

Financiën: Stand van zaken

Gemeente Goirle



Financiën: Stand van zaken

Gemeente Goirle

Rapport

Inhoudsopgave

H1 Samenvatting Goirle financieel beschouwd	4
H2 Uitgaven en inkomsten vergeleken begroting 2021	12
2.1 De primaire begroting	12
2.2 Vergelijking met andere gemeenten	13
2.3 Overhead	15
H3 BIG TIRE samengevat	17
Belastingen	17
Inkomsten en schulden	18
Grondexploitatie	18
Treasury	19
Investerings	19
Reserves	20
Exploitatie	20
H4 Formatie	22
H5 Beïnvloedbaarheid budgetten programmaniveau	26
H6 Risico's en ontwikkelingen	28
6.1 Inleiding	28
6.2 Risico's accountant	28
6.3 Regionale en lokale ontwikkelingen	28
6.4 Landelijke ontwikkelingen	29
Bijlage 1: Extra vergelijking primaire begroting 2021	31
Bijlage 2: Mate van beleidsvrijheid en beïnvloedbaarheid van budgetten	32
Colofon	35

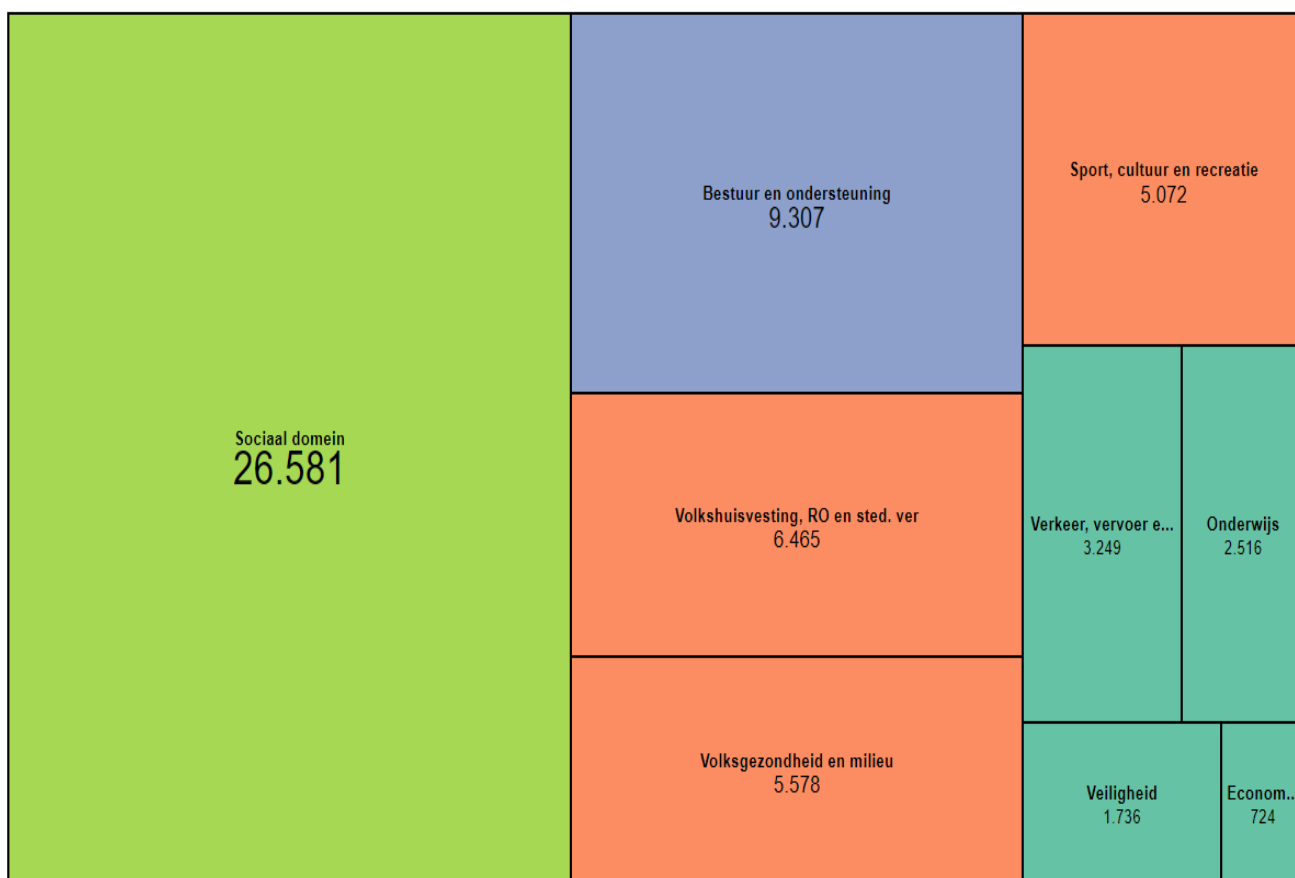
Dit document (inclusief eventuele bijlagen) is opgesteld door BMC en de (auteurs)rechten met betrekking tot de inhoud en het format van dit document berusten bij BMC. Dit document is uitsluitend bedoeld voor gebruik door de opdrachtgever en mag niet worden gepubliceerd of aan anderen ter beschikking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

H1| Samenvatting Goirle financieel beschouwd

Om de financiële situatie van Goirle in beeld te brengen zijn een viertal stappen gezet. De eerste stap behelst een vergelijking van de begroting 2021 met gelijksoortige gemeenten om zicht te krijgen op eventuele afwijkingen in begrote lasten. De tweede stap is een analyse van de diverse financiële onderdelen van de gemeente Goirle, samengevat in het acroniem BIG TIRE. In de derde stap worden de bestuurlijke en ambtelijke formatie vergeleken. De vierde en laatste stap behelst de analyse van de programmabegroting betreffende de mate van beïnvloedbaarheid van de kosten gekoppeld aan de beleidsvrijheid van de gemeente per taakveld.

Stap 1: Start vanuit begroting 2021

De start van de financiële beschouwing is een financiële vergelijking van de lasten in de primaire begroting 2021 met diverse gelijksoortige gemeenten om zicht te krijgen op eventuele afwijkingen van Goirle ten aanzien van landelijke gemiddelden. De input vanuit Goirle is de primaire begroting 2021 op taakveld (zie onder).



	Lasten (b) per hoofdtakveld [^]
Economie	724
Veiligheid	1.736
Onderwijs	2.516
Verkeer, vervoer en waterstaat	3.249
Sport, cultuur en recreatie	5.072
Volksgesondheid en milieu	5.578
Volkshuisvesting, RO en sted. v...	6.465
Bestuur en ondersteuning	9.307
Sociaal domein	26.581

*Begrote uitgaven Goirle 2021 op taakvelduitgaven op omvang
Afbeelding 1: Primaire begroting 2021*

Vergelijking uitgaven primaire begroting 2021

Om inzicht te krijgen in de wijze waarop de uitgaven van Goirle zich verhouden tot die van andere gemeenten is op basis van de begroting 2021 een vergelijking gemaakt met gelijksoortige gemeenten. Met de vergelijking wordt inzichtelijk gemaakt waar Goirle afwijkt van de gemiddelde uitgaven van gelijksoortige gemeenten. Als eerste is een vergelijking gemaakt met gelijksoortige gemeenten uit de onmiddellijke omgeving, aangevuld met een gelijksoortige gemeente uit een andere regio. Dit zijn:

- Oisterwijk
- Hilvarenbeek
- Lisse
- Dongen
- Loon op Zand
- Gilze en Rijen

Om zekerheid te hebben over eventuele afwijkingen die voortkomen uit de eerste vergelijking is een tweede vergelijking opgesteld met andere gelijksoortige gemeenten.

Dit zijn:

- Gemeente Zaltbommel
- Gemeente Bladel
- Gemeente Sint-Michielsgestel
- Gemeente Cranendonck
- Gemeente Wierden

De keuze voor de vergelijkingsgemeenten berust op de parameters inwonertal, een goede sociale structuur en het ontbreken van een centrumfunctie.

Het vergelijken van de gemeenten op begrotingsniveau geeft richtingen aan voor verder onderzoek. De diverse afwijkingen kunnen worden verklaard en zeggen in eerste instantie niets over het goed of slecht presteren van het taakveld, alleen iets over de uitgaven in dat taakveld vergeleken met andere, gelijksoortige gemeenten.

