

Zaken op orde – orde op zaken

Heeft de gemeente Middelburg afdoende maatregelen getroffen om de financiële situatie in control te brengen en te houden?



- Geld is een taal die we allemaal verstaan -

Datum : 5 augustus 2024

Versie : 1.0

Colofon

Uitgave: Rekenkamer Middelburg

Informatie: Erwin de Koster
(de.koster@rekenkamerkvm.nl)

<https://www.rekenkamerkvm.nl>

Samenvatting

In vervolg op ons vooronderzoek Financiële situatie Middelburg (februari 2021) heeft de Gemeenteraad ons verzocht om een vervolgonderzoek (Amendement 21-144) uit te voeren. Dit vervolgonderzoek is opgestart medio 2022. Hierbij gaan we verdiepend in op de getroffen maatregelen uit het Financieel herstelplan 2020-2024. Om zodoende vast te stellen of deze effectief zijn in het tegengaan en voorkomen van de mogelijke oorzaken voor de ontstane grote verschillen tussen begroting en jaarrekening.

In dit onderzoek is de volgende centrale onderzoeksvraag gehanteerd:

Heeft de gemeente Middelburg afdoende maatregelen getroffen om de financiële situatie in control te brengen en te houden?

Om de onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

1. Wat waren de oorzaken voor de verschillen tussen de begroting en daadwerkelijke realisatie?
2. Is het financieel herstelplan 2020-2024 effectief en toereikend?
3. Hoe is de beheersing op de begroting nu ingericht?
4. Hoe bestendigt de gemeente deze beheersing?
5. In hoeverre is de gemeenteraad zich bewust van haar keuzes teneinde deze duurzame situatie te behouden?

Op basis van een uitgebreide cijferanalyse van programmabegrotingen, jaarstukken en inzage in het risicosysteem over de periode 2017 -2023 in combinatie met interviews van ambtenaren zijn deelvragen 1 t/m 4 beantwoord. Door interviews met enkele raadsleden hebben we de laatste deelvraag beantwoord.

In de praktijk stelt een gemeente jaarlijks een begroting op, waarin beleidskeuzes vertaald worden naar concrete prestaties. Speerpunten en strategische projecten met politieke belangrijkheid worden hierin benadrukt. De VNG geeft richtlijnen voor begrotingen, inclusief aandacht voor realistische financiële uitgangspunten en transparantie. Niet-sluitende begrotingen kunnen ontstaan door diverse oorzaken, zoals onverwachte uitgaven of dalende inkomsten. Naar aanleiding van de verschillen tussen begrotingen en de resultaten heeft Middelburg een financieel herstelplan opgesteld om begrotingstekorten aan te pakken. Dit plan omvatte 4 opgaven:

1. een sluitende begroting voor 2020;
2. concretisering van het actieplan Sociaal Domein;
3. een structureel sluitende meerjarenbegroting 2021 – 2024;
4. versterking van het weerstandsvermogen.

De begroting van 2020 had oorspronkelijk nog een negatief resultaat van ongeveer 3,5 miljoen. Met de acties uit het financieel herstelplan is deze begroting sluitend gekregen. En zoals uit de jaarrekening is gebleken is er zelfs in 2020 uiteindelijk een positief resultaat van € 5.1 miljoen gerealiseerd. Voor de jaren 2021 t/m 2024 zijn er eveneens sluitende begrotingen gepresenteerd. Het actieplan sociaal domein is geconcretiseerd met taakstellende begrotingsvoorstellen van in totaal € 3 miljoen in 2021 tot € 7 miljoen in 2024. In de begrotingen van 2020 t/m 2022 zijn deze concrete acties daadwerkelijk opgenomen. Door de eenmalige vrijval van een groot aantal bestemmingsreserves ten gunste van de algemene reserve (conform het herstelplan) is het weerstandsvermogen in 2021 reeds versterkt.

De Gemeenteraad gebruikt stuurmiddelen zoals de vraag naar de impact op het weerstandsvermogen in raadsvoorstellen en monitort tussenrapportages voor financieel inzicht. Ze waardeert de behoudende uitgavenopstelling van het college als voorzorgsmaatregel voor toekomstige financiële uitdagingen.

De weerstandsratio geeft inzicht in de mate waarin de gemeente in staat is om de risico's op te vangen. Het antwoord op de vraag of het financieel herstelplan effectief en toereikend is is dus afhankelijk van het risicomanagement proces, de gestelde maatregelen en de kwantificering van de impact. Risicomanagement wordt door de gemeente Middelburg integraal gevoerd. Zij gebruikt hierbij een systeem om de risico's systematisch vast te leggen, te monitoren en te rapporteren. Twee keer per jaar worden de risico's geactualiseerd en indien nodig gekwantificeerd. Op basis van onze analyse is duidelijk dat meer dan 50% (€ 33,7 miljoen) is toe te wijzen aan verwachte lagere inkomsten uit het grondbedrijf. Ongeveer 14% (€ 9 miljoen) is toe te wijzen aan het sociaal domein en 27% (€ 17,2 miljoen) aan onderwerpen als beschikbare financiële middelen, regelgeving en IT. Voor het vertragsrisico bij het grondbedrijf, waardoor als gevolg van vertraging in de verkopen er lagere opbrengsten worden gerealiseerd, schat men een relatief hoge kans in (50%). Het afwaarderingrisico als gevolg van het niet doorgaan van een geplande ontwikkeling kent een relatief lage kans-inschatting (10%). Om de benodigde weerstandscapaciteit te berekenen maakt Middelburg gebruik van een gebruikelijke Monte-Carlo simulatie. De uitkomst hiervan geeft met een statistische zekerheid de risico-omvang weer. In de begrotingen schommelt deze risico-omvang tussen € 14,1 en € 21,1 miljoen. Door vertraging in en verlaging van de verwachte grondopbrengsten is de weerstandscapaciteit fors gedaald. Blijkens de doorrekening en risicoanalyse van het grondbedrijf uit februari 2023 is deze situatie verder verslechterd. Het college heeft namelijk de raad geïnformeerd over de effecten van deze doorrekening (RM-2023_05_22 Memo actieve informatie Doorrekening Grondbedrijf 2022-2024). Hierbij is het geïdentificeerde risico dat een locatie (Trekdijs) niet conform plan ontwikkeld wordt ook daadwerkelijk geëffectueerd. In de jaarrekening van 2022 is hiervoor al een voorziening opgenomen. Volgens de memo gaat men in overleg met de accountant over het effect voor de jaarrekening 2023.

De impact van risico's op het grondbedrijf op de totale weerstandscapaciteit is groot wanneer dit risico zich daadwerkelijk voordoet.

De beschikbare weerstandscapaciteit bestaat namelijk uit 3 onderdelen: Reserve grondbedrijf; Algemene reserve en een post Onvoorzien. Het aandeel Reserve grondbedrijf versus het aandeel Algemene reserve in de totale weerstandscapaciteit

is in de begroting over de jaren heen gemiddeld 42% successievelijk 58%. Het aandeel onvoorzien is te verwaarlozen. In de jaarrekening 2022 is de verdeling Reserve grondbedrijf versus Algemene reserve 27% - 72%. Om niet-begrote kosten te dekken is de gemeente in de afgelopen periode minder afhankelijk geworden van de Reserve grondbedrijf en afhankelijker van de Algemene reserve. Zowel uit de begrotingen als de jaarrekeningen is duidelijk zichtbaar dat de weerstandscapaciteit een stijgende lijn vertoont. Een periodieke daling in de jaarrekening 2022 komt door een correctie door een toevoeging van een extra voorziening grondbedrijf (Trekdijk).

Gebaseerd op de trends van de weerstandscapaciteit in zowel jaarrekening als begroting, krijgt de gemeente meer financiële ruimte om onverwachte tegenvallers op te vangen. Deze ruimte wordt weergegeven in de weerstandsratio. Een ratio van meer dan 1,4 is ruim voldoende om optredende risico's financieel te dekken.

Zowel in de begrotingen als in de jaarrekeningen is vanaf 2021 een groei zichtbaar van de weerstandsratio. In de begroting van 2021 was de ratio nog onder het gewenste niveau, maar in de jaarrekeningen vanaf 2021 is de ratio al boven 1,4. Hierdoor is duidelijk dat de genomen maatregelen uit het herstelplan zoals de versterking van de beschikbare weerstandscapaciteit effect hebben gehad. De verhoging van de ratio is ook versterkt doordat het opgenomen risico ten aanzien van dit herstelplan is weggefallen. Doordat in de kadernota 2024-2027 alle ruimte boven de 1.4 is afgeroomd en toegevoegd aan het investeringsfonds is de ratio in de begroting van 2024 minder sterk toegenomen.

De oorzaken voor de verschillen tussen begroting en daadwerkelijke realisatie waren de uitgaven op het sociaal domein, vertragingen / afstel van ontwikkelingsprojecten. Daarnaast was er onvoldoende weerstandscapaciteit beschikbaar om de risico's hiervan af te dekken.

Het financieel herstelplan 2020-2024 heeft tot op heden geleid tot sluitende begrotingen en is dus effectief gebleken. Dit is eveneens bevestigd in de grootte van de mutaties op de reserves in de jaarrekeningen. Verder leidt de versterking van het weerstandsvermogen én het vergroten van het aandeel Algemene reserve hierin tot een behoudendere risico strategie.

