

Bepaling toezichtvorm 2022-2025 **Gemeente Gulpen-Wittem**

Financieel verdiepingsonderzoek

Provincie Limburg, juli 2022

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	5
2.	Conclusie, aandachtspunten en samenvatting	7
2.1.	Conclusie van het onderzoek.....	7
2.2.	Aandachtspunten	9
2.3.	Samenvatting	12
3.	Aandachtsgebieden	15
3.1.	Analyse begroting en meerjarenraming.....	16
3.2.	Analyse vermogen	27
3.3.	Analyse stuurinformatie	31
3.4.	Analyse Wet- en regelgeving	34
4.	Financieel beleid en beheer	39
4.1.	Lokale heffingen.....	40
4.2.	Weerstandsvormogen en risicobeheersing	42
4.3.	Onderhoud kapitaalgoederen	45
4.4.	Financiering.....	51
4.5.	Bedrijfsvoering	54
4.6.	Verbonden partijen.....	57
4.7.	Grondbeleid.....	60
5.	Het onderzoek	63
5.1.	Inleiding	63
5.2.	Doel en kaders financieel toezicht	65
5.3.	Werkwijze.....	67
5.4.	Reikwijdte van het onderzoek	69
5.5.	Onderzoek naar het financieel verdiepingsonderzoek	70
6.	Begrippen	71
7.	Bronnen	75

1. Inleiding

Het financieel verdiepingsonderzoek

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

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

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

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

Het rapport

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

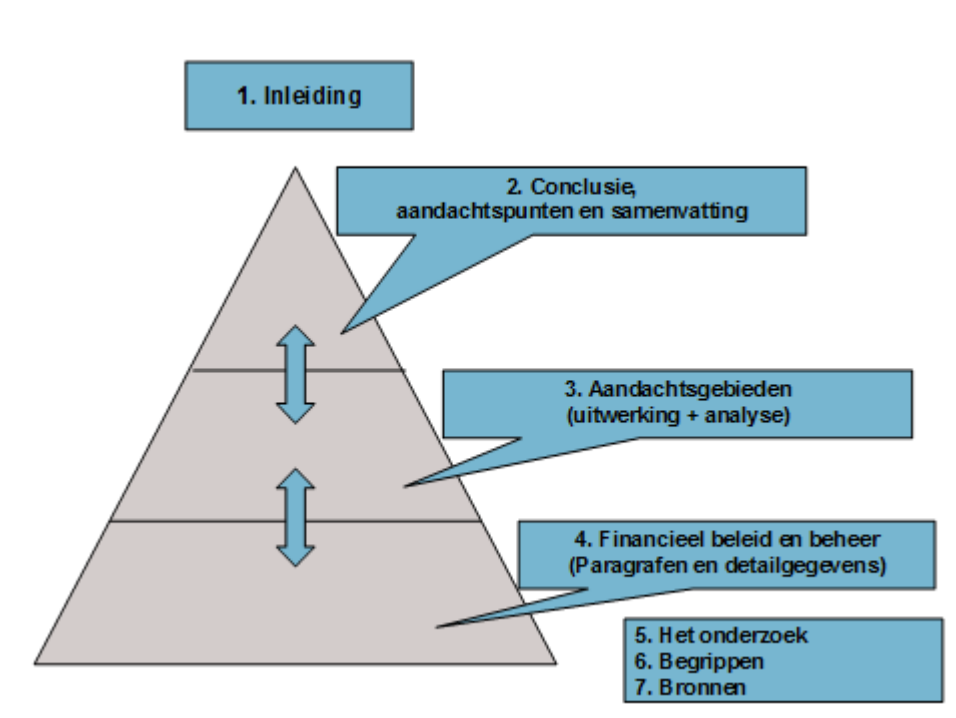
De naam van hoofdstuk 2, Conclusie, aandachtspunten en samenvatting, geeft aan dat hier de kern van het financiële verdiepingsonderzoek is te vinden.

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

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

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

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



2. Conclusie, aandachtspunten en samenvatting

2.1. Conclusie van het onderzoek

Op basis van ons onderzoek concluderen wij dat de gemeente aan de voorwaarden van meerjarig repressief toezicht voldoet. Dit betekent, dat, zodra Gedeputeerde Staten de onderzoeksconclusie overnemen, de periode vanaf de bekendmaking van het besluit van Gedeputeerde Staten t/m het begrotingsjaar 2025 toezichtarm zal zijn.

Aan dit besluit zijn de volgende voorwaarden verbonden:

- zorg voor een structureel en reëel evenwicht in de vastgestelde begroting 2023, 2024 en 2025 inclusief meerjarenraming (ten minste tot en met 2025);
- verwerk de financiële consequenties van de onderhoudsplannen wegen, riolering, groen en openbare verlichting na vaststelling in de raad zo spoedig mogelijk middels begrotingswijzigingen, maar uiterlijk in de begroting 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

Ons onderzoek van de begroting 2022 en de meerjarenraming 2023-2025 resulteert voor het jaar 2024 in een tekort. Het structureel en reëel saldo, waar wij naar moeten kijken voor onze oordeelsvorming, laat in 2024 een tekort zien van € 225.000. Voor de drie overige jaren worden overschotten verwacht van € 1.501.000 in 2022, € 64.000 in 2023 en € 1.092.000 in 2025. Hiermee is bij onze beoordeling rekening gehouden. Voor het behoud van meerjarig repressief toezicht moeten de begrotingen tot en met 2025 inclusief de meerjarenraming ten minste tot en met 2025 een structureel en reëel evenwicht laten zien.

Voor het onderhoud van kapitaalgoederen is het van belang dat kaderstelling plaatsvindt door de raad. Het actualiseren van de onderhoudsplannen die een geldigheidsduur hebben tot en met 2021 (groen) en 2022 (wegen, riolering en openbare verlichting) staan gepland. Het beleidsplan wegbeheer wordt in oktober 2022 vastgesteld door de raad. Vervolgens wordt in december 2022 het GRP vastgesteld, en de plannen kwaliteit in beeld (groen) en beleidsplan openbare verlichting volgen in het eerste kwartaal van 2023 voor vaststelling door de raad. De plannen moeten inzicht geven in de kwaliteitsniveaus, de (meerjarige) financiële impact voor groot en klein onderhoud, eventueel achterstallig onderhoud (en hoe in te lopen) en de ontwikkeling van eventuele gevormde voorzieningen. Als er investeringen plaatsvinden moet daar ook inzicht in worden geboden. Pas nadat de raad de kaders heeft vastgesteld eind 2022 en begin 2023 wordt duidelijk of voldoende middelen in de begroting 2023 en de meerjarenraming

2024-2026 zijn opgenomen. De begroting 2023 is in die periode reeds vastgesteld door de raad, waardoor de wijzigingen die voortkomen uit de nieuwe plannen zo spoedig mogelijk middels een begrotingswijziging verwerkt dienen te worden in de begroting 2023 en de meerjarenraming 2024-2026.

Overigens hebben Gedeputeerde Staten van Limburg op 7 december 2021 besloten om de gemeente Gulpen-Wittern op basis van de begroting 2022 repressief toezicht¹ toe te kennen. Dit betekent dat de Provincie (college van Gedeputeerde Staten) de begroting en begrotingswijzigingen niet hoeft goed te keuren.

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

2.2. Aandachtspunten

Gulpen-Wittern komt in aanmerking voor meerjarig repressief toezicht voor de jaren 2022 tot en met 2025. Om het meerjarig repressief toezicht te behouden tot het eind van de periode is het essentieel dat Gulpen-Wittern de gestelde voorwaarden realiseert. De voorwaarden en belangrijkste aandachtspunten uit ons onderzoek hebben wij hieronder vermeld.

Structureel en reëel evenwicht

Structureel en reëel evenwicht is 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). Incidentele baten worden door ons negatief op de begrotingsruimte gecorrigeerd en incidentele lasten worden positief gecorrigeerd op de begrotingsruimte. Met reëel evenwicht beoordelen wij ook de kwaliteit van de begroting en meerjarenraming. Dit houdt in dat gekeken wordt of de ramingen volledig en realistisch zijn.

Onderhoud kapitaalgoederen

In paragraaf 4.3 van dit rapport staan we uitgebreid stil bij de afzonderlijke kapitaalgoederen. Belangrijk is dat de plannen actueel blijven. In het laatste kwartaal van 2022 en het eerste kwartaal van 2023 worden het beleidsplan wegbeheer, het gemeentelijk rioleringsplan (GRP), het plan kwaliteit in beeld (groen) en het beleidsplan openbare verlichting geactualiseerd. Na actualisering wordt duidelijk of met de bestaande budgetten kan worden volstaan. Na de besluitvorming door de raad moeten de financiële (meerjarige) consequenties zo snel mogelijk worden opgenomen in de begroting 2023 en meerjarenraming. Voor het uitvoeren van de plannen vragen wij aandacht. In de paragraaf is niet aangegeven of er sprake is van achterstallig onderhoud. Aanvullend is ambtelijk toegezegd dat er geen sprake is van achterstallig onderhoud bij kapitaalgoederen.

Volgens het BBV moeten de lasten van regulier, klein onderhoud in het jaar van uitvoering ten laste van de exploitatie worden gebracht. Dit kan ook met de lasten van groot onderhoud. Een andere optie is te werken met een vooraf gevormde voorziening. Dan worden de lasten gelijkmatig over de verschillende begrotingsjaren verdeeld. Op basis van actuele plannen moet de jaarlijks gelijkblijvende storting worden berekend. Dotaties in een voorziening voor de egalisatie van groot onderhoud dienen plaats te vinden vanuit de exploitatie.

Bij civiele kunstwerken is in 2020 een voorziening gevormd waarbij € 165.000 is onttrokken aan de algemene reserve. De dotatie vanuit de exploitatie neemt in de meerjarenraming vanaf 2023 af met circa € 120.000. Ten aanzien van deze werkwijze merken wij op dat volgens het BBV in principe alle toevoegingen en onttrekkingen aan reserves incidenteel van aard zijn. Een onttrekking aan de algemene reserve heeft consequenties voor het structureel evenwicht en mogelijk voor de vorm van toezicht. Tevens merken wij op dat het niet is toegestaan door fluctuaties van stortingen in een voorziening voor groot onderhoud mogelijke problemen in de exploitatie te maskeren.

Herverdeling algemene uitkering

Een onzekerheid voor gemeenten zit bij het gemeentefonds. Er lopen al vanaf 2019 onderzoeken naar een nieuwe verdeling van de algemene uitkering uit het gemeentefonds. De algemene uitkering is veruit de belangrijkste inkomstenbron van de gemeenten en bedraagt voor 2022 € 30,5 miljard, oplopend tot

€ 31,6 miljard in 2026.

Na een lange voorbereiding waren medio 2020 de onderzoeken naar een nieuwe verdeling van de algemene uitkering uit het gemeentefonds klaar. Begin 2021 heeft het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koningsrelaties (BZK) een adviesaanvraag aan de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) gedaan op basis van cijfers 2017. De ROB, Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en vele gemeenten hebben op deze adviesaanvraag gereageerd richting BZK.

Op basis van al die reacties heeft BZK een nieuw verdeelvoorstel gepresenteerd dat in augustus 2021 nog is bijgesteld door de actualisatie van de cijfers van 2017 naar 2019 en voor advies aan de ROB en VNG gestuurd. BZK heeft de ROB en VNG verzocht deze nieuwe cijfers in hun advisering te betrekken. Het ROB heeft op 19 oktober 2021 BZK aangegeven dat zonder aanpassingen van het huidige voorstel het gemaakte herverdelingsvoorstel nog steeds niet overtuigt. Zo ontbreekt een goed onderbouwd inhoudelijk verhaal dat verklaart waarom bepaalde gemeenten volgens de modellen lagere of hogere kosten hebben en zodoende een lagere of hogere uitkering moeten krijgen. Het ROB mist een inhoudelijke basis waarop de uitkomsten vervolgens kunnen worden beoordeeld.

Het ROB heeft een aantal niet vrijblijvende randvoorwaarden gesteld; meer verantwoording van de gemaakte keuzes, de financiële draagkracht van individuele gemeenten, de eigen inkomsten van de gemeenten, de regionale welvaart en de raad vindt het niet eerlijk dat bij de herverdeling is uitgegaan van de uitgaven van gemeenten in 2017. De VNG heeft besloten pas een advies te geven als de fondsbeheerders op het ROB-advies hebben gereageerd.

In de maartbrief van BZK op 6 april 2022 is vermeld dat de invoering van het nieuwe verdeelmodel voor de algemene uitkering ingaat per 1 januari 2023. Het ingroeipad waarmee gemeenten naar het nieuwe verdeelmodel ingroeien wordt beperkt tot 3 jaar. Aangezien de geadviseerde onderzoeken, waar de ROB en de VNG om hadden gevraagd, nog niet zijn afgerond voorafgaand aan invoering van het model zal het eerste jaar niet op maximaal € 15 per inwoner maar op maximaal € 7,50 per inwoner per jaar worden gezet. Het ingroeipad de jaren daarna zal wel € 15 per inwoner per jaar bedragen.

Op basis van de berichten over de herverdeeleeffecten in februari 2021 is voor Gulpen-Wittem een voordelig effect berekend van € 79 per inwoner (totaal € 1,1 miljoen). Uit de bijstelling in augustus 2021 blijkt een voordeel van € 86 per inwoner (totaal € 1,2 miljoen). In de begroting 2022 en meerjarenraming heeft de gemeente rekening gehouden met een bedrag van € 15 per inwoner (totaal € 213.000) vanaf 2023. Zoals vermeld in ons schrijven van 7 december 2021 en in paragraaf 3.1 van dit onderzoek heeft de toezichthouder dit bedrag gecorrigeerd.

Sociaal domein

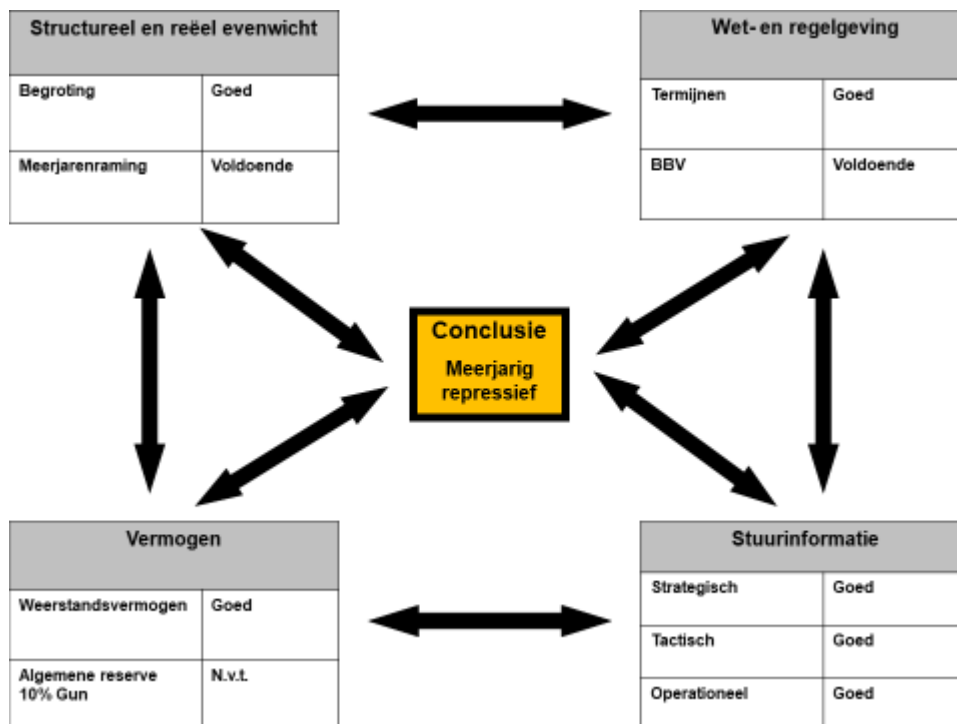
De grote financiële problemen bij het sociaal domein en het doorschuiven van besluiten daarover door het Rijk leiden tot grote onzekerheid bij de gemeenten. Komt er een structurele oplossing van de kant van het Rijk of moeten gemeenten zelf (een belangrijk deel van) de oplossing leveren?

Nu hebben de meeste Limburgse gemeenten gebruik gemaakt van de afspraken tussen het Rijk, VNG en IPO om de stelpost jeugdzorg als structureel dekkingsmiddel in te zetten. Maar deze stelpost moet nog wel formeel bekrachtigd worden door het nieuwe kabinet. Landelijk is de mogelijkheid geboden om die stelpost voor 2023-2025 te ramen. Voor de rest hebben de Limburgse gemeenten zelf maatregelen getroffen om de tekorten in het sociaal domein te dekken. Ook Gulpen-Wittem heeft gebruik gemaakt van deze stelpost in de begroting 2022. Voor 2023 tot en met 2025 zijn respectievelijke afgerond € 500.000, € 450.000 en € 400.000 opgenomen. De stelpost is daarmee voor alle jaren lager dan de afgesproken 75% van het indicatiebedrag van de arbitragecommissie.

Gulpen-Wittern werkt binnen het sociaal domein samen op regionaal (Zuid-Limburg) en sub-regionaal (Maastricht-Heuvelland) niveau. De diverse toegangsteams voor de burger organiseren ze lokaal. Voor 2022 staat het verder investeren in regionale samenwerking, zowel in Maastricht-Heuvelland als ook in Lijn50-verband op de agenda.

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 Gulpen-Wittem.