Bevindingen uit de vergelijking primaire begroting 2021

Goirle geeft **meer** uit dan vergelijkbare gemeenten in de taakvelden:

- Sociaal Domein per inwoner € 204
- Ruimtelijke Ordening en volkshuisvesting per inwoner € 43
- Verkeer, vervoer en waterstaat € 30
- Onderwijs € 3

Goirle geeft **minder** uit dan vergelijkbare gemeenten in de taakvelden:

- Bestuur en ondersteuning per inwoner € 171
- Veiligheid € 12
- Economie € 30
- Sport, cultuur en recreatie € 23
- Volksgezondheid en milieu € 5

Op de volgende pagina worden de bijbehorende cijfers weergegeven, waarbij een - (negatief) getal in de laatste kolom de hogere uitgaven van Goirle ten opzichte van vergelijkbare gemeenten aangeeft.

In de hiernavolgende tabel zijn de minder of meer uitgaven weergegeven in cijfers.

Taakvelden		Goirle	Andere gemeenten	
	Inwoners:	23.904	Inwoners: 24.442	
Netto Lasten primaire begroting 2021		Nettolasten per inwoner (x € 1)	Nettolasten per inwoner (x € 1)	Vershil per inwoner (x € 1)
0. Bestuur en ondersteuning	9.307			
Totaal Bestuur en ondersteuning		-389	-560	171
1. Veiligheid	1.736			
Totaal Veiligheid		-74	-86	12
2. Verkeer, vervoer en waterstaat	3.249			
Totaal Verkeer, vervoer en waterstaat		-136	-106	-30
3. Economie	724			
Totaal Economie		-30	-60	30
4. Onderwijs	2.516			
Totaal Onderwijs		-105	-102	-3
5. Sport, cultuur en recreatie	5.072			
Totaal Sport, cultuur en recreatie		-212	-235	23
6. Sociaal domein	26.581			
Totaal Sociaal domein		-1.112	-908	-204
7. Volksgezondheid en milieu	5.578			
Totaal Volksgezondheid en milieu		-233	-238	5
8. Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting	6.465			
Totaal Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting		-270	-227	-43

Afbeelding 2: Uitgaven Goirle 2021 primaire begroting in vergelijking met 6 andere gemeenten met hetzelfde karakter

Conclusie stap 1 vergelijking

1. Op het Sociaal Domein, dat qua omvang bijna de helft van de begroting beslaat, geeft de gemeente Goirle relatief veel meer uit dan de vergelijkbare gemeenten. Daarnaast is opvallend dat de uitgaven bij bestuur en ondersteuning in Goirle lager liggen dan in de vergelijkbare gemeenten. De andere taakvelden wijken niet al te veel af in vergelijking met de andere gemeenten.
2. Gecombineerd met het procentueel lagere aandeel in de totale begroting liggen bij de andere taakvelden niet al te veel mogelijkheden voor beïnvloeding van de uitgaven. Wel

is het aan te raden het taakveld Ruimtelijke Ordening en volkshuisvesting nader te beschouwen.

3. Het is van belang om inzicht te krijgen op de hogere uitgaven in het Sociaal Domein. Dit vergt verdere bestudering. Dit omdat de uitgaven flink hoger liggen dan in vergelijking met andere gemeenten en de totale omvang van de uitgaven hoog is. Op basis van de vergelijking lijken er mogelijkheden te liggen voor beïnvloeding van de uitgaven.

Stap 2: BIG TIRE

Na het vaststellen van de verschillen in lasten van de primaire begroting 2021 ten opzichte van andere gelijksoortige gemeenten is er een nadere analyse gemaakt van de diverse financiële onderdelen van de gemeente Goirle. Dit is gedaan aan de hand van de zogenoemde BIG TIRE. In de BIG TIRE worden de diverse onderdelen van de gemeentelijke financiële situatie van Goirle beschouwd en van een oordeel voorzien: Deze onderdelen zijn:

- Belastingen
- Inkomsten
- Grondexploitatie
- Treasury
- Investeringsen
- Reserves
- Exploitatie

Conclusie BIG TIRE

De conclusie op de diverse onderdelen is hieronder in kleur aangegeven, waarbij de stoplichtmethode is toegepast. Wat opvalt is dat maar één onderdeel echt op (donker)groen staat, te weten Grondexploitaties. De onderdelen Belastingen en Inkomsten vergen aandacht, deels omdat er mogelijkheden liggen om via de belastingen beperkt meer inkomsten te krijgen. Het onderdeel Inkomsten kleurt oranje omdat de voorziene herverdeling van het Gemeentefonds en het niet meer hebben van eigen grondexploitaties de inkomsten negatief gaat beïnvloeden. Het onderdeel Investeringsen kleurt oranje, omdat het vooruitzicht is dat er meer financiële middelen noodzakelijk zijn dan voorzien. De huidige voorzienbare investeringen zijn verwerkt in de begroting, maar er zijn signalen vanuit de organisatie dat de financiële gevolgen van alle toekomstige investeringen niet totaal in beeld 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 een strategische heroriëntatie noodzakelijk is om in de toekomst financieel weerbaar te blijven. Als het onderdeel Investeringsen meer gaat vragen, komt de begroting nog meer onder druk te staan en kleurt de exploitatie nog roder. Dit geldt ook voor het niet invullen van de diverse taakstellingen in de begroting over de jaren heen.

Belasting	Inkomsten	Grex	Treasury	Investeringsen	Reserves	Exploitatie
Orange	Orange	Green	Light Green	Orange	Light Green	Red

Afbeelding 3: Scores op de BIG TIRE op basis van de stoplichtmethode

Stap 3: Formatiescan

In vergelijking met andere, gelijksoortige gemeenten heeft Goirle een gemiddelde formatieve bezetting. Deze bezetting scoort wel in de laagste regionen van de gemiddelde score van de referentiegemeenten. Niet alle uitbestede taken konden in beeld worden gebracht. Wel zijn de uitbestede taken meegenomen bij het groenbeheer door de Diamant Groep. De kosten voor de uitbestede taken zijn wel terug te vinden in de budgetten van de taakvelden en wegen dus mee in de kostenvergelijking uit stap 1.

Conclusie formatiescan

De conclusie is dat Goirle vergeleken met andere gemeenten geen grote afwijkingen vertoont, zij het dat de formatieve inzet laag scoort ten opzichte van de referentiegemeenten in de categorie gemiddeld. De formatie is op diverse onderdelen kwetsbaar door de relatief veel zogenoemde eenpitters.

	Goirle		Referentiegemeenten		
	f.t.e.	Per 1000 inw.	Ondergrens	Gemiddeld	Bovengrens
TOTAAL	151,43	6,32	5,96	6,59	7,33

**De onder- en de bovengrens tellen niet op tot '100%', omdat het steeds het gemiddelde betreft van een andere groep gemeenten, namelijk de 25% hoogst en 25% laagst scorende gemeenten.*

Afbeelding 4: Formatie Goirle vergeleken met gelijksoortige gemeenten

Stap 4: Beïnvloedbare budgetten

Om zicht te krijgen op de mogelijkheden in de taakvelden waar hogere uitgaven liggen dan bij de referentiegemeenten is gekeken naar de beïnvloedbaarheid van de budgetten van de taakvelden. De mate van beïnvloedbaarheid van de taakvelden is gebaseerd op de mate van beleidsvrijheid, met dien verstande dat het grootste gedeelte van het begrotingsbudget vastligt in beleid dat al dan niet door de rijksoverheid is opgelegd dan wel door de gemeente zelf is vastgesteld. Door de eigen geformuleerde doelen vast te leggen in beleid wordt de beïnvloedbaarheid van de budgetten verminderd. Budgetten zijn pas anders in te zetten als het eigen beleid gewijzigd wordt.

Door de eigen beleidskeuzes van de gemeente Goirle is veel budget voor meerdere jaren vastgelegd. De beïnvloedbaarheid van de budgetten is niet alleen afhankelijk van de mate van beleidsvrijheid, maar ook van de kostensoorten die in de budgetten aanwezig zijn. Het is een zogenoemde tweetrapsraket. Ook al is er beleidsvrijheid en wordt er ander beleid geformuleerd, dan nog kan beïnvloeding niet gelijk (in één jaar) plaatsvinden. Zo zijn kapitaalslasten niet of nauwelijks te beïnvloeden en zijn personeelslasten pas na één of twee jaar beïnvloedbaar.

Beleidsvrijheid is ingevuld door staand beleid. Beïnvloeding betekent dan ook vaak nieuw beleid. Of nieuw beleid gewenst is, wordt bepaald door de keuzes van de gemeenteraad.

