

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

Financiële functie

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

Formeel begrotingssaldo

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

Geblokkeerde reserves

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

Groot onderhoud

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

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

Incidenteel/structureel

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

Incidentele baten

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

Incidentele lasten

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

Incidentele weerstandscapaciteit

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

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

Onbenutte belastingcapaciteit

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

Onderuitputting

Het achterblijven van de lasten ten opzichte van de ramingen.

Post onvoorzien

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

Repressief toezicht

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

Structureel en reëel evenwicht van de begroting en de meerjarenraming

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

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

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

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

Structurele weerstandscapaciteit

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

De middelen die dit vermogen (kunnen) bepalen:

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

Weerstandscapaciteit

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

Weerstandsvermogen

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

7. Bronnen

Gemeentelijke bronnen:

- Begroting 2020, 2021-2023;
- Jaarrekeningen 2016-2019;
- Coalitieakkoord 2018-2022;
- Collegeprogramma 2018-2022;
- Nota grondbeleid 2019-2022;
- Nota reserves en voorzieningen 2019;
- Verordeningen (212, 213 en 213a Gemeentewet);
- MIP-OR Brunssum 2018-2021;
- Beleidsplan wegbeheer en Advies Ducot Engineering & advies;
- MIP openbare verlichting incl. Palet;
- Verbreed Gemeentelijk Rioleringsplan 2019;
- Watertakenplan 2020-2024;
- Openbaar Groen op basis van Advies Ducot Engineering & advies;
- Nota Accommodatiebeleid 2019;
- Treasurystatuut 2020.

Provincie Limburg:

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

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties:

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