Aanvullende beheersing op de begroting is gerealiseerd door de opname van de volgende standaard vraag in de raadsvoorstellen: "Zijn er significante gevolgen voor het weerstandsvermogen?" Hiermee wordt er bewustwording gecreëerd enerzijds bij de opsteller, anderzijds bij de raadsleden. In de beantwoording van deze vraag wordt onder significant verstaan, gevolgen waardoor de weerstandsratio onder de 1,4 komt.

De gemeente bestendigt de beheersing door continue monitoring op: de realisatie versus de begroting, de beschikbare middelen, de uitstaande leningen, de geïdentificeerde risico's en de vorming van een investeringsfonds.

De gemeenteraad was zich bewust van de wankelende financiële positie, maar ziet nu de effecten van de getroffen maatregelen. Daardoor is men mogelijk meer bereid om risicovollere keuzes te maken. Doordat de reserve grondbedrijf deel uitmaakt van de weerstandscapaciteit zijn met name risico's bij ontwikkelingsprojecten delicaat. Want als een risico daadwerkelijk optreedt, heeft dit waarschijnlijk ook een negatief hefboomeffect op de reserve grondbedrijf. De gemeenteraad ziet de behoudendheid

in uitgaven en de vorming van het investeringsfonds als een goede zaak. Ze waarderen de goede en fijne structuur van raadsvoorstellen en de deskundigheid van de organisatie.

Heeft de gemeente Middelburg afdoende maatregelen getroffen om de financiële situatie in control te brengen en te houden?

Op basis van de antwoorden uit de deelvragen en de cijferanalyse zien wij dat de gemeente Middelburg afdoende maatregelen heeft getroffen om de financiële situatie in control te brengen en te houden.

Echter bij elke keuze dient de raad zich bewust te zijn van de mogelijke negatieve effecten. Met name bij keuzes in ontwikkelingsprojecten dient de raad alert te zijn in de beantwoording op de significante gevolgen vraag in het raadsvoorstel. Wij adviseren de raad om in dit geval altijd door te vragen naar de geïdentificeerde risico's en welk effect deze hebben op de benodigde weerstandscapaciteit.

Tot slot willen wij de geïnterviewde personen nadrukkelijk bedanken voor hun openheid en inbreng aan dit onderzoek.

Inhoud

SAMENVATTING	3
INHOUD	7
1 INLEIDING.....	8
1.1 AANLEIDING	8
1.2 REIKWIJDTE ONDERZOEK EN ONDERZOEKSVRAGEN	8
1.3 UITVOERING ONDERZOEK.....	8
1.4 LEESWIJZER.....	9
2 DE PRAKTIJK.....	10
2.1 TOTSTANDKOMING EN OPVOLGING BEGROTING	10
2.1.1 Richtlijnen vanuit de VNG	10
2.1.2 Oorzaken voor een niet-sluitende begroting	11
2.1.3 Financieel herstelplan	11
2.2 RISICOMANAGEMENTPROCES	15
2.2.1 Van risico naar benodigde weerstandscapaciteit.....	17
2.2.2 Risico-omvang 2022	18
2.3 BESCHIKBARE WEERSTANDSCAPACITEIT	19
2.3.1 Ontwikkeling beschikbare weerstandscapaciteit	19
2.3.2 Weerstandsratio.....	22
3 CONCLUSIES.....	24
3.1 BEANTWOORDING VAN DE DEELVRAGEN	24
3.1.1 Wat waren de oorzaken voor de verschillen tussen de begroting en daadwerkelijke realisatie?.....	24
3.1.2 Is het financieel herstelplan 2020-2024 effectief en toereikend?.....	24
3.1.3 Hoe is de beheersing op de begroting nu ingericht?.....	24
3.1.4 Hoe bestendigt de gemeente deze beheersing?.....	24
3.1.5 In hoeverre is de gemeenteraad zich bewust van haar keuzes teneinde deze duurzame situatie te behouden?	24
3.2 BEANTWOORDING VAN DE HOOFDVRAAG	25
4 BESTUURLIJKE REACTIE	26
5 NAWOORD REKENKAMER MIDDELBURG	28
BIJLAGE I: BEOORDEELDE DOCUMENTATIE	29
BIJLAGE II: GEÏNTERVIEWDE PERSONEN	30

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

In vervolg op ons vooronderzoek Financiële situatie Middelburg (februari 2021) is ons verzocht om een vervolgonderzoek (Amendement 21-144) uit te voeren. Dit vervolgonderzoek is opgestart medio 2022. Hierbij gaan we verdiepend in op de getroffen maatregelen uit het Financieel herstelplan 2020-2024. Om zodoende vast te stellen of deze effectief zijn in het tegengaan en voorkomen van de mogelijke oorzaken voor de ontstane grote verschillen tussen begroting en jaarrekening.

1.2 Reikwijdte onderzoek en onderzoeksvragen

In dit onderzoek is de volgende centrale onderzoeksvraag gehanteerd:

Heeft de gemeente Middelburg afdoende maatregelen getroffen om de financiële situatie in control te brengen en te houden?

Om de onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

1. Wat waren de oorzaken voor de verschillen tussen de begroting en daadwerkelijke realisatie?
2. Is het financieel herstelplan 2020-2024 effectief en toereikend?
3. Hoe is de beheersing op de begroting nu ingericht?
4. Hoe bestendigt de gemeente deze beheersing?
5. In hoeverre is de gemeenteraad zich bewust van haar keuzes teneinde deze duurzame situatie te behouden?

De onderzoeksperiode was in eerste instantie gericht op 2017 – 2021. Maar tijdens het onderzoek vonden er een significante gebeurtenis plaats (Trekdijs) met impact op de financiële positie. Hierdoor hebben wij de onderzoeksperiode uitgebreid naar 2017 – 2023. Ook personele aanpassingen tijdens het onderzoek binnen de rekenkamer zijn debet aan de uitloop van de onderzoeksduur.

1.3 Uitvoering onderzoek

Het onderzoek bestond uit de volgende stappen:

1. Oriëntatie. In deze fase hebben we met de contactpersoon van de gemeente afgestemd welke stukken we willen inzien en met hem gesprekken gevoerd over de onderzoeksvragen.
2. Literatuurstudie. Wij hebben kennis genomen van voor het onderzoek relevante stukken.
3. Cijferbeoordeling. Op basis van de openbare begrotingen, jaarstukken en inzage in risicosysteem is een cijferbeoordeling uitgevoerd.

4. Gesprekken en interviews. Met enkele personen, die nauw zijn betrokken bij dit onderwerp, hebben wij interviews gehouden. Van deze interviews is een verslag gemaakt, dat ter accordering aan de geïnterviewden is voorgelegd. In navolging hierop zijn nog enkele aanvullende vragen gesteld. Afsluitend is het conceptrapport zonder conclusies aangeboden voor ambtelijk wederhoor. Het overzicht van onze gesprekspartners is opgenomen in de bijlagen.
5. Het onderzoeksrapport inclusief conclusies is voor wederhoor voorgelegd aan het college. De reactie van het college is integraal opgenomen. Op de hierop ontvangen reactie hebben wij een nawoord geschreven.
6. Het definitieve rapport is aangeboden aan de gemeenteraad.

1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 1 bevat de aanleiding, onderzoeksvragen en onderzoeksproces.

Hoofdstuk 2 beschrijft de onderdelen waarop wij inzicht geven in de beheersing van de begroting en de daadwerkelijke realisatie is hier op basis van een cijferanalyse inzicht gegeven in de historische verschillen tussen begroting en jaarrekening van de onderdelen die de gemeente hanteert om de risico's te managen.

Hoofdstuk 3 geeft antwoord op de deelvragen en hoofdvraag.

Hoofdstuk 4 is de reactie van het college.

En de bijlagen bevatten overzichten van de beoordeelde documentatie en de geïnterviewde personen.

2 De praktijk

Wat hebben we aangetroffen in de praktijk? (bestaan en werking)

2.1 Totstandkoming en opvolging begroting

Jaarlijks stelt de gemeente een begroting op waarin de beleidskeuzes zijn vertaald in concrete prestaties. Om deze prestaties te kunnen leveren, stelt de gemeenteraad budget ter beschikking. De programmabegroting geeft daarmee antwoord op de vragen:

- ♦ Wat wil de gemeente bereiken?
- ♦ Wat gaat de gemeente daarvoor doen?
- ♦ Wat mag dat kosten?

In de programma's wordt ingegaan op een aantal specifieke onderwerpen en de zogenaamde speerpunten. Deze speerpunten zijn door de raad gekozen activiteiten waaraan extra aandacht besteed wordt. In de programmabegrotingen wordt als toelichting gegeven dat deze speerpunten niet direct financieel vertaald zijn omdat hierin een grote mate van diversiteit bestaat.

Onder de projecten in de begroting (2023) bevinden zich ook de strategische projecten.

Dit zijn projecten die voldoen aan de kenmerken:

- ♦ Het project heeft een hoge politieke importantie;
- ♦ Het project kent een hoog (politiek en/of financieel) risicoprofiel en vraagt om meer dan normale aandacht vanuit de politiek en vanuit control-perspectief;
- ♦ Het project wordt via de vastgestelde projectstructuur (met politiek en ambtelijk opdrachtgeverschap) duidelijk herkenbaar aangestuurd.

De benoemde strategische projecten zijn: de Omgevingswet en Klimaat en Energie.