Voor Goirle liggen er beleidsmatige keuzes en dus financiële mogelijkheden in de taakvelden:

- Verkeer, vervoer en waterstaat
- Onderwijs
- Sociaal Domein*
 - **In het Sociaal Domein vallen de meeste budgetten onder de Zeer beperkte beleidsruimte en ze lijken slecht beïnvloedbaar. Maar vanuit het opstellen van nieuw beleid en de doorwerking daarvan in de uitvoeringsorganisatie zijn de budgetten te beïnvloeden.*
- Ruimtelijke Ordening en volkshuisvesting
- Sport, cultuur en recreatie (daar is nu al wel onderbesteding in vergelijking met andere gemeenten)

Bevinding over uitgaven en verantwoording (P&C-cyclus)

De begrotingen en jaarrekeningen van de gemeente Goirle wijken de laatste jaren relatief sterk af van elkaar. Binnen de verschillende programma's zijn hogere of lagere baten en lasten in de jaarrekening te vinden ten opzichte van zowel de primitieve als de gewijzigde begroting. Deze verschillen zeggen iets over het realiteitsgehalte van de oorspronkelijke (primaire) en de gewijzigde begroting.

In beide jaren verschillen de gewijzigde begroting en jaarrekening relatief sterk van elkaar. Voorbeelden zijn de programma's Leefomgeving en Inwoner. De verwachting is dat het verschil tussen de gewijzigde begroting en de rekening kleiner is dan tussen de primaire begroting en de rekening. Bij beide programma's is dat niet zo.

Algemene conclusie financiële analyse

- **Keuzes maken moet**

Op basis van de diverse onderzoeken komt naar voren dat de financiële situatie van de gemeente Goirle onder druk staat en dat een herijking is aan te bevelen om de druk op de exploitatie te verminderen. Uit het onderzoek komt naar voren dat de begroting niet structureel sluitend en in evenwicht is in meerjarig perspectief.

Verder wordt de financiële positie kritisch beïnvloed door risico's en ontwikkelingen die op de gemeente afkomen, vooral op het gebied van het Sociaal Domein en de herverdeling van het Gemeentefonds. De uitgaven in het Sociaal Domein zijn slecht voorspelbaar. De herverdeling van het Gemeentefonds laat een negatief beeld zien. De laatste ontwikkelingen op rijksniveau via de septembercirculaire laten een positief beeld zien voor het komende jaar, maar niet voldoende om de exploitatie op langere termijn beheersbaar te houden.

- **Onvoorspelbaarheid van uitgaven**

De huidige werkwijze rond het opstellen van de begroting en de tussentijdse begrotingswijzigingen in perspectief met de jaarrekening laat zien dat de (bijgestelde) begroting niet gelijkloopt met de uitvoering. Dit geldt voor meerdere taakvelden en domeinen. Vanuit de financiële documenten komt het beeld naar voren dat de sturing op de financiën per beleidsveld verbetering behoeft.

De uiteindelijke jaarrekening laat een beeld zien dat afwijkt van zowel de primaire begroting als de bijgestelde begroting. De aanbeveling is om vanuit de domeinen in samenspraak met de afdeling Financiën tussentijdse ramingen op te stellen.

Aanbevelingen

Als aanvulling op de ingezette Strategische Heroriëntatie is vanuit de financiële blik de aanbeveling om de gehele P&C-cyclus te herijken. De sturing vanuit de diverse domeinen op de budgetten lijkt te veel afhankelijk te zijn van externe factoren. Zo wordt binnen het Sociaal Domein wel melding gemaakt van mogelijke budgetoverschrijdingen, maar heeft er vooralsnog geen analyse plaatsgevonden van het taakveld in combinatie met de diverse bedrijfsvoeringsonderdelen waardoor deze overschrijdingen plaatsvinden. Ook voor de taakvelden fysiek beheer is een vergroot inzicht aan te raden. In vergelijking met andere gemeenten lijken de uitgaven aan de hoge kant te zijn, terwijl bij een eerste blik op de beheerplannen de kosten niet hoog zijn vergeleken met andere gemeenten. Een verdieping hierop kan het inzicht verbeteren.

De aanbeveling is om vanuit de diverse beleidsdomeinen een eigen analyse op te starten in samenwerking met de controller en de financieel adviseurs. Als eerste kan worden gedacht aan een analyse van het Sociaal Domein. De aandacht vanuit de afdeling Financiën is vooral gericht op het juist en rechtmatig vastleggen van de lasten per beleidsdomein. Een nadere analyse van de uitgaven in samenwerking met het desbetreffende beleidsdomein kan tot betere inzichten leiden over het waarom achter de hoge uitgaven.

Een analyse van de financiële bestanden laat zien dat de uitgaven adequaat worden vastgelegd. De nadere analyse waarom de primaire begroting en de begrotingswijzigingen ten opzichte van de jaarrekening flink verschillen wordt niet opgesteld. Een dergelijke analyse vraagt, naast een gedegen administratie, om inzicht in de cost drivers en werkprocessen per beleidsdomein. Verdiepende analyses zijn hier op hun plaats. Het ligt voor de hand om te beginnen bij het Sociaal Domein, gezien de omvang van de budgetten.

H2| Uitgaven en inkomsten vergeleken begroting 2021

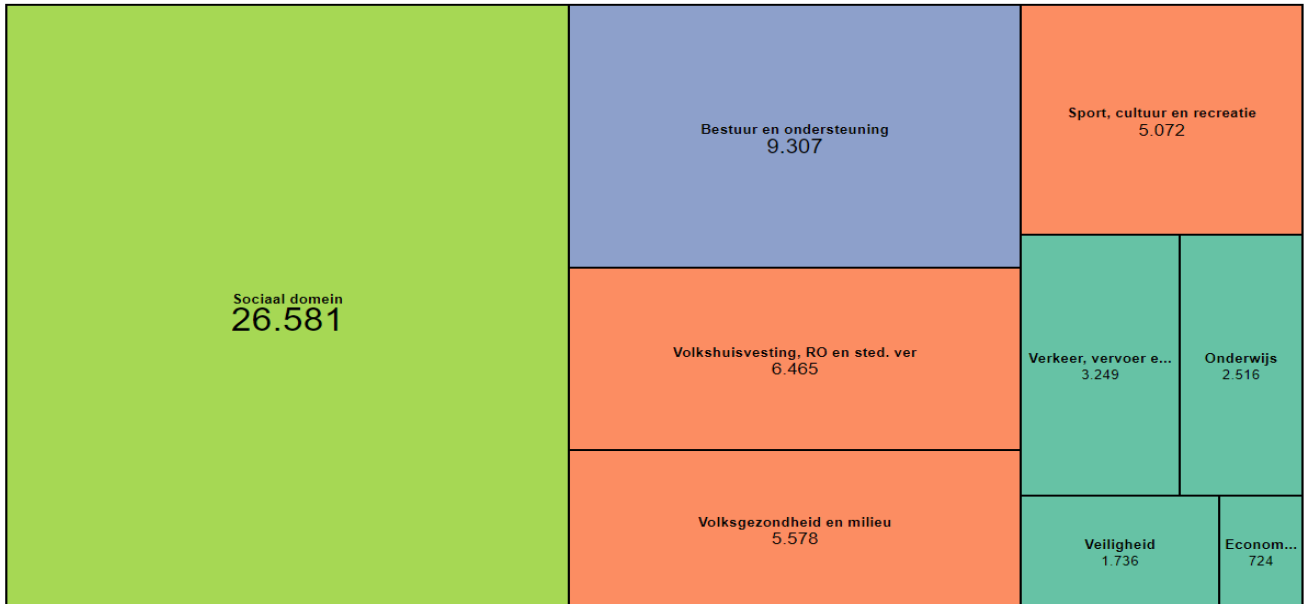
2.1 De primaire begroting

De gemeente Goirle geeft haar geld uit aan een breed scala van deeltherreinen, variërend van bijvoorbeeld onderwijshuisvesting tot groen- en wegenonderhoud en de jeugdzorg. Om ervoor te zorgen dat er wat betreft deze uitgaven tussen gemeenten een vergelijking kan worden gemaakt is er op landelijk niveau een uniform set gedefinieerd, geclusterd in negen hoofdstukken of hoofdtaakvelden. Deze hoofdtaakvelden zijn onderverdeeld, om de uitgaven zo goed mogelijk te categoriseren. Het is dus mogelijk om op gedetailleerd niveau een vergelijking te maken. Voor dit moment wordt volstaan met een vergelijking op hoofdtaakveld.