Belangrijkste resultaten en aandachtspunten bij de vier aandachtsgebieden

Begroting en meerjarenraming
De begroting 2022 en de meerjarenraming 2023-2025 laten de volgende saldi zien € 142.000, € 93.000, € 269.000 en € 716.000. Vervolgens worden deze saldi gecorrigeerd door de 1^e begrotingswijziging 2022 en de 3 aangenomen amendementen. De Gemeentewet draagt de raad en de toezichthouder echter op naar het structurele en het reële saldo te kijken van de begroting en de meerjarenraming. Deze saldi zijn in de financiële begroting gepresenteerd. Voor de berekening van het structureel saldo wordt rekening gehouden met incidentele baten en lasten. Na verwerking van deze wijzigingen is het structureel en reëel saldo voor 2022 € 1.501.000, voor 2023 € 277.000, voor 2024 -/- € 12.000 en voor 2025 € 1.305.000. Op deze saldi maakt de toezichthouder nog een correctie, aangezien de positieve effecten van de herverdeling algemene uitkering voor € 15 per inwoner zijn meegenomen in de begrotingssaldi voor de jaren 2023, 2024 en 2025. Dit is een effect van € 213.000 per jaar. Zoals aangegeven in ons schrijven van 6 april 2021 zijn de huidige uitkomsten nog te onzeker om deze reeds mee te nemen in de begroting 2022 en meerjarenraming 2023-2025. Na correctie van deze effecten zijn de structurele en reële saldi voor 2022-2025 als volgt, € 1.501.000, € 64.000,

-/- € 225.000 en € 1.092.000.

Belangrijk is dat de gemeente blijft werken aan en zorgen voor structureel en reëel evenwicht, dat wil zeggen dat tegenover structurele lasten structurele baten staan. Dit geldt ook voor het tijdig treffen van adequate maatregelen en het realiseren van ombuigingen en taakstellingen. De gemeente heeft aangegeven geen taakstellingen en/of bezuinigingen te hebben opgenomen in de begroting 2022. Er zijn wel onzekerheden bijvoorbeeld bij het sociaal domein, herverdeling algemene uitkering, wateroverlast, Omgevingswet en duurzaamheid. Het zijn onderwerpen die vragen om een strakke monitoring of de gestelde opgaven gehaald worden en indien nodig een tijdige bijsturing of het aandragen van alternatieven.

Voor een goed inzicht in de financiële positie is het noodzakelijk dat de onderhoudsplannen actueel zijn. Een actueel plan is niet ouder dan vijf jaar. Op ambtelijk niveau is toegezegd dat de plannen voor wegen, riolering, groen en openbare verlichting in het laatste kwartaal van 2022 en het eerste kwartaal van 2023 aan de raad worden voorgelegd. Van de vast te stellen plannen moeten de financiële (meerjarige) consequenties zo snel mogelijk worden vertaald middels begrotingswijziging in de begroting 2023 en de meerjarenraming 2024-2026.

Volgens het BBV moeten de lasten van regulier, klein onderhoud in het jaar van uitvoering ten laste van de exploitatie worden gebracht. Dit kan ook met de lasten van groot onderhoud. Een andere optie is te werken met een vooraf gevormde voorziening. Dan worden de lasten gelijkmatig over de verschillende begrotingsjaren verdeeld. Op basis van actuele plannen moet de jaarlijks gelijkblijvende storting worden berekend. Dotaties in een voorziening voor de egalisatie van groot onderhoud dienen plaats te vinden vanuit de exploitatie.

Bij civiele kunstwerken is in 2020 een voorziening gevormd waarbij € 165.000 is onttrokken aan de algemene reserve. De dotatie vanuit de exploitatie neemt in de meerjarenraming vanaf 2023 af met circa € 120.000. Ten aanzien van deze werkwijze merken wij op dat volgens het BBV in principe alle toevoegingen en onttrekkingen aan reserves incidenteel van aard zijn. Een onttrekking aan de algemene reserve heeft consequenties voor het structureel evenwicht en mogelijk voor de vorm van toezicht. Tevens merken wij op dat het niet is toegestaan door fluctuaties van stortingen in een voorziening voor groot onderhoud mogelijke problemen in de exploitatie te maskeren.

Vermogen

De nota reserves en voorzieningen is in juni 2018 vastgesteld door de raad. Daarmee is de nota 4 jaar oud. In de nota is opgenomen dat de algemene reserve minimaal 10% van het genormeerde uitgavenniveau van het jaar volgend op het lopende boekjaar dient te zijn. Verder voert de gemeente geen beleid om de algemene reserve op een niveau te houden, om de huidige onttrekkingen ook op langere termijn mogelijk te maken. Volgens een vast format wordt in de nota per reserve en voorziening inzicht gegeven in de op dat moment actuele omvang, de doelstelling, de functie, de onderbouwing en van waaruit stortingen dan wel onttrekkingen kunnen plaatsvinden. Voeding van de algemene reserve vindt in de praktijk wel regelmatig plaats en met name bij bestemming van een positief rekeningresultaat, maar is nu afhankelijk van het aantal en de omvang van dit soort 'incidenten'. De algemene reserve is per 1 januari 2022 € 3,5 miljoen. Op basis van de nu bekende

risico's is de algemene reserve van voldoende niveau. In de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing kwantificeert de gemeente de risico's voor 2022 op € 1,6 miljoen.

De voorzieningen zijn op ramingsbasis de komende vier jaar gemiddeld ca € 2,3 miljoen.

Stuurinformatie

Gulpen-Witterm beschikt over belangrijke instrumenten om financieel in control te zijn. Bij diverse onderdelen zijn in afzonderlijke hoofdstukken aanbevelingen opgenomen om de stuurinformatie op onderdelen te verbeteren. Stuurinformatie op strategisch, tactisch en operationeel niveau met betrekking tot de financiën van de gemeente stelt de raad in staat in control te zijn en blijven. We hebben in de paragrafen 3.1 en 3.2 en in de zeven paragrafen van hoofdstuk 4 ook steeds gekeken naar de stuurinformatie. Al die beoordelingen hebben we in deze paragraaf bij elkaar gebracht en met de gewichten die we aan de negen verschillende onderdelen hebben gegeven, leidt dat tot de conclusie dat de stuurinformatie op strategisch, tactisch en operationeel niveau gemiddeld goed is. Waar we opmerkingen of aanbevelingen over de stuurinformatie hebben, hebben we die in de desbetreffende paragrafen van hoofdstuk 3 en 4 opgenomen.

Wet- en regelgeving

Gulpen-Witterm voldoet voor wat betreft de termijnen van inzending voor de begroting 2022 en jaarrekening 2020 aan de wet- en regelgeving. De gemeente past het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) in voldoende mate toe. Op onderdelen zijn verbeteringen mogelijk om de begroting verder in overeenstemming te brengen met het BBV. Bij de afzonderlijke paragrafen zijn, met uitzondering van de paragraaf lokale heffingen, aanbevelingen opgenomen om de paragrafen volledig aan de eisen van het BBV te laten voldoen. Ook voor de overige delen van de begroting zijn aanbevelingen opgenomen.

Het voldoen aan wet- en regelgeving vergroot het inzicht en verschaft de raad transparantie.

In de financiële verordening zijn beperkte kaders gesteld voor de afzonderlijke paragrafen.

Gulpen-Witterm werkt in de praktijk met afzonderlijke nota's en plannen. De gemeente heeft aangegeven om diverse nota's en plannen eind 2022 en in de eerste helft van 2023 te actualiseren. De raad is vrij om afzonderlijke nota's en plannen vast te stellen, in aanvulling op de financiële verordening. Uit oogpunt van transparantie bevelen wij aan om de financiële verordening periodiek te blijven herzien en de bepalingen in de financiële verordening meer aan te laten sluiten bij de praktijk. Als Gulpen-Witterm er voor kiest om kaders voor de afzonderlijke paragrafen op te nemen in een nota, adviseren wij om dit op te nemen in de door de raad periodiek vast te stellen financiële verordening.

Wij constateren dat in de praktijk geen onderzoeken plaatsvinden in het kader van artikel 213a van de Gemeentewet. Hier vragen wij aandacht voor.

3. Aandachtsgebieden

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

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

Leeswijzer tabellen:

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

Financiële aspecten

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

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

Stuurinformatie

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

Algemeen oordeel

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

Ontwikkeling

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

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

3.1. Analyse begroting en meerjarenraming

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

Conclusie

De begroting 2022 en de meerjarenraming 2023-2025 laten de volgende saldi zien € 142.000, € 93.000, € 269.000 en € 716.000. Vervolgens worden deze saldi gecorrigeerd door de 1^e begrotingswijziging 2022 en de 3 aangenomen amendementen. De Gemeentewet draagt de raad en de toezichthouder echter op naar het structurele en het reële saldo te kijken van de begroting en de meerjarenraming. Deze saldi zijn in de financiële begroting gepresenteerd. Voor de berekening van het structureel saldo wordt rekening gehouden met incidentele baten en lasten. Na verwerking van deze wijzigingen is het structureel en reëel saldo voor 2022 € 1.501.000, voor 2023 € 277.000, voor 2024 -/- € 12.000 en voor 2025 € 1.305.000. Op deze saldi maakt de toezichthouder nog een correctie, aangezien de positieve effecten van de herverdeling algemene uitkering voor € 15 per inwoner zijn meegenomen in de begrotingssaldi voor de jaren 2023, 2024 en 2025. Dit is een effect van € 213.000 per jaar. Zoals aangegeven in ons schrijven van 6 april 2021 zijn de huidige uitkomsten nog te onzeker om deze reeds mee te nemen in de begroting 2022 en meerjarenraming 2023-2025. Na correctie van deze effecten zijn de structurele en reële saldi voor 2022-2025 als volgt, € 1.501.000, € 64.000, -/- € 225.000 en € 1.092.000.

Belangrijk is dat de gemeente blijft werken aan en zorgen voor structureel en reëel evenwicht, dat wil zeggen dat tegenover structurele lasten structurele baten staan. Dit geldt ook voor het tijdig treffen van adequate maatregelen en het realiseren van ombuigingen en taakstellingen. De gemeente heeft aangegeven geen taakstellingen en/of bezuinigingen te hebben opgenomen in de begroting 2022. Er zijn wel onzekerheden bijvoorbeeld bij het sociaal domein, herverdeling algemene uitkering, wateroverlast, Omgevingswet en duurzaamheid. Het zijn onderwerpen die vragen om een strakke monitoring of de gestelde opgaven gehaald worden en indien nodig een tijdige bijsturing of het aandragen van alternatieven.

Voor een goed inzicht in de financiële positie is het noodzakelijk dat de onderhoudsplannen actueel zijn. Een actueel plan is niet ouder dan vijf jaar. Op ambtelijk niveau is toegezegd dat de plannen voor wegen, riolering, groen en openbare verlichting in het laatste kwartaal van 2022 en het eerste kwartaal van 2023 aan de raad worden voorgelegd. Van de vast te stellen plannen moeten de financiële (meerjarige) consequenties zo snel mogelijk worden vertaald middels begrotingswijziging in de begroting 2023 en de meerjarenraming 2024-2026.

Volgens het BBV moeten de lasten van regulier, klein onderhoud in het jaar van uitvoering ten laste van de exploitatie worden gebracht. Dit kan ook met de lasten van groot onderhoud. Een andere optie is te werken met een vooraf gevormde voorziening. Dan worden de lasten gelijkmatig over de verschillende begrotingsjaren verdeeld. Op basis van actuele plannen moet de jaarlijks gelijkblijvende storting worden

berekend. Dotaties in een voorziening voor de egalisatie van groot onderhoud dienen plaats te vinden vanuit de exploitatie.

Bij civiele kunstwerken is in 2020 een voorziening gevormd waarbij € 165.000 is onttrokken aan de algemene reserve. De dotatie vanuit de exploitatie neemt in de meerjarenraming vanaf 2023 af met circa € 120.000. Ten aanzien van deze werkwijze merken wij op dat volgens het BBV in principe alle toevoegingen en onttrekkingen aan reserves incidenteel van aard zijn. Een onttrekking aan de algemene reserve heeft consequenties voor het structureel evenwicht en mogelijk voor de vorm van toezicht.

Tevens merken wij op dat het niet is toegestaan door fluctuaties van stortingen in een voorziening voor groot onderhoud mogelijke problemen in de exploitatie te maskeren.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- blijf uitgaan van structureel en reëel evenwicht waarbij structurele lasten gedekt worden door structurele baten;
- neem per post een toelichting op bij het overzicht van incidentele baten en lasten conform de notitie structurele en incidentele baten en lasten van de Commissie BBV;
- geef in de begroting aan hoe met achterstallig onderhoud is omgegaan en vermeld de gekozen kwaliteitsniveaus. Geef ook een toelichting als van de plannen wordt afgeweken;
- laat de raad conform planning het beleidsplan wegbeheer, gemeentelijk rioleringsplan, het groenbeleidsplan en het beleidsplan openbare verlichting vaststellen en vertaal de financiële (meerjarige) consequenties middels begrotingswijzigingen in de begroting 2023 en meerjarenraming 2024-2026;
- in de paragrafen 3.1, 3.2 en hoofdstuk 4 hebben wij aanbevelingen opgenomen die te maken hebben met het optimaliseren van uw begroting conform het BBV en de verordening 212.

Waarom onderzoek naar de begroting en meerjarenraming?

Wij onderzoeken de gemeentelijke financiële positie, omdat dit essentieel is voor een meerjarige uitspraak over de toezichtvorm. In de Gemeentewet (artikel 203) en in het Gemeenschappelijk Toezichtkader 2020 staan een aantal toetsingskaders die van belang zijn om voor repressief toezicht in aanmerking te komen.

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

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

Onderzoek en bevindingen

Het financieel verdiepingsonderzoek 2022 bij Gulpen-Wittem is gebaseerd op de begroting 2022 en de meerjarenraming 2023-2025. De raad heeft de begroting 2022 op 10 november 2021 vastgesteld. We gaan bij ons onderzoek uit van de vastgestelde begroting, inclusief de op die dag ook aangenomen 1^e begrotingswijziging 2022. Als we hierna saldi en dergelijke noemen, zijn dat steeds de saldi inclusief de 1^e begrotingswijziging 2022.

Latere wijzigingen in de begroting 2022 nemen we alleen mee, indien deze wijzigingen het financiële beeld ingrijpend veranderen. Dergelijke wijzigingen zijn er vóór 30 april 2022 niet geweest, zodat we bij ons onderzoek van de vastgestelde begroting inclusief de 1^e begrotingswijziging 2022 zijn uitgegaan.

Voordat we gaan kijken naar de begroting 2022 en de meerjarenraming 2023-2025, gaan we eerst kort in op de strategische visie 2009-2020, coalitieprogramma 2020-2022 en de kaderbrief 2022.

Strategische visie 2009-2020

De strategische visie 2009-2020 is vastgesteld in februari 2009. De strategische visie heeft als motto “Duurzaam versterken en ontwikkelen”, waarmee Gulpen-Wittem drie peilers, met bijbehorende centrale doelstellingen en vijf primaire strategische keuzes vaststelt. De centrale doelstellingen van de gemeente betreffen het realiseren van een zelfredzame samenleving op kernniveau, duurzame versterking en ontwikkeling van de kwaliteit van ons buitengebied en het opereren als daadkrachtige regisseur en partner. Vervolgens worden de drie peilers uitgewerkt in de vorm van basiskeuzes, die vertaald worden in tactische en operationele doelstellingen.

Coalitieprogramma 2020-2022

De gemeentelijke ambities van de partijen CDA, Fractie Franssen, Balans en Fractie Van der Laan voor de periode 2020-2022 zijn in dit programma beschreven. Het motto van het coalitieakkoord is “Samen met de inwoners voor een stabiel bestuur”, waarmee het college streeft naar continuïteit waar nodig en wenselijk en nieuwe lijnen waar nodig en mogelijk. Het coalitieprogramma is opgebouwd op basis van vijftien aandachtspunten. De concrete invulling van het coalitieprogramma en de financiële consequenties zijn opgenomen in kaderbrieven, programmabegrotingen, beleidsdocumenten en uitvoeringsplannen.

Kaderbrief 2022

De kaderbrief 2022 is vastgesteld in de raadsvergadering van 8 juli 2021. In de kaderbrief 2022 wordt het financieel perspectief geschetst voor het komende begrotingsjaar en zijn algemene richtlijnen opgenomen voor het opstellen van de begroting 2022 en de meerjarenraming 2023-2025.

In de brief gaat Gulpen-Wittem in op de coronacrisis en de gevolgen daarvan op plannen, regelingen en maatregelen van de gemeente. Daarnaast maken onzekerheden zoals de gemeenteraadsverkiezingen, de kabinetsformatie en de herverdeling van het gemeentefonds het voor de gemeente lastig om een meerjarig financieel kader te presenteren. De gemeente geeft aan dat de financiële positie weliswaar onder druk staat maar toch gezond is. In de kaderbrief is niet ingegaan op de financiële vertaling van deze kaders, deze worden verwerkt in de begroting 2022. De kaderbrief geeft wel inzicht in de te verwachten resultaten voor de jaren 2022-2024, die van € 900.000 negatief stijgen naar een overschot van € 360.000 in 2025. Vervolgens wordt ingegaan op de ontwikkelingen in het sociaal domein, het fysiek domein, klimaatadaptie en duurzaamheid, economie en toerisme, veiligheid en handhaving, samenwerking en bedrijfsvoeringsaspecten.

