

Bepaling toezichtvorm 2017-2020 **Gemeente Echt-Susteren**

Financieel verdiepingsonderzoek

Provincie Limburg, juli 2017

Inhoudsopgave

| | | |
|-----------|--|-----------|
| 1. | Inleiding | 5 |
| 2. | Conclusie, aandachtspunten en samenvatting | 7 |
| 2.1. | Conclusie van het onderzoek..... | 7 |
| 2.2. | Aandachtspunten | 8 |
| 2.3. | Samenvatting | 9 |
| 3. | Aandachtsgebieden | 13 |
| 3.1. | Analyse begroting en meerjarenraming..... | 14 |
| 3.2. | Analyse vermogen | 23 |
| 3.3. | Analyse stuurinformatie | 30 |
| 3.4. | Analyse Wet- en regelgeving..... | 33 |
| 4. | Financieel beleid en beheer | 41 |
| 4.1. | Lokale heffingen..... | 42 |
| 4.2. | Weerstandsvermogen en risicobeheersing | 45 |
| 4.3. | Onderhoud kapitaalgoederen | 53 |
| 4.4. | Financiering..... | 64 |
| 4.5. | Bedrijfsvoering | 68 |
| 4.6. | Verbonden partijen..... | 72 |
| 4.7. | Grondbeleid..... | 76 |
| 5. | Het onderzoek | 83 |
| 5.1. | Inleiding..... | 83 |
| 5.2. | Doel en kaders financieel toezicht | 85 |
| 5.3. | Werkwijze..... | 87 |
| 5.4. | Reikwijdte van het onderzoek..... | 89 |
| 5.5. | Onderzoek naar het financieel verdiepingsonderzoek | 90 |
| 6. | Begrippen | 91 |
| 7. | Bronnen | 95 |

1. Inleiding

Het financieel verdiepingsonderzoek

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

Het financieel verdiepingsonderzoek is een belangrijk onderdeel van de wijze waarop het financieel toezicht bij de Provincie Limburg sinds 2005 wordt uitgevoerd. Dit onderzoek gaat verder dan het traditionele begrotingsonderzoek. Het verdiepingsonderzoek gebruiken wij om de toezichtvorm voor in principe vier jaar te bepalen. Het onderzoek in uw gemeente vindt een jaar eerder plaats. Dit houdt verband met het wisselen van regio gelet op de gemeenteraadsverkiezingen in 2018.

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

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

Het rapport

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

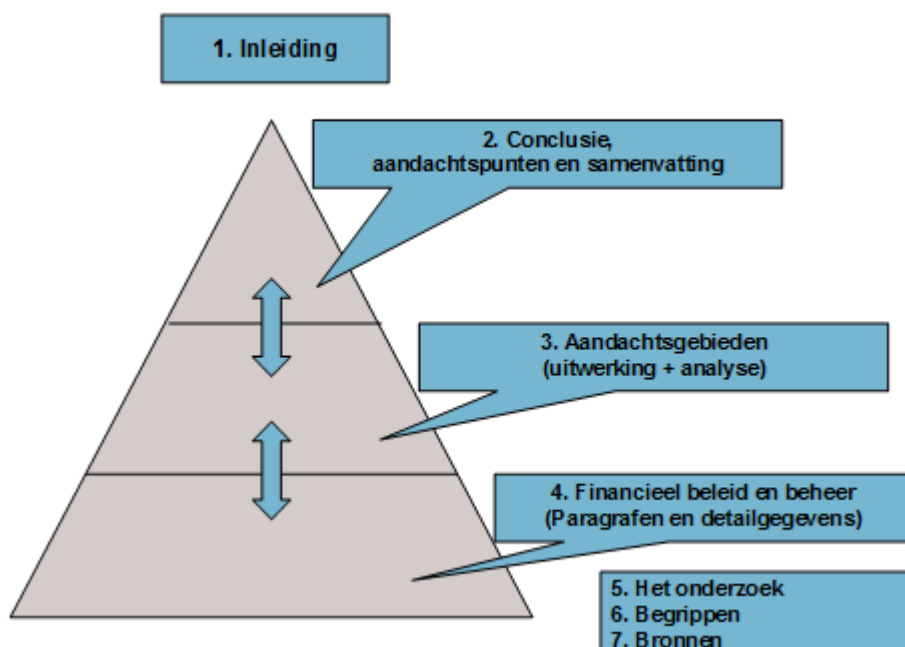
De naam van hoofdstuk 2, Conclusie, aandachtspunten en samenvatting, geeft aan dat hier de kern van het financiële verdiepingsonderzoek is te vinden.

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

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

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

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



2. Conclusie, aandachtspunten en samenvatting

2.1. Conclusie van het onderzoek

Op basis van ons onderzoek concluderen wij dat de gemeente aan de voorwaarden van meerjarig repressief toezicht voldoet. Dit betekent dat, zodra Gedeputeerde Staten de onderzoeksconclusie overnemen, de periode vanaf de bekendmaking van het besluit van Gedeputeerde Staten tot en met het begrotingsjaar 2020 toezichtarm zal zijn.

Meerjarig repressief toezicht

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

Aan de voorwaarden voldaan

We zijn tot de conclusie ‘meerjarig repressief’ gekomen, ondanks dat er geen structureel evenwicht is voor de begroting. Bij het structureel en reëel evenwicht voor de meerjarenraming en bij onze totale beoordeling houden we echter ook rekening met de omvang van de door ons berekende tekorten.

De door ons berekende saldi voor 2017 tot en met 2020 wijken af van de door de gemeente berekende saldi. De inzet van de algemene reserve voor 2017 van afgerond € 503.000 voor het sluitend maken van de begroting is door ons gecorrigeerd, omdat structurele lasten niet mogen worden gedekt door incidentele baten. Hierbij merken we op dat de onttrekking aan de algemene reserve deel moet uitmaken van het overzicht van incidentele baten. Ook hebben voor 2017 en de meerjarenraming correcties plaatsgevonden voor de verwachte dividenduitkeringen van de Bank Nederlandse Gemeenten en van Enexis Holding N.V., omdat het dividend hoger is geraamd dan geadviseerd in onze jaarlijkse begrotingsbrief.

Overigens hebben Gedeputeerde Staten van Limburg op 15 december 2016 besloten om de gemeente Echt-Susteren op basis van de begroting 2017 repressief toezicht¹ toe te kennen. Dit betekent dat de Provincie (college van Gedeputeerde Staten) de begroting en begrotingswijzigingen niet hoeft goed te keuren.

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

2.2. Aandachtspunten

Echt-Susteren komt in aanmerking voor meerjarig repressief toezicht voor de jaren 2017 tot en met 2020. Aan dit besluit zijn geen voorwaarden verbonden, waaraan de gemeente zou moeten voldoen om de meerjarige uitspraak te behouden. Dit betekent niet dat er geen punten zijn die de nodige aandacht van de gemeente zullen vragen om het financiële evenwicht in de komende jaren te behouden. De belangrijkste zijn hieronder weergegeven.

Behoud van structureel en reëel evenwicht tot en met 2020

Structureel evenwicht is de situatie waarin ten minste alle structurele lasten worden gedekt door structurele baten en incidentele lasten kunnen worden gedekt door incidentele baten (waaronder onttrekkingen aan de algemene reserve). We vragen hier bijzondere aandacht voor omdat een van de uitgangspunten van Echt-Susteren bij het voeren van een gezond financieel beleid is, structurele uitgaven dekken met structurele inkomsten. Maar ook omdat het onttrekken van middelen aan de algemene reserve voor het sluitend maken van de begroting als een incidentele baat wordt gezien.

In ons Gemeenschappelijk Toezichtkader “kwestie van evenwicht” is er een mogelijkheid geboden om met inzet van de algemene reserve de begroting structureel in evenwicht te brengen. Dit kan alleen als de gemeente een goed werkend systeem van risicomanagement heeft dat ook geïmplementeerd is in de organisatie. En verder moet de gemeente aantonen welk deel van de algemene reserve niet nodig is om de risico's af te dekken. Alleen dat gedeelte dat de gemeente niet nodig heeft voor het afdekken van de risico's kan gebruikt worden voor het afdekken van een eventuele tekort/tekorten. Een afzonderlijk raadsbesluit waarin de werkwijze is toegelicht is hierbij voor de transparantie wel gewenst. Wij merken op dat noch bij de vaststelling van de Kadernota 2017 noch bij de vaststelling van de programmabegroting 2017 inhoudelijk de onttrekking van afgerond € 503.000 aan de algemene reserve voor het sluitend maken van de jaarschijf 2017, is toegelicht. Incidentele baten worden door ons negatief op de begrotingsruimte gecorrigeerd en hier kunnen consequenties uit voortvloeien voor de vorm van toezicht. Met reëel evenwicht beoordelen wij ook de kwaliteit van de begroting en meerjarenraming. Dit houdt in dat gekeken wordt of de ramingen volledig en realistisch zijn.

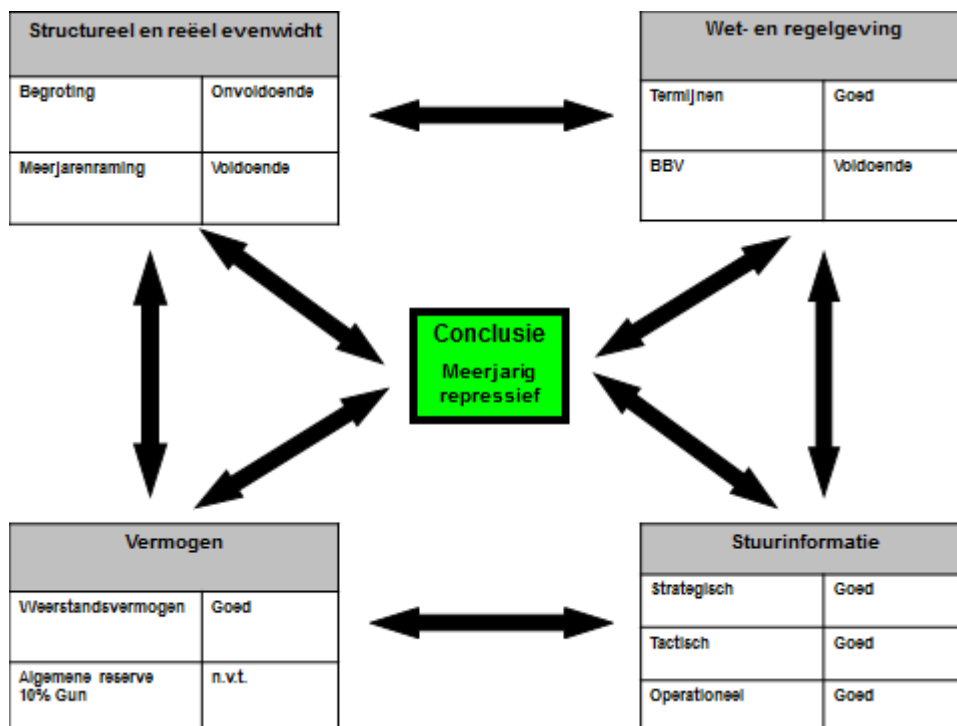
Beheerplannen/nota's

Voor een goed inzicht in de financiële positie zijn actuele beheerplannen onmisbaar. Hierbij gaan wij ervan uit dat de raad tenminste een keer in de vier jaar (raadsperiode) de kaders kan stellen en zich kan uitspreken over het kwaliteitsniveau. De nieuwe nota wegbeheer wordt volgens planning medio het derde kwartaal van dit jaar aan de raad voorgelegd ter vaststelling. We vragen bij kapitaalgoederen aandacht voor het kwaliteitsniveau en voor achterstallig onderhoud. Ook als er geen sprake is van achterstallig onderhoud is dit relevante informatie om te vermelden. Nadat de nieuwe nota wegbeheer door de raad is vastgesteld wordt inzichtelijk of met het beschikbare budget kan worden volstaan of dat extra middelen nodig zijn. Ook het op een transparante manier vertalen van de budgettaire consequenties in de begroting en meerjarenraming is van belang.