2.1.1 Richtlijnen vanuit de VNG

De VNG (Vereniging van Nederlandse Gemeenten) geeft richtlijnen en handreikingen voor gemeenten op verschillende gebieden, waaronder financiën en begroting. Het doel is om gemeenten te ondersteunen bij het opstellen van hun begroting en het voeren van een verantwoord financieel beleid. Enkele algemene punten die de VNG vaak benadrukt in haar richtlijnen voor gemeentelijke begrotingen zijn hierna opgenomen.

Financiële Uitgangspunten: De begroting moet gebaseerd zijn op realistische financiële uitgangspunten. Het is belangrijk om rekening te houden met actuele informatie over inkomsten en uitgaven.

Structureel en Incidenteel: De begroting moet een onderscheid maken tussen structurele en incidentele lasten en baten. Structurele posten hebben betrekking op

doorlopende uitgaven of inkomsten, terwijl incidentele posten betrekking hebben op eenmalige zaken.

Weerstandsvermogen en Risicomanagement: Gemeenten worden aangemoedigd om in de begroting aandacht te besteden aan het weerstandsvermogen en risicomanagement. Dit omvat het identificeren van financiële risico's en het hebben van reserves om onvoorziene omstandigheden op te vangen.

Transparantie en Informatievoorziening: De begroting moet transparant zijn, zodat zowel de gemeenteraad als de inwoners een duidelijk beeld krijgen van de financiële situatie en de beleidskeuzes van de gemeente.

Duurzaamheid en Efficiency: De VNG moedigt gemeenten aan om duurzaamheid en efficiency in overweging te nemen bij het opstellen van de begroting. Dit kan betrekking hebben op zowel financiële als maatschappelijke aspecten.

Participatie: Gemeenten worden aangemoedigd om de inwoners te betrekken bij het begrotingsproces, bijvoorbeeld door participatiebijeenkomsten te organiseren of online consultaties.

Samenwerking: In de begroting kan aandacht worden besteed aan samenwerking met andere gemeenten of partners, bijvoorbeeld in het kader van regionale samenwerking op bepaalde beleidsterreinen.

2.1.2 Oorzaken voor een niet-sluitende begroting

Als een gemeente te maken heeft met een niet-sluitende begroting, betekent dit dat de verwachte uitgaven groter zijn dan de verwachte inkomsten. Dit kan leiden tot een begrotingstekort. Een niet-sluitende begroting kan verschillende oorzaken hebben en kan aanzienlijke uitdagingen met zich meebrengen voor het financiële beheer van de gemeente.

Mogelijke oorzaken zijn:

Onverwachte Uitgaven: Onverwachte kosten of veranderingen in economische omstandigheden kunnen ervoor zorgen dat de uitgaven hoger uitvallen dan oorspronkelijk begroot.

Dalende Inkomsten: Als de inkomsten van de gemeente dalen, bijvoorbeeld door een afname van belastinginkomsten of het wegvallen van subsidies, kan dit leiden tot een niet-sluitende begroting.

Onrealistische Schattingen: Als de begroting is gebaseerd op te optimistische schattingen van inkomsten of onrealistische verwachtingen van kostenbesparingen, kan dit resulteren in een begrotingstekort.

Grote Kapitaalinvesteringen: Het doen van grote kapitaalinvesteringen zonder voldoende financiële dekking e/o financiering kan de begroting uit balans brengen.

2.1.3 Financieel herstelplan

Naar aanleiding van de verschillen tussen de begroting en de resultaten is een financieel herstelplan opgesteld in 2020 (rvs 20-123). Dit herstelplan is gericht op de periode 2020-2024 en betreft acties om de begroting weer sluitend te krijgen en

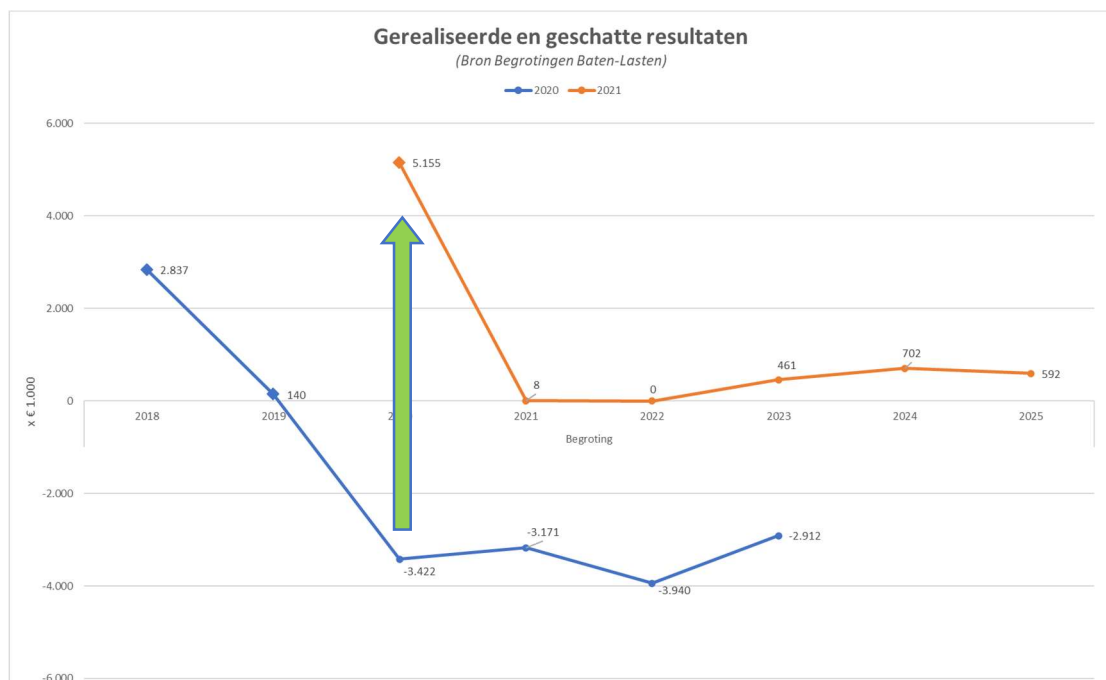
maatregelen gericht op de oorzaken van stijgende kosten. In het herstelplan zijn 4 opgaven aangegeven:

1. Een sluitende begroting 2020.
2. Concretisering van het Actieplan sociaal domein.
3. Een structureel sluitende meerjarenbegroting 2021 – 2024.
4. Versterking van het weerstandsvermogen.

Om een toekomstbestendige en sluitende begroting te krijgen is het nodig om structureel kosten te reduceren en opbrengsten te vergroten. Als uitgangspunt is door Middelburg meegenomen dat de acties uit het herstelplan niet mogen leiden tot verslechtering van de zorgverstrekking of tot excessieve lastenverhoging voor de inwoners.

Sluitende begroting 2020

De begroting van 2020 had oorspronkelijk nog een negatief resultaat van ongeveer 3,5 miljoen. Met de acties uit het financieel herstelplan is deze begroting sluitend gekregen. En zoals uit de jaarrekening is gebleken is er zelfs in 2020 uiteindelijk een positief resultaat van € 5.1 miljoen gerealiseerd. In de begrotingen van 2021 en 2022 zijn per programma de effecten van de maatregelen uit het financieel herstelplan opgenomen.



Figuur 1: Gerealiseerd en geschat resultaat 2018-2025 uit begrotingen 2020 en 2021

Concretisering van het Actieplan Sociaal domein

Een van de belangrijkste oorzaken voor het niet kunnen realiseren van een sluitende begroting is het sociaal domein. Dit omdat de kosten hiervoor vooraf lastig zijn in te schatten. De besluitvorming over de benodigde zorg ligt veelal niet in de

invloedssfeer van de gemeente. Verder zijn de ontvangen gelden van de minister voor deze taak bij alle Nederlandse gemeenten onvoldoende gebleken. Onderzoek uit 2021 (BDO-2023) toont aan dat gemeenten te maken hebben met een netto stijging in het sociaal domein van € 5,9 miljard in 2015-2021, dat de netto lasten Jeugd in 2021 al hoger zijn dan het fictieve budget voor 2022 en dat de kosten voor jeugdzorg per jongere in vijf jaar tijd al 80% is toegenomen. Er lijkt een totaal overschot van € 1,8 miljard te zijn, maar dit komt doordat de extra bijdragen van het rijk niet tijdig door de gemeenten konden worden uitgegeven.

Uit het vooronderzoek van de rekenkamer is gebleken dat over de jaren 2017 t/m 2020 het verschil tussen de begroting en de realisatie van de lasten voor het sociaal domein steeds verder opliep. Vanaf 2021 wordt dit verschil kleiner.