Het financiële beeld van de begroting 2022 en de meerjarenraming 2023-2025

De saldi

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

Tabel 3.1.1 Gezuiverde saldi begroting en meerjarenraming 2022-2025 (bedragen * € 1.000)

Saldo	B2022	B2023	B2024	B2025
Formeel begrotingssaldo volgens gemeente	142	93	269	716
Correctie 1 ^e begrotingswijziging 2022 en amendementen	-/- 28	-/- 71	-/- 143	-/- 134
Begrotingssaldo incl. 1^e begrotingswijziging 2022	114	22	126	582
<i>Correctie incidentele baten -/-</i>	723	1.428	194	194
<i>Correctie incidentele lasten +</i>	1.924	1.549	57	917
<i>Correctie incidentele baten 1^e begrotingswijziging -/-</i>	0	0	0	0
<i>Correctie incidentele lasten 1^e begrotingswijziging +</i>	187	135	0	0
Structureel en reëel evenwicht na 1^e begrotingswijziging volgens gemeente	1.501	277	-/- 12	1.305
<i>Correcties toezichthouder</i>		-/- 213	-/- 213	-/- 213
Structureel en reëel evenwicht na 1^e begrotingswijziging volgens toezichthouder	1.501	64	-/- 225	1.092

In de eerste regel van bovenstaande tabel spreken we over het formele begrotingssaldo en daarmee bedoelen we het saldo van alle lasten en baten plus de beoogde toevoegingen en onttrekkingen aan reserves. In het BBV wordt dit saldo het geraamde resultaat genoemd. In alle jaren is sprake van een overschot. Vervolgens heeft de raad gelijktijdig met de begroting 2022 de 1^e begrotingswijziging 2022 vastgesteld. Als gevolg van het gelijktijdig vaststellen van de 1^e begrotingswijziging met de begroting, nemen we de gecorrigeerde saldi mee in ons onderzoek.

De raad ziet erop toe dat de begroting in structureel en reëel evenwicht is. De raad kan daarvan afwijken als aannemelijk is dat dit evenwicht uiterlijk in het laatste jaar van de meerjarenraming is hersteld. Gedeputeerde Staten toetsen of de begroting in structureel en reëel evenwicht is. Ontbreekt het structureel en reëel evenwicht in begroting en in het laatste jaar van de meerjarenraming dan moeten Gedeputeerde Staten de begroting van de gemeente onder preventief toezicht stellen. In de begroting en meerjarenraming van Gulpen-Wittem is het structureel en reëel saldo te vinden in de financiële begroting hoofdstuk 2.3 Staat van incidentele baten en lasten.

Na beoordeling hebben we alle daar vermelde incidentele lasten en baten overgenomen. Wij merken daarbij op dat de incidentele baten en lasten per post moeten worden toegelicht. Vervolgens hebben we bekeken of in de 1^e begrotingswijziging 2022 ook incidentele lasten en baten zitten. In de 1^e begrotingswijziging zitten in 2022 voor € 186.800 aan incidentele lasten en in 2023 voor € 135.000.

Vervolgens hebben we bekeken of er ramingen in de begroting zitten die we moeten aanpassen om te kunnen spreken van reële ramingen. Toetspunten daarbij zijn met name volledigheid, realiteit en actualiteit. Daarbij hebben we alleen de raming van de algemene uitkering uit het gemeentefonds gecorrigeerd. De gemeente is bij die raming in de meerjarenraming uitgegaan van een positief

herverdeeeffect van het gemeentefonds van € 15 per inwoner. Het betreft een totaal effect van € 213.000 per jaar in de jaren 2023-2025. Dit positief effect hebben we gecorrigeerd bij het bepalen van het structureel en reëel saldo omdat het Kabinet nog een besluit moet nemen over de herverdeeeffecten. Gemeenten hebben wel de mogelijkheid om het negatieve herverdeeeffect voor de jaren 2023-2025 in de begroting op te nemen.

In de begroting is bij de raming van de algemene uitkering uitgegaan van de septembercirculaire 2021 van het gemeentefonds. In de begroting 2022 en de meerjarenraming 2023-2025 zijn geen taakstellingen of ombuigingen opgenomen. Het overzicht incidentele baten en lasten is in de begroting als onderdeel van de financiële begroting opgenomen. Hierbij merken wij op dat voor alle posten afzonderlijk zowel bij de baten als de lasten, een nadere toelichting is vereist. Dit geldt ook voor de structurele toevoegingen en onttrekkingen aan reserves. Dit is niet alleen volgens de wet- en regelgeving een vereiste, maar zorgt er ook voor dat de raad en derden een transparanter beeld van de structurele en reële saldi krijgen. In het verleden hebben wij een overzicht ter beschikking gesteld voor een inzichtelijke presentatie. Wij adviseren dit overzicht te gebruiken in de begroting en in de jaarrekening. Inzicht in deze cijfers moet de raad in positie brengen om zijn kaderstellende en controlerende taak uit te kunnen voeren.

Op basis van deze cijfers hebben GS in december 2021 besloten om de begroting 2022 van Gulpen-Wittem voor repressief toezicht in aanmerking te laten komen.

In het lopende begrotingsjaar zijn tot en met april 4 begrotingswijzigingen door de raad vastgesteld. De 1^e begrotingswijziging hebben we meegenomen in het onderzoek. De laatste 3 begrotingswijzigingen hebben per saldo geen effect op het begrootte resultaat. Middels een bestuursrapportage informeert het college de raad over de voortgang van de voorgenomen doelstellingen, plannen en projecten. Indien nodig bevat deze rapportage een financieel technische bijstelling van het lopende begrotingsjaar in de vorm van een begrotingswijziging inclusief een korte toelichting. De bestuursrapportage over het begrotingsjaar 2022 wordt verwacht in juli 2022. Hiermee voldoet Gulpen-Wittem aan artikel 6 van haar financiële verordening.

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

Onderhoud kapitaalgoederen

In paragraaf 4.3 van dit rapport staan we uitgebreid stil bij de afzonderlijke kapitaalgoederen. Belangrijk is dat de plannen actueel blijven. In het laatste kwartaal van 2022 en het eerste kwartaal van 2023 worden het beleidsplan wegbeheer, het gemeentelijk rioleringsplan (GRP), het plan Kwaliteit in beeld (groen) en het beleidsplan openbare verlichting geactualiseerd. Na actualisering wordt duidelijk of met de bestaande budgetten kan worden volstaan. Na de besluitvorming door de raad moeten de financiële (meerjarige) consequenties zo snel mogelijk worden opgenomen in de begroting 2023 en meerjarenraming. Voor het uitvoeren van de plannen vragen wij aandacht. In de paragraaf is niet aangegeven of er sprake is van achterstallig onderhoud. Aanvullend is ambtelijk toegezegd dat er geen sprake is van achterstallig onderhoud.

Volgens het BBV moeten de lasten van regulier, klein onderhoud in het jaar van uitvoering ten laste van de exploitatie worden gebracht. Dit kan ook met de lasten van groot onderhoud. Een andere optie is te werken met een vooraf gevormde voorziening. Dan worden de lasten gelijkmatig over de verschillende

begrotingsjaren verdeeld. Op basis van actuele plannen moet de jaarlijks gelijkblijvende storting worden berekend. Dotaties in een voorziening voor de egalisatie van groot onderhoud dienen plaats te vinden vanuit de exploitatie.

Bij civiele kunstwerken is in 2020 een voorziening gevormd waarbij € 165.000 is onttrokken aan de algemene reserve. De dotatie vanuit de exploitatie neemt in de meerjarenraming vanaf 2023 af met circa € 120.000. Ten aanzien van deze werkwijze merken wij op dat volgens het BBV in principe alle toevoegingen en onttrekkingen aan reserves incidenteel van aard zijn. Een onttrekking aan de algemene reserve heeft consequenties voor het structureel evenwicht en mogelijk voor de vorm van toezicht. Tevens merken wij op dat het niet is toegestaan door fluctuaties van stortingen in een voorziening voor groot onderhoud mogelijke problemen in de exploitatie te maskeren.

Herverdeling algemene uitkering

Een onzekerheid voor gemeenten zit bij het gemeentefonds. Er lopen al vanaf 2019 onderzoeken naar een nieuwe verdeling van de algemene uitkering uit het gemeentefonds. De algemene uitkering is veruit de belangrijkste inkomstenbron van de gemeenten en bedraagt voor 2022 € 30,5 miljard, oplopend tot € 31,6 miljard in 2026.

Na een lange voorbereiding waren medio 2020 de onderzoeken naar een nieuwe verdeling van de algemene uitkering uit het gemeentefonds klaar. Begin 2021 heeft het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koningsrelaties (BZK) een adviesaanvraag aan de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) gedaan op basis van cijfers 2017. De ROB, Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en vele gemeenten hebben op deze adviesaanvraag gereageerd richting BZK.

Op basis van al die reacties heeft BZK een nieuw verdeelvoorstel gepresenteerd dat in augustus 2021 nog is bijgesteld door de actualisatie van de cijfers van 2017 naar 2019 en voor advies aan de ROB en VNG gestuurd. BZK heeft de ROB en VNG verzocht deze nieuwe cijfers in hun advisering te betrekken. Het ROB heeft op 19 oktober 2021 BZK aangegeven dat zonder aanpassingen van het huidige voorstel het gemaakte herverdelingsvoorstel nog steeds niet overtuigt. Zo ontbreekt een goed onderbouwd inhoudelijk verhaal dat verklaart waarom bepaalde gemeenten volgens de modellen lagere of hogere kosten hebben en zodoende een lagere of hogere uitkering moeten krijgen. Het ROB mist een inhoudelijke basis waarop de uitkomsten vervolgens kunnen worden beoordeeld.

Het ROB heeft een aantal niet vrijblijvende randvoorwaarden gesteld; meer verantwoording van de gemaakte keuzes, de financiële draagkracht van individuele gemeenten, de eigen inkomsten van de gemeenten, de regionale welvaart en de raad vindt het niet eerlijk dat bij de herverdeling is uitgegaan van de uitgaven van gemeenten in 2017. De VNG heeft besloten pas een advies te geven als de fondsbeheerders op het ROB-advies hebben gereageerd.

In de maartbrief van BZK op 6 april 2022 is vermeld dat de invoering van het nieuwe verdeelmodel voor de algemene uitkering ingaat per 1 januari 2023. Het ingroeipad waarmee gemeenten naar het nieuwe verdeelmodel ingroeien wordt beperkt tot 3 jaar. Aangezien de geadviseerde onderzoeken, waar de ROB en de VNG om hadden gevraagd, nog niet zijn afgerond voorafgaand aan invoering van het model zal het eerste jaar niet op maximaal € 15 per inwoner maar op maximaal € 7,50 per inwoner per jaar worden gezet. Het ingroeipad de jaren daarna zal wel € 15 per inwoner per jaar bedragen.

Op basis van de berichten over de herverdeeleeffecten in februari 2021 is voor Gulpen-Witterm een voordelig effect berekend van € 79 per inwoner (totaal € 1,1 miljoen). Uit de bijstelling in augustus 2021 blijkt een voordeel van € 86 per inwoner (totaal € 1,2 miljoen). In de begroting 2022 en meerjarenraming heeft de gemeente rekening gehouden met een bedrag van € 15 per inwoner (totaal € 213.000) vanaf 2023. Zoals vermeld in ons schrijven van 7 december 2021 en in paragraaf 3.1 van dit onderzoek heeft de toezichthouder dit bedrag gecorrigeerd.

Sociaal domein

De grote financiële problemen bij het sociaal domein en het doorschuiven van besluiten daarover door het Rijk leiden tot grote onzekerheid bij de gemeenten. Komt er een structurele oplossing van de kant van het Rijk of moeten gemeenten zelf (een belangrijk deel van) de oplossing leveren?

Nu hebben de meeste Limburgse gemeenten gebruik gemaakt van de afspraken tussen het Rijk, VNG en IPO om de stelpost jeugdzorg als structureel dekkingsmiddel in te zetten. Maar deze stelpost moet nog wel formeel bekrachtigd worden door het nieuwe kabinet. Landelijk is de mogelijkheid geboden om die stelpost voor 2023-2025 te ramen. Voor de rest hebben de Limburgse gemeenten zelf maatregelen getroffen om de tekorten in het sociaal domein te dekken. Ook Gulpen-Witterm heeft gebruik gemaakt van deze stelpost in de begroting 2022. Voor 2023 tot en met 2025 zijn respectievelijk afgerond € 500.000, € 450.000 en € 400.000 opgenomen. De stelpost is daarmee voor alle jaren lager dan de afgesproken 75% van het indicatiebedrag van de arbitragecommissie.

Gulpen-Witterm werkt binnen het sociaal domein samen op regionaal (Zuid-Limburg) en sub-regionaal (Maastricht-Heuvelland) niveau. De diverse toegangsteams voor de burger organiseren ze lokaal. Voor 2022 staat het verder investeren in regionale samenwerking, zowel in Maastricht-Heuvelland als ook in Lijn50-verband op de agenda.

Omgevingswet

De verwachting is dat de Omgevingswet per 1 januari 2023 wordt ingevoerd. De impact van de Omgevingswet is groot; het vraagt aandacht bij de ontwikkeling van bestuurlijke visies en plannen, de werkprocessen veranderen en de organisatie moet daarop aangepast worden. Gemeenten zijn gewend om in de planvorming voor de leefomgeving te werken vanuit eigen, specifieke afwegingskaders. De Omgevingswet dwingt tot een meer integrale afweging. Er zijn nog tal van ingewikkelde knopen door te hakken. Denk aan het organiseren van regionale samenwerking, het regelen van budgetten, scholing en training, eventuele organisatieaanpassingen en de proceduretijd die sowieso gemoeid is met het opstellen van ruimtelijke plannen.

Wij zien dat de nodige betrokken partijen volop bezig zijn met de voorbereidingen. Daarbij past ook de vraag wat de financiële gevolgen voor uw gemeente zullen zijn. Wij adviseren dit proces nauwlettend te volgen en tijdig die besluiten te nemen die nodig zijn om per 2023 de Omgevingswet in te voeren met de bijbehorende budgetten.

Duurzaamheid

De komende jaren ligt er een enorme opgave om Nederland duurzaam te maken. Tegengaan van klimaatverandering, aanpassen aan de gevolgen van klimaatverandering en een overgang naar een circulaire economie zijn hierbij essentieel. Verduurzamen van Nederland is daarbij de opdracht. Heel Nederland is aan zet. Om dat te realiseren is een samenhangende visie en aanpak per regio belangrijk. De verdeling van bevoegdheden tussen Rijk en decentrale overheden moet elkaar niet in de weg zitten,

maar juist versterken. Inhoudelijke afspraken waar ook bedrijfsleven en maatschappelijke partijen verantwoordelijkheid voor dragen, zijn vastgelegd in het Klimaatakkoord. Een duurzaam Nederland vereist een fundamentele verandering in denken en doen.

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

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

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

In 2022 gaat de gemeente aan de slag met een nieuw accommodatiebeleid waar duurzaamheid een nadrukkelijke rol in zal hebben. In de 1^e begrotingswijziging 2022 is daarnaast een investering opgenomen van € 3 miljoen. Ook de verduurzaming van het gemeentehuis is een belangrijk item voor 2022. Dit is een van de gebouwen die per 1 januari 2023 dient te voldoen aan de eisen van het bouwbesluit, inhoudende dat elk kantoorgebouw minimaal energielabel C dient te hebben.

Wateroverlast

De wateroverlast in juli 2021 gaat gepaard met materiële en financiële consequenties. Dit heeft voor de gemeente een impact en nasleep. Ook gemeentelijke eigendommen hebben schade opgelopen, die geïnventarieerd en hersteld moeten worden. Gemeentelijke kosten moeten in beeld worden gebracht, taxaties al dan niet met verzekeraars. Er vinden evaluaties plaats en er is aandacht nodig voor maatregelen ter voorkoming van wateroverlast in de toekomst. De risico's en onzekerheden die hiermee gepaard gaan maken nog geen deel uit van de begroting 2022 en meerjarenraming.

In de begroting 2022 is door de gemeente een investering van € 500.000 opgenomen voor maatregelen als gevolg van de wateroverlast. De wateroverlast in juli 2021 heeft duidelijk gemaakt, dat er maatregelen nodig zijn om Gulpen-Wittem te beschermen tegen wateroverlast. Het doel is een oplossing te vinden, die niet alleen de veiligheid waarborgt, maar ook draagvlak heeft bij inwoners en natuurbeschermers. Het gemeentelijk waterplan 2018-2022 maakt inzichtelijk welke maatregelen nodig zijn, welke kosten daarmee gemoeid zijn en hoe dit op een natuurlijke manier in de omgeving wordt ingepast. De gemeente heeft aangegeven dat in de schade 2021 in totaal € 738.902 bedraagt, waarvan ze € 425.423 terugkrijgen via de regeling Wet Tegemoetkoming Schade (WTS). Daarnaast heeft de Rijksoverheid een toezegging

gedaan voor een specifieke uitkering om de overige schade te vergoeden. De hoogte van deze uitkering is nog niet bekend.

Financiële effecten uit de paragrafen

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

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

Tabel 3.1.2 Financiële effecten uit de paragrafen

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

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

Uit de tabel blijkt dat ons oordeel met betrekking tot de betekenis van het onderwerp uit de paragraaf voor de begroting 5 keer positief en 2 keer neutraal is en voor de meerjarenraming is ons oordeel 4 keer positief en 3 keer neutraal.

De neutrale gezichtjes bij de meerjarenramingen heeft te maken met het ontbreken van meerjarige cijfermatige informatie.

Onze conclusie is dat in het algemeen de onderwerpen uit de paragrafen geen bijzondere risico's voor de begroting en meerjarenraming van Gulpen-Wittem opleveren.

Jaarrekeningresultaten

Wij vinden het belangrijk om terug te kijken naar behaalde rekeningresultaten. Negatieve jaarrekeningresultaten kunnen een indicator zijn voor een financiële probleemsituatie. Overschotten kunnen een probleemsituatie verhullen. Daarom kijken wij ook naar de wijze waarop tekorten tot stand zijn gekomen en of toch sprake is van een structureel tekort. In tabel 3.1.3 worden de door de raad vastgestelde jaarrekeningresultaten gepresenteerd.