In de volgende paragraaf 2.3 Samenvatting wordt ingegaan op de zogenaamde scorecard en de belangrijkste resultaten en aandachtspunten voor de vier aandachtsgebieden. In hoofdstuk 3 en 4 zijn per onderwerp aanbevelingen geformuleerd. Wij adviseren de gemeente deze punten op te pakken, omdat zij een verdere versterking van de financiële positie en de financiële functie kunnen betekenen.

2.3. Samenvatting

In paragraaf 5.3 Werkwijze zijn de belangrijkste aandachtsgebieden van ons onderzoek benoemd. Wij hebben dit verder geconcretiseerd door aan deze aandachtsgebieden kritische indicatoren te koppelen. Dit heeft geleid tot de volgende scorecard van de gemeente Echt-Susteren.



Toelichting op deze scorecard

Het middenvlak is groen: het resultaat van een afweging tussen de vier aandachtsgebieden, waarbij het zwaartepunt op de financiële positie ligt. Met deze kleur wordt, net als bij een verkeerslicht, een duidelijk signaal afgegeven. Groen in de situatie van Echt-Susteren betekent, dat wij de financiële positie en financiële functie van de gemeente als voldoende tot goed² beoordelen en dat er geen blokkades zijn voor meerjarig repressief toezicht. Wel zijn belangrijke aandachtspunten in dit rapport opgenomen. De belangrijkste aandachtspunten zijn in dit hoofdstuk vermeld. Overige aanbevelingen zijn in de afzonderlijke hoofdstukken 3 en 4 opgenomen.

² Scores van indicatoren variëren van slecht, onvoldoende, voldoende, goed.

Andere kleurmogelijkheden zijn:

- Oranje: de gemeente krijgt meerjarig repressief toezicht, waarbij randvoorwaarden zijn geformuleerd om deze meerjarige toezichtvorm te behouden;
- Rood: de gemeente krijgt geen meerjarig repressief toezicht.

Belangrijkste resultaten en aandachtspunten bij de vier aandachtsgebieden

Begroting en meerjarenraming

Echt-Susteren presenteert een sluitende programmabegroting 2017 met een structureel evenwicht. Hierbij is het resultaat voor 2017 tot en met 2020 nihil. Uitgangspunt van Echt-Susteren is dat structurele lasten gedekt worden door structurele baten. Wij constateren echter dat dit voor de begroting 2017 niet geldt. In de aanloop naar de begroting 2017 is bij de Kadernota 2017 besloten het jaar 2017 sluitend te maken met onder andere een onttrekking aan de algemene reserve van afgerond € 503.000. Dit is een incidentele baat die wij negatief corrigeren op het saldo. Ook is de ruimte voor nieuw beleid teruggebracht voor 2017 tot en met 2019 met respectievelijk € 391.000, € 287.000 en € 402.000. In de begroting 2017 en meerjarenraming 2018-2020 is rekening gehouden met een stijging van de opbrengst Onroerende Zaakbelasting met 2,25%. Voor onvoorziene uitgaven is voor alle jaren een bedrag opgenomen van € 103.500. Bij de algemene uitkering is ervoor gekozen prudent te ramen. Voor de begroting 2017 is uitgegaan van de zogenaamde septembercirculaire 2016. Voor de meerjarenraming is de meicirculaire 2016 aangehouden. Algehele bijstelling naar aanleiding van de septembercirculaire 2016 vindt plaats na ontvangst van de meicirculaire 2017. In de begroting 2017 en meerjarenraming zijn geen taakstellende ombuigingen meer opgenomen. De taakstellingen uit voorgaande jaren zijn gerealiseerd.

In de begroting wordt nog steeds uitgegaan van het uitvoeren van de Participatiewet, de Jeugdzorg en AWBZ-taken binnen de door het Rijk hiervoor beschikbaar gestelde deelfondsen. Hierbij heeft de gemeente aangegeven dat hier mogelijk risico's mee gepaard gaan. Voor het sociaal domein heeft Echt-Susteren bestemmingsreserves beschikbaar van in totaal afgerond € 5.065.000 (concept jaarrekening 2016). Gelet op de bedragen die er in het sociaal domein omgaan, is er alle reden om de uitvoering voortdurend en nauwgezet in de gaten te houden. Een strakke monitoring is dan ook van belang.

De door ons berekende saldi voor 2017 tot en met 2020 wijken af van de door de gemeente berekende saldi. Onze correcties hebben betrekking op de incidentele baten en lasten en op de onttrekking aan de algemene reserve voor 2017 voor het sluitend maken van de begroting. De inzet van de algemene reserve is door ons gecorrigeerd omdat structurele lasten niet mogen worden gedekt door incidentele baten. De onttrekking aan de algemene reserve moet deel uitmaken van het overzicht van incidentele baten. Ook hebben voor 2017 en de meerjarenraming correcties plaatsgevonden voor de verwachte dividenduitkeringen van de Bank Nederlandse Gemeenten en van Enexis Holding N.V. Echt-Susteren is voor het dividend van hogere bedragen uitgegaan, dan door ons geadviseerd in onze jaarlijkse begrotingsbrief. Incidentele baten worden door ons negatief op de begrotingsruimte gecorrigeerd en hier kunnen consequenties uit voortvloeien voor de vorm van toezicht.

Voor een goed inzicht in de financiële positie is het noodzakelijk dat de beheerplannen actueel zijn. Een actueel plan is niet ouder dan vier jaar. De gemeente heeft aangegeven dat de nota wegbeheer is geactualiseerd en medio het derde kwartaal van dit jaar aan de raad wordt voorgelegd ter vaststelling. Bij kapitaalgoederen moet ook worden ingegaan op het kwaliteitsniveau en op achterstallig onderhoud.

Deze informatie moet niet alleen in de betreffende paragraaf in de begroting worden opgenomen maar

ook in de beheerplannen en de besluitvorming hierover. Aanvullend is vermeld dat het kwaliteitsniveau voor alle wegen basisniveau is en het achterstallig onderhoud de afgelopen jaren is weggewerkt. Ook als er geen sprake is van achterstallig onderhoud is dit relevante informatie om te vermelden. Nadat de nieuwe nota wegbeheer door de raad is vastgesteld, wordt inzichtelijk of met het beschikbare budget kan worden volstaan of dat extra middelen nodig zijn.

Vermogen

De nota reserves en voorzieningen is actueel en is in november 2015 door de raad vastgesteld. Deze nota wordt elke twee jaar geactualiseerd en aan de raad voorgelegd voor vaststelling. De nota is uitvoerig waarbij ook uitgebreid is ingegaan op de stille reserves. Echt-Susteren streeft naar zo weinig mogelijk reserves en voorzieningen. Zonder onderbouwing is er geen bestaansrecht voor reserves en voorzieningen. Voor elke reserve en voorziening is een format opgenomen waaruit onder andere de doelstelling, het benodigd volume, de dotatie en aangegane verplichtingen blijken. Een plafond moet voorkomen dat toevoegingen plaatsvinden die nooit aangewend zullen worden. Behalve het elke twee jaar consequent actualiseren van de nota vindt ook elk jaar een tussentijdse actualisering plaats. Hierbij wordt ook besloten tot bijvoorbeeld afroaming, overheveling en opheffing. De consequenties van deze besluitvorming zijn weergegeven, maar niet per reserve en voorzieningen voor het begrotingsjaar en de afzonderlijke jaren van de meerjarenraming. De staat van reserves en voorzieningen 2017-2020 bij de programmabegroting sluit hier niet bij aan. De gemeente heeft toegelicht dat voor beide documenten andere uitgangspunten gelden en dat deze ook met andere doelstellingen worden opgesteld. Wij vinden het ook voor de raad van belang, dat de consequenties van de besluitvorming transparant worden weergegeven. Temeer omdat de vaststelling van de begroting in dezelfde raadsvergadering heeft plaatsgevonden dan het instemmen met de tussentijdse actualisering. De staat van reserves en voorzieningen 2017-2020 die het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) voorschrijft is niet up-to-date. In de begroting is ingegaan op de wijzigingen van het BBV, maar niet wat dit specifiek betekent voor bijvoorbeeld bespaarde rente en de toerekening van rente aan taakvelden. Wij vragen bijzondere aandacht voor de notitie rente van de commissie BBV. Ook merken we op dat noch in de nota reserves en voorzieningen noch in de begroting inhoudelijk is ingegaan op de gewenste/noodzakelijke hoogte van de algemene reserve. Wij achten de vermogenspositie en de ontwikkeling ervan op basis van de nu bekende risico's voldoende robuust. Echt-Susteren geeft zelf aan over een solide vermogenspositie te beschikken.

Wet- en regelgeving

Echt-Susteren voldoet voor wat betreft de termijnen voor de begroting 2017 en de jaarrekening 2015 aan de wetgeving. De gemeente past het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) in voldoende mate toe. Gelet op de wijzigingen van het BBV zijn op onderdelen verbeteringen nodig zodat meer aan de voorschriften wordt voldaan.

De informatiewaarde kan op een aantal plaatsen worden vergroot.

Bijzondere aandacht is nodig ten aanzien van het onderhoud van kapitaalgoederen. In hoofdstuk 4 zijn hiervoor bij de afzonderlijke paragrafen aanbevelingen opgenomen. Echt-Susteren voert diverse onderzoeken uit, die naar hun aard en/of inhoud gelabeld kunnen worden als onderzoeken in het kader

van de verordening 213a. De rekenkamercommissie van Echt-Susteren voert regelmatig onderzoeken uit.

Stuurinformatie

De informatie voor de raad om te sturen op strategisch, tactisch en operationeel niveau is gemiddeld goed. Echt-Susteren beschikt hiermee over belangrijke instrumenten om financieel in control te zijn. De strategische stuurinformatie kan verder verbeterd worden door explicieter in te gaan op relevante interne en externe ontwikkelingen, maar ook door meer terug en vooruit te kijken en aan te geven of dit effect heeft op het huidige beleid. Het meer voldoen aan de eisen van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten, betekent een verbetering op tactisch niveau. Op operationeel niveau kan de stuurinformatie verbeterd worden door op een transparante manier in (de paragrafen van) de begroting meer inzicht te geven in (meerjarige) cijfermatige informatie aangevuld met een toelichting.