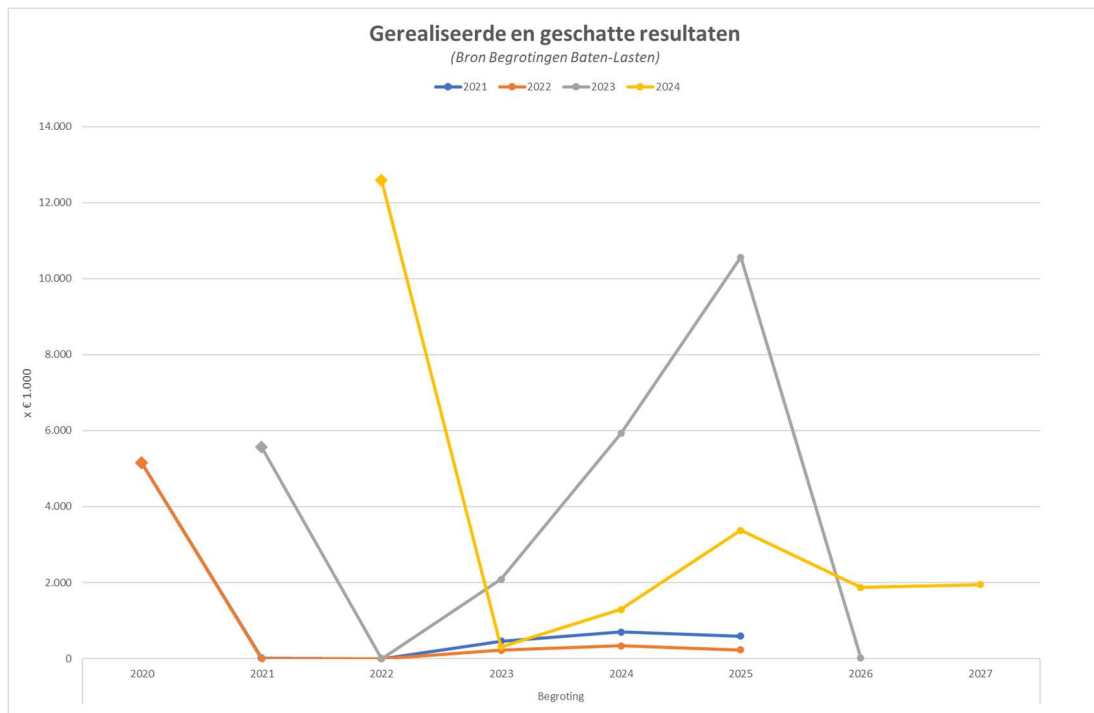
	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Begroting	66.810	69.626	70.816	75.208	80.670	85.362	86.521	90.927
Jaarrekening	69.387	74.466	79.203	86.923	84.542	86.319	nnb	nnb
Vershil	-2.577	-4.840	-8.387	-11.715	-3.872	-957		

(x € 1.000)

Figuur 2: Lasten sociaal domein gemeente Middelburg

Het actieplan sociaal domein is geconcretiseerd met taakstellende begrotingsvoorstellen van in totaal € 3 miljoen in 2021 tot € 7 miljoen in 2024. In de begrotingen van 2020 t/m 2022 zijn deze concrete acties daadwerkelijk opgenomen. In de begrotingen van 2023 en 2024 ontbreken deze specifieke duidingen. Het college had in de begroting van 2023 aangegeven dat de financiële doelstelling voor het actieplan sociaal domein: “het verschil tussen de uitgaven Sociaal Domein en de voor die taak ontvangen rijksbijdrage met een bedrag van € 7 miljoen terug te dringen.” voor de onderdelen WMO en taken Orionis volgens planning is verlopen. Het terugbrengen van de kosten op jeugdzorg blijft een uitdaging. Daarom stelt het college voor om de voor 2023 te ontvangen eenmalige middelen in te zetten om de resterende taakstelling Jeugd tot medio 2025 in te vullen.

Een structureel sluitende meerjarenbegroting 2021 – 2024



Figuur 3: Begrotingen 2021 t/m 2024

Zoals uit bovenstaande grafiek is te zien, zijn voor de jaren 2021 t/m 2024 er eveneens sluitende begrotingen gepresenteerd. Het startpunt in de grafiek voor de begroting is het daadwerkelijk gerealiseerde resultaat uit het desbetreffende jaar. Wat opvalt is dat de verwachte resultaten in de begroting 2024 (gele lijn) nadrukkelijk naar beneden zijn bijgesteld ten opzichte van de begroting van 2023 (grijze lijn). De oorzaak hiervoor is het opzetten van een investeringsfonds wat uit de algemene middelen wordt gevoed.

Versterking van het weerstandsvermogen

De versterking van het weerstandsvermogen is in detail beschreven in het Financieel herstelplan 2020-2024. Deze beschreven detaillering komt echter niet terug in de berekeningen van het weerstandvermogen in de opvolgende begrotingen en jaarrekeningen. Het doel van de versterking is om de weerstandsratio te verhogen van 0.83 in 2020 tot 1.4 maar minimaal 1 in 2024. De weerstandsratio geeft aan in hoeverre de gemeente in staat is om de risico's op te vangen. (= weerstandsvermogen of weerstandscapaciteit / gekwantificeerde risico's).

Door de eenmalige vrijval van een groot aantal bestemmingsreserves ten gunste van de algemene reserve (conform het herstelplan) is het weerstandsvermogen in 2021 reeds versterkt.

Om de ratio voor het weerstandsvermogen te kunnen beoordelen wordt gebruik gemaakt van onderstaande waarderingstabel die in samenwerking tussen Naris en de Universiteit Twente is opgesteld.

Waardering	Ratio	Betekenis
A	> 2	Uitstekend
B	1,4 - 2	Ruim voldoende
C	1 - 1,4	Voldoende
D	0,8 - 1	Matig
E	0,6 - 0,8	Onvoldoende
F	< 0,6	Ruim onvoldoende

Figuur 4: Waarderingstabel weerstandsratio

Een ratio onder de 1 betekent dat de gemeente meer risico loopt dat zij onvoldoende financiële middelen ter beschikking heeft om de risico's af te dekken.

Stuurmiddelen van de Gemeenteraad

Om de raad inzicht te geven in de effecten van keuzes is er als stuurmiddel een standaard vraag in het format voor raadsvoorstellen (met begrotingsimpact) opgenomen. Deze vraag luidt: *"Zijn er significante gevolgen voor het weerstandsvermogen?"*. Met behulp van het antwoord op deze vraag kan de gemeenteraad sturing geven en bijgevolg dus meer of minder financieel risico nemen bij de te nemen besluiten.

De raadsleden geven aan dat ze met deze vraag duidelijk inzicht hebben gekregen op de impact van keuzes toen de situatie er niet zo rooskleurig voorstond. Momenteel is deze vraag geen onderdeel van de discussie omdat de weerstandsratio ruim voldoende tot uitstekend is.

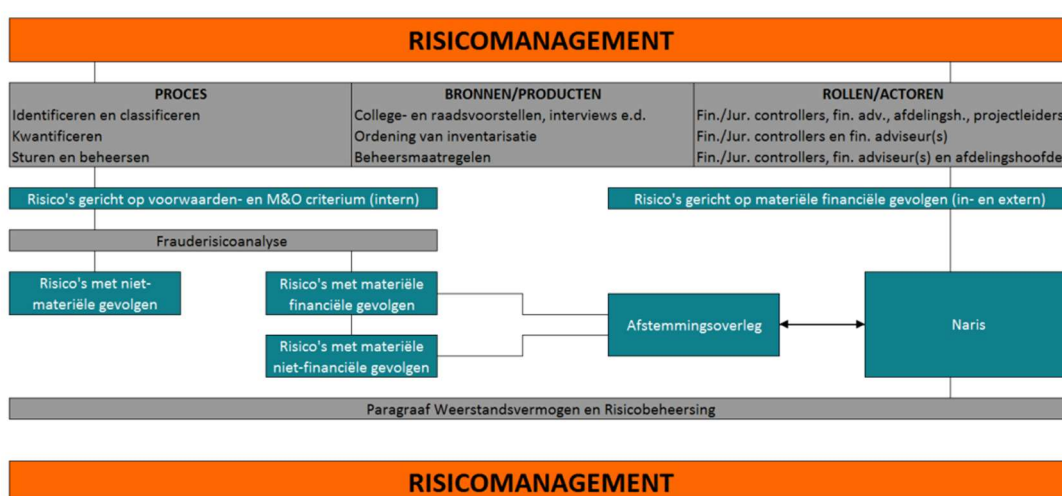
Naast de begroting en jaarrekening is de tussenrapportage een belangrijk stuurinstrument voor raadsleden. Door de behoudende opstelling van het college signaleren de raadsleden nog wel forse (positieve) afwijkingen tussen de tussenrapportage en het resultaat in de jaarrekening. De raadsleden hebben hier liever eerder inzicht in. De behoudende opstelling van het college ten aanzien van het uitgavenpatroon zien de raadsleden als een goede zaak. Men weet dat er rekening gehouden moet worden met het financiële ravijn waar gemeenten in 2026 in dreigen te storten. En het is ook zaak om nu het financieel goed gaat, als raad alert te blijven en niet te gemakkelijk uitgaven te doen, maar in balans te blijven tussen een gezonde buffer en de uitgaven. De structuur van raadsvoorstellen evenals de deskundigheid van de organisatie helpt haar hierbij.

2.2 Risicomanagementproces

Zoals hiervoor is aangegeven geeft de weerstandsratio inzicht in de mate waarin de gemeente in staat is de risico's op te vangen. Om antwoord te kunnen geven op de vraag of het financieel herstelplan effectief en toereikend is, moeten we ook kijken naar de risico's en de mate waarin deze gekwantificeerd zijn.