Tabel 3.1.3 Terugblik jaarrekening- en begrotingsresultaten 2017-2021 (bedragen * € 1)

Jaar	R2017	R2018	R2019	R2020	R2021*
Jaarrekeningresultaat	4.276.117	-1.120.872	-845.218	490.639	1.995
Begrotingsresultaat	-552.619	-1.201.331	-956.688	394.520	206.942
<i>Verschil</i>	<i>4.828.736</i>	<i>80.459</i>	<i>111.470</i>	<i>96.119</i>	<i>-/- 204.947</i>

*conceptcijfer

In de afgelopen jaren laten de jaarrekeningen van Gulpen-Wittem uiteenlopende resultaten zien. In 2017 is een fors positief resultaat gepresenteerd. Dit wordt veroorzaakt door de vrijval van de voorziening financiële activa NV VTC. In de jaren 2018 en 2019 laat de jaarrekening een tekort zien van ca. € 1,1 miljoen respectievelijk ca. € 0,8 miljoen. De negatieve resultaten bij de jaarrekeningen worden veroorzaakt doordat er meer incidentele onvoorziene nadelen zijn ontstaan op diverse programma's. Het positieve resultaat van 2020 is de optelsom van de resultaten op de diverse programma's en producten en bestaan uit zowel positieve als negatieve afwijkingen ten opzichte van de vastgestelde begroting. Daarnaast heeft het positieve resultaat voor een groot deel te maken met het Organisatie Ontwikkel Traject (OOT). De incidentele frictiekosten zijn lager dan begroot doordat het traject is uitgesteld in verband met de coronacrisis. Ten opzichte van de begrotingsresultaten laten alle jaarrekeningenresultaten een positieve afwijking zien, behalve de concept jaarrekening 2021. Deze laat een negatief verschil ten opzichte van de begroting zien van € 205.000.

Indicatoren voor evenwicht

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

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

Structureel en reëel evenwicht voor het begrotingsjaar

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

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

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

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

Uit onze analyse blijkt, dat Gulpen-Wittem aan deze voorwaarde voldoet in begrotingsjaar 2022.

Structureel en reëel evenwicht voor het begrotingsjaar

Beoordeling: goed

Structureel en reëel evenwicht voor de meerjarenraming

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

Uit onze analyses blijkt, dat deze situatie in Gulpen-Wittern in voldoende mate geldt. Alleen in het jaar 2024 is de begroting niet structureel en reëel in evenwicht. In dit jaar laat de begroting een negatief saldo van   225.000 zien.

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

De omvang van het door ons berekende tekort voor 2024 van   225.000 nemen we mee bij onze totale afweging.

3.2. Analyse vermogen

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

Conclusie

De nota reserves en voorzieningen is in juni 2018 vastgesteld door de raad. Daarmee is de nota 4 jaar oud. In de nota is opgenomen dat de algemene reserve minimaal 10% van het genormeerde uitgavenniveau van het jaar volgend op het lopende boekjaar dient te zijn. Verder voert de gemeente geen beleid om de algemene reserve op een niveau te houden, om de huidige onttrekkingen ook op langere termijn mogelijk te maken. Volgens een vast format wordt in de nota per reserve en voorziening inzicht gegeven in de op dat moment actuele omvang, de doelstelling, de functie, de onderbouwing en van waaruit stortingen dan wel onttrekkingen kunnen plaatsvinden. Voeding van de algemene reserve vindt in de praktijk wel regelmatig plaats en met name bij bestemming van een positief rekeningresultaat, maar is nu afhankelijk van het aantal en de omvang van dit soort 'incidenten'. De algemene reserve is per 1 januari 2022 € 3,5 miljoen. Op basis van de nu bekende risico's is de algemene reserve van voldoende niveau. In de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing kwantificeert de gemeente de risico's voor 2022 op € 1,6 miljoen.

De voorzieningen zijn op ramingsbasis de komende vier jaar gemiddeld ca € 2,3 miljoen.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- breng de ontwikkeling van de reserves en voorzieningen duidelijker in kaart door een overzicht te genereren waarin de saldi, stortingen en onttrekkingen per reserve en voorziening worden weergegeven voor het begrotingsjaar en de meerjarenraming;
- geef ook inzicht en een toelichting in de structurele toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves;
- houd de beleidsuitgangspunten voor reserves en voorzieningen actueel;
- actualiseer de nota reserves en voorzieningen.

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

Onderzoek en bevindingen

Het eigen vermogen, in de vorm van reserves, en ook de voorzieningen, die tot het vreemd vermogen worden gerekend, zijn voor Gulpen-Witterm om verschillende redenen van belang. In deze paragraaf kijken we naar de omvang van de reserves en voorzieningen en de ontwikkeling daarvan in de afgelopen jaren en volgens de begroting 2022 en de meerjarenraming 2023-2025.

Als we kijken naar de wet- en regelgeving omtrent vermogen dan is daar weinig over vastgesteld. De regelgeving met betrekking tot de paragraaf weerstandsvermogen en risicomanagement wordt in hoofdstuk 4 verder behandeld. In het BBV is opgenomen dat de stand en het verloop van reserves en voorzieningen voor begrotingsjaar en de meerjarenraming in beeld gebracht dienen te worden. Gulpen-Witterm heeft in hoofdstuk 2.4 van de begroting de onttrekkingen en de saldi van de reserves opgenomen voor begrotingsjaar 2022 en de meerjarenraming. Hierin ontbreekt echter een overzicht van de stortingen. De voorzieningen zijn weergegeven in hoofdstuk 2.5. Van de voorzieningen worden alleen de saldi weergegeven. Om een goed beeld te krijgen van het verloop is het noodzakelijk om een overzicht op te nemen waarin de saldi, stortingen en onttrekkingen per reserve en per voorziening afzonderlijk en in totaal inzichtelijk worden gemaakt.

In de financiële verordening staat dat het college de raad ten minste één keer in de vier jaar een nota reserves en voorzieningen ter vaststelling aanbiedt. In de financiële verordening is daarnaast bepaald dat er geen rente over reserves en voorzieningen wordt gerekend. Dit is in lijn met een advies van de Commissie BBV.

De nota reserves en voorzieningen is op 28 juni 2018 door de raad vastgesteld. De actualisatie van deze nota zal steeds aan het begin van de nieuwe raadsperiode plaatsvinden. In de nota is opgenomen dat de algemene reserve de minimum omvang van 10% van het genormeerde uitgavenniveau van het jaar volgend op het lopende boekjaar dient te bedragen. Daarnaast dient volgens de nota per reserve en voorziening de noodzaak te worden aangegeven en de omvang.

Er waren na de vaststelling van de nota reserves en voorzieningen in 2018 twaalf reserves en dertien voorzieningen. In de begroting 2022 is het aantal reserves tien en acht voorzieningen.

In onderstaande tabellen worden de saldi van de reserves en voorzieningen uit de afgelopen 5 jaarrekeningen en de 4 begrotingsjaren weergegeven.

Tabel 3.2.1 Terugblik reserves en voorzieningen 2017-2021, stand per 31-12 (bedragen * € 1)

Jaar	R2017	R2018	R2019	R2020	R2021*
Algemene reserve	7.503.668	10.056.728	8.373.546	3.603.986	3.473.394
Bestemmingsreserves	2.777.269	2.851.339	2.428.340	4.365.051	3.592.182
Gerealiseerd resultaat	4.276.117	-1.120.873	-845.218	490.639	1.995
Voorzieningen	1.890.464	2.441.229	2.222.581	1.840.216	1.997.830
Totaal	16.447.518	14.228.423	12.179.249	10.299.892	9.065.401

*Conceptcijfers

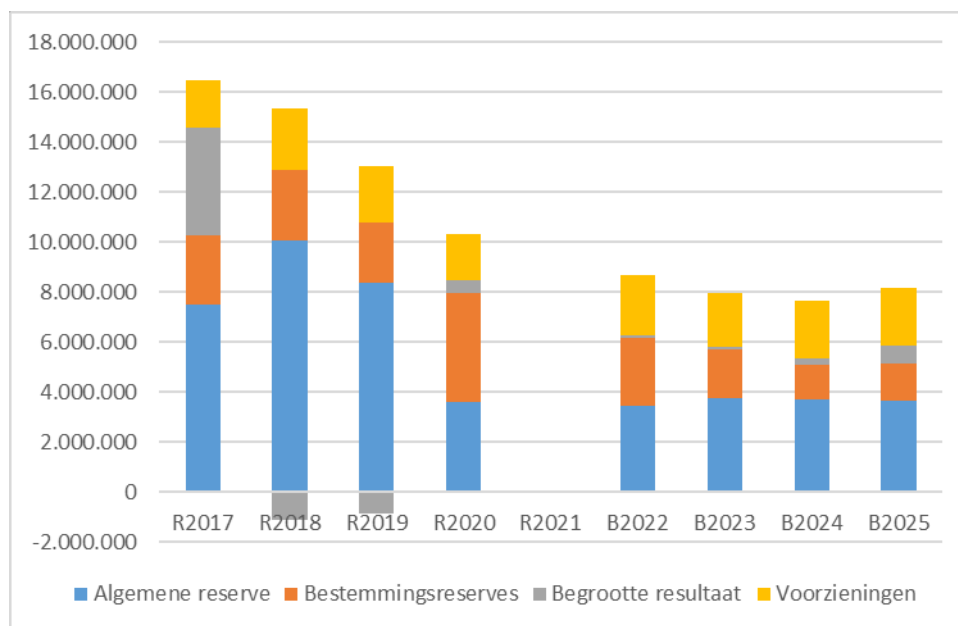
Tabel 3.2.2 Reserves en voorzieningen 2022-2025, stand per 1-1 (bedragen * € 1)

Jaar	B2022	B2023	B2024	B2025
Algemene reserve	3.463.448	3.774.948	3.712.603	3.649.758
Bestemmingsreserves	2.682.703	1.923.382	1.381.325	1.479.833
Begrootte resultaat	142.271	93.130	269.076	716.156
Voorzieningen	2.395.714	2.154.685	2.294.711	2.332.431
Totaal	8.684.136	7.946.145	7.657.715	8.178.178

Bij beide tabellen valt het volgende op:

- het totaalbeeld van de reserves en voorzieningen laat een daling zien tussen 2017 en 2025 van 50%;
- na een toename van de algemene reserve met € 2,6 miljoen in 2018 neemt deze in 2019 af met € 1,7 miljoen. In 2020 daalt de algemene reserve verder met € 4,8 miljoen naar € 3,6 miljoen. In 2020 heeft een onttrekking plaatsgevonden uit de algemene reserve voor de vorming van de bestemmingsreserve (OOT) € 3,6 miljoen. Daarnaast is de onttrekking van het negatieve jaarrekeningresultaat van 2018 ad € 845.000 een grote onttrekking aan de algemene reserve;
- de bestemmingsreserves nemen geleidelijk af van 2017 tot 2025. Bij de jaarrekening 2020 is een gedeelte van het resultaat ten gunste van de bestemmingsreserve OOT geboekt, hierdoor laten de bestemmingsreserves in 2020 een toename zien van € 2 miljoen. De terugloop van de bestemmingsreserves tussen 2020 en 2025 heeft vooral te maken met de inzet van de reserve voor het OOT. Dit plan is in 2019 opgesteld en zou frictiekosten met zich meebrengen tot en met boekjaar 2022. Door de coronacrisis is het plan niet met de gewenste snelheid uitgevoerd en zal in 2023 alsnog het ontwikkelplan verder tot uitvoering worden gebracht;
- het gewicht van de algemene reserve in het totaal van de reserves wordt geleidelijk steeds groter;
- de voorzieningen zijn op ramingsbasis (2022-2025) redelijk constant en zijn op realisatiebasis (2017-2021) eerst wat gestegen in 2018 en geleidelijk weer gedaald;
- Gulpen-Witterm heeft twee reserves kapitaallasten gevormd om de kapitaallasten van gedane investeringen te dekken. Er wordt een onderscheid gemaakt in investeringen van maatschappelijk belang en investeringen met een economisch belang. Per 1 januari 2022 bedragen deze reserves voor de dekking van kapitaallasten in totaliteit afgerond € 445.000. Voor 2022 betekent dit dat in totaliteit afgerond 17% van de bestemmingsreserves is geblokkeerd zodat € 2,2 miljoen resteert voor een eventueel andere bestemming.

Onderstaand is de ontwikkeling van reserves en voorzieningen grafisch weergegeven, waarbij het verloop van de algemene reserve en de bestemmingsreserves duidelijk zichtbaar is.



Geleidelijk is de algemene reserve de enige reserve geworden die voor de financiële positie van de gemeente van wezenlijk belang is. De algemene reserve vervult de bufferfunctie om tegenvallers op te vangen en om prioriteiten te realiseren. De algemene reserve is ook belangrijk voor de financierings- en inkomensfunctie. Dat betekent in de praktijk dat alleen de algemene reserve beschikbaar is voor eventuele tegenvallers. Uit de paragraaf weerstandsvermogen blijkt dat de gemeente nog voldoende weerstandsvermogen heeft om niet gedekte risico's op te vangen.

Gelet op de grote fluctuaties die de laatste jaren in de stand van de algemene reserve zijn opgetreden, verbinden we daar toch de aanbeveling aan om na te denken over een structurele voeding van de algemene reserve ten laste van de exploitatie.

We beoordelen de stuurinformatie op strategisch niveau als gemiddeld goed. Er was ten tijde van de vaststelling van de begroting 2022 een actuele nota maar de begroting 2022 zorgt niet voor een actueel inzicht in de betekenis van het vermogen voor het beleid.

De stuurinformatie op tactisch niveau beoordelen we als gemiddeld voldoende ondanks dat het BBV niet volledig wordt toegepast. De eisen uit de verordening worden wel gevolgd.

De stuurinformatie op operationeel niveau beoordelen we als gemiddeld voldoende. Zo is aan het einde van elk programma wel informatie over de mutaties in reserves en voorzieningen te vinden. Veel informatie is wel beschikbaar, maar moet op verschillende plaatsen worden gezocht.

3.3. Analyse stuurinformatie

Conclusie

Gulpen-Wittem beschikt over belangrijke instrumenten om financieel in control te zijn. Bij diverse onderdelen zijn in afzonderlijke hoofdstukken aanbevelingen opgenomen om de stuurinformatie op onderdelen te verbeteren. Stuurinformatie op strategisch, tactisch en operationeel niveau met betrekking tot de financiën van de gemeente stelt de raad in staat in control te zijn en blijven. We hebben in de paragrafen 3.1 en 3.2 en in de zeven paragrafen van hoofdstuk 4 ook steeds gekeken naar de stuurinformatie. Al die beoordelingen hebben we in deze paragraaf bij elkaar gebracht en met de gewichten die we aan de negen verschillende onderdelen hebben gegeven, leidt dat tot de conclusie dat de stuurinformatie op strategisch, tactisch en operationeel niveau gemiddeld goed is. Waar we opmerkingen of aanbevelingen over de stuurinformatie hebben, hebben we die in de desbetreffende paragrafen van hoofdstuk 3 en 4 opgenomen.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- de strategische stuurinformatie kan verder verbeterd worden door op onderdelen nota's te actualiseren;
- de tactische stuurinformatie kan verbeterd worden door op onderdelen verbeteringen aan te brengen om nog meer aan de eisen van het BBV en de eigen verordening 212 te voldoen;
- de operationele stuurinformatie kan verder verbeterd worden door op onderdelen meerjarige cijfermatige informatie op te nemen, de cijfers meer toe te lichten en verschillen te verklaren;
- In de paragrafen 3.1, 3.2 en 4.1 tot en met 4.7 zijn specifieke aanbevelingen met betrekking tot stuurinformatie te vinden.

Stuurinformatie

Oordeel strategisch: goed

Oordeel tactisch: goed

Oordeel operationeel: 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

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

Voor het bereiken van doelstellingen is informatievoorziening op tactisch niveau nodig. Zo kan de gemeente beslissingen nemen, die betrekking hebben op het toewijzen van middelen, vaststellen van procedures, budgetten en de beoordeling ervan. De informatiebehoefte wordt bepaald door de informatie die nodig is om doelstellingen haalbaar te maken. Dat gebeurt doorgaans met verordeningen, paragrafen en programma's.

Om uiteindelijk de juiste beslissingen te kunnen nemen, of om bijsturing te kunnen geven, zijn vaak meer 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 Gulpen-Wittem samengevat. Meer details over onze beoordelingen zijn te vinden in paragraaf 3,1, 3.2 en de zeven paragrafen van hoofdstuk 4.

Tabel 3.3.1 Resultaten onderzoek stuurinformatie begroting 2022

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

De wegingsfactor (WF) 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 van de stuurinformatie het zwaarst wegen. Samen bepalen ze 50% van het oordeel.

Uit de tabel blijkt dat de stuurinformatie op strategisch niveau zes keer met goed en drie keer met voldoende is beoordeeld. In zijn algemeenheid merken we op dat de strategische stuurinformatie verbeterd kan worden door meer expliciet in te gaan op onderdelen nota's te actualiseren.

De stuurinformatie op tactisch niveau laat vier keer goed en vijf keer voldoende zien. De tactische stuurinformatie kan verbeterd worden door op onderdelen verbeteringen aan te brengen om nog meer

aan de eisen van het BBV en de eigen verordening 212 te voldoen. Denk hierbij aan het actualiseren van de onderhoudsplannen voor kapitaalgoederen en het inzicht bieden in achterstallig onderhoud.

Op operationeel niveau scoort Gulpen-Witterm zes keer een goed, twee keer een voldoende en een keer een onvoldoende. De onvoldoende bij de paragraaf bedrijfsvoering wordt veroorzaakt doordat er geen (meerjarige) cijfermatige informatie en toelichting is gegeven in de paragraaf.

3.4. Analyse Wet- en regelgeving

Conclusie

Gulpen-Witterm voldoet voor wat betreft de termijnen van inzending voor de begroting 2022 en jaarrekening 2020 aan de wet- en regelgeving. De gemeente past het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) in voldoende mate toe. Op onderdelen zijn verbeteringen mogelijk om de begroting verder in overeenstemming te brengen met het BBV. Bij de afzonderlijke paragrafen zijn, met uitzondering van de paragraaf lokale heffingen, aanbevelingen opgenomen om de paragrafen volledig aan de eisen van het BBV te laten voldoen. Ook voor de overige delen van de begroting zijn aanbevelingen opgenomen.

