

BIG TIRE (Financiële situatie belicht)

Gemeente Goirle



BIG TIRE

(Financiële situatie belicht)

Concept Rapport
Gemeente Goirle

Inhoudsopgave

H1 Financiële positie gemeente Goirle belicht	4
1.1 Inleiding	4
1.2 Conclusies	4
H2 Huidige financiële positie gemeente Goirle	6
2.1 Inleiding	6
2.2 Belastingen	6
2.2.1. Onroerendezaakbelasting (OZB)	7
2.2.2. Afvalstoffenheffing	8
2.2.3. Rioolheffing	9
2.2.4. Woonlasten	10
2.2.5. Overige belastingen	11
2.3 Inkomsten	12
2.4 Grondexploitaties	13
2.4.1. Wijzigingen regels grondexploitatie BBV	13
2.4.2. Grondexploitatiebeleid gemeente Goirle	13
2.5 Treasury	16
2.5.1. Kengetallen met betrekking tot treasury	16
2.5.2. Financiering – kasgeldlimiet en renterisiconorm	17
2.6 Investerings	19
2.7 Reserves	20
2.7.1. Bufferratio en reserves per inwoner	21
2.7.2. Weerstandsvermogen	21
2.8 Exploitatie	22
2.8.1. Financiële verantwoording in de begroting	23
2.8.2. Beleidsverantwoording in P&C-producten	24
Colofon	25

Dit document (inclusief eventuele bijlagen) is opgesteld door BMC en de (auteurs)rechten met betrekking tot de inhoud en het format van dit document berusten bij BMC. Dit document is uitsluitend bedoeld voor gebruik door de opdrachtgever en mag niet worden gepubliceerd of aan anderen ter beschikking worden gesteld zonder uitdrukkelijke voorafgaande toestemming van BMC.

H1 | Financiële positie gemeente Goirle belicht

1.1 Inleiding

In deze rapportage geven wij een beeld van de financiële positie van de gemeente Goirle. Dit doen we aan de hand van de beschrijving van de BIG TIRE. De letters BIG TIRE staan voor:

- **B**elastingen
- **I**nkomsten
- **G**rondexploitatie
- **T**reasury
- **I**nvesteringen
- **R**eserves
- **E**xploitatie

BMC gebruikt een vergelijkbare invalshoek als de zogeheten 'stresstest' voor gemeenten waar de Raad voor de financiële verhoudingen voor pleitte. U kunt dit rapport lezen als een dergelijke test: een test met betrekking tot de flexibiliteit om de begroting structureel te verbeteren en een test met betrekking tot het reserveniveau om risico's op te vangen.

In dit hoofdstuk zetten wij onze conclusies ten aanzien van de financiële positie van de gemeente Goirle uiteen. In hoofdstuk 2 volgt de onderbouwing van onze conclusies.

1.2 Conclusies

Doel van dit document is om inzicht te verkrijgen ter ondersteuning van de strategische heroriëntatie vanuit een financiële insteek. Op basis van het onderzoek concluderen wij dat de gemeente Goirle een financiële positie heeft die op veel van de onderzochte kengetallen nog voldoende gezond is. Het 'nog' duidt op een negatieve ontwikkeling die vanaf 2019 zichtbaar is geworden; de kengetallen zijn positief, maar verslechteren snel. In tegenstelling tot de nog positieve indicatoren staat het negatieve beeld meerjarig negatief. De accountant en de provincie waarschuwen hier nadrukkelijk voor. In 2022 zijn de vooruitzichten eenmalig positief door de hogere uitkering vanuit het Rijk. Voor de jaren na 2022 behoeven de financiën aandacht.

Wij constateren in dit onderzoek dat de begroting in meerjarenperspectief (2023 en verder) niet structureel sluitend en in evenwicht is en dat de financiële positie kritisch wordt beïnvloed door risico's en ontwikkelingen die op de gemeente af komen en dan met name op het gebied van het Sociaal Domein en het gemeentefonds (paragraaf 2.9). Dit maakt dat het moment is aangebroken waarbij de gemeente moet gaan handelen. Niet handelen is geen optie, omdat de negatieve ontwikkeling dan sneller achteruit gaat.

De conclusie van de diverse onderdelen is hieronder in kleur aangegeven waarbij de stoplichtmethode is toegepast. Bij rood is actie geboden. Oranje vraagt om aandacht. De lichtgroene onderdelen zijn nu nog positief maar staan op korte termijn onder druk. Wat opvalt is dat maar 1 onderdeel echt op (donker)groen staat, te weten Grondexploitaties.

De huidige voorzienbare investeringen zijn verwerkt in de begroting. Er zijn signalen vanuit de organisatie dat niet met alle voorzienbare vervangingsinvesteringen financieel rekening is gehouden. De Investeringen kleuren dan ook Oranje omdat het vooruitzicht is dat meer financiële middelen voor de investeringen noodzakelijk zijn. De onderdelen Treasury en Reserves geven nu nog een licht positief beeld maar staan onder druk. Doordat de onderdelen Belasting en Inkomsten relatief zwak staan, staat de exploitatie onder druk en kleurt rood.

Op basis van de uitkomsten van het onderzoek is de conclusie dat de huidige wijze van financieel handelen niet langer houdbaar is en de strategische heroriëntatie noodzakelijk is om in de toekomst financieel weerbaar te blijven. Als het onderdeel investeringen meer gaat vragen komt de begroting nog meer onder druk en kleurt de exploitatie nog roder.

Score Goirle op de diverse onderdelen van de BIG TIRE:

Belasting	Inkomsten	Grex	Treasury	Investeringen	Reserves	Exploitatie
Oranje	Oranje	Groen	Blauw	Oranje	Blauw	Rood

H2 | Huidige financiële positie gemeente Goirle

2.1 Inleiding

In deze rapportage geven wij een beeld van de financiële positie van de gemeente Goirle. Dit doen we aan de hand van de beschrijving van de BIG TIRE. De letters BIG TIRE staan voor:

- **B**elastingen
- **I**nkomsten
- **G**rondexploitatie
- **T**reasury
- **I**nvesteringen
- **R**eserves
- **E**xploitatie

BMC gebruikt een vergelijkbare invalshoek als de zogeheten 'stresstest' voor gemeenten waar de Raad voor de financiële verhoudingen voor pleitte. U kunt dit rapport lezen als een dergelijke test: een test met betrekking tot de flexibiliteit om de begroting structureel te verbeteren en een test met betrekking tot het reserveniveau om risico's op te vangen.

2.2 Belastingen

In deze paragraaf werken wij het onderdeel Belastingen uit voor de gemeente Goirle. Voor de vergelijkingsgemeenten kiezen wij voor een set gemeenten, die in de buurt van Goirle liggen. Dit maakt de gemeenten vergelijkbaar voor wat betreft geografische ligging en herkenbaar voor de lezer door de directe nabijheid. Goed vergelijkbare gemeenten voor de gemeente Goirle zijn: I gemeenten die in de buurt van Goirle liggen: Baarle-Nassau, Alphen-Chaam en Gilze en Rijen. II Gemeenten die op de grootste cost-drivers (aantal inwoners, sociale structuur, centrumfunctie, oppervlakte en groene en grijze druk) overeenkomen met de gemeente Goirle. Ook wordt Goirle vergeleken met landelijke cijfers en gemiddelden.

De gemeente Goirle neemt in de Atlas van de Lokale Lasten de 225^e positie in¹ (van 370) voor het boekjaar 2021, waarbij geldt dat nummer 1 de laagste lokale lasten heeft. Dit betreft het rangnummer voor eigenaar bewoners (meerpersoonshuishouden). Wanneer we kijken naar de lasten voor huurders (meerpersoonshuishouden), dan neemt de gemeente Goirle de 41^e positie in op de ranglijst (van 374). De conclusie is tweeledig: wat betreft de lokale lastendruk voor eigenaren behoort Goirle tot de duurdere gemeenten en voor wat betreft huurders tot de goedkopere (voor burgers).