3. Aandachtsgebieden

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

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

Leeswijzer tabellen:

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

Financiële aspecten

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

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

Stuurinformatie

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

Algemeen oordeel

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

Ontwikkeling

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

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

3.1. Analyse begroting en meerjarenraming

| Onderzoek | Begroting | Meerjarenraming | Strategisch | Tactisch | Operationeel | Algemeen oordeel | Ontwikkeling |
|------------------------------|-----------|-----------------|-------------|----------|--------------|------------------|--------------|
| Begroting en meerjarenraming | ☹ | ☹ | Goed | Goed | Voldoende | ☹ | ➔ |

Conclusie

Echt-Susteren presenteert een sluitende programmabegroting 2017 met een structureel evenwicht. Hierbij is het resultaat voor 2017 tot en met 2020 nihil. Uitgangspunt van Echt-Susteren is dat structurele lasten gedekt worden door structurele baten. Wij constateren echter dat dit voor de begroting 2017 niet geldt. In de aanloop naar de begroting 2017 is bij de Kadernota 2017 besloten het jaar 2017 sluitend te maken met onder andere een onttrekking aan de algemene reserve van afgerond € 503.000. Dit is een incidentele baat die wij negatief corrigeren op het saldo. Ook is de ruimte voor nieuw beleid teruggebracht voor 2017 tot en met 2019 met respectievelijk € 391.000, € 287.000 en € 402.000. In de begroting 2017 en meerjarenraming 2018-2020 is rekening gehouden met een stijging van de opbrengst Onroerende Zaakbelasting met 2,25%. Voor onvoorziene uitgaven is voor alle jaren een bedrag opgenomen van € 103.500. Bij de algemene uitkering is ervoor gekozen prudent te ramen. Voor de begroting 2017 is uitgegaan van de zogenaamde septembercirculaire 2016. Voor de meerjarenraming is de meicirculaire 2016 aangehouden. Algehele bijstelling naar aanleiding van de septembercirculaire 2016 vindt plaats na ontvangst van de meicirculaire 2017. In de begroting 2017 en meerjarenraming zijn geen taakstellende ombuigingen meer opgenomen. De taakstellingen uit voorgaande jaren zijn gerealiseerd.

In de begroting wordt nog steeds uitgegaan van het uitvoeren van de Participatiewet, de Jeugdzorg en AWBZ-taken binnen de door het Rijk hiervoor beschikbaar gestelde deelfondsen. Hierbij heeft de gemeente aangegeven dat hier mogelijk risico's mee gepaard gaan. Voor het sociaal domein heeft Echt-Susteren bestemmingsreserves beschikbaar van afgerond € 5.065.000 (concept jaarrekening 2016) in totaal.

De door ons berekende saldi voor 2017 tot en met 2020 wijken af van de door de gemeente berekende saldi. Onze correcties hebben betrekking op de incidentele baten en lasten en op de onttrekking aan de algemene reserve voor 2017 voor het sluitend maken van de begroting. De inzet van de algemene reserve is door ons gecorrigeerd omdat structurele lasten niet mogen worden gedekt door incidentele baten. De onttrekking aan de algemene reserve moet deel uitmaken van het overzicht van incidentele baten. In de begroting 2017 is deze onttrekking niet opgenomen in het overzicht. Ook hebben voor 2017 en de meerjarenraming correcties plaatsgevonden voor de verwachte dividenduitkeringen van de Bank Nederlandse Gemeenten en van Enexis Holding N.V. Echt-Susteren is voor het dividend van hogere bedragen uitgegaan, dan door ons geadviseerd in onze jaarlijkse begrotingsbrief. Incidentele baten worden door ons negatief op de begrotingsruimte gecorrigeerd en hier kunnen consequenties uit voortvloeien voor de vorm van toezicht.

Voor een goed inzicht in de financiële positie is het noodzakelijk dat de beheerplannen actueel zijn. Een

actueel plan is niet ouder dan vier jaar. De gemeente heeft aangegeven dat de nota wegbeheer is geactualiseerd en medio het derde kwartaal van dit jaar aan de raad wordt voorgelegd ter vaststelling. Bij kapitaalgoederen moet worden ingegaan op het kwaliteitsniveau en op achterstallig onderhoud. Deze informatie moet niet alleen in de betreffende paragraaf in de begroting worden opgenomen maar ook in de beheerplannen en de besluitvorming hierover. Aanvullend is vermeld dat het kwaliteitsniveau voor alle wegen basisniveau is en het achterstallig onderhoud de afgelopen jaren is weggewerkt. Ook als er geen sprake is van achterstallig onderhoud is dit relevante informatie om te vermelden. Nadat de nieuwe nota wegbeheer door de raad is vastgesteld wordt inzichtelijk of met het beschikbare budget kan worden volstaan of dat extra middelen nodig zijn.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- zorg ervoor dat structurele lasten zijn gedekt met structurele baten;
- laat de raad de nieuwe nota wegbeheer 2017-2021 vaststellen. Geef de consequenties transparant weer, ga in op achterstallig onderhoud ook als hier geen sprake van is en neem de benodigde budgetten op in de begroting en meerjarenraming;
- geef in de begroting ook aan welke lasten financieel (meerjarig) zijn vertaald, en of sprake is van achterstallig onderhoud en hoe hiermee wordt omgegaan. Vermeld ook de gekozen kwaliteitsniveaus en geef aan als van de plannen wordt afgeweken.

Waarom onderzoek naar de begroting en meerjarenraming?

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

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

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

Onderzoek en bevindingen

In het Akkoord over het collegeprogramma 2014-2018 (in dit rapport hierna coalitieakkoord genoemd), is de financiële positie destijds als relatief goed gekwalificeerd. Gelet op de decentralisaties in het sociaal domein is het vinden van een goede balans tussen verantwoorde zorg en ondersteuning enerzijds en een gezond financieel beleid anderzijds, als grootste uitdaging genoemd. Bij de decentralisaties is het uitgangspunt dat deze in beginsel gefinancierd worden uit de door het Rijk ter beschikking gestelde budgetten. Hierbij zijn andere creatieve oplossingen nodig die de gemeente vooral ziet in lokale initiatieven vanuit de samenleving. Opgemerkt is dat het binnen deze ontwikkeling niet past om te korten

op het vrijwilligerswerk en de verenigingen. Deze vormen namelijk het fundament van de 24 kernen van de gemeente. In het coalitieakkoord is opgemerkt dat, gelet op de taakstellingen die van rijkswege worden opgelegd, Echt-Susteren de komende jaren niet ontkomt aan verdere bezuinigingen c.q. ombuigingen. Dit zal nodig zijn om het gezond financieel beleid dat tot dusver is gevoerd te kunnen blijven uitvoeren. Naast de begroting 2014-2018 die onderschreven is en als basis dient voor het te voeren beleid, zijn nog aanvullende uitgangspunten voor het financieel beleid afgesproken. Deze hebben onder andere betrekking op de algemene lastendruk, de onroerendezaakbelasting, de rioolheffing, de lasten die samenhangen met de uitvoering van de drie decentralisaties en de algemene reserves als onderdeel van het weerstandsvermogen. Ook is hierbij ingegaan op het Meerjaren Investerings Programma (MIP), het (meer) toeschrijven van uren aan projecten en investeringen, keuzes maken door het schrappen of versoberen van activiteiten en het harmoniseren van beleid met buurgemeenten. Als algemeen uitgangspunt is aangegeven dat bij voorbaat niet wordt bezuinigd op de taakvelden subsidies, cultuur, muziek, veiligheid, onderwijs, sport en beheer openbare ruimte.

Op basis van de genoemde uitgangspunten heeft de gemeente zich tot doel gesteld een bezuinigingsoperatie door te voeren die resulteert in een sluitende meerjarenbegroting. Ook rapporteert het college nieuw beleid niet via de beleid- en budgetcyclus aan de raad, maar via aparte raadsvoorstellen met bijbehorende begrotingswijzigingen.

Kadernota 2017

De kadernota 2017 bevat de kaders voor de nog op te stellen ontwerpbegroting 2017. Het document bevat keuzes met betrekking tot bestaand en nieuw beleid en bijbehorende baten en lasten. De raad heeft de kadernota 2017 en het meerjarig perspectief 2018-2020 sluitend vastgesteld.

De 1^e bestuursrapportage 2016 en alle overige ontwikkelingen zijn in deze kadernota verwerkt, maar de meicirculaire nog niet. Er zijn meerjarige tekorten berekend. Voor 2017 is een saldo berekend van afgerond -/- € 895.000. Dit tekort loopt af naar een saldo van afgerond -/- € 181.000 in 2020.

In de kadernota heeft de gemeente voor de tekorten ook dekking aangegeven. Zo is voor 2017 een onttrekking aan de algemene reserve/rekeningsaldo 2015 opgenomen van afgerond € 503.000. De ruimte voor nieuw beleid is voor 2017 tot en met 2019 teruggebracht met respectievelijk, € 391.000, € 287.000 en € 402.000. In 2020 is het nieuw beleid verhoogd met € 79.000. Ook vindt een voorgenomen terugstorting in de reserve vermindering kapitaallasten niet plaats in 2018 en 2020. Hier staat een extra storting in 2019 tegenover van € 201.241 in genoemde reserve.

Programmabegroting 2017

De programmabegroting 2017 is opgesteld waarbij rekening is gehouden met de door de raad vastgestelde 1^e bestuursrapportage 2016 en de Kadernota 2017.

In de Financiële begroting 2017 in 1 oogopslag, die onderdeel uitmaakt van de programmabegroting, is opgemerkt dat de begroting sluitend is en een structureel evenwicht heeft.

In de begroting wordt nog steeds uitgegaan van het uitvoeren van de Participatiewet, de Jeugdzorg en AWBZ-taken binnen de door het Rijk hiervoor beschikbaar gestelde deelfondsen. Hierbij is aangegeven dat hier mogelijk risico's mee gepaard gaan. De bedrijfsvoeringstaken op het gebied van personeel, financiën, informatisering / automatisering en documentaire informatievoorziening gaan per 1 juli 2017 over naar de nieuw te vormen afdeling bedrijfsvoering van het servicecentrum MER. De budgetten die hiermee gepaard gaan maken deel uit van de begroting 2017 en hiervoor is een begrotingswijziging

nodig. Aanvullend heeft de gemeente opgemerkt dat behandeling van de begrotingswijziging gepland staat voor de raadsvergadering van 1 juni 2017.

Bij de Algemene dekkingsmiddelen is ingegaan op het voeren van een gezond financieel beleid, waarbij financiële risico's worden vermeden en structurele uitgaven worden gedekt met structurele inkomsten. Hierbij is ook aangegeven dat een integrale afweging moet plaatsvinden tussen beschikbare middelen en gewenste bestedingen, waarbij het belastingniveau op een gemiddeld niveau blijft. Opgemerkt is dat de financiële ontwikkelingen beheersbaar moeten blijven, waarbij de raad in positie moet worden gebracht tijdig en integrale keuzes te maken tussen de politieke wensen en de beschikbare middelen. Begrotings- en budgetdiscipline is volgens de gemeente noodzakelijk voor het uitvoeren van de keuzes van de raad. Voor onvoorziene situaties geeft Echt-Susteren aan te zorgen voor een solide reservepositie en een structurele buffer voor onvoorziene lasten. Voor onvoorziene uitgaven is in de begroting voor alle jaren een bedrag opgenomen van € 103.500. Bij de algemene uitkering kiest de gemeente ervoor prudent te ramen. Voor de begroting 2017 is uitgegaan van de zogenaamde septembercirculaire 2016. Voor de meerjarenraming is de meicirculaire 2016 aangehouden. Hierbij merken wij op dat de gehanteerde werkwijze in de begroting moet zijn toegelicht. Een algehele bijstelling naar aanleiding van de septembercirculaire 2016 vindt in Echt-Susteren plaats na ontvangst van de meicirculaire 2017.

Door taakstellingen die het Rijk oplegt aan de gemeenten verwacht Echt-Susteren de komende jaren verder te moeten bezuinigen c.q. om te buigen, om het gezonde financieel beleid te kunnen blijven uitvoeren. Alleen als de lastenverhoging voor de inwoners reëel blijft, is verhoging van de algemene lastendruk voor de gemeente aanvaardbaar. In de begroting 2017 en meerjarenraming 2018-2020 is rekening gehouden met een stijging van de opbrengst Onroerende Zaakbelasting met 2,25%.