Risicomanagement wordt door de gemeente Middelburg integraal gevoerd op basis van de beleidsnotitie (rvs 21-066 Risicomanagementbeleid gemeente Middelburg). Het doel van risicomanagement is:

- ♦ Het voldoen aan de wettelijke vereisten over het weerstandsvermogen uit het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV).
- ♦ Het inzichtelijk maken en vastleggen van de risico's die de gemeente loopt.
- ♦ Het maken van verantwoorde keuzes in het al dan niet aanvaarden van risico's.
- ♦ Zorgdragen dat het optreden van (ongewenste) risico's zo weinig mogelijk effect heeft op gemeentelijke doelstellingen (door het treffen van beheersmaatregelen).
- ♦ Het risicobewustzijn van de organisatie stimuleren en vergroten.



Figuur 5: Risicomanagementproces

Om de risico's goed vast te leggen, is een Risicomanagement Informatiesysteem (Naris) in gebruik. Dit is een applicatie waarin risico's systematisch kunnen worden vastgelegd, geraadpleegd en gemuteerd. De module ondersteunt het risicomanagementproces. Het gaat hierbij om het registreren, analyseren en rapporteren van risico's en beheersmaatregelen. In Naris worden risico's met materiële gevolgen opgenomen. Dit kunnen risico's zijn met zowel een financieel- als een niet-financieel gevolg. Over de opgenomen risico's vindt rapportage plaats in de paragraaf Weerstandsvermogen en Risicobeheersing van begroting en jaarstukken. Risico's met niet-materiële gevolgen, die veelal verbonden zijn aan de interne bedrijfsvoering, worden beschreven in de jaarlijkse interne frauderisicoanalyse.

De eerste stap in het risicomanagementproces is het in kaart brengen van de risico's. Twee keer per jaar worden inventarisatie gesprekken gehouden met de risico-eigenaren (afdelingshoofden). Hierbij kijkt men naar factoren die de realisatie van de bestaande beleidsdoelstellingen in de weg kunnen staan, maar ook naar nieuwe ontwikkelingen die op de gemeente afkomen. In gezamenlijk overleg wordt een afweging gemaakt of het een daadwerkelijk risico betreft en de kans en gevolg

gekwantificeerd. Naast risico's met financiële gevolgen worden ook risico's met niet-financiële gevolgen geïdentificeerd (bijvoorbeeld imago-risico's).

Rekenkameranalyse geïnventariseerde risico's 2022¹

Uit 2022 (bron: Begroting 2023) stonden in Naris 43 geïdentificeerde risico's². Hiervan zijn er 24 financieel gemaakt met een totaal van bijna € 63 miljoen (maximale exposure). Uit onze analyse zijn er drie hoofdgebieden voor de risico's te onderscheiden, namelijk: Begroting, Strategische projecten en Grondbedrijf. De risico's in Naris zijn echter onderverdeeld op afdelingen. Uit onze detailanalyse op deze 24 risico's is duidelijk dat meer dan 50% (€ 33,7 miljoen) is toe te wijzen aan verwachte lagere inkomsten uit het grondbedrijf. Ongeveer 14% (€ 9 miljoen) is toe te wijzen aan het sociaal domein en 27% (€ 17,2 miljoen) aan onderwerpen als beschikbare financiële middelen, regelgeving en IT. Voor het vertragsrisico bij het grondbedrijf, waardoor als gevolg van vertraging in de verkopen er lagere opbrengsten worden gerealiseerd, schat men een relatief hoge kans in (50%). Het afwaarderingsrisico als gevolg van het niet doorgaan van een geplande ontwikkeling kent een relatief lage kans-inschatting (10%).

2.2.1 Van risico naar benodigde weerstandscapaciteit

De risico's zijn input om de benodigde weerstandscapaciteit te berekenen. Hiervoor maakt Middelburg gebruik van een zogenoemde Monte-Carlo simulatie. Dit is een simulatiemethode die is ingebouwd in het risicomanagementsysteem Naris. Met deze methode worden op basis van de aanwezige geïnventariseerde risico's meerdere simulaties gemaakt. Met de uitkomst hiervan kan met een statistische mate van zekerheid de maximale waarde berekend worden voor het benodigde weerstandscapaciteit. Deze methode gaat ervan uit dat nooit alle risico's zich én tegelijk én in hun maximale omvang voordoen. Middelburg voert jaarlijks deze berekening uit. In de begrotingen schommelt deze risico-omvang tussen € 14,1 en € 21,1 miljoen.

	2020	2021	2022	2023	2024
Begroting		21,1	14,1	16,6	14,5
Jaarrekening	17,4	16,1	15,5		

(x € 1.000.000)

Figuur 6: Benodigde weerstandscapaciteit

In de jaarrekening is de risico-omvang gedaald van € 17,4 miljoen in 2020 tot € 15,5 miljoen in 2022. Het verschil tussen begroting en jaarrekening in 2021 is te verklaren doordat het risico van het niet (tijdig) realiseren van de herstelplan maatregelen (€ 7

¹ Ivm de vertrouwelijkheid van de verkregen detailgegevens uit Naris zijn hier slechts procentuele verhoudingen opgenomen tbv impactanalyse. Bij de controle van de jaarrekening beoordeelt de externe accountant de juistheid van het weerstandsvermogen.

² Er is geen onderscheid gemaakt in materialiteit van de risico's: daarom beschouwen we alle opgenomen risico's als materieel.

miljoen) nog was meegenomen in de begroting 2021, maar tijdens het opstellen van de jaarrekening geen risico meer was.

2.2.2 Risico-omvang 2022

Op basis van het geconsolideerde risicoprofiel van de gemeente Middelburg is bepaald hoeveel geld benodigd is om alle risico's te kunnen financieren. De benodigde weerstandscapaciteit wordt berekend op basis van een risicosimulatie (Monte-Carlo methode). Uitgangspunt hierbij is een statistische benadering die er van uit gaat dat nooit alle risico's zich én tegelijk, én in hun maximale omvang voordoen. Door deze benadering kan op een verantwoorde manier minder vermogen worden aangehouden.

In 2022 is vastgesteld dat in 90% van de simulaties het totale risicobedrag niet boven de € 15,5 miljoen uitstijgt. Hierbij is rekening gehouden met de inschatting van kans op voorkomen en verwacht geldelijk gevolg.

De weerstandsratio geeft weer in hoeverre de risico's kunnen worden opgevangen met weerstandscapaciteit. Ten behoeve van een goede dekking hanteert Middelburg een ratio van 1,4. Dat betekent dat in 2022 Middelburg € 21,7 miljoen aan weerstandscapaciteit nodig heeft. De huidige weerstandscapaciteit is dus ruim voldoende.

Rekenkameranalyse risico-omvang

De conclusie dat het grondbedrijf door het grote aandeel in de weerstandscapaciteit ook een risico is, heeft men ook binnen de gemeente vastgesteld. Op basis van de doorrekening en risicoanalyse van het grondbedrijf per februari 2022 is in het jaarverslag de weerstandscapaciteit in 2023 fors gedaald. Dit als gevolg van vertraging in en verlaging van de verwachte grondopbrengsten.

Blijkens de doorrekening en risicoanalyse van het grondbedrijf uit februari 2023 is deze situatie verder verslechterd. Het college heeft namelijk de raad geïnformeerd over de effecten van deze doorrekening (RM-2023_05_22 Memo actieve informatie Doorrekening Grondbedrijf 2022-2024). Hierbij is het geïdentificeerde risico dat een locatie (Trekdijk) niet conform plan ontwikkeld wordt ook daadwerkelijk geëffectueerd. In de jaarrekening van 2022 is hiervoor al een voorziening opgenomen. Volgens de memo gaat men in overleg met de accountant over het effect voor de jaarrekening 2023.

Bovenstaande zaken zijn echter niet zichtbaar in de berekende risico-omvang in begrotingen 2023 en/of 2024. Dit komt omdat de gemeente in de doorrekening grondbedrijf er vooralsnog vanuit gaat dat het plan in een andere vorm ontwikkeld gaat worden. Men geeft aan dat dit conform de normale werkwijze is. Mocht het college anders besluiten dan wordt dit wel in de risico-omvang opgenomen. In de beschikbare weerstandscapaciteit is wel een daling zichtbaar als gevolg van de onttrekking van de algemene reserve ten behoeve van het investeringsfonds.

In de risico-inventarisatie van de gemeente Middelburg is er rekening gehouden met risico's op hogere kosten alsook lagere opbrengsten. De risico's met betrekking tot het grondbedrijf vertegenwoordigen het grootste deel in de risico-inventarisatie. Deze risico's zijn met name gericht op lagere inkomsten. De onderkende risico's met

betrekking tot het sociaal domein zijn gericht op zowel hogere kosten als lagere opbrengsten.

De combinatie van een risico op het grondbedrijf met de dekking door reserves grondbedrijf heeft een dubbel effect wanneer zich zo'n risico daadwerkelijk voordoet. De reserves worden dan direct verminderd met het voorgedane risico. Hierdoor zijn deze niet meer beschikbaar voor andere risico's en val je terug op de algemene reserve. Tot op heden was de kans hierop klein, echter de recente ontwikkelingen zoals Trekdijk en Zuidsingel laten zien wat dit voor effect heeft op de beschikbare weerstandscapaciteit.