De tarieven voor de OZB woningen, OZB niet-woningen (gebruikersdeel) en OZB-niet woningen (eigenarendeel) liggen boven het landelijk gemiddelde. Die voor rioolheffing en afvalstoffenheffing liggen onder het landelijk gemiddelde. In onderstaande tabel hebben wij de tarieven van de gemeente Goirle afgezet tegen het landelijk gemiddelde, de maximum- en de minimumtarieven.

¹ COELO, 2021, Atlas van de Lokale Lasten 2021 (www.coelo.nl)

	Tarief 2021 Goirle	Landelijk gemiddelde 2021	Hoogste 2021	Laagste 2021
OZB woningen	0,1368%	0,1188%	0,2506%	0,0369%
OZB niet-woningen (eigenarendeel)	0,3200%	0,2740%	0,9431%	0,0665%
OZB niet-woningen (gebruikersdeel)	0,2578%	0,2045%	0,5226%	0,0000%
Afvalstoffenheffing meerpersoons	€ 253,—	€ 285,54	€ 468,12	€ 38,—
Rioolheffing meerpersoons (< 500 m3)	€265,—	€ 215,—	€ 500,—	€ 95,—

Tabel 1 Lokale lasten in perspectief op basis bijgestelde begroting 2021

De gemeente Goirle heft voor de afvalstoffenheffing een vastrecht, gedifferentieerd naar één- en meerpersoonshuishoudens. Voor rioolheffing wordt één bedrag gehanteerd.

2.2.1. Onroerendezaakbelasting (OZB)

Zoals gezegd liggen de tarieven van de OZB voor woningen en niet-woningen bij de gemeente Goirle boven het landelijk gemiddelde. Dit is het gevolg van de verhoging van de OZB-inkomsten per 2020 met 22,4%. De OZB-inkomsten worden bepaald door de waarde van het onroerende goed x het tarief. De gemiddelde WOZ-waarde in de gemeente Goirle bedroeg in 2020 circa € 294.000,— en in 2021 € 318.990,—². De gemiddelde WOZ-waarde in Nederland bedroeg in 2020 € 270.000,— en in 2021 lag de gemiddelde WOZ-waarde op € 290.000,—³.

Het volgende overzicht geeft inzicht in de opbrengsten OZB voor de periode 2018 tot 2021.

	2018 (realisatie)	2019 (realisatie)	2020 (realisatie)	2021 (begroot)
Inkomsten OZB absoluut	€ 5.293.000	€ 6.828.349	€ 7.237.567	€ 7.620.019
Inkomsten OZB per inwoner	€ 156,12	€ 202,07	€ 214,49	€ 226,12

Tabel 2 Inkomsten OZB 2018 tot en met 2020 (realisatie) en 2021 (begroot) absoluut en per inwoner.

De gemiddelde OZB-lasten per inwoner (inkomst voor de gemeente) in Nederland bedroeg in 2018 € 283,—, in 2019 € 289,— en in 2020 € 295,—⁴. De gemiddelde OZB-inkomsten per inwoner van de gemeente Goirle liggen daarmee onder het landelijk gemiddelde.

Ten opzichte van het art.12-percentage⁵ is sprake van een onbenutte belastingcapaciteit op de OZB voor 2021 van € 506.000,—. In de berekening is aangesloten bij de uitgangspunten

² Bron: Waarderingskamer (www.waarderingskamer.nl)

³ Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek (www.cbs.nl)

⁴ www.eigenhuis.nl

⁵ Zie hiervoor de Gemeentefonds Meicirculaire 2020, p. 115. Voor 2021 is het percentage van de WOZ-waarde voor toelating tot artikel 12 vastgesteld op 0,1809% - Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties, 2020, Meicirculaire 2020 Gemeentefonds, 29 mei 2020, p. 1-126.

van de gemeente Goirle voor wat betreft de OZB-waarde op 1 januari 2019. Door de diverse wijzigingen vanuit het Rijk via de circulaires zal de onbenutte belastingcapaciteit veranderen. De neerslag hiervan wordt opgenomen in de begroting 2022.

Vergelijking met gemeenten in de regio

In tabel 3 worden de tarieven 2021 voor de OZB van de gemeente Goirle vergeleken met gemeenten in de regio. In vergelijking met de gemeenten in de regio constateren we dat de gemeente Goirle de hoogste tarieven hanteert. Aangezien de OZB-opbrengsten ook worden bepaald door de WOZ-waarde van de woningen in de gemeenten, zetten wij in onderstaande tabel de gemiddelde WOZ-waarde van de gemeente Goirle af tegen de gemiddelde WOZ-waarde van de gemeenten in de regio. In vergelijking met de gemeenten in de regio zien we dat Goirle qua gemiddelde WOZ-waarde net onder het gemiddelde zit van de regiogemeenten (uitschieter Alphen-Chaam is hier bepalend voor). Wat betreft de tarieven zit de gemeente Goirle boven het gemiddelde.

2021	Goirle	Alphen-Chaam	Baarle-Nassau	Gilze en Rijen	Gemiddelde
OZB woningen	0,1368%	0,1130%	0,0970%	0,1124%	0,1148%
OZB niet-woningen (eigenarendeel)	0,3200%	0,1824%	0,1540%	0,2667%	0,2308%
OZB niet-woningen (gebruikersdeel)	0,2578%	0,1483%	0,1220%	0,2244%	0,1881%
Gemiddelde WOZ-waarde 2020	€ 294.000,—	€ 340.000,—	€ 291.000,—	€ 267.000,—	€ 299.000,—

Tabel 3 Overzicht tarieven OZB gemeente Goirle en gemeenten in de regio 2021 op basis bijgestelde begroting 2021

2.2.2. Afvalstoffenheffing

Voor afvalstoffenheffing geldt een principe van 100% kostendekkendheid; dit is weergegeven in de uitgangspunten van de programmabegroting 2021 van de gemeente⁶. In dat verband is het echter relevant om te bekijken welke kostencomponenten in de tariefberekening zijn meegenomen. We hebben de tariefopbouw naast de VNG-modellen Kostenonderbouwing afvalstoffenheffing⁷ en de Handreiking kostentoerekening⁸ gelegd. Hierbij is rekening gehouden met de nieuwe regels.

De kosten die worden toegerekend aan het tarief zijn als volgt (2021):

Totale kosten product afval	€ 2.691.432,—
Totale baten	€ 407.360,—
Kwijtschelding	€ 40.000,—
Totale kosten	€ 2.324.072,—
Variabel deel	€ 1.213.272,—
Vast deel	€ 1.110.800,—

⁶ Gemeente Goirle, *Programmabegroting 2021*. Zie specifiek bladzijde 34.

⁷ VNG, 2010, *Model kostenonderbouwing afvalstoffenheffing versie 1.0: Transparantie in zeven stappen*, VNG, februari, p. 1-30.

⁸ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2014, *Handreiking kostentoerekening heffingen, rechten en tarieven*, 10 oktober 2014, p. 1-188.

Het vaste deel van de kosten wordt verrekend op basis van het aantal percelen en het variabele deel naar één- of meerpersoonshuishoudens. De perceptiekosten worden juist en volledig toegerekend en de inkomsten van grondstoffen worden vooraf verrekend met de kosten. Dit geldt ook voor de btw. De veegkosten worden niet meegenomen in de berekening van de afvalstoffenheffing. Dit bedraagt een bedrag van € 145.945,—. Op basis van jurisprudentie mag tot 40% van de veegkosten worden toegerekend aan afvalstoffenheffing⁹. Wij adviseren de gemeente om dit te doen en een juiste toedeling van de veegkosten te maken naar de afvalstoffenheffing. Nu worden de veegkosten vooral aan de rioolheffing toegerekend.

In tabel 4 hebben wij de tarieven 2021 voor de afvalstoffenheffing meerpersoonshuishouden van de gemeente Goirle vergeleken met die van de omliggende gemeenten. Ten behoeve van de vergelijkbaarheid zijn we uitgegaan van de gegevens op basis van COELO¹⁰.

Gemeenten	Afvalstoffenheffing
Goirle	€ 253,—
Alphen-Chaam	€ 223,—
Baarle Nassau	€ 260,—
Gilze en Rijen	€ 196,—
Gemiddelde	€ 233,—

Tabel 4 Tarieven afvalstoffenheffing 2021 van de gemeente Goirle vergeleken met de vergelijkingsgemeenten op belastingen.