In 2013 is de Gemeentewet gewijzigd waarbij de raad is opgelegd een begroting vast te stellen die een structureel en reëel evenwicht heeft. De raad kan daarvan afwijken als het aannemelijk is dat dit evenwicht in de periode van de meerjarenraming zal worden bereikt.

Als toezichthouder zijn wij verplicht om de begrotingen van de gemeenten te beoordelen op het structureel en reëel saldo. En net als de raad moeten wij kijken of de meerjarenraming een structureel en reëel evenwicht laat zien, als de begroting dat niet heeft.

Het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) schrijft niet voor dat de begroting en meerjarenraming ook het structurele en reële saldo presenteren. Maar gelet op de opdracht aan de raad in de Gemeentewet, vinden wij het niet meer dan logisch dat elke begroting en meerjarenraming ook deze saldi laten zien.

In uw begroting en meerjarenraming komen de structurele en reële saldi nog niet voor. In onze (jaarlijkse) begrotingsbrief met aandachtspunten voor de begroting dringen wij aan op presentatie van structurele en reële saldi in de begroting en meerjarenraming. In onze actuele brief van 21 maart 2017 met aandachtspunten voor de begroting 2018 hebben wij een recapitulatie meegestuurd met het verzoek het betreffende overzicht op te nemen voor het begrotingsevenwicht voor de jaren 2018-2021.

Echt-Susteren heeft aangegeven dat de begroting sluitend is en structureel evenwicht kent. Zoals aangegeven moeten wij kijken naar het structureel en reëel saldo voor het begrotingsjaar en voor de meerjarenraming. Dit is het evenwicht waarbij ten minste alle structurele lasten worden gedekt door structurele baten. Incidentele lasten kunnen worden gedekt door incidentele baten waaronder onttrekkingen aan de algemene reserve.

Met het criterium reëel evenwicht beoordelen wij ook de kwaliteit van de begroting en meerjarenraming. Dit houdt in dat gekeken wordt naar het realiteitsgehalte en de volledigheid van de geraamde baten en

lasten. Bij de beoordeling van de realiteit en de volledigheid van de ramingen zijn in beginsel ook alle risico's die het structurele evenwicht in gevaar kunnen brengen relevant. Of de ramingen reëel zijn, toetsen wij onder meer aan de inhoud van de paragrafen en de uiteenzetting van de financiële positie. Op basis van deze beoordeling kunnen wij voor de bepaling van het structureel en reëel evenwicht het door de gemeente geraamde en gepresenteerde resultaat, zowel voor de begroting als voor de meerjarenraming, corrigeren. Onze correctie levert het volgende beeld op.

Tabel 3.1.1 Gezuiverde saldi begroting en meerjarenraming 2017-2020 (bedragen * € 1.000)

| Saldo | B2017 | B2018 | B2019 | B2020 |
|--|--------|--------|--------|--------|
| Formeel begrotingssaldo volgens de gemeente | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Structureel en reëel evenwicht voor het begrotingsjaar | - 589 | n.v.t. | n.v.t. | n.v.t. |
| Structureel en reëel evenwicht voor de meerjarenraming | n.v.t. | - 36 | - 36 | - 36 |

Uit de tabel blijkt, dat Echt-Susteren alle jaren sluitend presenteert, met formele saldi van € 0. Het jaar 2017 is echter bij de Kadernota 2017 sluitend gemaakt met onder andere de inzet van incidentele middelen. Wij hebben het evenwicht berekend, door allereerst uit de formele saldi, de incidentele lasten en baten te halen. Het weglaten van de incidentele lasten verhoogt het saldo en het weglaten van de incidentele baten verlaagt het saldo. Hiermee wordt het structurele saldo berekend (structurele baten -/- structurele lasten). Voor het bepalen van het reële saldo moeten de structurele lasten en baten volledig, actueel en op realistische uitgangspunten zijn gebaseerd. Verder is het van belang of de gemeente de uitgangspunten heeft gehanteerd die wij als provincie hebben geformuleerd. In tabel 3.1.2 zijn de afzonderlijke stappen voor 2017-2020 gepresenteerd.

Tabel 3.1.2 Van formeel naar structureel en reëel saldo 2017-2020 (bedragen * € 1.000)

| Saldo | B2017 | B2018 | B2019 | B2020 |
|---|-------|-------|-------|-------|
| Formeel begrotingssaldo volgens de gemeente | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Correctie incidentele lasten + | 931 | 154 | 169 | 154 |
| Correctie incidentele baten -/- | 1.520 | 190 | 205 | 190 |
| Structureel en reëel saldo | - 589 | - 36 | - 36 | - 36 |

De door ons berekende saldi voor 2017 tot en met 2020 wijken af van de door de gemeente berekende saldi. Onze correcties hebben betrekking op de incidentele baten en lasten en op de onttrekking aan de algemene reserve voor 2017 van afgerond € 503.000 voor het sluitend maken van de begroting. Deze onttrekking maakt geen deel uit van het overzicht van incidentele baten en lasten van de gemeente 2017. Ook hebben voor 2017 en de meerjarenraming correcties plaatsgevonden voor de verwachte dividend-uitkeringen van de Bank Nederlandse Gemeenten en van Enexis Holding N.V. Echt-Susteren is van hogere bedragen uitgegaan dan door ons aangegeven. In onze (jaarlijkse) begrotingsbrief van 15 maart 2016 met aandachtspunten voor de begroting 2017, is hierop ingegaan. De gemeente raamt voor alle jaren onderuitputting kapitaallasten. Aanvullend heeft de gemeente opgemerkt dat elk jaar wordt gekeken of dit bedrag gerealiseerd wordt en indien nodig vindt bij de 2^o bestuursrapportage een bijstelling plaats. Wij merken op dat indien de ervaring leert dat investeringen grotendeels of geheel worden uitgevoerd, de post onderuitputting kapitaallasten moet worden bijgesteld. Vanuit het oogpunt van reëel ramen moet de gemeente onderuitputting bij het opstellen van de begroting beoordelen. Dit betekent dat het wederom opnemen van onderuitputting, zeker als geen sprake (meer) is

van temporisatie van investeringen mogelijk niet realistisch moet worden geacht. Hiervoor vragen wij nadrukkelijk uw aandacht. Uiteindelijk resulteren onze correcties in een saldo voor 2017 van -/- € 589.000. Ook de meerjarenraming laat voor alle jaren saldi zien van -/- € 36.000. Bij de beoordeling van het structureel en reëel evenwicht houden wij rekening met de omvang van de tekorten.

Hieronder staan we stil bij een aantal onderwerpen die de begroting en meerjarenraming kunnen beïnvloeden.

Onderhoud kapitaalgoederen

Bij het onderhoud van kapitaalgoederen wordt kritisch gekeken naar de beheerplannen, achterstallig onderhoud en de toereikendheid van budgetten in relatie tot kaderstelling. Immers de gekozen kwaliteitsniveaus moeten gehaald worden. Dit moeten niveaus zijn waarbij geen kapitaalvernietiging optreedt. De paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen moet de belangrijkste informatie bevatten ten minste voor wegen, riolering, water, groen en gebouwen.

Wij vragen aandacht voor het actueel houden van de beheerplannen. Een actueel plan is niet ouder dan vier jaar. De gemeente heeft aangegeven dat de nota wegbeheer is geactualiseerd en medio het derde kwartaal van dit jaar aan de raad wordt voorgelegd ter vaststelling.

Wij constateren dat bij de kapitaalgoederen onvoldoende wordt ingegaan op achterstallig onderhoud en wij vragen hier nadrukkelijk aandacht voor. Aandacht voor achterstallig onderhoud is van belang niet alleen in de betreffende paragraaf maar ook bij de beheerplannen en de besluitvorming hierover.

Bij het beleidsplan openbare verlichting is niet ingegaan op achterstallig onderhoud en bij het uitvoeringsplan civieltechnische kunstwerken is het achterstallig onderhoud niet gekwantificeerd. In de paragraaf is bij wegen geen informatie gegeven over achterstallig onderhoud en ook is niet ingegaan op het kwaliteitsniveau. De gemeente heeft in het coalitieakkoord aangegeven binnen de financiële mogelijkheden te kijken of de onderhoudsniveaus van wegen en groen die (zeer) laag zijn kunnen worden aangepast. De laatste jaren zijn incidentele middelen ingezet voor het achterstallig onderhoud. Aanvullend heeft de gemeente medegedeeld dat in de nieuwe nota wegbeheer 2017-2021 die in het derde kwartaal van dit jaar aan de raad wordt voorgelegd voor vaststelling, het kwaliteitsniveau voor alle wegen basisniveau is. Ook is het achterstallig onderhoud de afgelopen jaren weggewerkt. Wat de investeringen voor wegen en riolering betreft, is vermeld dat wordt vastgehouden aan het MIP. Ook als er geen sprake is van achterstallig onderhoud is dit relevante informatie om te vermelden. Dit geldt tevens als van plannen wordt afgeweken. Nadat de nieuwe nota wegbeheer door de raad is vastgesteld wordt inzichtelijk of met het beschikbare budget kan worden volstaan of dat extra middelen nodig zijn.

Bezuinigingen

In de programmabegroting 2017 is geen informatie opgenomen over taakstellende ombuigingen. De gemeente heeft medegedeeld dat er geen taakstellingen meer zijn opgenomen.

In de aanloop naar de begroting 2016 is een bezuinigingsoperatie doorgevoerd waarbij ook een buffer is gevormd van € 733.135. Deze buffer is beschikbaar als ruimte voor nieuw beleid om in 2016 niet opnieuw te moeten bezuinigen. In de begroting 2016 zijn nog te realiseren taakstellingen voor 2016 tot en met 2019 opgenomen van respectievelijk € 400.000, € 200.000, € 300.000 en € 300.000. Deze taakstellingen zijn allemaal gerealiseerd.

Wij adviseren om in de begroting een integraal beeld op te nemen van de bezuinigingsmaatregelen, taakstellingen en stelposten. Op deze wijze ontstaat een totaal beeld van de gerealiseerde

bezuinigingsmaatregelen. Dit geldt ook voor stelposten (inschattingen of al vrij gemaakte begrotingsruimte). Hierdoor wordt het inzicht in de financiële positie verbeterd. Wij vragen hier uw bijzondere aandacht voor omdat de maatregelen die bij de Kadernota 2017 zijn genomen, zijn doorvertaald in de programmabegroting 2017 en meerjarenraming zonder hier inhoudelijk op in te gegaan. Er is geen toelichting opgenomen over de onttrekking aan de algemene reserve en het opnemen van een stelpost onderuitputting waarmee de begroting en meerjarenraming sluitend is gemaakt. In ons Gemeenschappelijk Toezichtkader "kwestie van evenwicht" is er een mogelijkheid geboden om met inzet van de algemene reserve de begroting structureel in evenwicht te brengen. Dit kan alleen als de gemeente een goed werkend systeem van risicomanagement heeft dat ook geïmplementeerd is in de organisatie. En verder moet de gemeente aantonen welk deel van de algemene reserve niet nodig is om de risico's af te dekken. Alleen dat gedeelte dat de gemeente niet nodig heeft voor het afdekken van de risico's kan gebruikt worden voor het afdekken van een eventuele tekort/tekorten. Een afzonderlijk raadsbesluit waarin de werkwijze is toegelicht is hierbij voor de transparantie wel gewenst. Wij merken op dat noch bij de vaststelling van de Kadernota 2017 noch bij de vaststelling van de programmabegroting 2017 is ingegaan op de werkwijze c.q. de onttrekking aan de algemene reserve voor het sluitend maken van de jaarschijf 2017.