2.3 Beschikbare weerstandscapaciteit

Om onverwachte tegenvallers, financiële risico's of crises op te vangen zonder dat dit leidt tot grote verstoringen in de dienstverlening of tot het nemen van drastische financiële maatregelen zoals belastingverhoging heeft de gemeente een weerstandsvermogen. Dit weerstandsvermogen bestaat uit:

- ♦ De weerstandscapaciteit. Dit zijn de middelen en mogelijkheden waarover de gemeente kan beschikken om niet-begrote kosten te dekken.
- ♦ Alle risico's waarvoor geen voorzieningen zijn gevormd en die van materiële betekenis kunnen zijn.

2.3.1 Ontwikkeling beschikbare weerstandscapaciteit

De weerstandscapaciteit bestaat uit middelen die de gemeente kan aanwenden om niet-begrote kosten te dekken. Naast het eigen vermogen zijn dit onbenutte inkomstenbronnen en bezuinigingsmogelijkheden. De weerstandscapaciteit van de gemeente Middelburg is gebaseerd op een drietal onderdelen:

1. Reserve Grondbedrijf (op basis van basisscenario)
2. Algemene Reserve
3. Onvoorzien

Aandelen die niet vrij verhandelbaar zijn en stille reserves zoals het positieve verschil tussen boekwaarde en verwachte verkoopwaarde van eigen panden worden niet meegenomen in de weerstandscapaciteit. Deze laatste zijn niet snel te gelde te maken omdat deze verhuurd worden of in gebruik gegeven zijn door de gemeente.

Reserve Grondbedrijf

Voor de verwachte verliezen wordt conform het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) een voorziening gevormd die als correctie op de actiefpost (boekwaarde) op de balans wordt opgenomen. Voor risico's, die tot niet verwachte verliezen kunnen leiden, moet een buffer aanwezig zijn. Deze buffer is de reserve grondbedrijf. De reserve grondbedrijf kan tevens gebruikt worden als een soort spaarpot voor verwachte verlieslatende exploitaties in de toekomst. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan toekomstige herstructureringsoperaties. Middelburg hanteert voor deze reserve een voorzichtigheidsprincipe om te voorkomen dat de reserves onder het niveau dalen dat er tekorten ontstaan. Door tussentijdse

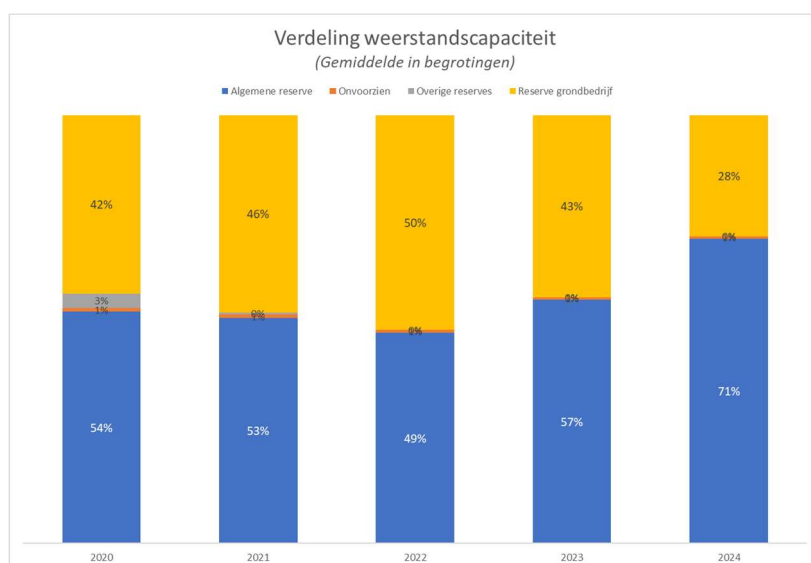
winstneming (welke door de gemeenteraad voor andere doeleinden wordt gebruikt) neemt de kans toe dat men van de reserve gebruik moet maken. De reserves moeten daarom voldoen aan bepaalde normen welke zijn opgenomen in de Nota grondbeleid 2021 (p.25). Om te bepalen of de reserves nog voldoen aan de normen rekt de gemeente deze jaarlijks door, en informeert zij de gemeenteraad (vertrouwelijk) over de resultaten.

Algemene reserve

De Algemene reserve is het vrij besteedbare eigen vermogen van de gemeente. Dit vormt een buffer voor financiële tegenvallers. Behalve de algemene reserve kent de BBV ook bestemmingsreserves. Dat zijn reserves waaraan de gemeenteraad al een bepaalde bestemming heeft gegeven. Conform de “Verordening financieel beleid, beheer en organisatie gemeente Middelburg 2023” (Hoofdstuk 4 artikel 12) moet het college eens in de 4 jaar een nota reserves en voorzieningen ter vaststelling aan de gemeenteraad aanbieden. Hiermee krijgt de gemeenteraad inzicht in de vorming en besteding van deze reserves en voorzieningen.

Rekenkameranalyse onderdelen weerstandscapaciteit

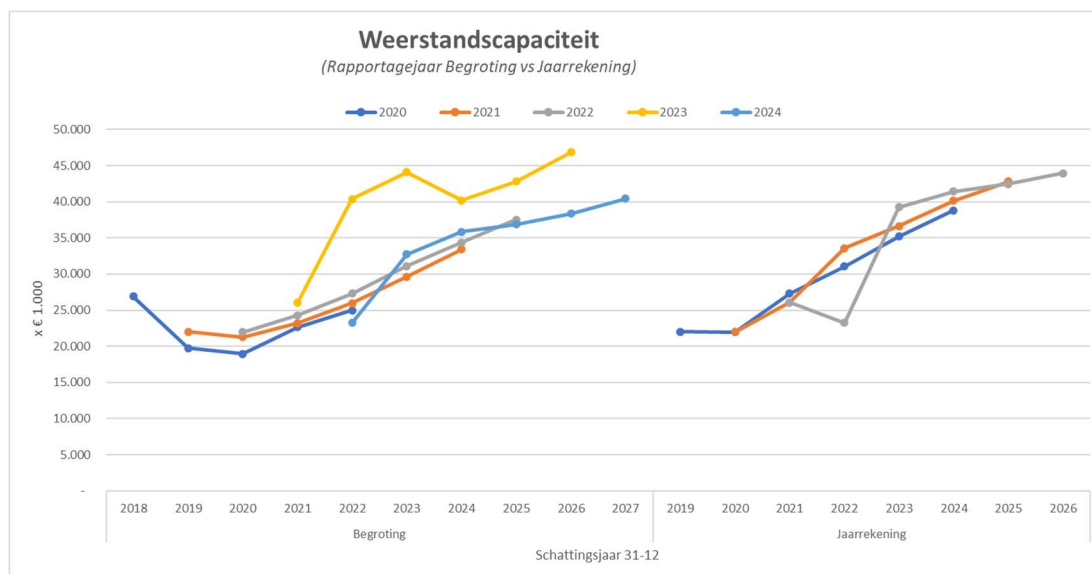
Het aandeel Reserve grondbedrijf versus het aandeel Algemene reserve in de totale weerstandscapaciteit is in de begroting over de jaren heen gemiddeld 42% successievelijk 58%. Het aandeel onvoorzien is te verwaarlozen. In de jaarrekening 2022 is de verdeling Reserve grondbedrijf versus Algemene reserve 27% - 72%. Om niet-begrote kosten te dekken is de gemeente in de afgelopen periode minder afhankelijk geworden van de Reserve grondbedrijf en afhankelijker van de Algemene reserve.



Figuur 7: Procentuele verdeling weerstandscapaciteit

Zowel uit de begrotingen als de jaarrekeningen is duidelijk zichtbaar dat de weerstandscapaciteit een stijgende lijn vertoont. De periodieke daling in de jaarrekening 2022 (grijze lijn rechterzijde) komt door een correctie door een toevoeging van een extra voorziening grondbedrijf (ref. jaarstukken 2022 - financiële positie grondbedrijf). Deze voorziening is gedaan omdat de Raad van State het

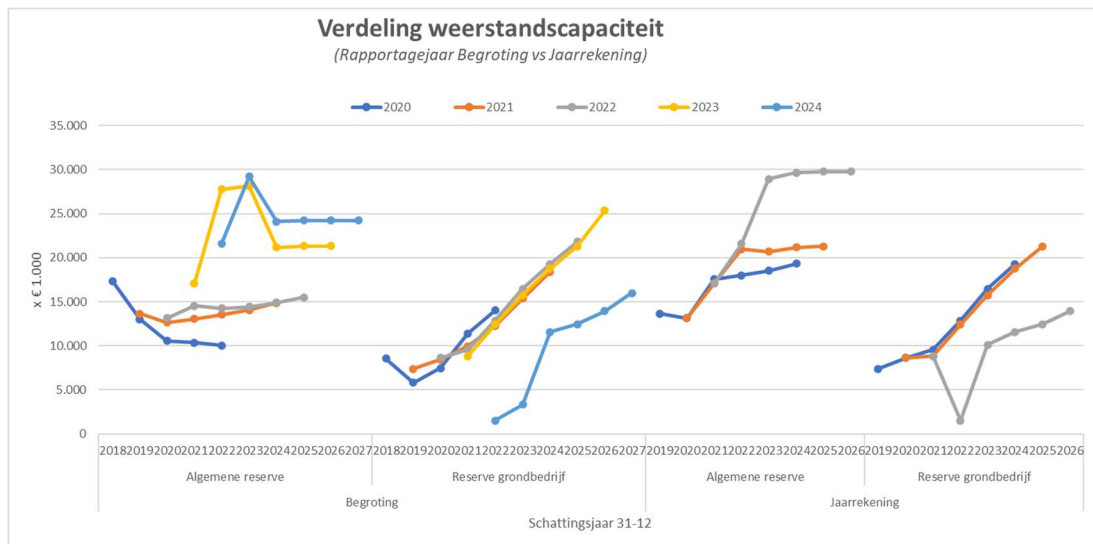
bestemmingsplan Trekdijk heeft vernietigd. Aangezien het in de lijn der verwachting lag dat de gemeenteraad alsnog zou besluiten om op deze locatie een bedrijventerrein te realiseren en een nieuw bestemmingsplan in procedure te brengen wordt dit gezien als een vertraging. Dus leidde deze correctie in eerste instantie niet tot aanpassingen van de weerstandscapaciteit in 2023-2026.