Wanneer we naar tabel 4 kijken, dan constateren we dat het tarief voor de afvalstoffenheffing van de gemeente Goirle de één na hoogste is van de vergeleken gemeenten. De gemeente Baarle-Nassau kent een hoger tarief. Het tarief van de gemeente Goirle ligt ruim boven het gemiddelde van deze vergelijking.

2.2.3. Rioolheffing

Ook voor de rioolheffing geldt een principe van maximaal 100% kostendekkendheid. Dit is weergegeven in de uitgangspunten van de programmabegroting 2021. Ook hierbij is het relevant om te bekijken welke kostencomponenten in de tariefberekening zijn meegenomen. We hebben de tariefopbouw naast de VNG-modellen Kostenonderbouwing rioolheffing¹¹ en de Handreiking kostentoe rekening¹² en relevante jurisprudentie gelegd.

⁹ Hoge Raad 23 mei 2014, nr. 13/02955, ECLI:NL:HR:2014:1192

¹⁰ Deze gemeenten hanteren een vorm van diftar; voor de vergelijkbaarheid is een gemiddelde gehanteerd dat geënt is op een gemiddelde van geproduceerd van afval, zie COELO.

¹¹ VNG, 2010, *Model kostenonderbouwing afvalstoffenheffing versie 1.0: Transparantie in zeven stappen*, VNG, februari, p. 1-30.

¹² Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2014, *Handreiking kostentoe rekening heffingen, rechten en tarieven*, 10 oktober 2014, p. 1-188.

De kosten die worden toegerekend aan het tarief zijn als volgt (2021):	
Lasten product riolering	€ 2.193.103,—
Totale baten (-/-)	€ 10.510,—
Kwijtschelding	€ 9.000,—
Totale kosten	€ 2.191.594,—
Vrijval egalisatievoorziening tarieven rioolheffing (-/-)	€ 250.000,—
Totale kosten	€ 1.941.594,—

De gemeente Goirle rekent in dit model alle kostencomponenten door die zijn genoemd in het VNG-model Kostenonderbouwing rioolheffing. De perceptiekosten worden juist en volledig toegerekend. De veegkosten (van het product vegen) worden grotendeels toegerekend aan de rioolheffing. Aandachtspunt hierbij is dat dit conform de geldende jurisprudentie voor 25-60% mag worden toegerekend aan de rioolheffing. Wij adviseren de gemeente om dit te corrigeren tot het maximum van 60% en de rest toe te rekenen aan de afvalstoffenheffing.

In tabel 5 hebben wij de tarieven 2021 voor de rioolheffing meerpersoonshuishouders van de gemeente Goirle vergeleken met die van de regiogemeenten¹³.

Gemeenten	Rioolheffing 2021
Goirle	€ 265,—
Alphen-Chaam	€ 328,—
Baarle-Nassau	€ 175,—
Gilze en Rijen	€ 106,—
Gemiddelde	€ 219,—

Tabel 5 Tarieven rioolheffing 2021 van de gemeente Goirle vergeleken met de vergelijkingsgemeenten op belastingen.

In 2021 heeft de gemeente de egalisatievoorziening gebruikt om het oorspronkelijke tarief te verlagen. Tabel 5 laat zien dat het tarief van de gemeente Goirle de één na hoogste is.

De kosten betreffende riool en afval worden op basis van het VNG Model toegerekend aan de heffingen. Om een volledig beeld van de kostendekkendheid te krijgen is een nadere studie van de toegerekende kosten noodzakelijk.

2.2.4. Woonlasten

In onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van de woonlasten voor de gemeente Goirle en de vergelijkbare gemeenten voor 2021. Hierbij is uitgegaan van de afvalstoffenheffing, de rioolheffing en indien van toepassing de OZB. Ook de heffing die door het waterschap opgelegd wordt, hoort bij de woonlasten. De gemeente heeft hier echter geen invloed op; daarom is deze in onderstaand overzicht niet meegenomen. Bij de berekening

¹³ www.coelo.nl en voor Goirle het tarief uit meerjarenbegroting 2021-2024.

van de OZB is uitgegaan van de gemiddelde woningwaarde in de gemeente in 2020. Dit zijn de meest recente gegevens die beschikbaar zijn¹⁴.

Woonlasten	Meerpersoonshuishouden met koophuis met in de gemeente gemiddelde WOZ-waarde	Meerpersoonshuishouden met koophuis met WOZ-waarde van € 250.000	Meerpersoonshuishouden met huurhuis
Goirle	€ 920,—	€ 860,—	€ 518,—
Alphen-Chaam	€ 935,—	€ 834,—	€ 551,—
Baarle-Nassau	€ 717,—	€ 678,—	€ 435,—
Gilze en Rijen	€ 602,—	€ 583,—	€ 302,—
Gemiddelde	€ 794,—	€ 739,—	€ 452,—

Tabel 6 Overzicht woonlasten gemeente Goirle en omliggende gemeenten 2021

Te zien is dat de gemeente Goirle in de vergelijking bij een koophuis ver boven het gemiddelde zit qua woonlasten. Voor een huurhuis liggen de woonlasten in de gemeente Goirle iets boven het gemiddelde. Om het effect van het tarief op een vaste WOZ-waarde te laten zien, is de middelste kolom toegevoegd. Hierin wordt voor de berekening van de woonlasten uitgegaan van een woning met een WOZ-waarde van € 250.000,—. De gemeente Goirle heeft binnen deze vergelijking de hoogste woonlasten.

2.2.5. Overige belastingen

Uit de P&C-cyclus van de gemeente Goirle blijkt dat de gemeente de onderstaande belastingen heft.

	Begroot
Belastingsoort	2021
Hondenbelasting	€ 75.000,—
Precariobelasting	€ 16.000,—
Toeristenbelasting	€ 64.500,—

Tabel 7 Overzicht belastingsoorten + opbrengsten periode 2021 van de gemeente Goirle.

De opbrengst van de toeristenbelasting gaat voor een gedeelte naar de Stichting Recreatie en Toerisme en is door deze stichting te besteden aan het aantrekkelijker maken van Goirle voor toeristen.

De gemeente ontvangt in 2021 de volgende baten voor reclame: € 25.000,—.

De gemeente Goirle heft de volgende belastingen niet:

- Parkeerbelasting - belasting op het parkeren van voertuigen binnen de gemeente.
- Roerende zaakbelasting - de roerendezaakbelasting (RZB) is een gemeentelijke belasting op roerende woon- en bedrijfsruimten (bijvoorbeeld woonschepen).

¹⁴ www.waarderingskamer.nl

2.3 Inkomsten

Bij het onderdeel inkomsten wordt de afhankelijkheid van het Rijk voor de verwerving van inkomsten bekeken. Dit is in negatieve zin geformuleerd de gevoeligheid voor rijks-bezuinigingen. Hoe hoger de afhankelijkheid van het Rijk, hoe minder flexibel de begroting van een gemeente is. Daarbij onderscheiden we de afhankelijkheid van de Algemene Uitkering en de afhankelijkheid van specifieke uitkeringen. Hoe hoger het aandeel van rijksuitkeringen in de begroting, hoe lager de flexibiliteit, want de flexibiliteit zit dan alleen aan de uitgavenkant. De gemeente Goirle laat in cijfers de volgende afhankelijkheid zien¹⁵.