De negen hoofdtaakvelden zijn:

0. Bestuur en ondersteuning
1. Veiligheid
2. Verkeer, vervoer, waterstaat
3. Economie
4. Onderwijs
5. Sport, cultuur en recreatie
6. Sociaal domein
7. Volksgezondheid en milieu
8. Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing

Voor Goirle zijn de uitgaven 2021 verdeeld over de negen hoofdtaakvelden als volgt:



Afbeelding 5: Visuele weergaven begrote uitgaven Goirle 2021 primaire begroting op taakveld

	Lasten (b) per hoofdtaakveld [^]
Economie	724
Veiligheid	1.736
Onderwijs	2.516
Verkeer, vervoer en waterstaat	3.249
Sport, cultuur en recreatie	5.072
Volksgesondheid en milieu	5.578
Volkshuisvesting, RO en sted. v...	6.465
Bestuur en ondersteuning	9.307
Sociaal domein	26.581

*Begrote uitgaven Goirle 2021 op taakveld op omvang
Afbeelding 6: Primaire begroting 2021*

2.2 Vergelijking met andere gemeenten

Om de financiële uitgaven van Goirle in perspectief te plaatsen zijn de geprognosticeerde uitgaven van 2021 vergeleken met de geprognosticeerde uitgaven van zes andere gemeenten. Voor de vergelijking wordt gebruikgemaakt van de Iv3- gegevens van de Nederlandse gemeenten. Iv3 bevat gegevens uit de begroting, de kwartaalcijfers en de jaarrekening. Deze gegevens zijn onder andere van belang bij de verdeling van het Gemeentefonds. Iv3 wordt ingevuld door alle Nederlandse gemeenten. Voor Goirle is gekeken naar gelijksoortige gemeenten, namelijk:

- Oisterwijk
- Hilvarenbeek
- Lisse
- Dongen
- Loon op Zand
- Gilze en Rijen

Om er zeker van te zijn dat de juiste tendensen worden gesignaleerd is er een extra vergelijking gemaakt met andere gelijksoortige gemeenten, ook om zekerheid te hebben over eventuele afwijkingen die voortkomen uit de eerste vergelijking:

- Gemeente Zaltbommel
- Gemeente Cranendonck
- Gemeente Bladel
- Gemeente Wierden
- Gemeente Sint-Michielsgestel

De keuze voor deze gemeenten berust op de parameters inwonertal, een goede sociale structuur en het ontbreken van een centrumfunctie. Vergeleken met de zes gemeenten heeft Goirle meer inkomsten, vooral uit het Gemeentefonds en de OZB. De totale inkomsten zijn wel inclusief een onttrekking van € 1,4 miljoen uit de reserves. Die onttrekking is noodzakelijk voor het evenwicht met de uitgaven. De onttrekking uit de reserves laat zien dat inkomsten en uitgaven niet met elkaar in evenwicht zijn.

Goirle geeft **meer** uit dan vergelijkbare gemeenten in de taakvelden:

- Sociaal Domein per inwoner € 204
- Ruimtelijke Ordening en volkshuisvesting per inwoner € 43
- Verkeer, vervoer en waterstaat € 30
- Onderwijs € 3

Goirle geeft **minder** uit dan vergelijkbare gemeenten in de taakvelden:

- Bestuur en ondersteuning per inwoner € 171
- Veiligheid € 12
- Economie € 30
- Sport, cultuur en recreatie € 23
- Volksgezondheid en milieu € 5

Op de volgende pagina worden de bijbehorende cijfers in een tabel weergegeven waarbij een - (negatief) getal in de laatste kolom de hogere uitgaven van Goirle ten opzichte van vergelijkbare gemeenten aangeeft.

De tabel geeft een vergelijking weer van de gemeente Goirle met de eerder genoemde zes gemeenten. De cijfers van deze gemeenten staan in de laatste twee kolommen. Van deze gemeenten is het gemiddelde inwoneraantal 24.422.

Taakvelden		Goirle	Andere gemeenten	
	Inwoners:	23.904	Inwoners: 24.442	
Netto Lasten primaire begroting 2021		Nettolasten per inwoner (x € 1)	Nettolasten per inwoner (x € 1)	Vershil per inwoner (x € 1)
0. Bestuur en ondersteuning	9.307			
Totaal Bestuur en ondersteuning		-389	-560	171
1. Veiligheid	1.736			
Totaal Veiligheid		-74	-86	12
2. Verkeer, vervoer en waterstaat	3.249			
Totaal Verkeer, vervoer en waterstaat		-136	-106	-30
3. Economie	724			
Totaal Economie		-30	-60	30
4. Onderwijs	2.516			
Totaal Onderwijs		-105	-102	-3
5. Sport, cultuur en recreatie	5.072			
Totaal Sport, cultuur en recreatie		-212	-235	23
6. Sociaal domein	26.581			
Totaal Sociaal domein		-1.112	-908	-204
7. Volksgezondheid en milieu	5.578			
Totaal Volksgezondheid en milieu		-233	-238	5
8. Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting	6.465			
Totaal Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting		-270	-227	-43

Abbeelding 7: Uitgaven Goirle 2021 primaire begroting in vergelijking met 6 andere gemeenten met hetzelfde karakter

2.3 Overhead

Onderdeel van de vergelijking met andere gemeenten is het cluster Overhead (niet direct productieve uren). Om te kunnen vaststellen welke kosten verband houden met de sturing en ondersteuning van het primaire proces en zodoende gerekend kunnen worden tot de overhead, wordt een definitie van de overhead geïntroduceerd. Deze definitie luidt: alle kosten die samenhangen met de sturing en ondersteuning van de medewerkers in het primaire proces. Door de definitie landelijk te gebruiken kan een eenduidig inzicht worden gegeven in de kosten

die direct zijn toe te rekenen aan bepaalde taakvelden. Bijvoorbeeld de personeelskosten van de medewerkers van een bepaalde afdeling, rente en afschrijvingslasten en andere kosten die direct verband houden met het desbetreffende taakveld en investeringen en dan ook niet centraal worden begroot en verantwoord.

Deze uitgangspunten houden in dat kosten zo veel mogelijk direct worden toegerekend aan de desbetreffende taken/activiteiten. Dit betekent dat alle bedrijfskosten die direct verbonden zijn aan activiteiten/taken/producten die gericht zijn op de inwoners in de desbetreffende taakvelden moeten worden geregistreerd.

Tabel 1: Overhead Goirle t.o.v. vergelijkbare gemeenten primaire begroting 2021

Gemeente	Inwoners	Nettolasten Overhead (bedragen x € 1000)	Nettolasten Overhead per 1.000 inwoners
Oisterwijk	32.122	9.676	301
Hilvarenbeek	15.518	6.050	390
Lisse	22.955	9.934	433
Dongen	26.222	7.583	289
Loon op Zand	23.408	10.114	432
Gilze en Rijen	26.431	6.885	260
Gemiddelde selectiegroep	24.443	8.374	351
Goirle	23.904	6.359	266

Conclusie

De toegerekende overhead in Goirle op basis van de primitieve begroting 2021 laat een positief beeld zien ten opzichte van de vergelijkbare gemeenten. Goirle scoort ruim onder het gemiddelde van de vergelijkbare gemeenten.

H3| BIG TIRE samengevat

Deze paragraaf geeft een beeld van de financiële positie van de gemeente Goirle. Dit wordt gedaan aan de hand van de beschrijving van de BIG TIRE wat staat voor:

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

BMC gebruikt een vergelijkbare invalshoek voor de zogeheten 'stresstest' voor gemeenten waar de Raad voor de Financiële Verhoudingen voor pleitte. De BIG TIRE is een dergelijke test. Doel is om inzicht te krijgen in de diverse onderdelen om de begroting structureel te verbeteren en wat het niveau is van het reserveniveau om risico's op te vangen.

Goirle benut haar financiële middelen voor het uitvoeren van het door het gemeentebestuur vastgestelde beleid. De financiën zijn voor dit moment op orde, maar vragen op de langere termijn aandacht door onder meer een structureel mindere ontvangst uit het Gemeentefonds. Bij beschouwing van de diverse uitgangspunten van beleid komt naar voren dat alle beleidsvelden worden bediend, waarbij het Sociaal Domein relatief en absoluut het grootste is. Bij de diverse ruimtelijke beheeronderwerpen zijn duidelijke beheerplannen opgesteld met een keuze voor een onderhoudsniveau. De score van Goirle op de BIG TIRE op basis van de stoplichtmethode is als volgt:

Belasting	Inkomsten	Grex	Treasury	Investeringen	Reserves	Exploitatie

Afbeelding 8: Scores op de BIG TIRE op basis van stoplichtmethode

Belastingen

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). Kijken we naar de lasten voor huurders (meerpersoonshuishouden), dan zien we dat de gemeente Goirle de 41^e positie inneemt op de ranglijst (van 374). De conclusie is dubbel: wat betreft de lokale lastendruk voor eigenaren behoort Goirle tot de duurdere gemeenten en wat betreft huurders tot de goedkopere voor de inwoners.