Het voldoen aan wet- en regelgeving vergroot het inzicht en verschaft de raad transparantie. In de financiële verordening zijn beperkte kaders gesteld voor de afzonderlijke paragrafen.

Gulpen-Witterm werkt in de praktijk met afzonderlijke nota's en plannen. De gemeente heeft aangegeven om diverse nota's en plannen eind 2022 en in de eerste helft van 2023 te actualiseren. De raad is vrij om afzonderlijke nota's en plannen vast te stellen, in aanvulling op de financiële verordening. Uit oogpunt van transparantie bevelen wij aan om de financiële verordening periodiek te blijven herzien en de bepalingen in de financiële verordening meer aan te laten sluiten bij de praktijk. Als Gulpen-Witterm er voor kiest om kaders voor de afzonderlijke paragrafen op te nemen in een nota, adviseren wij om dit op te nemen in de door de raad periodiek vast te stellen financiële verordening.

Wij constateren dat in de praktijk geen onderzoeken plaatsvinden in het kader van artikel 213a van de Gemeentewet. Hier vragen wij aandacht voor.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- breng de begroting verder in overeenstemming met de eisen van het BBV;
- geef uitvoering aan de verordening 213a en rapporteer over de bevindingen aan de raad;
- blijf de verordeningen 212, 213 en 213a Gemeentewet periodiek actualiseren en laat de raad deze vaststellen.

Waarom onderzoek naar wet- en regelgeving?

Gemeenten moeten voldoen aan allerlei wet- en regelgeving. Vanuit financieel perspectief zijn met name die regels en wetten van belang die de gemeenteraad in zijn kaderstellende en controlerende taak ondersteunen. Vanuit onze toezichthoudende rol ligt de focus op termijnen van begroting en rekening, het navolgen van het BBV, 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

We staan stil bij de toepassing van het BBV en de uitvoering van de specifieke kaders die gesteld zijn in de financiële verordening (ex artikel 212 Gemeentewet), in de controleverordening

(ex 213 Gemeentewet) en de verordening met onderzoeken naar doelmatigheid en doeltreffendheid (ex artikel 213a Gemeentewet). Ook staan we kort stil bij de onderzoeken van de rekenkamercommissie. We beginnen eerst met de toepassing van de termijnen die voor de vaststelling en inzending van de begroting en jaarrekening gelden.

Termijnen

De begroting 2022 is door de raad van Gulpen-Wittem vastgesteld op 10 november 2021. Op 12 november 2021 hebben wij de begroting 2022 ontvangen. Op grond van artikel 191 van de Gemeentewet wordt voldaan aan de wettelijke termijn van inzending.

De jaarrekening 2020 is behandeld en door de raad vastgesteld op 8 juli 2021. Op 9 juli 2021 hebben wij de jaarrekening ontvangen. Ook de inzending van de jaarrekening voldoet aan de wettelijke termijn van inzending.

Verder merken we op dat begrotingswijzigingen binnen twee weken na vaststelling dienen te worden ingezonden aan GS. Gulpen-Wittem voldoet aan deze verplichting.

Termijnen Beoordeling: goed
--

BBV

Paragrafen in relatie tot het BBV

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

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

Gulpen-Wittem heeft bovenstaande paragrafen opgenomen in de begroting en de jaarrekening.

Uit hoofdstuk 4 blijkt dat de paragrafen verder verbeterd dienen te worden om aan de eisen van het BBV te voldoen.

Programma's in relatie tot het BBV

Naast de verplichte paragrafen bestaat de begroting uit een aantal programma's die de raad zelf mag benoemen. Het BBV heeft wel regels opgesteld voor de opbouw van deze programma's en de toelichting hierop. Deze regels zijn vastgelegd in de artikelen 17 tot en met 23 van het BBV.

De programmabegroting bestaat uit zeven programma's. Voorafgaand aan het programmaplan is een overzicht opgenomen waarin per programma inzicht wordt geboden in de doelstellingen, het collegedoeel en de subdoelstellingen. Verder is een bestuurlijke samenvatting opgenomen met de bestuurlijke hoofdlijn, de financiële hoofdlijn en inzicht in majeure projecten. Per afzonderlijk programma is antwoord gegeven op de eerste W-vraag. Per collegedoeel is vervolgens ingegaan op de 2^e en 3^e W vraag: 'Wat gaan wij daar voor doen?' en 'Wat mag het kosten?'

Naast het programmaplan dient de begroting te bestaan uit een financiële begroting. Gulpen-Witterm heeft een financiële begroting opgenomen. We zien bij de financiële begroting vooral cijfermatige overzichten, maar tekstuele toelichtingen op de baten en lasten zijn beperkt opgenomen. In de volgende alinea staan we stil bij de eisen van het BBV waaraan nu niet wordt voldaan.

Recapitulatie ontbrekende eisen BBV

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

- geef bij de uiteenzetting van de financiële positie ook de financiële gevolgen van het bestaand en het nieuw beleid dat in de programma's is opgenomen;
- voorzie het overzicht van incidentele lasten en baten van een toelichting. Gulpen-Witterm heeft de incidentele baten en lasten opgenomen in een recapitulatieoverzicht. De commissie BBV heeft aangegeven dat het overzicht dient te worden voorzien van een toelichting per post²;
- geef in het separaat overzicht van de structurele toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves een toelichting bij de afzonderlijke structurele toevoegingen en onttrekkingen aan reserves;
- houd de beleidsuitgangspunten actueel door afzonderlijke nota's en plannen bij voorkeur elke vier jaar, gelijk aan een raadsperiode, te actualiseren;
- geef de onderlinge verhouding weer tussen de kengetallen in relatie tot de financiële positie. In de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing zijn de vijf financiële kengetallen gepresenteerd. De afzonderlijke kengetallen zijn daarnaast ook separaat toegelicht. De onderlinge beoordeling voor de financiële positie ontbreekt op dit moment nog;
- houd alle beheerplannen actueel door deze elke vier/vijf jaar te actualiseren en vertaal de consequenties in de begroting en meerjarenraming. Geef in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen op een transparante manier een totaal beeld van de uit de beleidskaders voortvloeiende (financiële) consequenties en besluiten van de raad. Ga hierbij in op het kwaliteitsniveau, onderhoud en investeringen. Besteedt conform het BBV aandacht aan de voortgang van het geplande onderhoud en geef in de paragraaf informatie over eventueel achterstallig onderhoud;
- geef inzicht in het belang dat de gemeente in de verbonden partij heeft aan het begin en de verwachte omvang aan het einde van het begrotingsjaar. De kopjes bestuurlijk en financieel belang is bij een groot aantal verbonden partijen niet ingevuld. Bij het merendeel van de verbonden partijen zijn voor de omvang van het eigen vermogen en vreemd vermogen de jaarrekeningcijfers opgenomen. Het is van belang dat, zo veel als mogelijk wordt ingegaan op de actuele cijfers van het begrotingsjaar. Ga ook in het op resultaat van de desbetreffende verbonden partijen;
- actualiseer de nota op grondbeleid en geef een actuele prognose van de te verwachten resultaten, de geraamde winstneming en de beleidsuitgangspunten omtrent de reserves in relatie tot de risico's van de grondzaken.

Samenvattend concluderen wij dat Gulpen-Witterm een voldoende scoort voor de toepassing van het BBV.

² Notitie structurele en incidentele baten en lasten (2018), Commissie BBV

BBV Beoordeling: voldoende

Naast de algemeen geldende kaders die gesteld zijn in de Gemeentewet en het BBV heeft Gulpen-Wittem specifieke kaders bepaald in de verordeningen ex artikel 212, 213 en 213a Gemeentewet. De raad van Gulpen-Wittem heeft deze wettelijk verplichte verordeningen vastgesteld. We gaan nog kort in op de uitgangspunten van de financiële verordening (verordening 212 Gemeentewet) en op de uitgangspunten van de verordeningen 213 en 213a. Ook staan we stil bij de rekenkamer.

Financiële verordening ex artikel 212 Gemeentewet

Artikel 212 van de Gemeentewet verplicht een gemeente een verordening 212 vast te stellen, waarin de uitgangspunten voor het financiële beleid en beheer en de financiële huishouding van de gemeente zijn uitgewerkt. Voor de gemeente en voor dit onderzoek is deze verordening van groot belang. In de afzonderlijke paragrafen van hoofdstuk 4 en van hoofdstuk 3 is bekeken hoe Gulpen-Wittem het desbetreffend onderwerp heeft geregeld in de financiële verordening.

In de financiële verordening 2020 heeft de raad van Gulpen-Wittem bepaald dat beleidsuitgangspunten van de verschillende paragrafen voor het overgrote deel worden opgenomen in afzonderlijke nota's en plannen, die eens in de 4 jaar herzien worden. Uit hoofdstuk 4 bij de afzonderlijke paragrafen blijkt dat Gulpen-Wittem bij het merendeel van de paragrafen ervoor heeft gekozen om de kaders op te nemen in separate nota's en plannen. Een groot aantal nota's is gedateerd. Wij bevelen aan om de financiële verordening periodiek tegen het licht te blijven houden om te bezien of de financiële verordening nog aansluit bij de wensen van de raad.

In het lopende begrotingsjaar zijn tot op heden 4 begrotingswijzigingen vastgesteld door de raad. De 1^e begrotingswijziging hebben we meegenomen in het onderzoek. De laatste 3 begrotingswijzigingen hebben per saldo geen effect op het begrootte resultaat. Middels een bestuursrapportage informeert het college de raad over de voortgang van de voorgenomen doelstellingen, plannen en projecten. Indien nodig bevat deze rapportage een financieel technische bijstelling van het lopende begrotingsjaar in de vorm van een begrotingswijziging inclusief een korte toelichting. De bestuursrapportage over begrotingsjaar 2022 wordt verwacht rond juli 2022. Hiermee voldoet Gulpen-Wittem aan artikel 6 van haar financiële verordening.

Controleverordening ex artikel 213 Gemeentewet en Introductie rechtmatigheidsverklaring College B&W

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

In 2016 heeft de raad de nog geldende controleverordening ex artikel 213 Gemeentewet vastgesteld. In het kader van de controle stelt de raad jaarlijks een controleprotocol en een normenkader vast. Met het controleprotocol geeft de raad de accountant toetsingscriteria voor zijn controle op de rechtmatigheid.

We hebben de toepassing van de controleverordening niet beoordeeld, maar we zijn nergens opmerkingen van de accountant tegen gekomen dat er problemen zijn met de uitvoering van de controleverordening.

In de paragraaf 4.5 bedrijfsvoering is kort vooruitgeblikt naar de rechtmatigheidsverklaring. Deze verklaring van het college komt naar verwachting met ingang van het verslagjaar 2022 in plaats van de rechtmatigheidsverklaring van de accountant.

Verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid ex artikel 213a Gemeentewet

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

De geldende verordening 213a is in 2020 door de raad vastgesteld als onderdeel van de financiële verordening. Artikel 25 van de financiële verordening gaat in op de interne controle. In de verordening is bepaald dat het college periodiek een organisatie brede risicoanalyse uitvoert, aan de hand van een door het college vast te stellen beoordelingskader. Doel hiervan is om potentiële onderzoeksobjecten te identificeren, gericht op de onderzoeken in het kader van 213a voor de komende vier jaar. Op ambtelijk niveau is medegedeeld dat in praktijk géén onderzoeken plaatsvinden. Dit betekent dat niet wordt voldaan aan de bepalingen uit de eigen verordening. Daarnaast adviseren wij om een afzonderlijke verordening vast te stellen conform artikel 213a van de Gemeentewet. Hierin dienen alle onderdelen van artikel 213a te worden opgenomen. In artikel 213a staat opgenomen dat de bevindingen van de onderzoeken gerapporteerd dienen te worden aan de raad. Dit zien we niet terug in artikel 25 van de financiële verordening. De gemeente dient aan de gemeentewet te voldoen.

In 2009 werd bij de evaluatie van het dualisme door het ministerie van BZK duidelijk dat gemeenten weinig waardering hebben voor de uitvoering van onderzoeken in het kader van doelmatigheid en doeltreffendheid. Daarop besloot het ministerie van BZK dat er een voorstel naar de Tweede Kamer zou gaan om artikel 213a uit de Gemeentewet te halen. Dit voorstel is echter nooit gedaan. In 2012 heeft de minister van BZK laten weten artikel 213a in stand te houden mede door de drie decentralisaties van het sociaal domein. Wij adviseren hierbij rekening te houden met de huidige wensen van de raad zodat hieraan kan worden voldaan. Als aanbeveling nemen we dan ook op om de bepalingen met betrekking tot de verordening 213a onderzoeken binnen afzienbare tijd tegen het licht te houden om te bezien of deze ook aansluit aan de huidige wensen.

Rekenkamer

Gulpen-Wittem heeft een rekenkamer ingesteld per 1 januari 2021. In december 2020 is de verordening op de rekenkamer vastgesteld. Tot die tijd was er een rekenkamercommissie.

Met de rekenkamer beschikt de gemeente over een instrument om haar controlerende taak beter te kunnen uitvoeren. De rekenkamer verricht onderzoeken en doet aanbevelingen om de gemeente nog beter en efficiënter te laten functioneren. De rekenkamer bestaat uit één lid.

Het structurele budget voor de rekenkamer bedraagt in 2022 en volgende jaren € 14.500.

De rekenkamer heeft in de periode 2017 - 2022 de volgende onderzoeken verricht:

- Stimuleringsmaatregelen gemeente Gulpen-Wittem (september 2017);
- Transformatie jeugdhulp Gulpen-Wittem (september 2019);
- Besluitvormingsproces organisatie-ontwikkeltraject Gulpen-Wittem (juni 2020)
- Participatie bij het opstellen van het mobiliteitsplan (2022).

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 BBV. 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 Gulpen-Wittem 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

Integrale beleidsuitgangspunten voor lokale heffingen zijn opgenomen in de nota lokale heffingen 2018-2021. Deze nota wordt elke vier jaar geactualiseerd. Gulpen-Witterm voldoet hiermee aan de eisen uit de financiële verordening. Ook wordt volledig aan de eisen van het BBV voldaan.

De paragraaf is uitgebreid en gestructureerd van opzet, biedt veel informatie en geeft een goed beeld van de lokale heffingen. Gulpen-Witterm scoort met betrekking tot de stuurinformatie op alle niveaus gemiddeld goed.

Op basis van onze analyse de volgende aanbeveling

- houd de beleidsuitgangspunten voor lokale heffingen actueel.

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 BBV legt de eisen aan deze verplichte paragraaf vast.

Onderzoek en bevindingen

Integrale beleidsuitgangspunten voor lokale heffingen zijn opgenomen in de nota lokale heffingen 2018-2021. Deze nota wordt elke vier jaar geactualiseerd. Met het opstellen, het door de raad vaststellen en de vierjaarlijkse actualisatie van de nota is invulling gegeven aan de eisen die de financiële verordening stelt. In het coalitieakkoord 2020-2022 is specifiek ingegaan op de hondenbelasting. Vermeld is dat de haalbaarheid van afschaffing moet worden onderzocht. Dit onderzoek heeft tot op heden nog niet plaatsgevonden.

In de paragraaf komen externe en interne ontwikkelingen aan bod, en er wordt verwezen naar de nota lokale heffingen. Verder is uitgebreid inzicht gegeven in alle gemeentelijke belastingen, heffingen en leges. Daarbij is ingegaan op de tariefontwikkeling, de lokale lastendruk en de kostendekkendheid van heffingen. Gulpen-Witterm streeft bij al deze heffingen naar 100% kostendekking. De berekening van de begrote kostendeckingspercentages zijn bij alle heffingen en leges opgenomen in de paragraaf. Ook is ingegaan op de (meerjarige) geraamde belastingopbrengsten voor de jaren 2022-2025 en de

gerealiseerde belastingopbrengsten volgens de laatste jaarrekening 2020. Eveneens is het kwietscheldingsbeleid genoemd. De gemeente voldoet met de opgenomen informatie volledig aan de eisen die het BBV stelt.

In de programmabegroting onderdeel Bestuur is een relatie gelegd met de paragraaf lokale heffingen door de verwijzing naar de opbrengsten van de onroerende zaakbelastingen, de hondenbelasting en de toeristenbelasting.

Gulpen-Witterm heeft in de paragraaf voor de lokale lastendruk 2021 een vergelijking met de regiogemeenten Eijsden-Margraten en Vaals, uitgesplitst voor woningeigenaren en huurders. De gemeente verwijst hierbij naar de gegevens van het Belastingoverzicht 2021 dat de Provincie Limburg jaarlijks publiceert. Inmiddels is het Belastingoverzicht 2022 gereed.

De lastendruk voor eigenaren en gebruikers gemeentelijke heffingen (OZB, riool en afval) bedraagt volgens het Belastingoverzicht 2022 in Gulpen-Witterm € 968,30. Het Limburgs gemiddelde bedraagt € 851,16. Gulpen-Witterm staat hiermee op plek 4 van de 33 Limburgse gemeenten voor wat betreft hoogste lastendruk.

De lastendruk voor huurders gemeentelijke heffingen (OZB, riool en afval) bedraagt volgens het Belastingoverzicht 2022 in Gulpen-Witterm € 311,95. Het Limburgse gemiddelde bedraagt € 369,39. Hiermee staat Gulpen-Witterm op de 18^e plek van de 33 Limburgse gemeenten voor wat betreft de hoogste lastendruk.

De paragraaf is uitgebreid en gestructureerd van opzet, biedt veel informatie en geeft een goed beeld van de lokale heffingen. Samenvattende conclusie is dat Gulpen-Witterm met betrekking tot de stuurinformatie op alle niveaus gemiddeld goed scoort.