Gemeente Goirle	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Algemene uitkering	€ 17.815.396	€ 28.382.713	€ 30.446.064	€ 30.955.773	€ 31.698.887	€ 31.949.734	€ 32.612.619
Integratie-uitkeringen	€ 10.860.279	€ 4.061.450	€ 4.728.253	€ 4.525.811	€ 4.447.100	€ 4.379.329	€ 4.309.705
Decentralisatie AWBZ - Wmo	€ 2.985.968	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0
Decentralisatie Jeugdzorg	€ 4.967.121	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0
Decentralisatie Participatiewet	€ 2.907.190	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0
Participatie	€ 0	€ 2.755.124	€ 2.974.436	€ 2.684.971	€ 2.606.260	€ 2.538.489	€ 2.468.865
Voogdij 18+	€ 0	€ 1.306.326	€ 1.753.817	€ 1.840.840	€ 1.840.840	€ 1.840.840	€ 1.840.840
Inburgering	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0
Decentralisatie-uitkeringen	€ 2.026.661	€ 410.864	€ 628.211	€ 413.073	€ 419.682	€ 426.718	€ 426.718
Totaal	€ 30.702.336	€ 32.855.027	€ 35.802.528	€ 35.894.657	€ 36.565.669	€ 36.755.781	€ 37.349.042
Eigen inkomsten	€ 24.556.966	€ 24.033.169	€ 24.667.944	€ 23.314.343	€ 24.603.331	€ 19.444.219	€ 19.569.958
Totale baten exploitatie (voor bestemming)	€ 55.259.302	€ 56.888.196	€ 60.470.472	€ 59.209.000	€ 61.169.000	€ 56.200.000	€ 56.919.000
% algemene uitkering van totale baten	55,56%	57,75%	59,21%	60,62%	59,78%	65,40%	65,62%
% Integratie- en decentralisatie-uitkeringen van totale baten	23,32%	7,86%	8,86%	8,34%	7,96%	8,55%	8,32%
% Rijksuitkeringen van totale baten	78,88%	65,62%	68,06%	68,97%	67,73%	73,95%	73,94%

Tabel 8 Mate van afhankelijkheid van uitkering van het Rijk gemeente Goirle, periode 2018-2024

De integratie-uitkeringen bestaan uit de Rijksuitkeringen voor participatie, Voogdij 18+ en Inburgering. Deze zijn apart weergegeven in bovenstaande tabel. De decentralisatie-uitkeringen bestaan uit Rijksuitkeringen voor armoedebestrijding kinderen, brede aanpak dak- en thuisloosheid, brede impuls combinatiefuncties/buurtsportcoaches, cultuurmiddelen, extra kosten verkiezingen i.v.m. covid-19 (2021), gezond in de stad, heroriëntatie zelfstandigen, jeugd aan zet, maatschappelijke begeleiding, vergunningverlening, toezicht en handhaving, versterking omgevingsveiligheidsdiensten, voorschoolse voorziening peuters.

¹⁵ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/circulaires/2021/05/31/meicirculaire-gemeentefonds-2021>

De eigen inkomsten bestaan uit de baten die de gemeente genereert uit de programma's (geen rijksoverdracht). Hierbij kan gedacht worden aan inkomsten uit belastingen, leges, grondexploitaties, bestemmingsheffingen (rioolheffing en afvalstoffenheffing) et cetera. In 2023 loopt de raming van de eigen inkomsten met ongeveer 4 miljoen terug. Dit heeft te maken met de te verwachte inkomsten m.b.t. de grondexploitatie. In de voorliggende jaren hebben deze inkomsten als potentiële inkomsten in de boeken gestaan, waarbij in het lopende boekjaar deze opbrengsten weer zijn afgeboekt. Bij oplevering van de De Boschkens in 2022 vervalt dan de potentiële inkomstenbron. Dat is terug te zien in bovenstaande overzicht.

Uit de Atlas rijksuitkeringen aan gemeenten over 2019¹⁶ blijkt dat de gemeente Goirle per inwoner 28% minder aan rijksbijdragen krijgt dan het landelijk gemiddelde.

We concluderen dat de gemeente Goirle in 2021 voor circa 69% van haar inkomsten afhankelijk is van inkomsten van het Rijk en voor 31% van overige inkomsten. Vanaf 2023 stijgt de afhankelijkheid boven de 73%. Dit wordt met name veroorzaakt door een daling van de eigen inkomsten. Dit percentage staat onder invloed van de diverse circulaires vanuit het Rijk

Vergeleken met landelijke gemiddelden van gemeenten van gelijke omvang is een redelijke eigen beleidsruimte aanwezig. Dit behoeft in die zin nuancering dat eigen beleidsruimte niet hetzelfde is als bestedingsruimte. De gemeente kan door middel van eigen maatregelen, rentebeleid en tarievenbeleid wel meer zelf bepalen dan een gemeente die in grotere mate afhankelijk is van het Rijk. Zoals aangegeven in het onderdeel Belastingen heeft de gemeente de afgelopen jaren de OZB-belasting verhoogd en daarmee heeft de gemeente een deel van de eigen beleidsruimte ingezet. Hierdoor is de afhankelijkheid van het Rijk afgenomen.

2.4 Grondexploitaties

2.4.1. Wijzigingen regels grondexploitatie BBV

De wijzigingen met ingang van 2016 van het wettelijk kader door het nieuwe Besluit Begroten en Verantwoorden gemeenten en provincies (BBV) zijn van belang geweest voor de grondexploitaties van de gemeente Goirle. Met ingang van de begrotingscyclus 2019 zijn deze wijzigingen nader uitgewerkt, verduidelijkt of (beperkt) gewijzigd in de 'Notitie grondbeleid in de begroting en jaarstukken 2019' van de commissie BBV¹⁷.

2.4.2. Grondexploitatiebeleid gemeente Goirle

Het beleid van de gemeente Goirle is vastgelegd in de Nota Grondbeleid 2020¹⁸. Het doel van het grondbeleid is om de bestuurlijk en maatschappelijk gewenste ruimtelijke ontwikkelingen van de gemeente mogelijk te maken, ter ondersteuning van het gemeentelijke beleid op diverse beleidsterreinen. De volgende uitgangspunten zijn daarbij van toepassing:

- regie hebben op de ruimtelijke ontwikkeling met het grondbeleid;

¹⁶ COELO, 2020, *Atlas rijksuitkeringen aan gemeenten 2019*, p. 1-58.

¹⁷ Commissie BBV, 2019, *Notitie: Grondbeleid in begroting en jaarstukken (2019)*, juli 2019, p. 1-103.

¹⁸ Gemeente Goirle, 2020 (ligt ter besluitvorming voor in de gemeenteraad), *Nota Grondbeleid 2020*, p. 1-33.

- per situatie keuzes hebben over het in te zetten instrumentarium van het grondbeleid, zodat adequaat gehandeld wordt, met het oog op de beleidsdoelstellingen van de gemeente;
- een transparant grondbeleid, met de nodige handelingsruimte voor het college als uitvoerend orgaan;
- een gezonde financiële huishouding van de grondexploitaties en een voldoende weerstandsvermogen van de grondexploitatie door efficiënte en verantwoorde inzet van middelen en instrumenten.

Uit bovenstaande valt af te leiden dat de gemeente vooraf een afweging maakt of zij voor een bepaalde locatie een actief of faciliterend grondbeleid zal voeren. Actief grondbeleid houdt voor de gemeente Goirle in dat de gemeente zelf de benodigde gronden verworft, deze gronden bouwrijp maakt en deze vervolgens als bouw kavels uitgeeft. Hiermee heeft de gemeente maximale sturing op locatieontwikkelingen. Daarnaast worden in beginsel alle gemaakte kosten (voor het verwerven en het bouwrijp maken van de gronden) doorberekend in de gronduitgifte prijzen. Faciliterend grondbeleid houdt in dat de gemeente de kaders (in de vorm van een bestemmingsplan) voor de ontwikkeling vaststelt, maar zijn derden (zoals ontwikkelaars of woningcorporaties) verantwoordelijk voor de realisatie. Bij faciliterend grondbeleid zijn de gemeentelijke investeringen en dus risico's beperkt. Daartegenover staat dat de invloed van de gemeente ook beperkt is, alsmede ook de revenuen in vergelijking met een actief grondbeleid. Het enige middel waarbij de gemeente kan sturen op de kwaliteit en programma is in het bestemmingsplan. De complexen Zuidrand, hoek Tilburgseweg - Kalverstraat, Maria Boodschap en Bakertand in Goirle en Leyoever in Riel zijn projecten waar de gemeente faciliterend optreedt.

Het volgende overzicht geeft inzicht in de enige actuele actieve grondexploitatie van de gemeente Goirle. Het overzicht geeft inzicht in boekwaarden, nog te maken kosten en opbrengsten, reeds genomen en nog te verwachten winst en het verwachte eindresultaat op eindwaarde van de plannen in exploitatie. Dit overzicht is gebaseerd op het aan ons beschikbaar gestelde overzicht.