Decentralisaties sociaal domein

De drie decentralisaties in het sociaal domein vragen ook in 2017 nog alle aandacht van de gemeenten. De ervaring groeit, maar het sociaal domein heeft tegelijkertijd nog met veel ontwikkelingen, veranderingen en onzekerheden te maken. Te denken valt aan het transformatiebeleid van de gemeenten, de vragen, mogelijkheden en behoeften bij de inwoners en de financiële kaders. De ervaring maakt het gemeenten beter mogelijk realistische ramingen van de lasten te maken. We zien dat daardoor bij een flink aantal gemeenten de ramingen van lasten en baten niet meer tot een budgettaire neutrale uitkomst leiden. En dat is wel nog steeds een uitgangspunt dat de gemeenten hanteren. Om het uitgangspunt van een budgettaire neutrale uitvoering van het sociaal domein in stand te houden zien we dat gemeenten voor twee oplossingen kiezen. Ten eerste ramen ze een taakstelling voor het sociaal domein, waarin is vastgelegd met welk bedrag de lasten van de uitvoering van het sociaal domein omlaag moeten. Ten tweede en vaak tegelijkertijd wordt, voor zover aanwezig, rekening gehouden met inzet van een bedrag uit de domein als de taakstelling niet (volledig) wordt gehaald. We zien dus dat behoud van budgettaire neutraliteit nu vertaald wordt naar taakstellingen, die de transformatie als besparing moet gaan opleveren. Inhoudelijk een zware opgave die ook een strakke monitoring vereist. Voor 2015 was zowel bij de Wmo nieuwe taken als bij de Jeugdwet sprake van overschotten. Tussen de Midden-Limburgse gemeenten was bij de Jeugdwet sprake van verevening. Bij de Participatiewet was sprake van een tekort dat met eigen middelen is aangevuld. Het resultaat voor het sociaal domein 2016 bedraagt afgerond € 2.380.000 en is toegevoegd aan de reserves voor het sociaal domein.

De meeste gemeenten en ook Echt-Susteren hebben een of meerdere reserves voor het sociaal domein, waarmee voor een bepaalde periode tekorten kunnen worden gedekt. Het totaal aan reserves dat beschikbaar is voor de decentralisaties bedraagt afgerond € 5.065.000 (concept jaarrekening 2016). Afhankelijk van de resultaten van de transformatie zal een beroep moeten worden gedaan op de reserves. Als deze reserves uitgeput raken en er nog steeds tekorten bij het sociaal domein zijn, zullen alternatieve, en op termijn zeker structurele dekkingsmaatregelen noodzakelijk zijn. Gelet op de bedragen die er in het sociaal domein omgaan, is er alle reden om de uitvoering van het sociaal domein voortdurend en nauwgezet in de gaten te houden. Een strakke monitoring is dan ook van belang.

Naast de financiële gevolgen is het nuttig om te bekijken of er indicaties of signalen zijn die het financiële beeld van de gemeente verder kunnen verstoren. Met andere woorden: is er sprake van reële ramingen en/of zijn er bijzondere risico's? Hierbij is gebruik gemaakt van de beleidsonderwerpen, die in de verplichte paragrafen aan de orde komen. Deze analyse is terug te vinden in hoofdstuk 4. De financiële effecten zijn in de volgende tabel 3.1.3 met behulp van symbolen nader gespecificeerd.

Tabel 3.1.3 Financiële effecten uit de paragrafen

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

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

Uit de tabel blijkt dat in de paragrafen geen opvallende bijzonderheden zijn die het beeld van de financiële positie sterk kunnen beïnvloeden. Indien sprake is van een probleem of risico dat financieel niet goed is opgenomen in de begroting en of meerjarenraming, wordt dit aangegeven met een somber kijkend gezichtje. De neutrale gezichtjes geven aan dat het actueel (meerjarig) financieel inzicht ontbreekt c.q. dit inzicht onvoldoende transparant is. Voor meer informatie over de paragrafen verwijzen wij naar hoofdstuk 4 'Financieel beleid en beheer' van dit rapport.

Jaarrekeningresultaten

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

Tabel 3.1.4 Terugblik jaarrekeningresultaten 2012-2016 (bedragen * € 1.000)

| Jaar | R2012 | R2013 | R2014 | R2015 | R2016* |
|-----------------------|-------|-------|-------|-------|--------|
| Jaarrekeningresultaat | 29 | 2.137 | 1.273 | 1.728 | 1.525 |

* conceptcijfer

De saldi zijn het gevolg van een aantal ontwikkelingen zoals bijvoorbeeld bijstelling van beleid, maar ook door incidentele effecten. Bijvoorbeeld hogere opbrengst bouwleges of vertraging bij plannen.

Bij reserves vinden indien nodig dotaties plaats ter verbetering van het weerstandsvermogen. Maar ook vinden onttrekkingen plaats voor investeringen, ontlasting exploitatie en de voorziening grondexploitaties.

Indicatoren voor evenwicht

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

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

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

Structureel en reëel evenwicht voor het begrotingsjaar

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

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

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

Uit onze analyse blijkt, dat Echt-Susteren niet aan deze voorwaarde voldoet voor het begrotingsjaar 2017. Wij hebben onder andere een negatieve correctie toegepast bij de ruimte voor de inzet van incidentele dekkingsmiddelen (algemene reserve) voor het sluitend maken van de begroting 2017. Hierbij merken we op dat de gemeente bij de Kadernota 2017 ervoor heeft gekozen om het tekort van de begroting 2017 onder andere met behulp van een onttrekking aan de algemene reserve met afgerond € 503.000 af te dekken. Echt-Susteren heeft gebruik gemaakt van de mogelijkheid die het Gemeenschappelijk financieel toezichtkader biedt. Echter noch in de Kadernota 2017 noch in de begroting 2017 is hier op ingegaan. Ook is de onttrekking aan de algemene reserve niet opgenomen bij de het overzicht van incidentele baten.

Structureel en reëel evenwicht voor het begrotingsjaar

Beoordeling: onvoldoende

Structureel en reëel evenwicht voor de meerjarenraming

Met dit structureel en reëel evenwicht bedoelen wij de situatie waarin alle jaren van de meerjarenraming structureel en reëel in evenwicht zijn. Uit onze analyses blijkt, dat deze situatie in Echt-Susteren niet geldt. Bij de berekening van het structureel en reëel evenwicht 2018 tot en met 2020 houden wij echter rekening met de omvang van de door ons berekend tekorten.

Structureel en reëel evenwicht voor de meerjarenraming

Beoordeling: voldoende

3.2. Analyse vermogen

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

Conclusie

De nota reserves en voorzieningen is actueel en is in november 2015 door de raad vastgesteld. Deze nota wordt elke twee jaar geactualiseerd en aan de raad voorgelegd voor vaststelling. De nota is uitvoerig waarbij ook uitgebreid is ingegaan op de stille reserves. Echt-Susteren streeft naar zo weinig mogelijk reserves en voorzieningen. Zonder onderbouwing is er geen bestaansrecht voor reserves en voorzieningen.

Voor elke reserve en voorziening is een format opgenomen waaruit onder andere de doelstelling, het benodigd volume, de dotatie en aangegane verplichtingen blijken. Een plafond moet voorkomen dat toevoegingen plaatsvinden die nooit aangewend zullen worden. Indien reserves structureel naar een hoger niveau moeten, dan zullen de gevolgen daarvan worden meegenomen bij het samenstellen van het meerjarenplan. Per reserve en voorziening is ook aangegeven op welk programma deze betrekking hebben. Behalve het elke twee jaar consequent actualiseren van de nota vindt ook elk jaar een tussentijdse actualisering plaats. Hierbij wordt ook besloten tot bijvoorbeeld afoming, overheveling en opheffing. De consequenties van deze besluitvorming zijn weergegeven, maar niet per reserve en voorzieningen voor het begrotingsjaar en de afzonderlijke jaren van de meerjarenraming. De staat van reserves en voorzieningen 2017-2020 bij de programmabegroting sluit hier niet bij aan. De gemeente heeft toegelicht dat voor beide documenten andere uitgangspunten gelden en dat deze ook met andere doelstellingen worden opgesteld. Wij vinden het ook voor de raad van belang, dat de consequenties van de besluitvorming transparant worden weergegeven. Temeer omdat de vaststelling van de begroting in dezelfde raadsvergadering heeft plaatsgevonden dan het instemmen met de tussentijdse actualisering. De staat van reserves en voorzieningen 2017-2020 die het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) voorschrijft is niet up-to-date. In de begroting is ingegaan op de wijzigingen van het BBV, maar niet wat dit specifiek betekent voor bijvoorbeeld bespaarde rente en de toerekening van rente aan taakvelden. Wij vragen uw bijzondere aandacht voor de notitie rente van de commissie BBV. Ook merken we op dat noch in de nota reserves en voorzieningen noch in de begroting inhoudelijk is ingegaan op de gewenste/noodzakelijke hoogte van de algemene reserve. Wij achten de vermogenspositie en de ontwikkeling ervan op basis van de nu bekende risico's voldoende robuust. Echt-Susteren geeft zelf aan over een solide vermogenspositie te beschikken.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- ga expliciet in op interne en externe ontwikkelingen en wat de consequenties zijn voor het beleid;
- benoem reserves en voorzieningen bij de programma's;
- maak na het vaststellen van de actualisering van de reserves en voorzieningen door de raad de consequenties voor het begrotingsjaar en de meerjarenraming inzichtelijk;
- laat de raad expliciet de hoogte van de algemene reserve bepalen als onderdeel van de

- | |
|---|
| <p>weerstandscapaciteit;</p> <ul style="list-style-type: none">- ga in de begroting inhoudelijk in op de vermogenspositie en de toekomstige ontwikkelingen. |
|---|

Waarom onderzoek naar vermogen?

Het vermogen heeft bij gemeenten een andere rol dan bij bedrijven. Bedrijven streven naar vermogensvergroting met als doel: continuïteit waarborgen. Via de exploitatie trachten zij inkomsten te verwerven. Het accent ligt daardoor op het vermogen/de balans.

Voor gemeenten is, vanwege het inkomensbestedend karakter voor realisatie van maatschappelijke doelen, de exploitatie het belangrijkste. Het vermogen is secundair. Toch is een juist inzicht in de gemeentelijke vermogenspositie belangrijk om de financiële positie te kunnen beoordelen. Hoe gaat de gemeente Echt-Susteren om met haar reserves en voorzieningen? Beschikt zij over voldoende weerstandscapaciteit om eventuele tegenvallers op te vangen?

Onderzoek en bevindingen

In deze paragraaf kijken we naar de omvang van de reserves en voorzieningen over een wat langere periode en naar het beleid van de gemeente. De ontwikkeling van de reserves en voorzieningen van de afgelopen jaren en de verwachting zijn belangrijk voor de meerjarige uitspraak.

In het coalitieakkoord is aangegeven dat de nota reserves en voorzieningen jaarlijks zal worden geëvalueerd. Eventuele mutaties die uit de evaluatie voortvloeien worden aan de raad voorgelegd. In praktijk zien we dat hier ook uitvoering aan wordt gegeven. Dit geldt ook voor de verordening 212 waaruit volgt dat het college tenminste eens in de twee jaar een nota reserves en voorzieningen aan de raad ter vaststelling aanbiedt. Dit vindt ook consequent plaats. De meest actuele nota is in 2015 geactualiseerd en in november 2015 door de raad vastgesteld. Hierbij is rekening gehouden met de notitie Riolering die de commissie BBV in 2014 heeft uitgebracht. Voor riolering, afvalinzameling en afvalverwijdering heeft overheveling plaatsgevonden van reserves naar voorzieningen. De reserves en voorzieningen zijn tegen het licht gehouden waarbij overbodige zijn opgeheven en/of overgeheveld. Hiermee zijn het aantal reserves teruggebracht. De omvang van de reserves en voorzieningen is beoordeeld, waarbij gekeken is of deze nog toereikend zijn.