4.2. Weerstandsvermogen en risicobeheersing

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

Conclusie

Gulpen-Witterm heeft een nota weerstandsvermogen en risicomanagement uit 2009. Daarmee is de nota gedateerd. In het voorgaande verdiepingsonderzoek in 2018 is dit ook al geconstateerd en aandacht gevraagd voor actualisatie. De gemeente volgt de nota nauwgezet bij de opzet van de paragraaf in de begroting 2022. De paragraaf bevat gedetailleerde informatie over de weerstandscapaciteit, de risico's en de ratio weerstandsvermogen. De ratio 2022 bedraagt 2,58 en voldoet ruim aan de gestelde norm van minimaal 1 uit de nota. Op basis van de nu bekende risico's delen wij de conclusie dat Gulpen-Witterm voldoende weerstandscapaciteit heeft. De paragraaf gaat in op de vijf financiële kengetallen die het BBV voorschrijft, er ontbreekt echter een eigen analyse op de kengetallen.

De gemeente benoemd in de begroting dat de nota weerstandsvermogen en risicomanagement geactualiseerd wordt in 2022. Ambtelijk is toegezegd dat dit uiterlijk in de eerste helft van 2023 gaat plaatsvinden. De strategische stuurinformatie beoordelen we als gemiddeld voldoende aangezien de huidige nota dateert uit 2009. De tactische en operationele stuurinformatie beoordelen we als gemiddeld goed.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- laat de raad de geactualiseerde nota weerstandsvermogen en risicomanagement uiterlijk in de eerste helft van 2023, maar bij voorkeur eerder vaststellen;
- inventariseer de stille reserves conform het GTK;
- ga in op meerjarige verwachtingen voor het weerstandsvermogen;
- neem in de begroting een samenvattend oordeel op, over de onderlinge verhouding en ontwikkeling van de financiële kengetallen in relatie tot de financiële positie.

Waarom onderzoek naar weerstandsvermogen en risicobeheersing?

Bij weerstandscapaciteit gaat het om middelen en mogelijkheden, waarover de gemeente beschikt of kan beschikken. Er kunnen niet begrote kosten mee worden gedekt. Wanneer we weerstandscapaciteit zien in relatie tot risico's³ spreken we over weerstandsvermogen. Vanuit beleidsmatig perspectief, is het van belang, een afweging te maken tussen de risico's die de gemeente loopt en de manier om daarmee om te gaan. Of de gemeente zich bijvoorbeeld wil verzekeren en/of de aanwezige weerstandscapaciteit in dat licht moet worden verhoogd of verlaagd.

³ Alle risico's waarvoor geen voorzieningen zijn gevormd, óf die niet tot afwaardering van activa hebben geleid. En die van materiële betekenis kunnen zijn in relatie tot het balanstotaal of de gemeentelijke financiële positie.

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

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

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

Onderzoek en bevindingen

In de financiële verordening Gulpen-Wittem is niets opgenomen over het weerstandsvermogen en risicobeheersing. In het coalitieprogramma 2020-2022 staat benoemd dat nieuwe grote projecten pas van start gaan als alle uitgaven en risico's voor de hele raad helder zijn. Daarnaast vermeldt de gemeente dat ze een gezonde reservepositie wil behouden.

En ondanks het ontbreken van een bepaling in de financiële verordening om een nota Weerstandsvermogen en risicomangement door de raad te laten vaststellen, is zo'n nota er wel. Deze stamt echter al uit 2009 en is gedateerd. Dit is in ons verdiepingsonderzoek van 2018 ook benoemd. In de begroting 2022 is opgemerkt dat de nota in het eerste kwartaal van 2022 zal worden voorgelegd aan de raad. Ambtelijk is aangegeven dat dit is uitgesteld naar de eerste helft van 2023.

In de nota heeft de raad uitgewerkt hoe de benodigde en de beschikbare weerstandscapaciteit worden berekend. De raad heeft met de vaststelling van de nota ook bepaald dat de ratio weerstandsvermogen, de beschikbare weerstandscapaciteit in verhouding tot de benodigde weerstandscapaciteit, tussen 1,0 en 2,0 moet liggen.

De bepaling van de benodigde weerstandscapaciteit is mogelijk als de gemeente risicomangement goed uitvoert. Ook daar is in de nota op ingegaan.

In de nota is de eerste berekening van de weerstandsratio opgenomen. Met de vaststelling van de nota heeft het risicomangement een vaste plaats in de p&c-procedures van de gemeente gekregen. Twee keer per jaar, in de paragraaf bij de begroting en bij de jaarstukken, wordt er aan de raad gerapporteerd over de ratio weerstandsvermogen en de daaronder liggende berekeningen.

In de paragraaf worden de kaders en het beleid van de gemeente beschreven. Vervolgens wordt de beschikbare weerstandscapaciteit geïnventariseerd en ingedeeld in incidentele en structurele weerstandscapaciteit. Voor de jaarrekening 2020, de begroting 2021 en de begroting 2022 wordt de opbouw van de incidentele en structurele weerstandscapaciteit vermeld.

Zoals in de nota beschreven worden de risico's beoordeeld op de kans dat het risico optreedt (drie klassen met verschillende scores), op de ernst van het gevolg (ook weer drie klassen met verschillende scores) en wordt door de vermenigvuldiging van de scores bij kans en gevolg een ranking van de risico's gemaakt. Alle via het risicomangement geïnventariseerde risico's worden beschreven en de daarvoor benodigde structurele of incidentele weerstandscapaciteit zijn vermeld.

In de paragraaf is de beschikbare en benodigde weerstandscapaciteit, incidenteel, structureel en totaal weergegeven. Daaruit volgt de ratio weerstandsvermogen incidenteel, structureel en totaal. Voor de begroting 2022 zijn de ratio's respectievelijk + 2,58, + 6,05 en + 2,58.

Deze uitkomsten worden afgezet tegen de normen die de gemeente voor de ratio in de nota heeft gesteld en als uitstekend gewaardeerd.

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

De kengetallen zijn: de netto schuldquote en de netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen, de solvabiliteitsratio, de grondexploitatie, de structurele exploitatieruimte en de belastingcapaciteit. Deze kengetallen zijn heel nadrukkelijk een instrument van, voor en door de gemeente ingevoerd, derhalve onthouden wij ons van een oordeel over de uitkomsten. De kengetallen moeten worden weergegeven voor de jaarrekening 2020, de begroting 2021 en voor de begroting 2022 en de meerjarenraming. De begroting 2022 biedt dit inzicht, waarbij per kengetal een inhoudelijke toelichting is gegeven. Het kengetal belastingcapaciteit ontbreekt in dit overzicht.

Niet alleen de informatie per kengetal is relevant maar met name ook de ontwikkeling in de tijd en de samenhang tussen de kengetallen. Hetgeen de wetgever beoogt is een beoordeling van de onderlinge verhouding tussen de kengetallen in relatie tot de financiële positie. Het opnemen van een samenvattend oordeel draagt bij aan het gewenste inzicht. Wij adviseren de gemeente om dit op te nemen in de paragraaf.

Wij adviseren de stille reserves (opnieuw) te inventariseren, conform het GTK. Ook als deze niet worden meegerekend bij de incidentele weerstandscapaciteit, is het goed als de raad een actueel beeld heeft. Aanvullend is opgemerkt dat er geen stille reserves aanwezig zijn.

We beoordelen de stuurinformatie op strategisch niveau als gemiddeld voldoende aangezien het beleid van de gemeente niet actueel is. De stuurinformatie op tactisch en operationeel niveau beoordelen we als gemiddeld goed.

4.3. Onderhoud kapitaalgoederen

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

Conclusie

Voor alle bekeken kapitaalgoederen heeft de gemeente in 2017 en 2020 kaders bepaald. Deze kaders zijn tevens vastgesteld door de raad. Hiermee zijn de meeste plannen, op civiele kunstwerken en gebouwen na, ruim 4 jaar oud en dienen geactualiseerd te worden. Aanvullend is ambtelijk opgemerkt dat het beleidsplan wegbeheer in oktober 2022 wordt vastgesteld door de raad. Vervolgens wordt in december 2022 het GRP vastgesteld, en de plannen kwaliteit in beeld (groen) en beleidsplan openbare verlichting worden in het eerste kwartaal van 2023 voor vaststelling door de raad. In de paragraaf is geen totaaloverzicht opgenomen van alle geldende beheerplannen, wij adviseren dit om in één oogopslag vast te stellen wat de actualiteit en de status is van alle plannen. De paragraaf verwijst voor alle onderdelen naar de kaders, daarnaast is bij alle plannen een overzichtelijk en volledig financieel aandeel in de begroting en de meerjarenraming opgenomen. Wat voor alle beheerplannen ontbreekt is een samenvatting van de belangrijkste uitgangspunten uit de plannen, vermelding van het vastgestelde kwaliteitsniveau en of er sprake is van achterstallig onderhoud. Deze informatie is van groot belang om een goed beeld te vormen, dit is tevens benoemd in ons verdiepingsonderzoek van 2018.

We beoordelen de stuurinformatie op strategisch, tactisch en operationeel niveau gemiddeld als een krappe voldoende. De gemeente beschikt over plannen die 5 jaar oud zijn, actualisatie van deze plannen is noodzakelijk om een beeld te krijgen van actuele onderhoudskosten. Zoals opgemerkt geeft de paragraaf geen informatie over achterstallig onderhoud. Ook als er geen achterstallig onderhoud is, is het goed om dat expliciet te melden.

Volgens het BBV moeten de lasten van regulier, klein onderhoud in het jaar van uitvoering ten laste van de exploitatie worden gebracht. Dit kan ook met de lasten van groot onderhoud. Een andere optie is te werken met een vooraf gevormde voorziening. Dan worden de lasten gelijkmatig over de verschillende begrotingsjaren verdeeld. Op basis van actuele plannen moet de jaarlijks gelijkblijvende storting worden berekend. Dotaties in een voorziening voor de egalisatie van groot onderhoud dienen plaats te vinden vanuit de exploitatie.

Bij civiele kunstwerken is in 2020 een voorziening gevormd waarbij € 165.000 is onttrokken aan de algemene reserve. De dotatie vanuit de exploitatie neemt in de meerjarenraming vanaf 2023 af met circa € 120.000. Ten aanzien van deze werkwijze merken wij op dat volgens het BBV in principe alle toevoegingen en onttrekkingen aan reserves incidenteel van aard zijn. Een onttrekking aan de algemene reserve heeft consequenties voor het structureel evenwicht en mogelijk voor de vorm van toezicht. Tevens merken wij op dat het niet is toegestaan door fluctuaties van stortingen in een voorziening voor groot onderhoud mogelijke problemen in de exploitatie te maskeren.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- leg in de paragraaf een relatie met het coalitieakkoord en/of collegeprogramma;
- besteed expliciet aandacht aan ontwikkelingen, door terug en vooruit te kijken maar ook aan externe en interne ontwikkelingen en de consequenties hiervan voor het beleid;
- presenteer in de paragraaf een integraal overzicht van de aanwezige plannen met de looptijd, het vastgestelde kwaliteitsniveau en of er sprake is van achterstallig onderhoud;
- actualiseer beheerplannen eens in de 4 jaar conform de financiële verordening;
- rapporteer altijd over het wel of niet aanwezig zijn van achterstallig onderhoud;
- licht in de paragraaf toe als van plannen wordt afgeweken.

Waarom onderzoek naar onderhoud kapitaalgoederen?

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

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

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

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

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

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

Onderzoek en bevindingen

Volgens het BBV moet de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen ten minste ingaan op:

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

De gemeente heeft in de financiële verordening gesteld dat ten minste één keer in de vier jaar onderhoudsplannen openbare ruimte, openbaar groen, wegen en openbare verlichting aan de raad ter vaststelling moeten worden aangeboden. Ook moet ten minste één keer in de vier jaar een rioleringsplan en een onderhoudsplan gebouwen en accommodaties ter vaststelling aan de raad moeten worden voorgelegd.

In de strategische visie van Gulpen-Wittem uit 2009 is er aandacht voor de kapitaalgoederen die de gemeente ter beschikking stelt en het belang daarvan voor het realiseren van de strategische visie. Dit gebeurt op een hoog abstractieniveau en is sterk gericht op de accommodaties. Het coalitieprogramma 2020-2022 geeft aan dat onderhoud van wegen nodig blijft, evenals de aanleg van fiets-, wandel- en ruiterspaden. Daarnaast dient er zo snel mogelijk een oplossing te komen voor een gemeenschapsvoorziening in de kernen van Nijswiller en Wahlwiller en het noodzakelijke onderhoud van de gemeenschapsvoorzieningen in Epen, Wijlre en Eys.

Naast bovengenoemde verwijzingen zijn er nota's met door de raad vastgestelde kaders voor het soort en het aantal voorzieningen, het kwaliteitsniveau en de kosten voor beheer en onderhoud van deze voorzieningen.

Voor de paragraaf bekijken we de nota's voor de kapitaalgoederen wegen, riolering, groen, gebouwen, civieltechnische kunstwerken en openbare verlichting.

In onderstaand overzicht presenteren wij de plannen van Gulpen-Wittem. De paragraaf van de begroting 2022 geeft dit inzicht niet. Na de tabel volgt een tekstuele toelichting per plan.

Beheerplannen	Vaststelling door raad	Looptijd	Financiële vertaling in begroting	Achterstallig onderhoud begroting
Beleidsplan wegbeheer	28 september 2017	2018-2022	Ja	Nee
GRP	21 december 2017	2018-2022	Ja	Nee
Waterplan Maas en Mergelland	21 december 2017	2018-2022	Ja	Nee
Kwaliteit in beeld (Groen)	28 september 2017	2018-2021	Ja	Nee
Meerjaren onderhoudsbegroting voor de gemeentelijke gebouwen	28 september 2017	2017-2026	Ja	Nee
Beleidsplan Civiele kunstwerken	23 april 2020	2020-2024	Ja	Nee
Beleidsplan Openbare Verlichting	28 september 2017	2018-2022	Ja	Nee

In de paragraaf wordt verwezen naar de vastgestelde beheerplannen. De paragraaf biedt echter geen inzicht in de geldende beleidskaders, het gewenste kwaliteitsniveau en achterstallig onderhoud. Aanvullend is op ambtelijk niveau medegedeeld dat geen sprake is van achterstallig onderhoud. Wij merken op dat de omvang van het achterstallig onderhoud en hoe dit wordt ingelopen relevante informatie is. Dit moet op een transparante wijze in het plan en in de paragraaf zijn opgenomen. Voor achterstallig onderhoud moet een voorziening worden gevormd. Hiervoor mogen algemene reserves worden ingezet. Als er onvoldoende middelen zijn om een voorziening te vormen, moet het achterstallig

onderhoud binnen een termijn van maximaal vier jaar worden ingelopen. Dit hebben wij in ons verdiepingsonderzoek van 2018 reeds benoemd.

Wegen

In september 2017 heeft de raad het beleidsplan wegbeheer 2018-2022 vastgesteld, waarbij weer de CROW-normering als uitgangspunt is genomen. Het beleid van de gemeente Gulpen-Witterm volgt de wettelijke kaders van het wegbeheer. Er wordt de nodige aandacht besteed aan de kwaliteit van de verharding en de veiligheid voor de weggebruikers. Op die manier tracht de gemeente de risico's op aansprakelijkheden te beperken. Bijzonder aan Gulpen-Witterm is de ligging in een hellend gebied. Daarmee is het "landelijk gemiddelde" zoals genoemd in publicatie 145 t/m 147 van het CROW niet 1 op 1 toepasbaar en zijn enkele maatstaven afgestemd op de plaatselijke situatie (maatwerk). Het kwaliteitsniveau dat is vastgesteld in het beleidsplan is op basis van beleidsprofielen uit het wegbeheerprogramma Gisib. De beleidsprofielen worden aangeduid met R-, R, R+ en R++. Gulpen Witterm heeft het profiel R+ gekozen.

Op basis van een visuele inspectie en de CROW-normering is berekend dat voor het jaarlijks onderhoud € 727.000 nodig is. Daarnaast wordt jaarlijks € 700.000 voor het wegonderhoud vrijgemaakt. In de begroting 2022 is een budget van € 1,2 miljoen opgenomen in de exploitatie. Hierin is een bedrag van € 280.000 opgenomen als storting onderhoudsfonds. Aanvullend wordt intern bij elke begrotingsronde overleg gevoerd met de vakinhoudelijke ambtenaren. Uit die gesprekken komt naar voren dat een deel van de onderhoudswerkzaamheden, rehabilitatiemaatregelen betreffen (het vervangen van toplagen). Elke begrotingsronde wordt deze basis storting in het wegfonds, aangepast aan hetgeen uit de gespreksrondes met de vakinhoudelijke ambtenaren naar voren komt. De aanpassing betreft tot nu toe een verlaging van de storting in het wegfonds, waar dan tegenover staat, het opnemen van een investeringskrediet "rehabilitatiemaatregelen". Samen vormen ze dan het bedrag van € 727.000.

De gemeente heeft aangegeven dat de actualisatie van het beleidsplan wegen 2023-2027 in de raadsvergadering van oktober 2022 wordt behandeld.

Riolering

Het GRP en waterplan 2018-2022 zijn in het samenwerkingsverband Maas en Mergelland opgesteld. Met de samenwerking moet een hogere kwaliteit worden gerealiseerd en zijn visie en beleidsuitgangspunten gezamenlijk bepaald. De GRP's van de zes gemeenten zijn nu op elkaar afgestemd. Het GRP is in december 2017 door de raad vastgesteld. Het plan geeft onder andere aan wat er aan opgaven voor de periode 2018-2022 voorligt. Dan wordt duidelijk welke maatregelen noodzakelijk zijn, welke investeringen daarbij horen en welke consequenties dit heeft voor de hoogte van het rioolrecht. De gemeente geeft aan dat het Waterplan Maas en Mergelland 2018-2022 wordt vervangen door een regionaal "Waterketenplan 2023-2027". Het GRP 2018-2022 wordt vervangen door het "omgevingsprogramma water en klimaat 2023-2027". Beide plannen worden momenteel opgesteld en eind 2022 worden deze plannen in de raad behandeld/vastgesteld.