De tarieven voor de OZB woningen, OZB niet-woningen (gebruikersdeel) en OZB niet-woningen (eigenarendeel) liggen landelijk boven het gemiddelde. Die voor rioolheffing en afvalstoffenheffing liggen onder het landelijk gemiddelde.

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

Ten opzichte van het art.12-percentage² is er sprake van een onbenutte belastingcapaciteit op de OZB van € 516.199,—. Door de diverse wijzigingen vanuit het Rijk via de circulaires zal de onbenutte belastingcapaciteit veranderen. De neerslag hiervan wordt opgenomen in de begroting 2022.

Inkomsten en schulden

Gemeente Goirle is voor in 2021 voor circa 69% van haar inkomsten afhankelijk van inkomsten van het Rijk en voor 31% van overige inkomsten. Vanaf 2023 stijgt de afhankelijkheid van het Rijk boven de 73%. Dit wordt met name veroorzaakt door een daling van de eigen inkomsten, onder meer als gevolg van het wegvallen de potentiële inkomsten uit de grondexploitatie. Vergeleken met landelijke gemiddelden van gemeenten van gelijke omvang beschikt Goirle over een redelijke eigen beleidsruimte. 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 dan een gemeente die grotendeels afhankelijk is van het Rijk. Zoals aangegeven in het onderdeel Belastingen heeft de gemeente de afgelopen jaren de OZB-belasting verhoogd en daarmee een deel van de eigen beleidsruimte ingezet. Hierdoor is de afhankelijkheid van het Rijk afgenomen. Gemeente Goirle heeft nog ruimte in haar eigen belastingen om extra middelen te generen. Voorbeeld is de onbenutte belastingcapaciteit op de OZB.

De omvang van de schulden neemt via 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. De schuldportefeuille 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.

De netto schuldquote (mate waarin de schuldenlast drukt op de begroting van de gemeente) van de gemeente Goirle blijft onder de normering van commissie Depla van 90%, waardoor de verhouding tussen schuld en de begroting als goed te bestempelen is.

Grondexploitatie

Goirle heeft één actief complex in exploitatie. Dat is het complex De Boschkens, gericht op woningbouw. Op dit complex is voor bijna € 4,7 mln. aan tussentijdse winst geboekt. De gemeente kent een risicoreserve grondexploitaties. Deze bedraagt ultimo 2020 € 4.166.626,—. De omvang van de reserve grondexploitatie is op dit moment ruim voldoende om de risico's of tegenvallers ten aanzien van de exploitatie op te vangen.

In de complexen Zuidrand, hoek Tilburgseweg - Kalverstraat , Maria Boodschap en Bakertand in Goirle en Leijoever in Riel treedt de gemeente faciliterend op.

² 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.

Treasury

Het onderdeel treasury richt zich op welk deel van het gemeentelijk bezit met schuld is belast en hoe de schuld zich ontwikkelt. Schuld kost immers rente (al is deze op dit moment historisch laag) en door hoge rentekosten kunnen huidige en toekomstige publieke voorzieningen in het gedrang komen. Daarnaast worden de risico's in de sfeer van afgegeven garanties in beeld gebracht.

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.

Gemeente Goirle heeft een schuldratio/debtratio van 65,6 % in 2019, oplopend naar 78% in 2022. Dit getal laat zien dat de gemeente Goirle (ten opzichte van andere gemeenten) een relatief groot gedeelte van haar activa financiert met vreemd vermogen. Waar de debtratio wordt berekend met 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 debtratio van hoger dan 80% aan dat de gemeente haar bezit met zeer veel schulden heeft belast. Voor een gemeente is het beter wanneer de debtratio onder de 50% blijft.

Tabel 2: Debtratio en solvabiliteitsratio (over het totaal vermogen) voor 2019 t/m 2022

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

Waarborgen en leningen

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

Investeringen

Voor het beoordelen van de gezondheid 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 kapitaallasten³ niet wordt benut voor lopende (andere) uitgaven.

³ 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.

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. Met het oog op instandhouding van de structurele dekking van nieuwe investeringen is het belangrijk dat de vrijval kapitaallasten niet wordt benut voor andere structurele uitgaven.

De huidige voorzienbare investeringen zijn verwerkt in de begroting op het prijspeil van aanschafdatum. Er zijn signalen vanuit de organisatie dat nog niet alle toekomstige investeringen financieel zijn doorgerekend. De Investeringen vragen daarom aandacht, omdat het vooruitzicht is dat er meer financiële middelen noodzakelijk zijn. De aanbeveling is om een inventarisatie te maken van toekomstige investeringen in vergelijking met de op dit moment aanwezige financiële middelen.

Reserves

De ratio weerstandsvermogen is redelijk met 1,84. De weerstandscapaciteit bedraagt zo'n € 7,3 miljoen en wordt primair gevoed vanuit:

- de algemene weerstandsreserve;
- de algemene reserve grondexploitatie;
- onbenutte belastingcapaciteit: indicatie voor mogelijke vergroting van inkomsten.

Het weerstandsvermogen staat tegenover de mogelijke risico's die de gemeente Goirle loopt. Deze risico's liggen vooral in het Sociaal Domein en op eventuele (langdurige) ziekte van het personeel. Deze risico's bedragen volgens inschatting rond de € 4 miljoen en staan tegenover de reservepositie van 7,3 miljoen.

Op basis van onze Nota weerstandsvermogen en risicomanagement wordt voor de berekening van de ratio 60% van de in beeld gebrachte risico's genomen, omdat niet alle risico's zich tegelijkertijd voordoen. De genoemde risico's voor 2021 zijn reëel; reden waarom het totale bedrag van de risico's wordt meegenomen in de berekening van het weerstandsvermogen.

Exploitatie

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 jaarrekeningresultaten. De inzet van de reserves is onder meer noodzakelijk om niet ingevulde taakstellingen te compenseren. 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 in 2021, € 225.000 in 2022 en € 300.000 in 2023. In de begroting 2022 staat nog een stelpost van € 75.000 te realiseren in 2023. Deze taakstellingen maken de begroting min of meer sluitend, maar resulteren in een negatieve exploitatie wanneer deze niet worden ingevuld.

De aankomende kortingen op basis van de herverdeling van het Gemeentefonds vragen aandacht. Rekenend met de negatieve effecten laat deze herverdeling een groeiend 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 om bij de diverse beleids- en bedrijfsvoeringsonderdelen 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.

H4| Formatie

Een van de onderdelen om zicht te krijgen op de financiële situatie in de gemeente Goirle is: inzicht in de formatie. Als peildatum geldt de situatie op *31 juli 2021*. Uitgegaan wordt van de *begrote formatie* (dus niet de werkelijke bezetting). Dit is inclusief vacatures en geblokkeerde functies, maar exclusief inhuur, raadsleden, bovenformatieven en vrijwilligers. Door de recente organisatieontwikkeling heeft een finale borging van de formatie nog niet plaatsgevonden.

Bij de bepaling van de formatie zijn de volgende factoren van belang:

- *Specifieke lokale omstandigheden*. Denk bijvoorbeeld aan de oppervlakte en de bodemgesteldheid, maar ook aan de taken die een gemeente in samenwerking met andere gemeenten uitvoert.
- *Lokale bestuurlijke ambitieniveau*. Gemeenten verschillen qua ambities. De ene gemeente neemt genoeg met een 7 en weegt zorgvuldig af welke ambities reëel zijn onder de huidige omvang van het apparaat, terwijl er bij andere gemeenten veel tegelijk gebeurt: de bibliotheek van de toekomst, het theater van de toekomst et cetera. Verschillen in ambities betekent ook: verschillen in werklast (en dus formatie).
- *De inrichting van de werkprocessen*, dat wil zeggen een doelmatige en rechtmatige uitvoering van de werkzaamheden.
- *De aanwezigheid van (voldoende) hulpmiddelen*, zoals informatievoorziening, automatisering, huisvesting et cetera.
- *De kwalificaties en competenties van medewerkers en leidinggevenden*.
- *Langdurige projecten en/of achterstanden in de werkzaamheden*. Achterstanden in de werkzaamheden kan bijvoorbeeld betekenen dat er tijdelijk extra formatie nodig is om de achterstanden in te lopen of om de kwaliteit van de productie te verhogen dan wel een nieuwe regeling en werkwijze ingevoerd te krijgen.
- *Een ziekteverzuimpercentage* van 5,8% of hoger (landelijk gemiddelde).
- *De netto-productiviteit*. De inzetbare capaciteit wordt naast het aantal beschikbare formatieplaatsen voor een belangrijk deel bepaald door het aantal netto beschikbare uren per formatieplaats. Onder netto-productiviteit wordt verstaan het aantal beschikbare uren per fte per jaar (1.872) minus verlof, extra verlof, seniorenverlof, overig afwezig, ziekte, opleiding, persoonlijke verzorging en werkoverleg. Gemeente Goirle hanteert een netto-productiviteit van 1.450 uur. De ervaring is dat een afwijking op ieder (apart) onderdeel van bovenstaande factoren reden voor een afwijking dan wel een verklaring voor geconstateerde verschillen kan zijn.