In de nota is aangegeven waar aandacht aan moet worden besteed. Bij het voorstel een bestemmingsreserve in te stellen voor een investeringsvoorstel moet minimaal zijn ingegaan op het specifieke doel van de reserve en de voeding van de reserve. Maar ook de maximale hoogte en maximale looptijd moeten vermeld zijn. Tevens is opgemerkt dat een bestemmingsreserve die niet binnen de aangegeven maximale looptijd heeft geleid tot een investering, vrijvalt en aan de algemene reserve wordt toegevoegd. In de nieuwe verordening 212 zien we dat de toevoeging aan de algemene reserve is gewijzigd in door de raad te bepalen reserve. Bij de vaststelling van de kadernota 2017 medio 2016 heeft de raad besloten het surplus, dat boven het vast te stellen plafond van de reserves uitgaat, toe te voegen aan de reserve vermindering kapitaallasten.

Met het elke twee jaar actualiseren van de nota wil de gemeente voorkomen dat deze aan actualiteitswaarde verliest. Het beleid dat met deze nota is vastgesteld vormt ook de basis voor de bepaling van de hoogte van de algemene reserve in relatie tot het risicomanagement. Hierbij merken we op dat noch in de nota, noch in de begroting inhoudelijk wordt ingegaan op de gewenste/noodzakelijke hoogte van de algemene reserve. Ook in de paragraaf 4.2 Weerstandsvermogen en risicobeheersing is

geen informatie over de algemene reserve sec opgenomen, behalve dat deze onderdeel is van het weerstandsvermogen, die twee keer per jaar wordt berekend.

In een apart hoofdstuk is uitgebreid ingegaan op stille reserves, waarbij een onderverdeling is gemaakt in landbouwgrond, verspreid liggende percelen en gebouwen. Naast een inhoudelijke toelichting heeft ook een kwantificering plaatsgevonden. Bij gebouwen is een specificatie opgenomen met een indeling naar gemeentelijke functies, sportaccommodaties, kinderdagverblijven & scholen, gemeenschapshuizen en overige functies. Hierbij zijn de WOZ waarden per 1-1-2014 gepresenteerd én de boekwaarden per 1-1-2014 en per 1-1-2015. Voor landbouwgronden is een mogelijke totale opbrengst berekend per 1-1-2015 van € 17,62 miljoen.

Bij de uitgangspunten is aangegeven dat gestreefd wordt naar zo weinig mogelijk reserves en voorzieningen. Er moet een goede onderbouwing zijn, bijvoorbeeld met actuele onderhoudsplannen. Zonder onderbouwing is er geen bestaansrecht voor een reserve of voorziening.

De reserves en voorzieningen zijn individueel toegelicht met behulp van een vast format. In dit format is aangegeven op welke programma(s) de reserve of voorziening betrekking heeft, de reden van bestaan op dat moment, de doelstelling, benodigde omvang/volume en de voeding/dotatie. Tevens is een onderbouwing gegeven en de aangegane verplichtingen/claims. Tot slot is het tijdspad van de besteding aangegeven. Bij de bepaling van de omvang van de reserves is aangegeven dat gestreefd moet worden naar een minimum en een maximum niveau. Een ondergrens voor het opvangen van onvoorzienbare en onvermijdbare onttrekkingen, en een plafond dat moet voorkomen dat toevoegingen plaatsvinden die nooit aangewend zullen worden. Er mag niet meer worden vastgelegd dan strikt noodzakelijk waarbij het gebruik zo efficiënt mogelijk dient plaats te vinden. Indien reserves structureel naar een hoger niveau moeten, dan zullen de gevolgen daarvan worden meegenomen bij het samenstellen van het meerjarenplan. Hierbij is aangegeven dat op deze wijze een verantwoorde en integrale afweging van belangen kan plaatsvinden.

In de bijlage van de nota reserves en voorzieningen is uitgebreid ingegaan op de voorzieningen ten behoeve van riolering, het Gemeentelijk Rioleringsplan, vervangingsinvesteringen in het riool, het BBV en de mogelijkheden voor het egaliseren van rioleringslasten.

In de nota reserves en voorzieningen is ook ingegaan op risico's in relatie tot het weerstandsvermogen. Naast de verwijzing naar de nota risicomanagement en de nota weerstandsvermogen is ingegaan op het beleid en is het weerstandsvermogen berekend per 1-1-2016.

In een aparte bijlage is de rente-toerekening aan reserves en voorzieningen opgenomen. Hierbij is vermeld dat voorzieningen gewaardeerd worden tegen nominale waarde waarbij geen rentetoerekening plaatsvindt. Bij de reserves kan de bespaarde rente aan de reserves worden toegevoegd maar ook ten gunste van de exploitatie worden gebracht. In dit laatste geval vervult de bespaarde rente de functie van dekkingsmiddel in de exploitatie. Vanaf 2014 wordt bespaarde rente berekend over de algemene reserve. In de nota is vermeld dat de bespaarde rente zowel aan de lasten als aan de batenkant is opgenomen. Het budgettair effect betreft de rentetoerekening aan de functies. Hiermee wordt de kostprijs bijvoorbeeld bij de tarieven afvalstoffenheffing en rioolrecht inzichtelijk gemaakt. Aanvullend heeft de gemeente medegedeeld dat bij de kadernota 2017 werd uitgegaan van 4% maar bij de begroting 2017 van 2%. Op deze plek verwijzen wij naar de notitie rente 2017 van de commissie BBV. In deze notitie wordt ingegaan op de verwerking van rentelasten en rentebaten in de begroting en jaarstukken. De bepalingen en richtlijnen van deze notitie treden in werking met ingang van het begrotingsjaar 2018. In de

programmabegroting is ook aandacht besteed aan de wijzigingen van het BBV. Ook is in deel II onder 5.6 het zogenaamde Renteschema opgenomen voor 2017. Meerjarige cijfers zijn hierbij niet gepresenteerd. Uit het renteschema blijkt dat in 2017 geen rente wordt berekend over het eigen en het vreemd vermogen. Hierbij is geen toelichting gegeven wat dit betekent voor bijvoorbeeld bespaarde rente en de toerekening van rente aan taakvelden.

We merken op dat het BBV met ingang van 2018 is gewijzigd voor wat betreft de rentetoerekening en vragen bijzondere aandacht voor de notitie rente van de commissie BBV.

Wij zien ook dat in het verleden regelmatig middelen zijn ingezet om de algemene reserve aan te vullen. Ook bij de reserve vermindering kapitaallasten zien we de afgelopen jaren telkens toevoegingen. In 2016 heeft de raad hiertoe besloten bij de bestemming van het jaarrekeningsaldo 2015, de kadernota 2016 en de geactualiseerde nota reserves en voorzieningen in november 2016. De reserve vermindering kapitaallasten wordt ingezet ten gunste van het investeringsprogramma waardoor de exploitatie met minder kapitaallasten wordt belast. Deze reserve is eind 2011 in het leven geroepen waarbij eenmalig € 3,5 miljoen is gestort vanuit de Essent middelen. Hiermee kunnen middelen worden ingezet ten gunste van het investeringsprogramma zodat minder kapitaallasten op de exploitatie drukken. De reserve bedraagt per 31-12-2015 € 5,8 miljoen. Op basis van de concept jaarrekening 2016 bedraagt deze reserve afgerond € 7.149.000. Deze reserve is voor gerealiseerde én voor toekomstige investeringen. Wij maken de gemeente erop attent dat de omvang van de dekkingsreserve bij besluitvorming voldoende moet zijn om (een deel van) de kapitaallast gedurende de gehele afschrijvingstermijn te dekken. Dit betekent dat het mogelijk is, dat de dekkingsreserve op het moment van besluitvorming lager is dan de investering en dus onvoldoende is om de kapitaallasten volledig te kunnen dekken. In dat laatste geval kunnen middelen alleen naar evenredigheid tussen de investering en de dekkingsreserve aan deze reserve worden onttrokken ter dekking van de kapitaallasten. Ook in dit geval is het noodzakelijk dat de dekkingsreserve gedurende de gehele afschrijvingstermijn beschikbaar en voldoende van omvang is, ter dekking van het evenredig deel van de kapitaallasten. De resterende lasten, die niet gedekt worden uit de dekkingsreserve kapitaallasten, moeten structureel in de begroting zijn gedekt.

Wij concluderen dat de informatie op strategisch, tactisch en operationeel niveau gemiddeld voldoende is. Verbetering is mogelijk door actuelere cijfers te presenteren die aansluiten bij de besluitvorming van de raad over de actualisering van de reserves en voorzieningen. Het in de begroting ingaan op de algehele ontwikkeling van de vermogenspositie, zowel wat het verleden betreft als voor de toekomst verhoogt de informatiewaarde. Ook het benoemen van de reserves en voorzieningen bij de betreffende programma's verhoogt de informatiewaarde.

In de tabellen 3.2.1 en 3.2.2 kijken we terug en vooruit naar het verloop van de algemene reserve, de bestemmingsreserves en de voorzieningen. In de eerste tabel zijn de rekeningcijfers in beeld gebracht per 31 december voor de jaren 2012 tot en met 2016. Voor 2016 zijn conceptcijfers gepresenteerd. In tabel 3.2.2 zijn de begrotingscijfers per 1 januari voor 2017 tot en met 2020 opgenomen. Hierbij merken we op dat in dezelfde raadsvergadering namelijk 2 november 2016, waarin de begrotingscijfers zijn vastgesteld ook is ingestemd met de tussentijdse actualisering van de reserves en voorzieningen. De cijfers die in tabel 3.2.2 zijn gepresenteerd zijn gebaseerd op de door de raad vastgestelde begroting 2017 en meerjarenraming. In deze cijfers zijn de mutaties als gevolg van de actualisering van de nota reserves en voorzieningen (november 2016) nog niet verwerkt.

In navolging van onze opmerking bij ons onderzoek in 2012 merken wij wederom op, dat het onze nadrukkelijke voorkeur heeft over zo actueel mogelijk cijfers te beschikken per 1 januari van het begrotingsjaar. Een goed (meerjarig) inzicht is ook vanuit tactische en operationele stuurinformatie van belang.

Tabel 3.2.1 Terugblik reserves en voorzieningen 2012-2016, stand per 31-12 (bedragen * € 1.000)

| Jaar | R2012 | R2013 | R2014 | R2015 | * R2016 |
|---------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Algemene reserve | 4.798 | 4.153 | 7.124 | 6.708 | 7.356 |
| Bestemmingsreserves | 40.677 | 39.227 | 36.565 | 35.500 | 38.440 |
| Voorzieningen | 5.535 | 5.823 | 7.741 | 9.776 | 9.672 |
| Rekeningsaldo | 29 | 2.137 | 1.273 | 1.728 | 1.525 |
| Totaal | 51.039 | 51.340 | 52.703 | 53.712 | 56.993 |

*Concept rekeningcijfers

Onder de bestemmingsreserves is de reserve Essent opgenomen. Deze geblokkeerde reserve bedraagt volgens de jaarrekening 2015 afgerond € 13,3 miljoen. Na de verkoop van de Essent-aandelen in 2009 is € 24 miljoen belegd die tot en met 2024 in tranches vrijvallen. Hiervan resteert nu in 2017 nog € 18 miljoen. De tranches vallen vrij in de periode tussen 2019 en in 2024.