In de begroting 2022 is een bedrag van € 1,3 miljoen opgenomen voor het onderhoud van de riolering. Dit bedrag neemt in de meerjarenraming geleidelijk toe tot een bedrag van € 1,4 miljoen in 2025. Deze kosten worden nagenoeg volledig gedekt door de rioolheffing.

Groen

In september 2017 heeft de raad het plan “Kwaliteit in beeld 2018-2021” vastgesteld, waarmee de kaders voor het groenbeleid en –onderhoud voor deze vier jaar zijn bepaald. Dit is een actualisatie van het beleidsplan voor het beheer van het openbaar groen dat in 2012 door de raad is vastgesteld. De daarin omschreven kwaliteitsniveaus zijn nog steeds richtinggevend. Wel is aansluiting gezocht bij landelijk gehanteerde kwaliteitsniveaus.

In dit kader is aangegeven dat groen belangrijk is voor de gemeente Gulpen-Wittem, omdat groen de karakteristieke uitstraling van het Zuid-Limburgse Landschap bepalen. Het kader met betrekking tot groen is nog niet geactualiseerd voor de begroting 2022, en daarom wordt het plan Kwaliteit in beeld nog steeds toegepast. De raad zal in het eerste kwartaal van 2023 een actueel plan voor groen vaststellen. De gewenste kwaliteitsniveaus betreffen A en B op basis van de landelijk geldende onderhoudsniveaus. Volgens het onderhoudsplan is jaarlijks een bedrag van € 880.000 nodig om het gestelde kwaliteitsniveau te behouden.

In 2022 is in totaal voor € 1,3 miljoen budget opgenomen en het budget blijft in de meerjarenraming nagenoeg gelijk.

Accommodaties

Ook voor de accommodaties heeft de raad in september 2017 een nieuw meerjarig onderhoudsplan vastgesteld. Het beleidsplan is opgedeeld in 2 categorieën, namelijk in het eigenaren deel en in het huurders deel. Het huurdersdeel is de verantwoordelijkheid van de beheerder/huurder van de betreffende accommodatie. Het onderhoud wordt planmatig opgepakt zodat storingen en uitval tot een minimum beperkt blijven. Een externe partij is ingehuurd om het onderhoud te monitoren en tijdig uit te voeren. Voor het onderhoud zelf wordt vanaf 2022 € 700.000 aan kosten gebudgetteerd. Dat bedrag blijft voor de meerjarenraming nagenoeg gelijk. Hierbij is rekening gehouden met een storting in het onderhoudsfonds van € 180.000 in 2022 en in de meerjarenraming € 140.000 per jaar.

Daarnaast wordt er afzonderlijk aandacht besteed aan de buitensportaccommodaties. Ook voor buitensportaccommodaties is in september 2017 een meerjarig onderhoudsplan vastgesteld. De kosten bedragen in 2022 € 278.000.

In de 1^e begrotingswijziging die gelijktijdig met de begroting 2022 is vastgesteld is nog een aanvullende investering opgenomen van € 3 miljoen in 2022 voor het verduurzamen van de gemeentelijke gebouwen.

Civiele kunstwerken

In april 2020 heeft de raad het beheerplan civiele kunstwerken vastgesteld. Dit beheerplan is een dynamisch plan waarin vervolgstappen uitgezet zijn om beleidsdoelstellingen en ambitieniveau verder te kunnen formuleren. In het plan is het kwaliteitsniveau R volgens de CROW methode het uitgangspunt. De komende beheerperiode zijn er vooralsnog geen grote objectvervangingen gepland. Naar aanleiding van aanvullend technisch en constructief onderzoek kan dit nog veranderen. Deze vervangingsinvesteringen zullen dan zoveel als mogelijk meegenomen worden in het begrotingsproces van het betreffende jaar.

Volgens het BBV moeten de lasten van regulier, klein onderhoud in het jaar van uitvoering ten laste van de exploitatie worden gebracht. Dit kan ook met de lasten van groot onderhoud. Een andere optie is te werken met een vooraf gevormde voorziening. Dan worden de lasten gelijkmatig over de verschillende

begrotingsjaren verdeeld. Op basis van actuele plannen moet de jaarlijks gelijkblijvende storting worden berekend. Dotaties in een voorziening voor de egalisatie van groot onderhoud dienen plaats te vinden vanuit de exploitatie.

Bij civiele kunstwerken is in 2020 een voorziening gevormd waarbij € 165.000 is onttrokken aan de algemene reserve. De dotatie vanuit de exploitatie neemt in de meerjarenraming vanaf 2023 af met circa € 120.000. Ten aanzien van deze werkwijze merken wij op dat volgens het BBV in principe alle toevoegingen en onttrekkingen aan reserves incidenteel van aard zijn. Een onttrekking aan de algemene reserve heeft consequenties voor het structureel evenwicht en mogelijk voor de vorm van toezicht. Tevens merken wij op dat het niet is toegestaan door fluctuaties van stortingen in een voorziening voor groot onderhoud mogelijke problemen in de exploitatie te maskeren.

Openbare verlichting

In september 2017 is een beleidsplan openbare verlichting vastgesteld door de raad. Bij het opstellen van het plan was de openbare verlichting nagenoeg up to date. Daarnaast geeft de gemeente aan dat de kwaliteit van de masten en armaturen goed is. Middels dit plan wil de gemeente de openbare verlichting goed beheren en op een duurzame en maatschappelijk verantwoorde wijze onderhouden.

In de begroting is een bedrag van gemiddeld € 200.000 per jaar opgenomen voor het onderhoud van straatverlichting.

We beoordelen de stuurinformatie op strategisch, tactisch en operationeel niveau als gemiddeld een krappe voldoende. De gemeente beschikt over plannen die vijf jaar oud zijn, actualisatie van deze plannen is noodzakelijk om een beeld te krijgen van actuele onderhoudskosten. De paragraaf geeft geen informatie over achterstallig onderhoud en ook als er geen achterstallig onderhoud is, is het goed om dat expliciet te melden.

4.4. Financiering

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

Conclusie

De paragraaf financiering van de begroting 2022 en meerjarenbegroting 2023-2025 voldoet in ruime mate aan de gestelde kaders in het BBV. Daarnaast voldoet de paragraaf aan de financiële verordening van de gemeente. De interne kaders van de gemeente zijn niet in de paragraaf toegelicht, dit raden wij wel aan. Daarnaast beschikt Gulpen-Witterniet over een treasurystatuut, waarin de kaders gesteld worden voor de financiering. Hiervoor zijn wel enkele richtlijnen opgenomen in de financiële verordening. Ambtelijk is toegezegd dat een treasurystatuut in ontwikkeling is en in de eerste helft van 2023 zal worden vastgesteld door de raad.

In de paragraaf is toegelicht dat de kasgeldlimiet 4 achtereenvolgende kwartalen een overschrijding laat zien. De gemeente heeft de Provincie Limburg hiervan op de hoogte gesteld en aangegeven dat eind 2e kwartaal 2021 consolidatie heeft plaatsgevonden, waardoor er in het 3e kwartaal 2021 geen overschrijding meer is. Voor korte financiering kan het renterisico aanzienlijk zijn, omdat fluctuaties in de korte rente relatief grote impact op de rentelasten hebben. Om dit risico in te perken, stelt de kasgeldlimiet een grens aan de korte financiering. Er is sprake van een structurele overschrijding, wanneer de gemeente voor het derde achtereenvolgende kwartaal de kasgeldlimiet overschrijdt. Voor de lezer is het goed om toe te lichten welke stappen de gemeente onderneemt om weer aan de Wet FIDO te voldoen.

Op basis van bovenstaande informatie beoordelen wij de stuurinformatie op strategisch en operationeel niveau goed, en op tactisch niveau voldoende.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- verwijst in de paragraaf expliciet naar de interne kaders van het college, en geef aan wat daarin is vastgelegd;
- leg de interne kaders omtrent financiering vast in een treasurystatuut en laat deze vaststellen door de raad.

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 Derivatens 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

In het coalitieakkoord 'Samen met de inwoners voor een stabiel bestuur' 2020-2022 is de koers vastgelegd in vijftien kernpunten, waaronder een financieel gezonde gemeente. Hierin is benoemd dat de gemeente een gezonde reservepositie heeft en deze ook wil houden. Daarnaast beschrijft de gemeente hoe ze de financiën van de gemeente duurzaam in orde willen houden, ondanks alle ontwikkelingen die op dit moment spelen.

Gulpen-Wittem beschikt niet over een treasurystatuut, waarin de kaders gesteld worden voor de financiering. Hiervoor zijn wel enkele richtlijnen opgenomen in de financiële verordening. Ambtelijk is toegezegd dat een treasurystatuut in ontwikkeling is en in de eerste helft van 2023 zal worden vastgesteld door de raad.

De paragraaf financiering in de begroting 2022 en de meerjarenbegroting 2023-2025 geeft een inzicht in het financieringsbeheer. In deze paragraaf gaat de gemeente in op de punten die het BBV vraagt, maar hierna hebben we daar wel enige opmerkingen bij.

Na de inleiding van de paragraaf volgt een uitsplitsing van de financiering op de korte termijn. Hierin wordt de kasgeldlimiet berekend. De kasgeldlimiet wordt in alle kwartalen (3e en 4e kwartaal 2020 en 1e en 2e kwartaal 2021) overschreden. De gemeente heeft de Provincie Limburg hiervan op de hoogte gesteld en aangegeven dat eind 2e kwartaal 2021 consolidatie heeft plaatsgevonden, waardoor er in het 3e kwartaal 2021 geen overschrijding meer is. Voor korte financiering kan het renterisico aanzienlijk zijn, omdat fluctuaties in de korte rente relatief grote impact op de rentelasten hebben. Om dit risico in te perken, stelt de kasgeldlimiet een grens aan de korte financiering. Er is sprake van een structurele overschrijding welke niet is toegestaan, wanneer de gemeente voor het derde achtereenvolgende kwartaal de kasgeldlimiet overschrijdt. Bij een structurele overschrijding gelden de volgende uitgangspunten voor het financieel toezicht:

- de gemeente heeft een meldplicht (uiterlijk bij de derde overschrijding) aan de toezichthouder;
- de gemeente legt de drie opeenvolgende kwartaalrapportages met een overschrijding en een plan van aanpak, om weer aan de kasgeldlimiet te voldoen, ter goedkeuring voor aan de toezichthouder;
- zolang dit plan niet is goedgekeurd, dan wel blijkt dat het plan niet wordt uitgevoerd, kan de toezichthouder een aanwijzing geven om een aangepast plan in te zenden en maatregelen te treffen;
- de toezichthouder kan bepalen dat voor het aangaan van nieuwe kortlopende geldleningen voorafgaande toestemming van de toezichthouder vereist is;
- de toezichthouder kan een maximum voor de schuld in rekening-courant van de gemeente vaststellen.

Het verscherpte toezicht, zoals hierboven beschreven, vervalt zodra het plan van aanpak, naar het oordeel van de toezichthouder, voldoende ten uitvoer wordt gelegd.

Vervolgens wordt de financiering op de langere termijn toegelicht. Uit de opgenomen tabel blijkt dat de gemeente voldoet aan de renterisiconorm. De toegerekende rentelasten worden in de financiële begroting verder toegelicht. Daarnaast is het renteschema uit de notitie rente van de commissie BBV opgenomen in de paragraaf.

De verstrekte financiering op de lange termijn en de financieringsbehoefte worden vervolgens benoemd en toegelicht in de paragraaf, en tot slot gaat de gemeente in op het EMU-saldo 2020-2025.

Voor de paragraaf financiering is er ook interne kaderstelling vastgelegd in de financiële verordening. Hierin worden richtlijnen benoemd voor het EMU-saldo, de financieringsfunctie en de paragraaf financiering. De interne richtlijnen worden in de paragraaf zelf niet meer genoemd en toegelicht. We vinden de stuurinformatie op strategisch niveau gemiddeld goed. We beoordelen de stuurinformatie op tactisch niveau daarom als gemiddeld voldoende. De stuurinformatie op operationeel niveau beoordelen we gemiddeld goed.

4.5. Bedrijfsvoering

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

Conclusie

In de strategische visie uit 2009, het coalitieakkoord 2020-2022 en de verordeningen worden kaders voor de bedrijfsvoering gegeven. Gulpen-Wittem heeft geen aparte nota voor bedrijfsvoering. In de paragraaf geeft de gemeente de ontwikkelingen weer op het gebied van bedrijfsvoering. De paragraaf gaat niet duidelijk in op de gestelde kaders, maar bevat wel veel informatie over de vele verschillende onderdelen van bedrijfsvoering. Voor die onderdelen geeft de paragraaf de beleidsdocumenten aan en de speerpunten.

De paragraaf gaat niet in op het Organisatie Ontwikkel Traject dat binnen de gemeente speelt. Een korte beschrijving van het plan, de actuele stand van zaken en de financiële effecten dienen in de paragraaf bedrijfsvoering onder de aandacht te komen.

De stuurinformatie op strategisch en tactisch niveau beoordelen we als gemiddeld goed, op operationeel niveau als gemiddeld voldoende. Dat komt doordat de paragraaf geen cijfermatige onderbouwing bevat voor het begrotingsjaar en de meerjarenraming.

Op basis van onze analyse doen we de volgende aanbevelingen

- geef cijfermatig inzicht in alle lasten en baten van de bedrijfsvoering, en geef dit inzicht ook meerjarig weer;
- beschrijf in de paragraaf de actuele stand van zaken omtrent het Organisatie Ontwikkel Traject;
- besteed in de paragraaf aandacht aan externe inhuur;
- geef inzicht in de toerekening van personele kosten aan projecten en taakvelden.

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 BBV ten minste de stand van zaken en de beleidsvoornemens rondom de bedrijfsvoering aangeven.

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

Onderzoek en bevindingen

In de strategische visie Gulpen-Wittem 2009-2020 is een belangrijke rol aan de ambtelijke organisatie toegekend. De ambtelijke organisatie is één van de drie pijlers, naast de kernen en het buitengebied,

voor het ontwikkelingsscenario van de gemeente. Aan de ambtelijke organisatie is de centrale doelstelling gekoppeld om als gemeente als daadkrachtige regisseur en partner te opereren. De organisatie staat voor de consistentie in het beleid.

Vervolgens komt ook in het coalitieakkoord 2020-2022 de bedrijfsvoering aan de orde. Met een beleidsinhoudelijke basis en strategische personeelsplanning wordt de organisatie ingericht, met als doel klaarstaan voor onze inwoners, ondernemers, verenigingen en instellingen. Het bestuursapparaat moet daadkrachtig en integer zijn met kennis van zaken en een externe oriëntatie.

Hoofdstuk 5 van de financiële verordening gaat over de financiële organisatie en het financieel beheer. In het hoofdstuk staat wat het college moet regelen op het gebied van de financiële organisatie en de interne controle, zoals een eenduidige indeling van de organisatie, een eenduidige toewijzing van taken en een adequate scheiding van taken, functies, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. In dit hoofdstuk komt het afleggen van verantwoording over de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid ook aan bod. Naast de financiële verordening heeft de gemeente een verordening op de rekenkamer Gulpen-Wittem vastgesteld in december 2020. De rekenkamer voert onderzoeken uit naar de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde beleid.

Vervolgens gaan we kijken naar de paragraaf bedrijfsvoering in de begroting 2022. Na een korte algemene inleiding is omschreven dat de organisatiestructuur staat en de gemeente in 2022 inzet op de verdere doorontwikkeling van de organisatie en kwaliteit in dienstverlening. Een flexibele organisatie die innoveert en meebeweegt met de ontwikkelingen in de samenleving. Hiervoor heeft de gemeente een Organisatie Ontwikkel Traject ingezet.

Voor bedrijfsvoering wordt samenwerking met andere gemeenten en partijen steeds belangrijker. In de paragraaf worden de belangrijkste ontwikkelingen daarin opgesomd. De invoering van de rechtmatigheidsverantwoording is het volgende punt van aandacht in de paragraaf. In afwachting van de voorgenomen wetswijziging dienen gemeenten vanaf verslagjaar 2022 zelf in de jaarrekening verantwoording af te leggen over de rechtmatigheid van het gevoerde beleid.

Verder wordt een toelichting gegeven op de ondersteunende medewerkers en de ontwikkelingen die gepland staan voor 2022.

De paragraaf geeft uitgebreid invulling aan de informatie-eis van het BBV. Bij de vorige verdiepingsonderzoeken hebben we geconstateerd dat er weinig cijfers in de paragraaf staan. Dat is in de begroting 2022 nog steeds het geval. Wat ons betreft leent deze paragraaf zich wel voor meer cijfermatige informatie, ook meerjarig. Door daarbij ook meerjarige indicatoren op te nemen en door de uitkomsten te vergelijken met die van andere gemeenten kan de paragraaf verfijnd worden.

Naast het BBV heeft de Commissie BBV in 2021 een notitie gepubliceerd over de paragraaf bedrijfsvoering. In deze notitie zijn een aantal stellige uitspraken en aanbevelingen opgenomen over de paragraaf Bedrijfsvoering. De stellige uitspraken hebben betrekking op de rechtmatigheidsverantwoording, die naar verwachting vanaf verslagjaar 2022 wijzigen. Deze uitspraken zijn voor nu nog niet van toepassing.