Complex	Boekwaarde (ultimo 2020)	Boekwaarde opbrengsten (ultimo 2020)	Nog te maken kosten	Nog te maken opbrengsten	Reeds genomen winst (POC)	Eindwaarde	Contante waarde op 1-1-2021	Looptijd
De Boschkens		-€ 2.693.177	€ 4.649.952	€ 5.148.896	€ 7.651.653	-€ 4.321.934	-€ 3.914.774	31-12-2025
Totaal	€ 0	-€ 2.693.177	€ 4.649.952	€ 5.148.896	€ 7.651.653	-€ 4.321.934	-€ 3.914.774	

Tabel 9 Grondexploitatie gemeente Goirle

Uit de tabel blijkt dat de gemeente één actief complex in exploitatie heeft ten aanzien van woningbouw. Zoals aangegeven is er tot nu toe op deze complexen voor ruim € 7,6 mln. aan tussentijdse winst ingeboekt. Bij de bepaling van de hoogte van deze tussentijdse winstneming hanteert de gemeente de methode Percentage of Completion (PoC): voor zover gronden zijn verkocht en opbrengsten zijn gerealiseerd dient tussentijds naar rato van de voortgang van de grondexploitaties winst te worden genomen. Hiervoor moet het resultaat op de grondexploitatie wel op betrouwbare wijze kunnen worden ingeschat. Dit is mogelijk wanneer het waarschijnlijk is dat de economische voordelen die aan het project zijn

verbonden naar de gemeente zullen toevloeien. Indien aan de volgende voorwaarden is voldaan, bestaat voldoende zekerheid om winst te kunnen nemen:

- het resultaat op de grondexploitatie kan betrouwbaar worden ingeschat; én
- de grond (of het deelperceel) moet zijn verkocht; én
- de kosten zijn gerealiseerd (winst wordt naar rato van de realisatie gerealiseerd).

De resterende risico's voor de grondexploitatie zijn per saldo berekend op € 1,98 mln.

De gemeente kent een risicoreserve grondexploitaties. Deze bedraagt ultimo 2020 € 4.166.626,—.

Onze benadering voor het kwantificeren van risico's bestaat uit vier elementen:

1. Inventariseren van projectspecifieke risico's in de plannen. Belangrijk is dat deze risico's regelmatig worden gemonitord. Eventuele verliezen worden direct genomen.
2. Totaal voorraden niet in exploitatie genomen gronden minimaliseren. De gemeente Goirle kent € 2,2 mln. (ultimo 2020) aan strategische gronden (materiële vaste activa).
3. Een percentage van de geraamde nog te maken kosten reserveren vanuit de gedachte dat er in veel plannen sprake is van een te optimistische planning. Bij vertraging in het plan is er sprake van extra rentebijdragen over de boekwaarde. Bij een vertraging van één à twee jaar is er al snel sprake van tot 10% verhoogde boekwaarde. Daarmee neemt het (positieve) resultaat ook af.
4. Een percentage van de geraamde grondopbrengsten reserveren. De ramingen van toekomstige opbrengsten zijn namelijk sterk afhankelijk van de economische vooruitzichten. Ook hier is al snel sprake van 10% lagere opbrengsten.

De kans dat beide laatste risico's zich tegelijk zullen voordoen is in het huidige tijdsgewricht niet groot en wordt ingeschat op 20%.

Zoals aangegeven is de huidige omvang van de reserve Grondexploitatie € 4.166.626,—. Wij concluderen dat de omvang van de reserve Grondexploitatie op dit moment voldoende van omvang is om de risico's of tegenvallers ten aanzien van het grondbedrijf op te vangen. Hierbij de opmerking dat optredende risico's als eerste ten koste gaan van de verwachte winst.

2.5 Treasury

Bij het onderdeel treasury kijken we welk deel van het gemeentelijk bezit met schuld is belast en hoe de schuld zich ontwikkelt. Schuld kost immers rente en door hoge rentekosten kunnen huidige en toekomstige publieke voorzieningen in het gedrang komen. De beleidsdoelstelling van treasury binnen de gemeente Goirle is als volgt: de gemeente voert, gelet op haar publiekrechtelijke taak om maatschappelijk kapitaal te beheren, een risicomijdend treasurybeleid. Binnen dit risicomijdende beleid stelt de gemeente zich ten doel zo laag mogelijke kosten over leningen en/of een zo hoog mogelijk rendement over het belegd vermogen te realiseren, voor zover nog mogelijk binnen de opgelegde regeling voor schatkistbankieren. Dit binnen de daarvoor geldende randvoorwaarden en ter beperking van risico's. Een hoofddoel van treasury is het beperken van de gevolgen van een stijgende rente, terwijl er optimaal geprofitteerd wordt van lage rentestanden.

2.5.1. Kengetallen met betrekking tot treasury

De gemeente Goirle heeft een schuldratio of debratio van circa 57% in 2018 oplopend naar 69% in 2020. Dit getal laat zien dat de gemeente Goirle een groot gedeelte van haar activa financiert met vreemd vermogen. Waar de debratio wordt berekend met het vreemd vermogen, wordt de solvabiliteitsratio berekend met het eigen vermogen. Samen vormen deze kengetallen altijd 100% (vreemd vermogen plus eigen vermogen is gelijk aan totaal vermogen). Volgens de normeringen van de commissie-Depla (landelijke normering – art. 11 BBV) geeft een debratio van hoger dan 80% aan dat de gemeente haar bezit met zeer veel schulden heeft belast. Voor een gemeente is het goed wanneer de debratio onder de 50% blijft.

Het Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader van provincies (GTK 2020) geeft een vergelijkbare signaleringswaarde voor de solvabiliteitsratio. De gemeente Goirle heeft een solvabiliteitsratio van 31%. Een gemeente valt in de categorie 'meest risicovol' wanneer deze lager is dan 20% (vergelijkbaar met een debratio van hoger dan 80%). Een gemeente valt in de categorie 'minst risicovol' wanneer de solvabiliteitsratio groter is dan 50%. De gemeente Goirle valt nog net in de niet-kritische categorie maar heeft wel een dalende tendens.

	2018	2019	2020	2021	2022
Debratio	56,7%	65,6%	69%	75%	78%
Solvabiliteitsratio	43,3%	34,4%	31%	25%	22%

Tabel 10 Debratio en solvabiliteitsratio (over het totaal vermogen) voor 2019 t/m 2022

In het volgende overzicht hebben wij de nettoschuld (gecorrigeerd voor alle leningen en niet-gecorrigeerd) in drie soorten kengetallen weergegeven.

	Ultimo 2017	Ultimo 2018	Ultimo 2019	Ultimo 2020
Nettoschuld x € 1.000	€ 20.844.676,—	€ 26.475.227,—	€ 33.239.268,—	€ 34.513.504,—
Nettoschuld per inwoner	€ 894,—	€ 1.121,—	€ 1.397,—	€ 1.444,—
Nettoschuldquote	34,78%	47,91%	58,43%	51,70%
Nettoschuld (gecorrigeerd)	€ 17.816.424,—	€ 22.894.719,—	€ 29.657.425,—	€ 30.996.605,—
Nettoschuld (gecorrigeerd) per inwoner	€ 764,—	€ 969,—	€ 1.246,—	€ 1.297,—
Nettoschuldquote (gecorrigeerd)	29,73%	39,60%	43,10%	35,30%

Tabel 11 Nettoschuld voor de gemeente Goirle en als quote voor de boekjaren 2017-2020

Als we kijken naar de netto schuldquote (mate waarin de schuldenlast drukt op de begroting van de gemeente) blijft de gemeente Goirle ver onder de grens van de normering van commissie-Depla van 90%, waardoor dit als goed te bestempelen is. De gemeente is dus in staat voor relatief weinig middelen (= kapitaallasten) vreemd vermogen aan te trekken voor de financieringsbehoefte.