We zien bij de jaarrekeningen (2012-2015) een geleidelijke toename van de totale vermogenspositie met afgerond € 2,7 miljoen (5,2%).

In 2014 is de algemene reserve fors toegenomen. Van het jaarrekeningsaldo 2013 is € 2 miljoen toegevoegd aan de algemene reserve voor het versterken van het weerstandsvermogen. Hierbij is aangegeven dat deze verbetering noodzakelijk wordt geacht omdat het begrotingsvolume flink zal gaan stijgen door de drie decentralisaties. Een bedrag van afgerond € 1,1 miljoen, dat is vrijgevallen vanuit de voorziening buitenonderhoud schoolgebouwen, is ook toegevoegd aan de algemene reserve.

De bestemmingsreserves nemen in de periode 2012-2015 elk jaar af, in totaliteit met € 5,2 miljoen. De voorzieningen stijgen in dezelfde periode met € 4,2 miljoen waarvan zowel in 2014 als 2015 met afgerond € 2 miljoen. In 2014 heeft een aanpassing plaatsgevonden naar aanleiding van de notitie riolering 2014 van de commissie BBV. Hierbij heeft een verschuiving plaatsgevonden van de bestemmingsreserve riolering naar de nieuwe voorziening groot onderhoud. Ook is in 2014 aan de bestemmingsreserve Regiofonds € 1,4 miljoen onttrokken, voor het uitvoeren van het meerjaren uitvoeringsprogramma bij de Gebiedsontwikkeling Midden-Limburg. De Algemene Reserve Grondbedrijf (ARG) is afgenomen met per saldo € 0,9 miljoen. De afname van de bestemmingsreserves in 2015 is bij diverse reserves waarneembaar. Bestemmingsreserves die per saldo toenemen zijn de ARG en de reserve Wet maatschappelijke ondersteuning met respectievelijk € 0,5 miljoen en € 1,6 miljoen. Ook is er de nieuwe reserve Kwaliteit verbeterende projecten buitengebied met een saldo van € 450.000.

De gemeente geeft voor zover van toepassing bij reserves en voorzieningen aan, tot welk bedrag deze moeten worden opgebouwd. Als dit plafond is bereikt kan het meerdere worden afgeroomd. Bij de tussentijdse actualisering van de reserves en voorzieningen in november 2016, is ingestemd met een afroning van afgerond € 386.000. Dit bedrag wordt toegevoegd aan de reserve vermindering kapitaallasten. Aan deze reserve worden frequent bedragen toegevoegd en onttrokken.

Bij de 2^o bestuursrapportage 2015 is € 1.215.000 aan Escrow gelden aan de reserve vermindering kapitaallasten toegevoegd. Ook de bedragen die zijn vrijgevallen naar aanleiding van de nota reserves en

voorzieningen 2015 als gevolg van afroaming van reserves zijn toegevoegd aan de reserve vermindering kapitaallasten. In 2015 is € 643.000 onttrokken voor de voorziening wegen. Aanvullend heeft de gemeente medegedeeld dat deze middelen incidenteel zijn ingezet voor het wegwerken van achterstallig onderhoud en voor het verhogen van het onderhoudsniveau bij wegen.

Wellicht ten overvloede merken wij hierbij op dat het niet is toegestaan incidentele middelen in te zetten voor regulier/structureel onderhoud omdat hiermee de exploitatie wordt ontlast. Het inzetten van incidentele middelen voor structurele onderhoudslasten wordt als incidentele baat gezien. Incidentele baten worden door ons negatief op de begrotingsruimte gecorrigeerd en hier kunnen consequenties uit voortvloeien voor de vorm van toezicht.

Bij de 2^e bestuursrapportage 2015 zijn ook bedragen aan de reserve vermindering kapitaallasten onttrokken van respectievelijk € 564.992, € 153.000 en € 900.000, voor de aanleg van de infrastructuur voor het Centrumplan Susteren, voor het zwembad en voor de I&A kalender. Aanvullend heeft de gemeente medegedeeld dat voor de I&A kalender in 2015 € 900.000 is ingezet en in 2016 € 275.000. Ook is destijds besloten om het onttrokken bedrag van € 1.175.000 voor eenmalige investeringskosten terug te storten in de reserve vermindering kapitaallasten. Aanvankelijk werd uitgegaan van het terugstorten van € 200.000 per jaar, vanaf 2017 en voor een periode van zes jaar. Bij kadernota 2017 is echter besloten om de € 200.000 in 2018 en 2020 niet terug te storten. Voor 2019 is een extra terugstorting van € 201.241 opgenomen.

Tabel 3.2.2 Reserves en voorzieningen 2017-2020, stand per 1-1 (bedragen * € 1.000)

| Jaar | B2017 | B2018 | B2019 | B2020 |
|---------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Algemene reserve | 6.681 | 6.152 | 6.101 | 6.051 |
| Bestemmingsreserves | 30.642 | **31.340 | **31.597 | **32.170 |
| Voorzieningen | 11.043 | 11.606 | 12.171 | 12.012 |
| Totaal | 48.366 | 49.098 | 49.869 | 50.233 |

** inclusief € 3,1 miljoen nieuwe bestemmingsreserves voor Plats 1

In tabel 3.2.2 zien we dat de reserves en voorzieningen tot 2020 in totaliteit toenemen met € 1,9 miljoen (3,9%). Dit zien we terug bij een toename van de bestemmingsreserves met € 1,5 miljoen terwijl de algemene reserve afneemt met € 0,6 miljoen (9,4%).

Bij de bestemmingsreserves is een groot verschil tussen de jaarrekeningcijfers 2015 en de begroting 2017 namelijk een afname met afgerond € 4,9 miljoen. We zien ook afnamen bij onder andere de reserves Vermindering kapitaallasten (€ 2.287.000), Automatisering (€ 222.000), Sporthal/zwembad/gymzalen (€ 800.000), wegen (€ 745.000), Personeel en bestuur (€ 400.000), Dienstverlening (€ 301.000) en Kwaliteitsverbeterende projecten buitengebied (€ 203.000). De voorzieningen in de begroting 2017 zijn € 1 miljoen hoger dan bij de jaarrekening 2015. Hiervan komt € 884.000 voor rekening van de voorziening verliezen grondexploitaties die deel uitmaakt van de begroting 2017. De voorziening onderhoud gemeentelijke gebouwen is toegenomen met € 305.000 en de voorziening groot onderhoud riolering met € 198.000.

Bij de reserve vermindering kapitaallasten is in 2017 een onttrekking van € 3,1 miljoen voor Plats 1 opgenomen. Toegelicht is dat met dit bedrag een aparte reserve Plats 1 zal worden gevormd. Abusievelijk heeft Echt-Susteren in de meerjarenraming 2018-2020 wel de onttrekking geraamd van

€ 3,1 miljoen, maar nog niet de nieuwe bestemmingsreserve Plats 1 opgenomen. In bovenstaande tabel zijn de saldi van de nieuwe bestemmingsreserve Plats 1 ad € 3,1 miljoen voor 2018 tot en met 2020 toegevoegd.

In het overzicht van reserves en voorzieningen in de begroting en meerjarenraming zijn andere saldi gepresenteerd dan bij de tussentijdse actualisering van de reserves en voorzieningen. Dit is verwarrend, zeker als zowel de begroting als de actualisering in dezelfde vergadering aan de raad worden voorgelegd.

De gemeente heeft toegelicht dat de reserves en voorzieningen in de begroting op andere wijze zijn berekend dan bij de actualisering. Hierbij worden ook verschillende uitgangspunten gehanteerd.

Bij de actualisering is uitgegaan van de jaarrekening 2015 met alle begrotingswijzigingen in 2016 en de stortingen uit de meerjarenraming van de begroting. Voor de onttrekkingen en claims is uitgegaan van de nota reserves en voorzieningen 2015 en de onttrekkingen uit de meerjarenraming van de begroting. Als uit de nota blijkt dat een volledige bestemming op een reserve rust, maar nog geen tijdspad van besteding bekend is, dan is deze toch al meegenomen in het overzicht.

In de begroting zijn niet alle bestedingen opgenomen maar alleen die bestedingen die in enig jaar verwacht worden. Het overzicht bij de actualisering is dan ook opgesteld met als doel na te gaan welke reserves kunnen vrijvallen c.q. kunnen worden overgeheveld naar een andere reserve.

Deze andere uitgangspunten resulteren ook in andere saldi bij de algemene reserve. Dit saldo is in de actuele begroting op 1 januari 2017 geprognosticeerd op afgerond € 6,7 miljoen en op 1 januari 2020 op € 6,1 miljoen. De tussentijdse actualisering laat echter een saldo zien van afgerond € 5,5 miljoen per 1 januari 2020. Dit is een verschil van € 600.000 (10%) in 2020.

Wij constateren dat geen actueel meerjarig overzicht beschikbaar is van de reserves en voorzieningen, na instemming van de raad met de tussentijdse actualisering. Hiervoor vragen wij aandacht. Wij zijn van mening dat het van belang is, óók voor de raad zelf, inzicht te hebben in de consequenties van deze besluitvorming, voor de diverse saldi op 1 januari 2017 én voor de afzonderlijke jaren van de meerjarenraming. Met name de actuele hoogte en ontwikkeling van de algemene reserve is van belang voor de weerstandscapaciteit en de berekening van het relatieve weerstandsvermogen. Wij achten de vermogenspositie en de ontwikkeling ervan op basis van de nu bekende risico's voldoende robuust. Hierbij merken we op dat bij paragraaf 4.2 Weerstandsvermogen en risicobeheersing nader wordt ingegaan op de weerstandsratio van de gemeente. In de Financiële begroting 2017 in 1 oogopslag, heeft Echt-Susteren aangegeven over een solide vermogenspositie te beschikken en over voldoende weerstandsvermogen.

3.3. Analyse stuurinformatie

Conclusie

De informatie voor de raad om te sturen op strategisch, tactisch en operationeel niveau is gemiddeld goed. Echt-Susteren beschikt hiermee over belangrijke instrumenten om financieel in control te zijn. Bij diverse onderdelen zijn in afzonderlijke hoofdstukken aanbevelingen opgenomen om de stuurinformatie op onderdelen te verbeteren.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- de strategische stuurinformatie kan verder verbeterd worden door explicieter in te gaan op relevante interne en externe ontwikkelingen, maar ook door meer terug en vooruit te kijken en aan te geven of dit effect heeft op het huidige beleid;
- de tactische informatie kan verder worden verbeterd door meer aan de eisen te voldoen van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten;
- een verbetering van de operationele stuurinformatie kan bereikt worden door op een transparante manier in (de paragrafen van) de begroting meer inzicht te geven in (meerjarige) cijfermatige informatie aangevuld met een toelichting;
- in de paragrafen 3.1, 3.2 en 4.1 tot en met 4.7 zijn specifieke aanbevelingen met betrekking tot stuurinformatie te vinden.

Stuurinformatie

Oordeel strategisch: goed

Oordeel tactisch: goed

Oordeel operationeel: goed

Waarom onderzoek naar stuurinformatie?