Algemeen beeld

In onderstaande tabel is de totale (toegestane) formatie van de gemeente Goirle weergegeven. Deze is uitgedrukt in fte per 1.000 inwoners, omdat het aantal inwoners in belangrijke mate de werklast bepaalt.

Tabel 4: Totale formatie

	Goirle		Referentiegemeenten		
	fte	Per 1000 inw.	Ondergrens	Gemiddeld	Bovengrens
TOTAAL	151,43	6,32	5,96	6,59	7,33

Uit de tabel blijkt dat de totale omvang van de formatie in de gemeente Goirle van gemiddelde omvang is, maar in de groep van referentiegemeenten met een gemiddelde score wel laag scoort. Het verschil ten opzichte van het gemiddelde van de referentiegemeenten bedraagt -0,27 fte per 1.000 inwoners wat neerkomt op -6,7 fte. Hierbij is geen rekening gehouden met de diverse verschillen in uitbesteding. Onder uitbesteding worden alle taken verstaan die zijn verzelfstandigd, zijn uitbesteed (op basis van een uitbestedingscontract) of in een vorm van samenwerking worden verricht. Het kan bij samenwerking gaan om een gemeenschappelijke regeling met een openbaar lichaam, maar ook om een samenwerking op basis van een privaatrechtelijke overeenkomst. De gemeente Goirle heeft in de jaren negentig ervoor gekozen om een deel van de taken te beleggen bij derden, met name op het gebied van beheer en onderhoud van de openbare ruimte (Diamantgroep). Voor zover mogelijk is deze formatieve inzet verwerkt. In de onderstaande tabellen is de formatie onderverdeeld naar overhead en primair proces.

Tabel 5: Formatie voor Overhead

	Goirle		Referentiegemeenten		
	fte.	%	Ondergrens	Gemiddeld	Bovengrens
Bestuur	9,63	6,4%	2,1%	3,9%	4,9%
w.v. College B&W	4,60	3,0%	2,2%	2,5%	2,8%
w.v. Bestuursondersteuning college B&W	2,53	1,7%	0,9%	1,0%	1,2%
w.v. Griffie	2,50	1,7%	0,9%	1,2%	1,4%
Leidinggevenden (centraal+decentraal)	5,89	3,9%	3,3%	4,7%	6,2%
Secretariaten (centraal+decentraal)	3,31	2,2%	1,9%	2,5%	2,8%
Bedrijfsvoering en concernzaken	32,05	21,2%	18,5%	22,7%	26,4%
w.v. Financiën en Control	9,99	6,6%	2,9%	4,8%	6,0%
w.v. Juridische Z	0,89	0,6%	1,4%	1,9%	2,6%
w.v. Bestuursondersteuning	2,78	1,8%	0,7%	1,8%	2,9%
w.v. Personeel en organisatie	1,78	1,2%	1,5%	2,6%	3,3%
w.v. Informatisering en Automatisering	9,11	6,0%	3,7%	6,2%	8,8%
w.v. Facilitaire Zaken	3,22	2,1%	2,8%	3,5%	4,5%
w.v. Communicatie	4,28	2,8%	1,4%	1,9%	2,7%
Uitvoering primair proces	100,56	66,4%	61,3%	66,2%	68,9%
TOTAAL	151,43	100,0%		100,0%	

Tabel 6: Totaal formatie primair proces

	Goirle		Referentiegemeenten		
	fte.	fte per 1.000 inw.	Ondergrens	Gemiddeld	Bovengrens
Burgerzaken	8,43	0,35	0,36	0,42	0,52
Belastingen	0,00	0,00	0,07	0,16	0,27
Ruimtelijke en economische ontwikkeling	24,12	1,01	0,57	0,69	0,79
Beheer openbare ruimte	13,37	0,56	1,23	1,34	1,52
Vergunningverlening en handhaving	13,96	0,58	0,43	0,51	0,53
Veiligheid en openbare orde	4,00	0,17	0,07	0,14	0,14
Werk en Inkomen	13,19	0,55	0,17	0,43	0,64
Maatschappelijke Ontwikkeling	22,21	0,93	0,38	0,53	0,66
Kunst, cultuur, sport en recreatie	1,28	0,05	0,08	0,22	0,32

Conclusie formatie

Uit de formatievergelijking blijkt dat de gemeente Goirle de taken en opgaven uitvoert met een formatie die valt in de onderste plek van de gemiddelde kolom van referentiegemeenten. De inzet van Goirle (in totaal 151,43 fte) bedraagt 6,32 fte per 1.000 inwoners, tegen gemiddeld 6,59 fte in de referentiekolom Gemiddeld. Tussen de verschillende functies/afdelingen bestaan onderling wel verschillen.

- **Kleinere formatie dan gemiddeld**

De formatie voor Juridische Zaken, Personeel en Organisatie, Facilitaire Zaken, Burgerzaken, Belastingen, Beheer openbare ruimte en Kunst, cultuur, sport en recreatie is van kleinere omvang dan de referentiegemeenten in de kolom gemiddeld. Wat betreft Belastingen en Beheer openbare ruimte is dit niet verwonderlijk, aangezien deze taken door de gemeente Goirle (deels) zijn uitbesteed, terwijl een deel van de referentiegemeenten deze taken in eigen beheer uitvoert.

- **Grotere formatie dan gemiddeld**

De formatie voor Bestuur, secretariële ondersteuning, Financiën, Communicatie, Ruimtelijke en economische ontwikkeling, VTH, OOV, en Maatschappelijk Ontwikkeling is groter dan de referentiegemeenten in de kolom gemiddeld.

De formatie voor de overige taakvelden is van een gemiddelde omvang.

H5| Beïnvloedbaarheid budgetten programmaniveau

De beïnvloedbaarheid van de budgetten van de hoofdtaakvelden heeft een directe relatie met de beleidsvrijheid van gemeenten. Beleidsvrijheid betekent zoveel als: de mate waarin de gemeente Goirle ruimte heeft om eigen keuzes te maken.

Het gaat hierbij in alle gevallen om de mate waarin gemeenten ruimte hebben/ervaren om eigen keuzes te maken. Het is daarbij van belang om autonomie en beleidsvrijheid te onderscheiden. Autonomie en beleidsvrijheid liggen in elkaars verlengde, maar hebben een andere oorsprong. Bij autonomie gaat het om het recht op eigen initiatief, het recht om zelf beleidsdoelen te formuleren en uit te voeren. Bij beleidsvrijheid gaat het om de vrijheid om binnen de bestaande wettelijke opdracht eigen beleidskeuzes en afwegingen te maken. Bij medebewind gaat het dus vooral om de mate van beleidsvrijheid. Bij autonomie is dat een gegeven.

Bij het vaststellen van de formele beleidsvrijheid wordt eerst vastgesteld wie verantwoordelijk is voor het formuleren van het beleidsdoel. Taak en beleidsdoelstellingen vormen het vertrekpunt voor het vaststellen van de beleidsvrijheid. Het doel is datgene wat moet worden bereikt, de taak is datgene wat daarvoor moet worden gedaan. De mate waarin de gemeente zelf haar beleidsdoelen en de daarmee verbonden taak kan vaststellen wordt bepaald door:

- de mate waarin zij zelf aanvullende regels kan stellen,
- de mate waarin zij gehouden is aan uitvoeringsregels,
- de regels over besluitvorming die geldend zijn,
- De mate waarin zij vrij is om te kiezen in de samenwerking.

Dit leidt tot een onderverdeling van beïnvloedbaarheid voor de gemeente Goirle in:

1. nagenoeg volledige beleidsvrijheid;
2. enige mate van beleidsvrijheid;
3. beperkte mate van beleidsvrijheid;
4. zeer beperkte mate van beleidsvrijheid.