2.5.2. Financiering – kasgeldlimiet en renterisiconorm

De boekwaarde van het totale vreemd vermogen bedroeg op 31 december 2020 € 46.928.531,—. Dit bedrag bestaat uit de volgende componenten (saldo laatste kolom).

Opbouw vreemd vermogen (x € 1.000)	Ultimo 2017	Ultimo 2018	Ultimo 2019	Ultimo 2020
Voorzieningen	€ 3.440.477,—	€ 3.952.617,—	€ 4.906.879,—	€ 4.968.074,—
Langlopende schulden	€ 28.147.711,—	€ 26.060.914,—	€ 26.175.424,—	€ 27.933.009,—
Kortlopende schulden	€ 4.026.893,—	€ 7.130.117,—	€ 12.348.604,—	€ 12.244.939,—
Overlopende passiva	€ 2.928.092,—	€ 3.271.574,—	€ 699.146,—	€ 1.782.509,—
Totaal	€ 38.543.173,—	€ 40.415.222,—	€ 44.130.053,—	€ 46.928.531,—

Tabel 12 Opbouw vreemd vermogen gemeente Goirle voor de boekjaren 2017-2020.

We zien in tabel 12 een grote verhoging van de kortlopende en langlopende schulden vanaf 2017 naar 2020. Tabel 13 laat een verhoging zien in de schuldenlast vanaf 2021 in vergelijking met 2020 uit tabel 12.

Opbouw vreemd vermogen (x € 1.000)	Ultimo 2021	Ultimo 2022	Ultimo 2023
Voorzieningen	€ 4.558.000,—	€ 4.445.000,—	€ 4.406.000,—
Langlopende schulden	€ 38.808.000,—	€ 33.008.000,—	€ 33.450.000,—
Kortlopende schulden	€ 10.180.000,—	€ 10.180.000,—	€ 10.180.000,—
Overlopende passiva	€ 1.000.000,—	€ 1.000.000,—	€ 1.000.000,—
Totaal	€ 54.546.000,—	€ 48.633.000,—	€ 49.036.000,—

Tabel 13 (aansluitende op tabel 12) Opbouw vreemd vermogen gemeente Goirle op basis van de geprognosticeerde balans in de programmabegroting 2021.

De omvang van de schulden neemt conform de begroting 2021 verder toe naar € 54,5 mln. In de jaren daarna daalt deze weer, met name door een daling van de omvang van de langlopende schulden. Deze portefeuille dekt enerzijds de financieringsbehoefte van de eigen organisatie (financiering activa en bedrijfsvoering), anderzijds zijn er leningen aangetrokken voor de uitoefening van de gemeentelijke publieke taak ter financiering van verbonden partijen, gelieerde instellingen en gemeentelijke deelnemingen.

Kasgeldlimiet

Voor het aantrekken van een kortlopende lening dient rekening gehouden te worden met de kasgeldlimiet. De Wet Fido maximeert met de kasgeldlimiet de kortlopende schuld. Met kortlopende leningen kan het renterisico aanzienlijk zijn, omdat fluctuaties in de rentestand een relatief grote impact kunnen hebben op de rentelasten op de korte termijn. Om dit risico te beperken, is de kasgeldlimiet gelijk aan een bepaald percentage (8,5%) van het begrotingstotaal. Goirle blijft binnen de kasgeldlimiet.

Renterisiconorm

Behalve op de kasgeldlimiet wordt er binnen treasury gestuurd op de renterisiconorm. De renterisiconorm maakt deel uit van het renterisicobeheer van een gemeente. De renterisiconorm schrijft voor dat de omvang van de jaarlijks verplichte aflossingen en de renteherzieningen niet groter mogen zijn dan een vast percentage van de totale lasten (van de begroting). Op basis van het percentage van 20%, blijft de gemeente voor 2020 onder deze norm. Dat is tevens de verwachting voor 2021 (op basis van de begroting 2021).

Liquiditeitspositie

De liquiditeit (berekend als de verhouding vlottende activa/vlottende passiva, ofwel de 'current ratio') van de gemeente Goirle ultimo 2020 is 0,34. De verhouding tussen vlottende activa en vlottende schulden is in geval van een kengetal van groter dan 1,0-1,5 voldoende om de kortlopende schulden binnen de gestelde betaaltermijnen te kunnen voldoen. Onder 1,0 kan de gemeente moeite hebben om de kortlopende schulden binnen de gestelde termijn te voldoen. De gemeente Goirle heeft ultimo 2020 een liquiditeitspositie die in dit opzicht laag te noemen is, namelijk ver onder het kengetal van 1,0. Dit betekent dat de gemeente Goirle op korte termijn moeite kan hebben om door middel van de beschikbare vlottende activa de betalingsverplichtingen op de korte termijn (vlottende passiva) te voldoen.

Kanttekening hierbij is wel dat het gaat om een momentopname: voor de berekening van deze kengetallen wordt gekeken naar de cijfers op de balans per jaareinde. Daarbij is het voor gemeenten over het algemeen niet moeilijk om geldleningen aan te trekken en zijn de risico's rondom liquiditeit hier kleiner dan in bijvoorbeeld het bedrijfsleven. Wel spelen de eerder genoemde renterisiconorm en de kasgeldlimiet een rol in de mogelijkheden van gemeenten om kort (en lang) vermogen aan te trekken.

Waarborgen en leningen

De omvang van de verstrekte langlopende geldleningenportefeuille bedroeg eind 2020 circa € 3,8 mln. De risico's hierop zijn, ook gezien de geringe hoogte van het bedrag, beperkt.

2.6 Investerings

Voor de gezondheidsbeoordeling van een gemeente is een belangrijk element of de gemeente de ruimte voor kapitaallasten intact laat, zodat het mogelijk blijft om nieuwe investeringen te kunnen doen. Dit wordt de kapitaallastennorm genoemd. Daarbij wordt gekeken of de vrijval kapitaallasten¹⁹ niet wordt benut voor lopende (andere) uitgaven.

Onderstaande tabel toont de ontwikkeling van de kapitaallasten voor de periode 2018-2024 voor de gemeente Goirle.

Kapitaallasten	Realisatie	Realisatie	Realisatie	Begroot	Begroot	Begroot	Begroot
	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Afschrijvingen	€ 4.318.726	€ 5.001.350	€ 3.392.221	€ 3.470.662	€ 3.506.521	€ 3.418.515	€ 3.333.281
Rentelasten	€ 1.680.435	€ 1.372.550	€ 311.437	€ 314.479	€ 331.506	€ 313.949	€ 296.835
Kapitaallasten	€ 5.999.161	€ 6.373.901	€ 3.703.658	€ 3.785.140	€ 3.838.027	€ 3.732.464	€ 3.630.116
Exploitatielasten totaal (voor bestemming)	€ 59.575.518	€ 64.609.948	€ 60.470.472	€ 62.448.000	€ 63.867.000	€ 59.586.000	€ 60.528.000
% van de totale exploitatielasten	10,07%	9,87%	6,12%	6,06%	6,01%	6,26%	6,00%

Tabel 14 Ontwikkeling kapitaallasten gemeente Goirle periode 2018-2024

De kapitaallasten ten opzichte van de exploitatielasten laten vanaf 2020 een daling zien. Deze daling wordt veroorzaakt door een afname van de kapitaallasten, in combinatie met een daling van de exploitatielasten (t.o.v. 2019). Uit de cijfers en uit opgave van de gemeente lijkt de situatie vanaf 2020 op het gebied van kapitaallasten het nieuwe normaal. Met het oog op instandhouding van de structurele dekking van nieuwe investeringen is het belangrijk dat de vrijval kapitaallasten niet wordt benut voor structurele andere uitgaven. De kapitaallastennorm van de gemeente Goirle komt alleen onder druk, als de nieuwe situatie vanaf 2020 niet het verwachte nieuwe normaal is.

Nieuwe investeringen en vervangingsinvesteringen van kapitaalgoederen die volledig zijn afgeschreven, zitten in de begroting verwerkt op het prijspeil van het investeringsjaar. Het risico is dat bij vervanging uitgaven vaak 'onverwachts' naar voren komen en leiden tot bijstellingen en negatieve resultaten. Vanuit de diverse beleidsdocumenten komt naar voren dat diverse vervangingsinvesteringen door besluiten uit het verleden financieel niet in het geheel zijn meegenomen in de investeringslast. Dit vergt nadere uitwerking.