Figuur 8: Ontwikkeling weerstandscapaciteit

Er is nog geen uitsluitsel over het vervolg in dit traject. In de Omgevingsvisie Middelburg 2050 worden er nog geen richtinggevende uitspraken gedaan over de ontwikkeling Trekdijk, men wacht het raadsonderzoek naar de eerdere procedure hierover af. De rekenkamer meent wel dat de kans van afwaardering of verdere vertraging groter wordt en dat dit dus tot uiting moet komen in een aanpassing van de benodigde weerstandscapaciteit in de jaarstukken van 2023.

Het verschil tussen de begrotingstrendlijnen 2023 en 2024 is verklaard in de begroting 2024. Dit verschil is volledig toe te schrijven aan de daling van de Algemene reserve met € 8,0 miljoen. Deze onttrekking is gedaan voor het vormen van een (reserve) investeringsfonds.



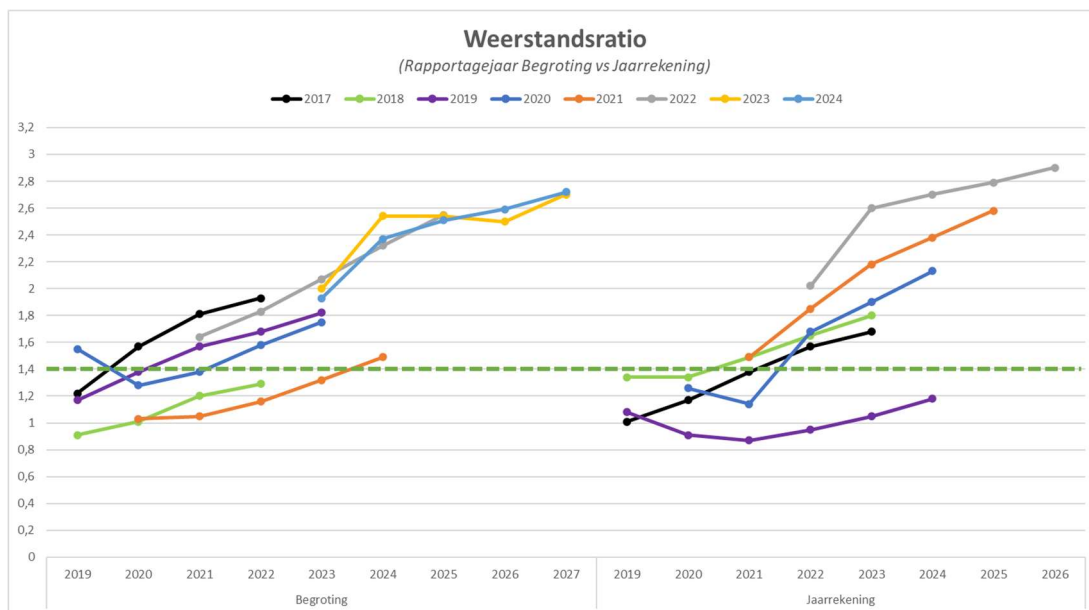
Figuur 9: Verdeling Weerstandscapaciteit Algemene reserve versus Reserve grondbedrijf

Gebaseerd op de trends van de weerstandscapaciteit in zowel jaarrekening als begroting, krijgt de gemeente meer financiële ruimte om onverwachte tegenvallers op te vangen.

2.3.2 Weerstandsratio

Deze ruimte wordt weergegeven in de weerstandsratio. Dit is een verhouding tussen de beschikbare weerstandscapaciteit en de benodigde weerstandscapaciteit. Middelburg houdt hiervoor een norm van 1,4 aan. Zoals eerder aangegeven is een ratio van meer dan 1,4 ruim voldoende om optredende risico's financieel te dekken.

Zowel in de begrotingen als in de jaarrekeningen is vanaf 2021 een groei zichtbaar van de weerstandsratio. In de begroting van 2021 was de ratio nog onder het gewenste niveau, maar in de jaarrekeningen vanaf 2021 is de ratio al boven 1,4. Hierdoor is duidelijk dat de genomen maatregelen uit het herstelplan zoals de versterking van de beschikbare weerstandscapaciteit effect hebben gehad. De verhoging van de ratio is ook versterkt doordat het opgenomen risico ten aanzien van dit herstelplan is weggevallen. Doordat in de kadernota 2024-2027 alle ruimte boven de 1.4 is afgeroomd en toegevoegd aan het investeringsfonds is de ratio in de begroting van 2024 minder sterk toegenomen.



Figuur 10: Ontwikkeling weerstandsratio

3 Conclusies

In dit hoofdstuk besteden we aandacht aan de beantwoording van de vragen die we vooraf gesteld hebben. Tenslotte voorzien we deze conclusies waar nodig van aanbevelingen.

3.1 Beantwoording van de deelvragen

3.1.1 Wat waren de oorzaken voor de verschillen tussen de begroting en daadwerkelijke realisatie?

Oorzaken voor de verschillen tussen begroting en daadwerkelijke realisatie waren de uitgaven op het sociaal domein, vertragingen / afstel van ontwikkelingsprojecten. Daarnaast was er onvoldoende weerstandscapaciteit beschikbaar om de risico's hiervan af te dekken.

3.1.2 Is het financieel herstelplan 2020-2024 effectief en toereikend?

Het financieel herstelplan 2020-2024 heeft tot op heden geleid tot sluitende begrotingen en is dus effectief gebleken. Dit is eveneens bevestigd in de grootte van de mutaties op de reserves in de jaarrekeningen. Verder leidt de versterking van het weerstandsvermogen én het vergroten van het aandeel Algemene reserve hierin tot een behoudendere risico strategie.

3.1.3 Hoe is de beheersing op de begroting nu ingericht?

Aanvullende beheersing op de begroting is gerealiseerd door de opname van de volgende standaard vraag in de raadsvoorstellen: "Zijn er significante gevolgen voor het weerstandsvermogen?" Hiermee wordt er bewustwording gecreëerd enerzijds bij de opsteller, anderzijds bij de raadsleden. In de beantwoording van deze vraag wordt onder significant verstaan, gevolgen waardoor de weerstandsratio onder de 1,4 komt.

3.1.4 Hoe bestendigt de gemeente deze beheersing?

De gemeente bestendigt de beheersing door continue monitoring op: de realisatie versus de begroting, de beschikbare middelen, de uitstaande leningen, de geïdentificeerde risico's en de vorming van een investeringsfonds.

3.1.5 In hoeverre is de gemeenteraad zich bewust van haar keuzes teneinde deze duurzame situatie te behouden?

De gemeenteraad was zich bewust van de wankelende financiële positie, maar ziet nu de effecten van de getroffen maatregelen. Daardoor is men mogelijk meer bereid om risicovollere keuzes te maken. Doordat de reserve grondbedrijf deel uitmaakt van de weerstandscapaciteit zijn met name risico's bij ontwikkelingsprojecten delicaat. Want als een risico daadwerkelijk optreedt, heeft dit waarschijnlijk ook een negatief hefboomeffect op de reserve grondbedrijf. De gemeenteraad ziet de behoudendheid

in uitgaven en de vorming van het investeringsfonds als een goede zaak. Ze waarderen de goede en fijne structuur van raadsvoorstellen en de deskundigheid van de organisatie.

3.2 Beantwoording van de Hoofdvraag

Heeft de gemeente Middelburg afdoende maatregelen getroffen om de financiële situatie in control te brengen en te houden?

Op basis van de antwoorden uit de deelvragen en de cijferanalyse zien wij dat de gemeente Middelburg afdoende maatregelen heeft getroffen om de financiële situatie in control te brengen en te houden.

Echter bij elke keuze dient de raad zich bewust te zijn van de mogelijke negatieve effecten. Met name bij keuzes in ontwikkelingsprojecten dient de raad alert te zijn in de beantwoording op de significante gevolgen vraag in het raadsvoorstel. Wij adviseren de raad om in dit geval altijd door te vragen naar de geïdentificeerde risico's en welk effect deze hebben op de benodigde weerstandscapaciteit.