Bij 4 - de zeer beperkte mate van beleidsvrijheid - is de beïnvloedbaarheid van de wettelijke taak gering. Daar liggen kansen in de wijze waarop de uitvoering dan wel bedrijfsvoering van de taken plaatsvindt. Bij de andere mate van beleidsvrijheid heeft de gemeente Goirle meer ruimte om eigen doelen te formuleren, maar legt ze met eigen beleidskeuzes de budgetten vaak voor meerdere jaren vast.

In de analyse van de budgetten binnen de begroting is de verdeling van de totale begroting over de graden van beleidsvrijheid als volgt:

Mate van beleidsvrijheid totale begroting 2021	Lasten	%
Nagenoeg volledige beleidsvrijheid	€ 10,6 mln	17
Enige mate van beleidsvrijheid	€ 5,2 mln	9
Beperkte mate van beleidsvrijheid	€ 11,6 mln	19
Zeer beperkte mate van beleidsvrijheid	€ 33,5 mln	55
Totaal	€ 60,9 mln	100

Tabel 7: Beleidsvrijheid

Bij de laatste categorie - Zeer beperkte mate van beleidsvrijheid - is het niet zo dat er geen beïnvloedbare budgetten zijn. Vooral de wijze van uitvoering is beïnvloedbaar. Voorbeeld Sociaal Domein: Is er een ruim beleid of een restrictief beleid? Worden de inwoners actief benaderd of is er een afwachtende houding? En ook: wil men met wachtlijsten werken of niet?

Voor de gemeente Goirle liggen er mogelijkheden tot beïnvloeding van de uitvoering in de taakvelden:

- Verkeer, vervoer en waterstaat
- Onderwijs
- Sociaal Domein*
 - **Bij het Sociaal Domein vallen de meeste budgetten onder de Zeer beperkte beleidsruimte en ze lijken slecht beïnvloedbaar. Maar vanuit het opstellen van nieuw beleid en de doorwerking daarvan in de uitvoeringsorganisatie zijn de budgetten te beïnvloeden.*
- Ruimtelijke Ordening en volkshuisvesting
- Sport, cultuur en recreatie (is nu al wel onderbesteding in vergelijking andere gemeenten)

In bijlage 2 zijn de verdiepingen op programmaniveau qua beleidsvrijheid en beïnvloedbaarheid van de budgetten weergegeven. Daar wordt aangegeven dat de beleidsvrijheid van bijvoorbeeld het Sociaal Domein zeer beperkt is. Dat heeft te maken met de wettelijk taken om zorg en ondersteuning en inkomenshulp te bieden. Een groot deel van het budget gaat daaraan op. De wijze van uitvoering staat de gemeente vrij. Daar is eventueel de inzet van minder financiële middelen te bewerkstelligen.

H6| Risico's en ontwikkelingen

6.1 Inleiding

Deze paragraaf geeft de risico's aan die spelen voor de gemeente Goirle, alsmede ontwikkelingen die aanstaande zijn. Het doel is om een schets te geven, niet zozeer om compleet te zijn.

In deze paragraaf worden de volgende onderwerpen geschetst:

- risico's gesignaleerd door de accountant;
- landelijke, regionale en lokale ontwikkelingen.

6.2 Risico's accountant

Het rapport van bevindingen van de accountant⁴ bij de jaarrekening 2020 geeft de volgende risico's aan die voor de gemeente Goirle van toepassing zijn aangaande de financiële positie en het financieel handelen:

- Gemeente Goirle heeft een structureel negatieve exploitatieruimte.
- Rechtmatigheidsverklaring College vanaf 2022: De invoering van de rechtmatigheidsverantwoording bij het college heeft gevolgen voor de (interne) beheersing. De accountant concludeert dat de beheersorganisatie van de gemeente in opzet en bestaan doorgaans voldoende tot goed is. De uitdaging is om de interne beheersing beter te borgen in de procesgang in plaats van het achteraf uitvoeren van controles.
- Goirle is voor de controle op de uitgaven van het Sociaal Domein net als veel andere gemeenten sterk afhankelijk van de verantwoording van zorginstellingen en hun accountant. De accountant constateert dat onzekerheden op de pgb worden geraamd op € 466.000,—.

6.3 Regionale en lokale ontwikkelingen

In de programmabegroting 2021 staat de gemeente nadrukkelijk stil bij een aantal risico's, waar in 2021 ontwikkelingen zijn geweest is dit meegenomen.

- Uitvoering van de Jeugdwet en de Wmo
Het risico bestaat dat de extra impuls van het Rijk voor jeugdzorg door een nieuw kabinet niet structureel wordt gemaakt. Voor Goirle zou dat een nadeel betekenen van € 350.000,— vanaf 2022. Landelijk wordt niet verwacht dat het aantal inwoners met behoefte aan jeugdhulp afneemt. Ook wordt een toename verwacht van complexe zorgvragen. De huidige wachttijden maken dat er meer overbruggingszorg nodig is (uitstel van de noodzakelijke zorg). Het plan van de gemeente uit 2020 om structurele dekking te creëren behelst ook een structurele korting op jeugdzorg van € 250.000,—.
- De 'coronacrisis' vormt een groot risico voor de gemeente, zo wordt aangegeven.
- Voor de herverdeling van het Gemeentefonds is in de meerjarenraming vanaf 2023 rekening gehouden met het verwachte negatieve effect oplopend naar € 2.112.000.
- Begin 2020 is er gestart met het project Proeftuinen Kansenteams. In 2021 is de voorbereidingsfase afgerond. De omvang van de investering en het deel dat ten laste van

⁴ BDO, 2021, *Accountantsverslag 2020 gemeente Goirle*, 8 juli 2021, p. 1-46.

de gemeente blijft, is opgenomen in de begroting 2022 en de meerjarenraming 2023-2025.

- De financiële effecten van het dekkingsplan 2020 zijn in de meerjarenraming verwerkt. Het blijft spannend of aannames met betrekking tot bezuinigingen waar blijken te zijn.

6.4 Landelijke ontwikkelingen

Vergrijzing en ontgroening van de arbeidsmarkt

Het effect dat minder starters de arbeidsmarkt betreden wordt ook wel 'ontgroening' genoemd. Dit leidt tot een hogere gemiddelde leeftijd van de beroepsbevolking en is logischerwijs een van de oorzaken van vergrijzing. Dit effect komt nog nadrukkelijker naar voren in de overheidssector, waarin de beroepsbevolking relatief oud is. De overheid krijgt de komende jaren te maken met een forse uitstroom naar (pre)pensioen, waardoor de vervangingsvraag sterk zal toenemen. Echter, door de ontgroening en verkrapping van de arbeidsmarkt zal aan die vervangingsvraag niet blijvend in voldoende mate kunnen worden voldaan. De gemeente Goirle acteert hier nog niet op met bijvoorbeeld een generatiepact.

Uitvoeringskracht van gemeenten staat onder druk

Het takenpakket van gemeenten is in de afgelopen dertig jaar flink uitgebreid en dit zal doorzetten als gevolg van de Omgevingswet en nieuwe taken voor gemeenten, zoals de energietransitie, klimaatadaptatie, circulaire economie en stikstofproblematiek. Gemeenten zijn niet alleen verantwoordelijk voor meer taken, er is ook sprake van groeiende complexiteit en een krimpend budget. De uitvoeringskracht van gemeenten staat dus onder druk. De oorzaken hiervan zijn⁵:

- Oplopende kenniskosten - kosten nemen toe door meer en complexere taken, inadequate Rijkskaders en schaarste aan kennis.
- Stijgende organisatiekosten - kosten nemen toe door gemankeerde samenwerking en inzet van participatie.
- Toenemende faalkosten - kosten nemen toe door verantwoording, herstel- en reputatieschade.
- Afnemende capaciteit - uitvoeringscapaciteit neemt af door krimpende budgetten, bleek imago en gebrek.

De ontwikkeling van vergrijzing en ontgroening van de arbeidsmarkt is ook van invloed op de uitvoeringskracht van de gemeenten. De VNG is hierbij aan zet en heeft dit tot onderdeel gemaakt van de kabinetsformatie.

Gevolgen van COVID-19

De crisis omtrent COVID-19 heeft een incidenteel effect op de korte termijn. Dit vertaalt zich bijvoorbeeld in meer kosten voor handhaving, TOZO-regelingen, kosten bedrijfsvoering gemeentelijke organisatie et cetera. Daarnaast zal COVID-19 ook zorgen voor effecten die dieper doorwerken en een effect sorteren op de langere termijn. Denk aan inkomensondersteuning, intensivering Jeugdzorg, intensivering op gezondheid (oplopende kosten GGD) et cetera.