Ons advies is om het beleid te bestendigen om de begrote lasten van toekomstige investeringen (kapitaallasten) goed in beeld te brengen (meerjarig - middels een langere termijn qua scope, bijvoorbeeld tien jaar) op basis van de staat C (bestaand activa) en de investeringslijst (nieuwe investeringen). Hierbij is het belangrijk om aan te geven wat de

¹⁹ Kapitaallasten bedragen de rente en afschrijving op gedane investeringen. Op het moment dat deze investering niet wordt vervangen, vallen deze lasten vrij ten gunste van de algemene middelen. Een gemeente kan dan eventueel de middelen besteden voor andere doeleinden. Wanneer er echter nieuwe investeringen worden gedaan, ontstaan er nieuwe kapitaallasten die gedekt moeten worden. Door dit te doen met de vrijval van kapitaallasten ontstaat er een structurele dekking.

kapitaallasten zijn (bestaand en toekomstig) en daarbij een onderscheid te maken tussen afschrijving, rente en de manier van financiering per investering.

2.7 Reserves

In dit onderdeel bekijken we de reservepositie van de gemeente in absolute, relatieve en kwalitatieve zin. Vervolgens bekijken we de opbouw en de mate van beklemming (beperkte aanwendbaarheid) van de reserves.

De ratio weerstandvermogen, dat betreft de weerstandscapaciteit van Goirle in relatie tot de risico's, ligt in 2020 op 1,84. Door de provincie zijn opmerkingen gemaakt over de betrouwbaarheid van sommige elementen die in de berekening zijn opgenomen. Dat betreft onder meer de (hoogte van) meegenomen stille reserves, de meegenomen, maar nog niet tot uitkering gekomen boekwinst TWM, een lagere onbenutte belastingcapaciteit als gevolg van verhoging van de OZB en de niet meegewogen algemene reserve grondexploitatie. De gecorrigeerde ratio weerstandvermogen is 1,58. Dat is nog steeds ruim boven het door de gemeente voorgestane minimum van 1,4. Ook op andere indicatoren scoort Goirle (matig) positief: bijvoorbeeld de netto schuldquote en solvabiliteit. Desalniettemin loopt de gemeente Goirle ook gevoelsmatig tegen de grenzen van de beleidsuitgangspunten aan, door de meerjarige forse tekorten en niet in de meerjarenbegroting verwerkte risico's.

Het reservebeleid is vastgelegd in de Nota reserves en voorzieningen 2020 (Raad, december 2020). Kernpunten zijn:

- Goed reserve beleid en -beheer is essentieel, waarbij doelmatigheid voorop staat. Er dient voldoende, maar niet onnodig te worden gereserveerd.
- Het aantal reserves en voorzieningen dient zoveel mogelijk beperkt te blijven om transparantie te bevorderen.
- Een ratio weerstandvermogen tussen 1,0 en 1,4 is voldoende.

De reserves hebben verschillende functies. De gemeente Goirle onderscheidt de volgende soorten reserves:

- algemene reserve;
- bestemmingsreserve.

De algemene reserve (bufferfunctie) zorgt ervoor dat tegenvallers opgevangen kunnen worden zonder dat er bezuinigd hoeft te worden. De overige bestemmingsreserves hebben een spaarfunctie; dit houdt in dat er geld opzij gezet wordt voor grotere, specifieke bestemmingen.

Als eerste geven we de hiernavolgende ratio's:

- De bufferratio drukt de totale reserves uit als percentage van de exploitatie.
- De ratio 'reserves per inwoner' geeft het eigen vermogen van de gemeente weer per inwoner. Dit kengetal zorgt ervoor dat de vermogenspositie van gemeenten onderling kan worden vergeleken.

De ratio's worden onder de tabel verder toegelicht.

	2018	2019	2020	2021	2022
Bufferratio	52,9%	41,3%	35,1%	38,1%	34,3%
Reserves per inwoner	€ 1.335,—	€ 1.120,—	€ 916,—	€ 993,—	€ 913,—
Totaal reserves	€ 31.542.641,—	€ 26.658.737,—	€ 21.907.397,—	€ 23.786.443,—	€ 21.875.509,—

Tabel 15 Indicatoren reserves voor gemeente Goirle op basis van de jaarrekeningen 2018 t/m 2020 en 2021 t/m 2022 op basis van de meerjarenbegroting 2021.

2.7.1. Bufferratio en reserves per inwoner

Dit percentage laat over de getoonde jaren een forse daling zien. De daling van de bufferratio wordt met name veroorzaakt door een afname van de totale omvang van de reserves. De reserves per inwoner laten een vergelijkbare daling zien. De sterke daling in de omvang van de reserves wordt voor een groot deel veroorzaakt door de te dekken tekorten in de jaarrekeningen 2019 en 2020.

Reserves	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Onttrekkingen bestemmingsreserves	€ -5.046.235	€ -4.237.438	€ -1.734.032	€ -651.585	€ -551.985	€ -551.985	€ -551.985
Onttrekkingen algemene reserve	€ -4.695.860	€ -6.654.799	€ -4.723.359	€ -613.450	€ -169.229	€ -112.003	€ -112.003
Toevoegingen bestemmingsreserves	€ 2.470.081	€ 696.466	€ 1.625.058	€ 11.515	€ 11.515	€ 11.515	€ 11.515
Toevoegingen algemene reserve	0	€ 5.983.555	€ 80.992	0	0	0	0
Totaal saldo ontwikkeling reserves	€ -7.272.014	€ -4.212.216	€ -4.751.341	€ -1.253.520	€ -709.699	€ -652.473	€ -652.473

Tabel 16 Ontwikkeling mutaties reserves gemeente Goirle, periode 2018 tot en met 2024. Periode 2021-2024 op basis van de begroting 2021.

Op basis van tabel 16 constateren we dat de gemeente Goirle in 2018, 2019 en 2020 flink heeft ingeteerd op haar vermogenspositie. Ook in de jaren na 2021 teert de gemeente Goirle op basis van de meerjarenbegroting verder in op haar eigen vermogen.

De gemeente Goirle heeft in 2020 twaalf bestemmingsreserves. Dat brengt het totale aantal reserves op veertien (inclusief de algemene reserve en reserve grondexploitatie), wat een relatief laag aantal reserves voor gemeenten is.

2.7.2. Weerstandsvermogen

De gemeente Goirle heeft geen streefwaarde vastgesteld voor de omvang van het weerstandsvermogen zoals vastgesteld in de ratio. Door de accountant wordt geadviseerd hiervoor wel door de raad een minimale norm te laten vaststellen. Een norm die door veel gemeenten in het land wordt gehanteerd is de ratio van 1,0, waarbij de omvang van het weerstandsvermogen minimaal even groot moet zijn als de financiële omvang van de geïdentificeerde risico's. De volgende tabel geeft inzicht in een beoordeling van het weerstandsvermogen, waarbij deze vanaf 1,0 als voldoende wordt gezien.

Beoordelingstabel weerstandsvermogen	
Ratio weerstandsvermogen	Betekenis
$> 2,0$	Uitstekend
$1,4 < x < 2,0$	Ruim voldoende
$1,0 < x < 1,4$	Voldoende
$0,8 < x < 1,0$	Matig
$0,6 < x < 0,8$	Onvoldoende
$< 0,6$	Ruim onvoldoende

Tabel 17 Classificatie normering weerstandsvermogen²⁰

De belangrijkste risico's voor de gemeente Goirle (top 3 uit meerjarenbegroting 2021-2024) betreffen het Jeugdbeleid, de Wmo en de grondexploitatie. Het weerstandsvermogen van de gemeente Goirle kent op basis van de jaarrekening 2020 de volgende twee elementen:

- algemene weerstandsreserve;
- reserve grondexploitatie.

Met een ratio weerstandsvermogen van 1,58 scoort Goirle een voldoende. Vooral geholpen door de omvang van de reserve grondexploitatie.