4 Bestuurlijke reactie

Gemeente Middelburg
Bedrijfsvoering

Kanaalweg 3
Postbus 6000
4330 LA Middelburg

Tel 14 0118
Fax (0118) 623 717
info@middelburg.nl
www.middelburg.nl



Rekenkamer Middelburg
t.a.v. Voorzitter ir. S.M. Hoven

uw kenmerk
Rapport 'Zaken op orde –
orde op zaken'

uw brief van
29 april 2024

ons kenmerk
331145

bijlage(n)
--

contactpersoon
Frank Tillema

doorkiesnummer
+31118675466

datum
12 juni 2024

datum verzending
25 juni 2024

onderwerp
Wederhoor onderzoek financiën

Geachte heer S.M. Hoven,

We danken u voor het toezenden van het rapport 'Zaken op orde – orde op zaken'. Onze bestuurlijke reactie is als volgt:

Bestuurlijke reactie te geven op het Rekenkamerrapport 'Zaken op orde – orde op zaken'

Het college onderschrijft de conclusies van de Rekenkamer dat gemeente Middelburg afdoende maatregelen heeft getroffen om de financiële situatie in control te brengen en te houden.

Enerzijds is risicomanagement voor het college een belangrijk stuulement om vroegtijdig te kunnen anticiperen op het moment dat risico's zich daadwerkelijk voordoen en begrijpt het college dat dit een wezenlijk onderdeel is van het rapport. Anderzijds bestaat een goed financieel beheer ook uit bewaking en controle van de beschikbare budgetten, anticiperen op belangrijke mutaties in het gemeentefonds en het handhaven van een duurzaam begrotingsevenwicht.

Tot slot, het huidige college is zich bewust van het feit dat zijn geen (directe) invloed heeft gehad op het ontstaan van de financiële situatie die ertoe heeft geleid dat in 2020 een herstelplan opgesteld moest worden. Desondanks vinden wij het opgestelde rapport waardevol en acteren wij binnen de uitgangspunten zoals die in het rapport zijn opgenomen.

Kanttekeningen



Bankrelatie: N.V. Bank voor Ned. Gemeenten (BNG) te Den Haag, banknr. NL14BNGH0285005502 (IBAN) / BNGHNL2G (BIC/SWIFT).
Wij verzoeken u bij beantwoording het onderwerp en ons kenmerk te vermelden.

We geven de Rekenkamer in overweging het rapport op de onderstaande punten aan te passen. Mocht de opvolging hierop omwille van het onafhankelijk oordeel toch niet passen dan hechten wij er waarde aan deze kanttekeningen alsnog op te nemen onder de bestuurlijke reactie (hoofdstuk 4, pagina 25)

- Pagina 8; 1.2; laatste alinea wordt het volgende aangehaald: "Maar tijdens het onderzoek vonden er een aantal significante gebeurtenissen plaats (Zuidsingel, Trekdijs) met impact op de financiële positie". Het college herkent de recente significante gebeurtenissen over de Zuidsingel niet. Wordt hier mogelijk grondexploitatie Cleene Hooge bedoeld?
- Pagina 11: 2.1.2; wordt gesproken over oorzaken voor een niet-sluitende begroting. Bij de laatste oorzaak (Grote Kapitaalinvesteringen) wordt het volgende aangegeven: "Het doen van grote kapitaalinvesteringen zonder voldoende financiering kan de begroting uit balans brengen." Het college gaat ervan uit dat hiermee wordt bedoeld dat het uitvoeren van grote kapitaalinvesteringen zonder financiële dekking de begroting uit evenwicht kan brengen. Om mogelijke misverstanden te voorkomen, is het raadzaam om het verschil tussen financiering en dekking van gemeentelijke kapitaaluitgaven te benadrukken. Let op: Gemeenten hanteren een stelsel van baten en lasten (op basis van wettelijke voorschriften), terwijl het Rijk een kasstelsel hanteert.

Dekking:

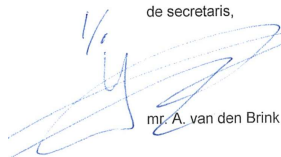
Onder kapitaalinvestering (kapitaaluitgaven) verstaan wij uitgaven die niet in één keer uit de lopende begroting worden betaald, zoals bij het kasstelsel wel het geval is, maar over een aantal jaren moeten worden afgeschreven. Als het gaat over dekking van kapitaaluitgaven, dan bedoelen wij dat grote investeringsprojecten (bijvoorbeeld een school). In de begroting moet deze zijn afgedekt door de kapitaallasten (rente en afschrijvingen) hiervan te ramen. Bij het opstellen van onze begroting beoordelen wij of toekomstige kapitaalinvestering, die wij wensen te doen, ook passen binnen de beschikbare financiële ruimte. Als de jaarlijkse ruimte niet afdoende is om dergelijke investeringen te doen dan zal de gemeente deze kapitaalinvesteringen of moeten faseren of reguliere middelen moet vrijmaken (ombuigen) om deze (noodzakelijke) investeringen te kunnen uitvoeren.

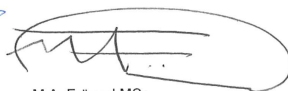
Financiering:

Bij financiering van kapitaaluitgaven hebben wij te maken over de wijze waarop de uitgaven worden betaald, dus de manier waarop de gemeente het geld betaalt (Cash-out) aan de aannemer die de school bouwt. Deze gelden verkrijgt de gemeente door het aangaan van geldleningen of zoals nu het geval is de middelen in de schatkist hiervoor in te zetten. Met de (mogelijke) rente die hierover moet worden betaald, wordt bij het opstellen van de begroting rekening gehouden.

- Pagina 13: 2.1.3. laatste 4 woorden: "volgens planning is verlopen". Het college vindt het beter hier de volgende woorden te hanteren. "als afgerond te beschouwen".

Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders van Middelburg,
de secretaris, de burgemeester,


mr. A. van den Brink


M.A. Fränzel MSc

5 Nawoord Rekenkamer Middelburg

Wij zijn blij dat het college onze conclusies onderschrijft en enkele overwegingen heeft aangegeven voor aanpassingen.

Wij hebben de aangegeven kanttekeningen als volgt verwerkt:

- De gebeurtenis Zuidsingel betrof een vertraging a.g.v. van een bezwaar op de ontwikkeling en vervolgens het uitstel van realisatie door het bouwbedrijf. In dit traject heeft de gemeente geen rol. Dus hebben wij de genoemde passage verwijderd uit het finale rapport.
- Het college heeft terecht aangegeven dat er een onderscheid is tussen dekking en financiering. Wij hebben dit toegevoegd.
- De zinsnede “volgens planning is verlopen” betrof de onderdelen WMO en Orionis. Voor de jeugdzorg is er een aanvullende actie aangegeven. De tekst in het rapport op pagina 13 is daarom verder genuanceerd en aangevuld op basis van de Programma begroting 2023 – Inleiding - Sociaal domein (actieplan en resterende taakstelling Jeugd) op pagina 7.

Nogmaals willen wij dank zeggen voor de openheid en inbreng van de deskundigen waardoor wij met deze diepgang inzicht hebben verkregen in de financiële beheersing.

Rekenkamer Middelburg

Bijlage I: Beoordeelde documentatie

- a. Financieel Herstelplan 2020-2024 dd 30-09-2020
- b. Motie LPM Financieel herstelplan – Onderzoek rekenkamer dd 30-09-2020 (voorstel 20-123)
- c. Rekenkamerbrief “Vooronderzoek financiële situatie Middelburg” aan de gemeenteraad van Middelburg dd 03-02-2021
- d. Amendement D66; GroenLinks; SP en PvdA Verhoging budget Rekenkamer dd 10-11-2021 (voorstel 21-144)
- e. Raadsvoorstel Risicomanagementbeleid gemeente Middelburg dd 27-05-2021 (voorstel 21-066)
- f. Nota Risicomanagementbeleid gemeente Middelburg dd 07-04-2022
- g. Raadsvoorstel Bestuurlijke tussenrapportage 2022 dd 29-09-2022
- h. Brief aan de informateur ten behoeve van informatieproces 2022 dd 11-03-2022
- i. Gemeenschappelijk financieel toezichtkader provincie Zeeland dd 01-03-2014
- j. Programmabegroting 2020 (financien.middelburg.nl)
- k. Jaarstukken 2020 (financien.middelburg.nl)
- l. Programmabegroting 2021 (financien.middelburg.nl)
- m. Jaarstukken 2021 (financien.middelburg.nl)
- n. Programmabegroting 2022 (financien.middelburg.nl)
- o. Jaarstukken 2022 (financien.middelburg.nl)
- p. Programmabegroting 2023 (financien.middelburg.nl)
- q. Programmabegroting 2024 (financien.middelburg.nl)
- r. Kadernota 2024 -2027 (financien.middelburg.nl)
- s. Onderzoek: De financiële staat van het sociaal domein van Nederlandse gemeenten in 2021 - BDO maart 2023
- t. Omgevingsvisie Middelburg 2050 (p62-63; p74-75)

Vertrouwelijke stukken

- u. Doorrekening en risicoanalyse grondbedrijf 2021-2041 dd 01-03-2022
- v. Risicorapportage Naris dd 10-11-2022
- w. Geprognosticeerde balans en investeringen dd 10-11-2022

Bijlage II: Geïnterviewde personen

Naam	Functie
Edwin Israël	Afdelingshoofd Financiën (t/m april 2023)
Niek Meijer	Financieel adviseur (t/m februari 2023)
Marc de Groote	Risico manager
Frank Tillema	Financieel adviseur (vanaf juni 2020)
Nathalie de Groot-Bouter	Afdelingshoofd Financiën (vanaf juni 2023)
Wim Steketee	Raadslid LPM
Arjan Beekman	Raadslid ChristenUnie