⁵ BMC, 2020, *Het kraakt en piept - Uitvoeringskracht in het fysiek domein*, VNG, 7 juli 2020, p. P. 1-51.

In gemeenten zijn tijdens de COVID-19-crisis veel minder faillissementen en schuldhulpvragen geweest. De verwachting is dat er na het wegvallen van de steunmaatregelen een groot aantal hulpvragen komt op dit gebied. Het verleden leert dat mensen gemiddeld vijf jaar na het ontstaan van de eerste schuld hulp zoeken. Dit betekent voor gemeenten zoals Goirle een zwaarder beslag op taken als schuldhulpverlening en arbeidsparticipatie.

Gevolgen herverdeling Gemeentefonds

In februari 2021 zijn de voorlopige uitkomsten van de herverdeling van het Gemeentefonds gepresenteerd. De Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) heeft op 19 oktober haar advies gepubliceerd. De financiële gevolgen voor een groot aantal gemeenten roepen volgens de ROB vragen op. Zo ziet bijvoorbeeld een aantal kleinere gemeenten met veel sociale problemen zich geconfronteerd met forse nadelige gevolgen die niet goed verklaarbaar zijn. De ROB adviseert de minister deze en andere niet beoogde nadelige effecten eerst te onderzoeken. Naast de herverdeling van het Gemeentefonds heeft het Rijk € 1,3 mld. incidenteel beschikbaar gesteld als compensatie voor de tekorten in de jeugdzorg. Daar staat tegenover dat gemeenten zich committeren aan een aantal maatregelen die een besparing van € 214 mln. moeten opleveren. In overleg met de VNG is besloten om de middelen via het cluster Jeugdhulp binnen de algemene uitkering te verdelen.

Duurzaamheidsopgave

Gemeenten hebben een voorbeeldfunctie in de energietransitie. Een van de instrumenten hierbij is de verduurzaming van gemeentelijk vastgoed en accommodaties. De gemeente Goirle heeft in het kader van deze opgave het volgende op de planning staan:

- verduurzaming van diverse sportaccommodaties (investeringen in zonnepanelen, ledverlichting, kunstgras et cetera), mede ook in het kader van nieuwbouw en vervanging;
- verduurzaming ten aanzien van cultureel vastgoed;
- herinrichting gemeentehuis.

Voor de uitvoering van klimaattaken zijn er veel nieuwe uitvoeringstaken naar de gemeenten gekomen. Met de Decemercirculaire 2019 hebben gemeenten rijks gelden (€ 237.000,—) ontvangen voor de periode 2019-2021 voor uitvoering van gemeentelijke taken uit het Klimaatakkoord. De uitvoering van deze structurele taken wordt nu incidenteel bekostigd. Vanaf 2022 dient gezocht te worden naar structurele bekostiging. Hiervoor worden aanvullende gelden van het Rijk verwacht.

Bijlage 1: Extra vergelijking primaire begroting 2021

Om niet uit te gaan van een enkelvoudige vergelijking is er nog een vergelijking opgesteld met andere gemeenten met hetzelfde karakter op basis van de IV3-opgaven primaire begroting 2021. Deze vergelijking is gemaakt met de volgende gemeenten:

- Gemeente Zaltbommel
- Gemeente Bladel
- Gemeente Sint-Michielsgestel
- Gemeente Cranendonck
- Gemeente Wierden

In de primaire begrotingsvergelijking 2021 met de vergelijkingsgemeenten en gemeenten in dezelfde grootteklasse zien we op de hoofdtaakvelden de volgende resultaten:

Tabel 8: Verschillenanalyse begrotingsanalyse op hoofdtaakveld primaire begroting

Verschil, op hoofdtaakveld per inwoner, met goed vergelijkbare gemeenten in euro's primaire begroting 2021	
Hoofdtaakveld	Gemeente Goirle
0. Bestuur en ondersteuning	37
1. Veiligheid	20
2. Verkeer, vervoer en waterstaat	-7
3. Economie	7
4. Onderwijs	-5
5. Sport, cultuur en recreatie	5
6. Sociaal domein	-167
7. Volksgezondheid en milieu	12
8. Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting	-3

Op de hoofdfuncties 2) Verkeer, vervoer en waterstaat (€ 7 per inwoner), 4) Onderwijs (€ 5 per inwoner), 6) Sociaal Domein (€ 167 per inwoner) en 8) Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting (€ 3 per inwoner) geeft de gemeente Goirle per inwoner meer uit dan de goed vergelijkbare gemeenten.

Bijlage 2: Mate van beleidsvrijheid en beïnvloedbaarheid van budgetten

1. Inwoner	Mate van beleidsvrijheid	Bedrag	%
Totaal programma		33.591.194	100
Beïnvloedbaar met beleidsbeperking		32.542.241	97
Onderverdeling beïnvloedbaar met beleidsbeperking			
Onderwijs			
	Beperkte mate van beleidsvrijheid	1.235.657	4
	Zeer beperkte mate van beleidsvrijheid	752.071	2
Preventie			
	Nagenoeg volledige beleidsvrijheid	2.288.332	7
	Beperkte mate van beleidsvrijheid	437.217	1
	Zeer beperkte mate van beleidsvrijheid	877.085	3
Zorg en activering			
	Beperkte mate van beleidsvrijheid	3.074.944	9
	Zeer beperkte mate van beleidsvrijheid	23.876.935	71

1. Inwoner	Wanneer beïnvloedbaar	Beïnvloedbaar deel v/d begroting
Onderwijs	1e boekjaar	1.256.341
	2e boekjaar	645.087
	Per direct	86.300
Preventie	1e boekjaar	1.028.922
	2e boekjaar	2.495.537
	Per direct	78.175
Zorg en activering	1e boekjaar	7.823.175
	2e boekjaar	17.780.168
	Per direct	1.348.536

2. Leefomgeving	Mate van beleidsvrijheid	Bedrag	%
Totaal programma		19.556.770	100
Beïnvloedbaar met beleidsbeperking		16.970.340	88
Onderverdeling beïnvloedbaar met beleidsbeperking			
Slim omgaan met ruimtegebruik			
	Nagenoeg volledige beleidsvrijheid	9.939.952	51
	Enige mate van beleidsvrijheid	1.100.207	6
Verstandig omgaan met natuurlijke bronnen			
	Beperkte mate van beleidsvrijheid	4.221.321	22
Zorg voor veilige leefomgeving			
	Beperkte mate van beleidsvrijheid	1.708.860	9

2. Leefomgeving	Wanneer beïnvloedbaar	Beïnvloedbaar deel v/d begroting
Slim omgaan met ruimtegebruik	1e boekjaar	2.740.134
	2e boekjaar	6.920.612
	Per direct	1.379.413
Verstandig omgaan met natuurlijke bronnen	1e boekjaar	1.883.117
	2e boekjaar	807.008
	Per direct	1.531.196
Zorg voor veilige leefomgeving	1e boekjaar	36.195
	2e boekjaar	1.520.110
	Per direct	152.555

3. Bedrijvigheid	Mate van beleidsvrijheid	Bedrag	%
Totaal programma		751.881	100
Beïnvloedbaar met beleidsbeperking		750.495	99
Onderverdeling beïnvloedbaar met beleidsbeperking			
Bedrijvigheid			
	Nagenoeg volledige beleidsvrijheid	750.495	99

3. Bedrijvigheid	Wanneer beïnvloedbaar	Beïnvloedbaar deel v/d begroting
Bedrijvigheid	1e boekjaar	398.600
	2e boekjaar	278.480
	Per direct	73.415

4. Bestuur	Mate van beleidsvrijheid	Bedrag	%
Totaal programma		2.280.226	100
Beïnvloedbaar met beleidsbeperking		2.193.724	96
Onderverdeling beïnvloedbaar met beleidsbeperking			
Bestuur			
	Zeer beperkte mate van beleidsvrijheid	1.707.416	75
Dienstverlening			
	Zeer beperkte mate van beleidsvrijheid	486.308	21

4. Bestuur	Wanneer beïnvloedbaar	Beïnvloedbaar deel v/d begroting
Bestuur	1e boekjaar	139.886
	2e boekjaar	1.262.696
	Per direct	304.834
Dienstverlening	1e boekjaar	105.334
	2e boekjaar	368.974
	Per direct	12.000

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

16 november 2021

Classificatie : Vertrouwelijk

Naam adviseur : • drs. L. (Lauran) A.R.J. van Kaam

Projectnummer : P0022797

Kijk voor meer info op onze website: bmc.nl