2.8 Exploitatie

Voor de exploitatie kijken we naar de mate waarin de begroting realistische ramingen bevat. Hiervoor kijken we naar de ontwikkeling van het saldo van de begroting 2019 en 2020 in relatie tot de rekening van dat jaar en naar de eventuele aanwezigheid van niet-ingevulde taakstellingen in de begroting. Daarnaast bezien we in hoeverre de exploitatie structureel sluitend is.

De gemeente Goirle zet de aanwezige financiële middelen volledig in om het vastgestelde beleid en de bestuurlijke wensen uitgevoerd te krijgen. De aanwezige financiële middelen en de bestuurlijke wensen lopen niet gelijk op. De afgelopen jaren laten zien dat Goirle meer financiële middelen inzet vanuit de reserves door de negatieve jaarrekening resultaten. Daarnaast vragen de aankomende kortingen op basis van de herverdeling van het gemeentefonds aandacht. Rekenend met de negatieve effecten laat deze herverdeling een groeiende exploitatietekort zien. Dit tekort kan oplopen naar bedragen boven het weerstandsvermogen bij het ontbreken van bestuurlijke keuzes. Naast de voorgenomen strategische heroriëntatie is het aan te bevelen bij de diverse beleids- en bedrijfsvoering onderdelen van de gemeente Goirle op zoek te gaan naar efficiencyverbeteringen en wellicht een gerichte beleidskeuze te maken in uit te voeren activiteiten in relatie tot de te bereiken doelen. Vooruitlopend hierop zijn in de begroting een aantal taakstellingen opgenomen die door de ambtelijke organisatie moeten worden ingevuld. Deze taakstellingen lopen op tot rond de 1 miljoen. Wanneer deze taakstellingen niet worden ingevuld wordt de exploitatie negatiever. Er staat een taakstellende bezuiniging van € 775.000,- vanaf 2021 structureel te realiseren binnen het sociaal domein. Daarnaast is er een taakstellende bezuiniging binnen bedrijfsvoering/formatie van € 75.000 in 2020, € 150.000,00 in 2021, € 225.000 in 2022 en € 300.000 in 2023. In de begroting 2022 staat nog een stapel van € 75.000,00 te realiseren in 2023. Deze taakstellingen maken de begroting min of meer sluitend, maar resulteren in een negatieve exploitatie wanneer deze niet worden ingevuld.

²⁰ Smorenburg, R., 2006, Een norm voor het weerstandsvermogen, B&G, oktober 2006, p. 27-30.

	Baten 2020 Begroting na wijziging	Lasten 2020 Begroting na wijziging	Baten 2020 JR	Lasten 2020 JR	Baten 2019 Begroting na wijziging	Lasten 2019 Begroting na wijziging	Baten 2019 JR	Lasten 2019 JR
Programma 1 Inwoner	€ 8.464.812	€ 37.793.271	€ 7.917.607	€ 35.507.978	€ 5.274.948	€ 32.456.288	€ 5.204.285	€ 32.578.499
Programma 2 Leefomgeving	€ 11.089.886	€ 19.684.165	€ 8.970.557	€ 15.598.549	€ 16.779.003	€ 25.644.274	€ 11.263.435	€ 19.600.353
Programma 3 Bedrijvigheid	€ 376.473	€ 741.338	€ 385.675	€ 710.608	€ 454.325	€ 839.445	€ 478.450	€ 676.819
Programma 4 Bestuur en organisatie	€ 275.054	€ 2.021.142	€ 263.389	€ 2.127.420	€ 316.747	€ 2.295.121	€ 348.578	€ 2.690.574
Subtotaal programma's	€ 20.206.225	€ 60.239.916	€ 17.537.228	€ 53.944.555	€ 22.825.023	€ 61.235.128	€ 17.294.748	€ 55.546.245
Algemene dekkingsmiddelen	€ 42.008.483	-€ 334.796	€ 42.477.957	€ 1.423.829	€ 38.629.089	€ 2.518.158	€ 38.821.858	€ 2.229.493
Overhead (niet meenemen in som)	€ 452.913	€ 6.768.649	€ 448.583	€ 7.129.852	€ 672.974	€ 7.395.190	€ 771.591	€ 6.873.435
Onvoorzien		€ 71.850						
Vennootschapsbelasting	€ 6.703		€ 6.703	€ 912		-€ 39.226		-€ 39.226
Totaal mutaties reserves	€ 6.961.623	€ 2.890.328	€ 6.457.391	€ 5.215.586	€ 15.089.226	€ 6.107.062	€ 10.892.237	€ 6.680.020
Totaal voor reserves	€ 62.674.324	€ 66.745.619	€ 60.470.472	€ 62.499.147	€ 62.127.086	€ 71.109.250	€ 56.888.196	€ 64.609.948
Totaal incl. reserves	€ 69.635.947	€ 69.635.947	€ 66.927.862	€ 67.714.733	€ 77.216.312	€ 77.216.312	€ 67.780.433	€ 71.289.968
Saldo voor reserves		€ 4.071.295		€ 2.028.675		€ 8.982.164		€ 7.721.752
Saldo na reserves		€ 0		€ 786.870		€ 0		€ 3.509.535

Tabel 18 Exploitatie begroting en jaarrekening 2019 en 2020

2.8.1. Financiële verantwoording in de begroting

In bovenstaande tabel zijn de gewijzigde begroting en de jaarrekening voor 2019 en 2020 naast elkaar gezet. De begroting en de jaarrekening 2020 zijn lastiger met elkaar te vergelijken door de corona-gerelateerde gelden die de gemeente heeft ontvangen en uitgegeven. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de TOZO-uitkering. De gemeente heeft in relatie tot corona in 2020 meer compensatie ontvangen dan dat zij kosten heeft gemaakt Dit betreft een bedrag van € 58.820,-

Wanneer we kijken naar de ontwikkeling van het saldo, zien we binnen de verschillende programma's hogere of lagere baten en lasten in de jaarrekening ten opzichte van de begroting. De verschillen zeggen iets over het realiteitsgehalte van de oorspronkelijke (primaire) en de gewijzigde begroting. In beide jaren verschillen de gewijzigde begroting en jaarrekening fors, bijvoorbeeld op het programma 2. Leefomgeving:

Begroting primair 2020	Gewijzigde begroting 202	Rekening 2020
Lasten 19.100.291	L 19.684.165	L 15.598.549
Baten -11.031.383	B -11.089.886	B -8.970.557
Saldo 8.068.908	S 8.594.279	S 6.627.992

In 2019 en 2020 is in de jaarrekening per saldo (B-L) een voordeel op dit programma gerealiseerd van gemiddeld € 1,25 mln. De cijfers van 2020 hierboven tonen:

- Voordelig verschil tussen primaire begroting en rekening € 1.440.916
- Voordelig verschil tussen gewijzigde begroting en rekening € 1.966.287.

Logische verwachting is dat het verschil tussen de gewijzigde begroting en de rekening kleiner is dan tussen primaire begroting en rekening. Bij dit programma lopen de bedragen uiteen.

2.8.2. Beleidsverantwoording in P&C-producten

In de begroting en de jaarrekening wordt inzicht gegeven in het beleidsveld en in de doelen(bereiking) door een schets te geven van de ambities en indicatoren per thema. De beleidseffect bereiking is hieruit niet of moeilijk te destilleren. Een aantal problemen doet zich voor:

- de in de programmabegroting en in de jaarrekening opgenomen indicatoren verschillen van elkaar;
- in de jaarrekening wordt geen toelichting gegeven op de doelbereiking (bijvoorbeeld aan de hand van de opgenomen ambities).

In de jaarrekening wordt aan de hand van kleuren wel inzicht gegeven in welke mate activiteiten zijn uitgevoerd.

BMC

Databankweg 26D
3821 AL Amersfoort

Postbus 490
3800 AL Amersfoort

(033) 496 52 00
info@bmc.nl
www.bmc.nl

KvK BMC Advies 32078667
IBAN NL91ABNA0504035754
BTW NL80.86.63.598 B.01

Colofon

19 oktober 2021

Classificatie : Intern gebruik

Naam adviseur : • Drs. René Werkhoven

Projectnummer : P0022797

Kijk voor meer info op onze website: bmc.nl