In de paragraaf is in het algemeen een duidelijke relatie gelegd met de kaders die de gemeente zelf heeft vastgesteld, zoals de strategische visie en het coalitieakkoord. Informatie over 213a-onderzoeken

ontbreekt in de paragraaf. Sinds 2021 is er een verordening op de rekenkamer Gulpen-Witterm vastgesteld en in gebruik. Wij adviseren om nadere informatie over de verordening en de onderzoeken hieromtrent op te nemen in de paragraaf bedrijfsvoering.

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

In de paragraaf is een toelichting gegeven op de afzonderlijke onderdelen van de bedrijfsvoering, te weten personeel, informatievoorziening, organisatie, financiën, automatisering, communicatie en huisvesting. Van ieder van deze onderdelen worden de speerpunten voor 2022 en verder toegelicht.

We beoordelen de stuurinformatie op strategisch en tactisch niveau als gemiddeld goed. Er vindt voldoende kaderstelling plaats. De stuurinformatie op operationeel niveau vinden we gemiddeld onvoldoende. De paragraaf geeft veel informatie, maar deze informatie is vooral beschrijvend. Verdere verbeteringen zijn mogelijk door in de paragraaf cijfermatig inzicht te geven in de diverse onderdelen van de bedrijfsvoering. Waarbij ook inzicht kan worden gegeven in de externe inhuur en het toerekenen van personeelslasten aan de verschillende taakvelden.

4.6. Verbonden partijen

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

Conclusie

Beleidsuitgangspunten voor verbonden partijen heeft Gulpen-Witterm opgenomen in de nota verbonden partijen 2018. De nota biedt een duidelijk, integraal en uitgebreid kader voor verbonden partijen. Actualisatie van de nota vindt vierjaarlijks plaats en zou nu plaatsgevonden moeten hebben.

Aanvullend heeft Gulpen-Witterm ambtelijk toegezegd dat de nota in 2023 alsnog geactualiseerd en door de raad vastgesteld.

Uit de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing blijkt dat er geen verbonden partijen zijn waar Gulpen-Witterm risico's loopt.

Een aantal verbonden partijen heeft besloten om geen weerstandsvermogen op te bouwen. Dat betekent dat mogelijke verliesbijdragen naar rato van het inwonertal door de gemeenten worden gedragen. Gulpen-Witterm kan hierdoor samen met de andere deelnemers voor onverwachte tegenvallers komen te staan.

De stuurinformatie scoort op strategisch en operationeel niveau gemiddeld goed en op tactisch niveau gemiddeld voldoende. Er zijn aanbevelingen opgenomen om de paragraaf volledig aan te laten sluiten bij die eisen die het BBV stelt.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- actualiseer de nota verbonden partijen uiterlijk in de eerste helft van 2023;
- geef, zoals het BBV vraagt, in de paragraaf ook inzicht in stichtingen en verenigingen en overige verbonden partijen;
- presenteer conform BBV ook cijfermatig inzicht in het eigen en vreemd vermogen en de financiële begrote resultaten uit de laatste vastgestelde begrotingen van de verbonden partijen (gemeenschappelijke regelingen);
- leg in de programma's een relatie met de betrokken verbonden partijen zoals het BBV vraagt.

Waarom onderzoek naar verbonden partijen?

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

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

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

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

Onderzoek en bevindingen

Beleidsuitgangspunten voor verbonden partijen heeft Gulpen-Wittem opgenomen in de nota verbonden partijen 2018. Deze nota is voor vier jaar vastgesteld. De nota is uitgebreid van opzet en bevat een integraal en uitgebreid kader voor verbonden partijen. In de nota is onder meer ingegaan op de doelstelling, definitie en het belang van verbonden partijen. Relaties zijn gelegd met wet- en regelgeving zoals de Gemeentewet en het Burgerlijk Wetboek. Voor het aangaan van een nieuwe financiële en bestuurlijke verbonden partijen is een beslisboom opgenomen. Met de vaststelling van de nota heeft de raad beleidsuitgangspunten voor verbonden partijen vastgesteld. De gemeente was voornemens om de nota in het najaar van 2021 geactualiseerd vast te stellen. De gemeente heeft aangegeven dat dit in 2023 alsnog zal plaatsvinden.

De financiële verordening vereist geen nota verbonden partijen waarin de beleidsuitgangspunten worden opgenomen. Volgens de financiële verordening dient aan de eisen van het BBV te worden voldaan. Indien de beleidsuitgangspunten niet in een nota worden opgenomen, dienen deze integraal in de paragraaf van de begroting tot uitdrukking te komen.

In het coalitieakkoord 2020-2022 wordt ingezet op samenwerking met andere partijen. Ook in de paragraaf bedrijfsvoering zien we dat ingegaan is op samenwerking waarbij een relatie is gelegd met enkele gemeenschappelijke regelingen. Wij constateren dat verbonden partijen geen deel uitmaken van de gekwalificeerde risico's in de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing. Wij merken op dat een aantal verbonden partijen heeft besloten om geen weerstandsvermogen op te bouwen. Dat betekent dat mogelijke verliesbijdragen naar rato van het inwonertal door de gemeenten worden gedragen. Gulpen-Wittem kan hierdoor samen met de andere deelnemers voor onverwachte tegenvallers komen te staan.

De paragraaf is ingedeeld in verbonden partijen die vallen onder de gemeenschappelijke regelingen, vennootschappen en coöperaties. Het BBV vraagt dit ook. Het BBV gaat echter verder en vereist ook inzicht in verbonden partijen zoals stichtingen en verenigingen en overige verbonden partijen. In de paragraaf ontbreken deze categorieën. Hier vragen wij aandacht voor. Bij deze verbonden partijen ontbreekt weliswaar een financieel belang, maar is er wel sprake van een bestuurlijk belang en kan de gemeente risico's lopen.

In de paragraaf geeft Gulpen-Wittem per verbonden partij inzicht in de wijze van deelneming, het openbaar belang, het financieel belang en de risico's. Wij attenderen de gemeente er op dat de meest actuele begrote cijfers moeten worden gepresenteerd in de paragraaf. Bij de gemeenschappelijke regelingen is dit de laatst vastgestelde begroting. Dit betekent dat in de begroting 2022 financieel inzicht dient te zijn in de begrotingen 2022 van de afzonderlijke gemeenschappelijke regelingen zoals het begroot eigen en vreemd vermogen per 1 januari 2022, net als het begrote resultaat 2022. Verder is het van belang om in de afzonderlijke programma's een relatie te leggen met de betrokken verbonden partijen, aangevuld met een toelichting (artikel 8 BBV).

De paragraaf kent een vaste structuur en is overzichtelijk gepresenteerd.

Wij concluderen dat de stuurinformatie op strategisch niveau en operationeel niveau gemiddeld goed is. Op tactisch niveau scoort Gulpen-Wittern gemiddeld voldoende. Door aan de volledige eisen van het BBV te voldoen, kan de tactische stuurinformatie in de toekomst naar score goed worden gebracht. De paragraaf kan op operationeel niveau verder nog verbeterd worden door in te gaan op het bruto bedrag dat naar de afzonderlijke verbonden partijen gaat. Hoeveel procent is dat van de totale begroting? Hoe ontwikkelen deze cijfers zich de komende jaren?

4.7. Grondbeleid

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

Conclusie

Gulpen-Witterm voert een beperkt actief grondbeleid. Er is nu nog één lopende grondexploitatie, waarvan onduidelijk is hoe het verloop van dit project de komende jaren zal zijn. In de paragraaf verwijst de gemeente voor de visie naar de 1^e begrotingswijziging 2022. In deze begrotingswijziging, die gelijktijdig met de begroting 2022 is vastgesteld, geeft de gemeente aan dat zij de visie op grondbeleid in 2022 gaan herzien.

Volgens de financiële verordening moet er minstens één keer in de vier jaar een nota grondbeleid door de raad worden vastgesteld. Die nota moet gaan over de strategische visie op het gemeentelijke grondbeleid, nieuwe en lopende projecten, het verloop van de grondvoorraad en de uitgangspunten voor verkoopprijzen. Er is wel een nota grondbeleid uit 2013, maar die gaat over de criteria bij en vormen van verkoop, verpachting, verhuur of in bruikleen geven van gronden. De gemeente geeft aan dat in juni 2022 een nota strategisch grondbeleid om te bouwen wordt aangeboden aan de raad.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- laat de raad op niet al te lange termijn een nota strategisch grondbeleid vaststellen, zoals de financiële verordening voorschrijft;
- besteed in de paragraaf aandacht aan risico's en winstneming;
- leg in de paragraaf relaties met programma's in de begroting;
- breng de paragraaf verder in overeenstemming met de eisen van het BBV.

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

De gemeente heeft regels gesteld met betrekking tot het grondbeleid. Het coalitieprogramma 2020-2022 benoemt geen specifieke aandachtspunten omtrent grondexploitatie. In de financiële verordening staat dat de raad ten minste één keer in de vier jaar een nota grondbeleid vaststelt, waarin wordt ingaan op de

strategische visie van het toekomstig grondbeleid, te ontwikkelen en in ontwikkeling genomen projecten, het verloop van de grondvoorraad en de uitgangspunten voor de verkoopprijzen van gronden.

De nota grondbeleid Gulpen-Witterm 2013 dateert van vóór de financiële verordening. Deze nota heeft tot doel heldere toetsingscriteria te bieden voor het toetsen van verzoeken tot verkoop, pacht, huur of bruikleen van gemeentelijke gronden. Het gaat om juridische, ruimtelijke, beheer- en onderhoudstechnische en veiligheidscriteria. De nota is niet bedoeld voor bouwkavels. Daarvoor blijven de 'Uitgifteregels voor bouwkavels bestemd voor woningbouw gemeente Gulpen-Witterm 2010' van toepassing.

De grondprijzen zijn in 2013 door het college vastgesteld en worden jaarlijks geïndexeerd. Veel voorkomend illegaal gebruik van gemeentegrond is een belangrijke reden geweest om de nota op en vast te stellen. Door het aanbieden van de grond op basis van de nota wil de gemeente naar zoveel mogelijk legaal gebruik van de grond.

De paragraaf grondbeleid in de begroting 2022 geeft aan dat alleen de gronden die de gemeente nodig heeft om haar doelen via aankoop, beheer en exploitatie te realiseren in de paragraaf aan de orde komen. De kaders voor het gemeentelijk grond- en vastgoedbeleid in Gulpen-Witterm worden in 2022 aangepast aan de strategische doelen in het woonbeleid. Dit is opgenomen in de 1^e begrotingswijziging 2022, die gelijktijdig met de begroting 2022 is vastgesteld door de raad. In de paragraaf wordt ook naar de 1^e begrotingswijziging verwezen. De gemeente heeft nu nog één lopende grondexploitatie in de kern Partij. Dit project is in 2008 gestart en het is nog onzeker of de verkoop van de kavels in 2022 zal plaatsvinden.

De gemeente geeft aan dat in de commissievergadering van juni 2022 de nota strategisch grondbeleid om te bouwen wordt aangeboden.

Ondanks dat Gulpen-Witterm zich maar beperkt bezig houdt met grondexploitatie, missen we een actuele kaderstelling. Er is geen actueel, overkoepelend kader voor de grondexploitatie, zoals ook de financiële verordening voorschrijft. De risico's zijn beperkt met nog maar één lopende grondexploitatie. Maar er zijn geen grondreserves, waardoor verliezen ten laste van de algemene reserve komen. De gemeente geeft in de 1^e begrotingswijziging aan dat ze een nieuwe visie op grondbeleid gaan vaststellen in 2022.

We beoordelen de stuurinformatie op strategisch niveau als voldoende omdat de kaders niet duidelijk zijn gesteld. Omdat niet wordt voldaan aan de eis uit de eigen financiële verordening, waarin is vastgelegd dat de nota maximaal 4 jaar oud mag zijn, beoordelen we de stuurinformatie op tactisch niveau als voldoende. De korte paragraaf geeft wel de kern van de noodzakelijke informatie en daarom vinden we de operationele stuurinformatie goed.

5. Het onderzoek

5.1. Inleiding

Het financieel verdiepingsonderzoek

Dit is het rapport van het financiële verdiepingsonderzoek van de gemeente Gulpen-Wittem.

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 2022

Het financieel verdiepingsonderzoek hebben wij bij Gulpen-Wittem uitgevoerd in de periode januari-juli 2022 op basis van de begroting 2022.

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

Meerjarige uitspraak

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

Uitspraak rondom toezicht

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

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

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

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

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

De periode tot het volgende financiële verdiepingsonderzoek

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

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

5.2. Doel en kaders financieel toezicht

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

Houd de Limburgse gemeenten financieel gezond!

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

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

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

Aanvullend op andere controlemechanismen

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

Kaders waaruit wij ons oordeel vormen:

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

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

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

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

5.3. Werkwijze

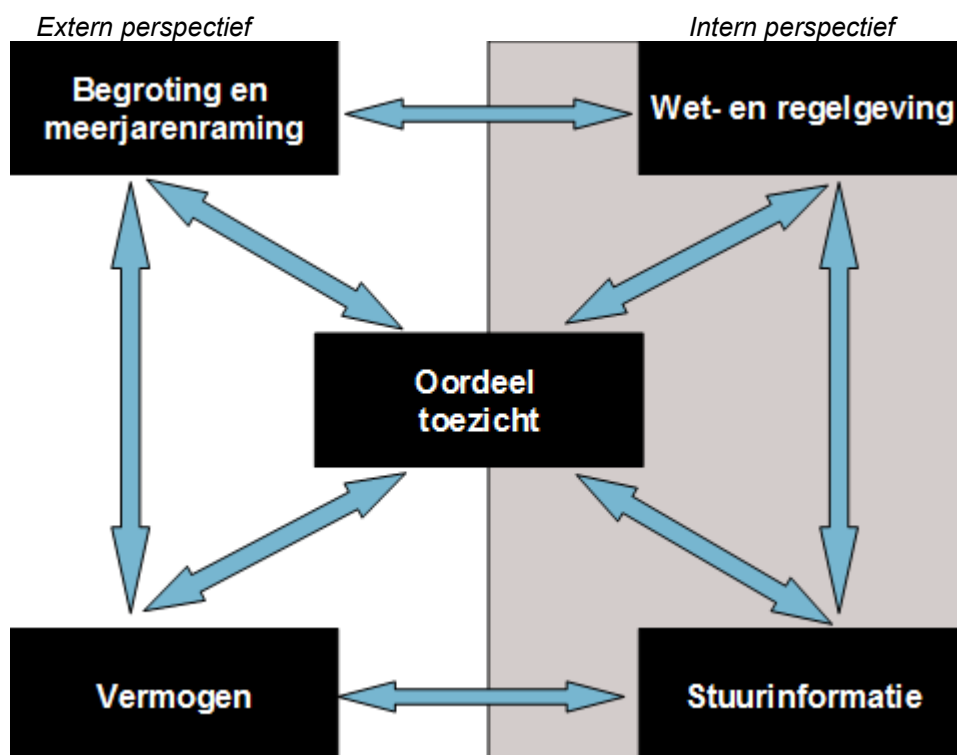
Het belangrijkste doel van ons onderzoek is, om een uitspraak te doen over de vorm van toezicht voor vier jaar. Om voor een meerjarig repressieve uitspraak in aanmerking te kunnen komen, moet de gemeente minimaal voldoende scoren op een aantal kritische factoren. Deze factoren vloeien voort uit de kaders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

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

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

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

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



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

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

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

Een voorbeeld

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

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

5.4. Reikwijdte van het onderzoek

Primair richt het onderzoek zich op de financiële positie, zoals de gemeente die presenteert in de begroting 2022 en de bijhorende meerjarenraming 2023-2025. Ook behaalde resultaten, zoals gepresenteerd in de jaarrekeningen vanaf 2017 zijn nader onderzocht, net als tussentijdse rapportages.

5.5. Onderzoek naar het financieel verdiepingsonderzoek

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

Zij concluderen onder meer het volgende:

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

Incidenteel/structureel

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

Incidentele baten

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

Incidentele lasten

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

Incidentele weerstandscapaciteit

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

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

Onbenutte belastingcapaciteit

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

Onderuitputting

Het achterblijven van de lasten ten opzichte van de ramingen.

Post onvoorzien

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

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

Repressief toezicht

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

Structureel en reëel evenwicht van de begroting en de meerjarenraming

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

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

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

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

Structurele weerstandscapaciteit

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

De middelen die dit vermogen (kunnen) bepalen:

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

Weerstandscapaciteit

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

Weerstandsvermogen

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

7. Bronnen

Gemeentelijke bronnen:

- Begroting 2022, met de meerjarenraming 2023-2025;
- Jaarrekeningen 2017-2021;
- Strategische visie Gulpen-Witterm 2009-2020, DUURZAAM VERSTERKEN EN ONTWIKKELEN;
- Coalitieprogramma 2020-2022, Samen met de inwoners voor een stabiel bestuur;
- Financiële verordening Gulpen-Witterm 2020 (op basis van de artikelen 212, 213 en 213a Gemeentewet);
- Nota grondbeleid 2013;
- Nota reserves en voorzieningen 2018;
- Meerjaren onderhoudsplannen kapitaalgoederen 2018-2022;
- Beleidsplan OVL 2018 t/m 2022;
- MJOP Buitensportaccommodaties;
- Kwaliteit in Beeld 2018-2021 (Groen);
- Meerjarenonderhoudsbegroting gemeentelijke gebouwen Gulpen-Witterm 2017-2026;
- GRP 2018-2022;
- Waterplan Maas en Mergelland 2018-2022;
- Beleidsplan wegbeheer 2018-2022;
- Nota Lokale heffingen 2018-2021;
- Nota verbonden partijen 2018;
- Nota weerstandsvermogen en risicomanagement 2009;
- Managementletters interimcontrole 2019, 2020;
- Rapporten Rekenkamercommissie Gulpen-Witterm.

Provincie Limburg:

- Begrotingsbrief 2022;
- Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader 2020;
- Handreiking structurele en incidentele baten en lasten;
- www.limburg.nl/gemeentefinancien.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties:

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