Een gemeente is een complexe organisatie met een grote diversiteit aan producten en diensten. Om sturing te kunnen geven, is het van belang, dat de raad kaders stelt. Het is voor raad en college van groot belang om in control te zijn en om in control te blijven. Daarmee bedoelen we, dat de gemeente in staat is, sturing te geven aan haar financiële positie. Om dit te kunnen bereiken dient de raad invulling te geven aan zijn functies, namelijk de kaderstellende, de autorisatie-, de allocatie- en de controlerende functie. Om al deze functies adequaat te kunnen uitvoeren, zal de raad onder meer nota's en plannen vaststellen. Met de vaststelling van de verordening ex art. 212 Gemeentewet, de financiële beheersverordening, legt de raad de basis voor veel van deze kaders. Ook zal de gemeente over actuele (door de raad) vastgestelde beheerplannen moeten beschikken.

Onderzoek en bevindingen

Ons onderzoek richt zich op randvoorwaarden om in control te kunnen zijn. Dit doen we, door met name te kijken naar de drie informatieniveaus strategisch, tactisch en operationeel. De raad stelt de kaders op basis van een visie en op basis van interne en externe ontwikkelingen. Dit gebeurt met de gemeentelijke programmabegroting, kadernota's en andere beleidsstukken. Het komt ook voor dat gemeenten de paragrafen uit de begroting een kaderstellende functie laten vervullen. Dit alles omschrijven we als informatievoorziening op strategisch niveau.

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

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

In ons onderzoek gaat de aandacht met name uit, naar die onderwerpen die voor sturing op de financiële positie belangrijk zijn en bovendien bij elke gemeente voorkomen. In onderstaande tabel zijn de resultaten naar stuurinformatie voor Echt-Susteren samengevat.

Tabel 3.3.1 Resultaten onderzoek stuurinformatie begroting 2017

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

Om een eendoordeel te geven over stuurinformatie hebben wij een wegingsfactor (zie kolom WF) gebruikt bij de verschillende onderdelen. Daarbij hebben wij gekozen om het zwaartepunt te leggen op de onderdelen 'begroting en meerjarenraming' en 'vermogen'. Deze onderdelen wegen zwaarder mee dan de paragrafen omdat deze de belangrijkste informatie bevatten om te sturen op de financiële positie.

Uit de tabel blijkt dat de stuurinformatie op strategisch niveau zes keer met goed en drie keer met voldoende is beoordeeld. In zijn algemeenheid merken we op dat de strategische stuurinformatie verbeterd kan worden door meer expliciet in te gaan op relevante interne en externe ontwikkelingen. Dit geldt ook voor het meer terug en vooruit kijken en daarbij aan te geven of dit effect heeft op het huidige beleid.

De stuurinformatie op tactisch niveau laat vijf keer goed en vier keer voldoende zien. Bij kapitaalgoederen moet de raad de kaders opnieuw vaststellen voor wegen en voor openbare verlichting. In de plannen én in de paragraaf moet ook aandacht zijn voor mogelijk achterstallig onderhoud. In de paragraaf onderhoud van kapitaalgoederen in de begroting heeft Echt-Susteren in een schema aangegeven of de plannen

financieel in de begroting en meerjarenraming zijn vertaald. Als van de plannen wordt afgeweken, moet dit in de paragraaf worden aangegeven. Daarnaast zijn tevens de gekozen kwaliteitsniveaus per kapitaalgoed relevant. De geactualiseerde nota wegbeheer wordt in het derde kwartaal 2017 aan de raad voorgelegd voor besluitvorming. Ook het beleidsplan openbare Verlichting 2013-2017 moet geactualiseerd worden. Wij merken op dat een plan dat ouder is dan vier jaar niet meer actueel is. Aanvullend is medegedeeld dat volgens planning medio 2018 een nieuw plan aan de raad ter vaststelling wordt voorgelegd.

Op operationeel niveau scoort Echt-Susteren vier keer goed en vijf keer voldoende. Bijzondere aandacht vragen wij voor het opnemen van (meerjarige) cijfers aangevuld met tekstuele toelichting. Het opnemen van volledige actuele informatie komt de transparantie van de begroting ten goede. Bovendien brengt het de raad meer in positie bij het uitoefenen van de controlerende taak.

3.4. Analyse Wet- en regelgeving

Conclusie

Echt-Susteren voldoet voor wat betreft de termijnen voor de begroting 2017 en de jaarrekening 2015 aan de wetgeving. De gemeente past het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) in voldoende mate toe. Gelet op de wijzigingen van het BBV zijn op onderdelen verbeteringen nodig zodat meer aan de voorschriften wordt voldaan.

De informatiewaarde kan op een aantal plaatsen worden vergroot. Bijzondere aandacht is nodig ten aanzien van het onderhoud van kapitaalgoederen. In hoofdstuk 4 zijn hiervoor bij de afzonderlijke paragrafen aanbevelingen opgenomen. Echt-Susteren voert diverse onderzoeken uit, die naar hun aard en/of inhoud gelabeld kunnen worden als onderzoeken in het kader van de verordening 213a. Het leek er lange tijd op dat artikel 213a uit de Gemeentewet geschrapt zou worden, maar sinds begin 2013 staat vast dat het artikel in stand blijft. Wij vragen aandacht voor volledige naleving van de eisen zoals die in de verordening 213a zijn opgenomen.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- breng de begroting verder in overeenstemming met de eisen van het BBV;
- actualiseer de nota afschrijvingsbeleid zoals voorgenomen dit jaar en laat de raad deze vaststellen;
- actualiseer de verordening 213 (controle verordening) dit jaar;
- actualiseer de verordeningen 213a (onderzoeksverordening) en pas deze toe.

Waarom onderzoek naar wet- en regelgeving?

Gemeenten moeten voldoen aan allerlei wet- en regelgeving. Vanuit financieel perspectief zijn met name die regels en wetten van belang die de gemeenteraad in zijn kaderstellende en controlerende taak ondersteunen. Vanuit onze toezichthoudende rol ligt de focus op termijnen van begroting en rekening, het navolgen van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten, aanwezigheid van de rekenkamerfunctie en de aanwezigheid van de verplichte verordeningen 212, 213 en 213a. Wanneer een gemeente niet aan wettelijke verplichtingen voldoet, kan dit reden zijn om de gemeente onder preventief toezicht te stellen.

Onderzoek en bevindingen

In ons onderzoek kijken we naar de termijnen van inzending van de begroting en de rekening en naar de toepassing van het BBV. Naast de wettelijke regeling hebben wij de specifieke kaders getoetst waartoe de raad besloten heeft in de verordeningen 212, 213 en 213a.

Termijnen

De programmabegroting 2017 is door de raad van Echt-Susteren vastgesteld op 2 november 2016. Op 9 november 2016 heeft de provincie deze begroting ontvangen. De jaarrekening 2015 is in conceptvorm op 13 juli 2016 ontvangen voorafgegaan door een verzoek tot uitstel. Op 22 september 2016 is de jaarrekening door de raad vastgesteld en op 29 september 2016 hebben wij deze ontvangen. Artikel 200 van de Gemeentewet geeft aan dat de gemeente jaarstukken vóór 15 juli van het jaar volgend op het begrotingsjaar aan de provincie moet sturen. De vaststelling heeft in 2016 later plaatsgevonden als gevolg van het later beschikbaar komen van het accountantsverslag en accountantsverklaring. Deze

situatie heeft zich bij met merendeel van de gemeenten voorgedaan. Er is sprake geweest van een uitzonderlijke situatie ingegeven door de verantwoording binnen het sociaal domein.

Normaliter wordt de vastgestelde jaarrekening binnen de daarvoor geldende termijn ingestuurd.

Voor de begroting bepaalt artikel 191 van de Gemeentewet dat deze vóór 15 november van het jaar voorafgaande aan dat waarvoor de begroting dient, aan de provincie wordt gestuurd. Echt-Susteren leeft deze termijnbepalingen goed na.

| |
|--|
| Termijnen Beoordeling: goed |
|--|

BBV

Het BBV geeft aan waaruit de begroting tenminste dient te bestaan. Het BBV geldt vanaf de begroting 2004 en is voornamelijk ingegeven vanuit de invoering van het dualisme. Hiermee is gekozen voor een andere opzet van begroting en rekening. Deze andere opzet is gekozen om een betere ondersteuning te zijn voor de raad. Het BBV beoogt transparantie te bieden voor de raad, andere overheden maar ook voor burgers. Op basis van de programmabegroting moet het mogelijk zijn om een totaalbeeld te vormen van de financiële positie. De afgelopen jaren en ook in 2016 is het BBV gewijzigd vanwege het verplicht schatkistbankieren en met name vanwege het versterken van de transparantie en vergelijkbaarheid. Informatie uit de begroting en jaarrekening moet kunnen worden vergeleken met die van andere gemeenten, daarom moet er meer uniforme informatie in begroting en jaarrekening te vinden zijn. Recente wijzigingen hebben onder andere betrekking op uniforme taakvelden, beleidsindicatoren, het verplicht overzicht van overhead en kosten en op rente. Investerings met maatschappelijk nut dienen geactiveerd te worden en bij de paragraaf verbonden partijen zijn de regels de aangescherpt. Zo moet de wijze waarop een verbonden partij bijdraagt aan de realisatie van de doelstelling per programma terugkomen in de respectievelijke programma's. Ook moet specifieke informatie worden verstrekt. Naar aanleiding van het eindrapport Gemeenschappelijke Regelingen van de rekenkamercommissie Echt-Susteren 2016 zijn ook onderdelen toegevoegd bij het format voor de individuele verbonden partijen.

Het BBV moet elke gemeente optimaal in positie brengen om de kaderstellende en controlerende taak uit te voeren. De voorschriften geven uitgangspunten en eisen, maar het is aan de raad om voor verdere invulling te zorgen. Dit wordt gezien als een continue proces, immers afhankelijk van ontwikkelingen en mogelijkheden worden doelstellingen aangepast. De gemeente zelf werkt ook al enkele jaren aan verbeteringen voor wat betreft stukken uit de beleids- en budgetcyclus. Hiervoor heeft in 2015 het Presidium een werkgroep ingesteld. De gemeente geeft aan dat de adviezen van de werkgroep bedoeld zijn als puntjes op de i, omdat de laatste jaren al veel verbeteringen hebben plaatsgevonden bij de documenten uit beleids- en budgetcyclus. De adviezen hebben betrekking op projecten, kengetallen/indicatoren en andere zaken.

Zo is vanaf 2016 een overzicht toegevoegd namelijk Specifieke projecten die op het betreffende jaar gericht zijn. De begroting kent 11 programma's dat is met inbegrip van algemene dekkingsmiddelen. Voor de Kengetallen en de verdere uitbouw van de indicatoren heeft de gemeente gewacht op de (landelijke) basisset indicatoren voor gemeenten, die zijn ontwikkeld en samengesteld door een werkgroep onder leiding van de VNG en KING. Voor zover mogelijk is de begroting 2017 ook BBV-proof

gemaakt tevens is daarbij zo goed als mogelijk invulling gegeven aan de recente wijzigingen van het BBV.

In de begroting zijn ook onder een apart kopje aanvullingen opgenomen uit het Cittaslow bidbook. Echt-Susteren draagt sinds eind 2015 het keurmerk Cittaslow. Dit internationaal keurmerk staat voor het delen van een passie voor leefomgeving, landschap, streekproducten, gastvrijheid, milieu, infrastructuur én cultuurhistorie. Cittaslow gemeenten van over de hele wereld garanderen op een duurzame manier een hoge levenskwaliteit. Goed leven met aandacht voor mensen en hun omgeving. In Nederland hebben tien gemeenten het Cittaslow keurmerk waarvan drie in Limburg. Het zijn gemeenten met minder dan 50.000 inwoners.

Echt-Susteren stelt sinds 2015 ook een zogenaamde deelbegroting van de raad op. In deze deelbegroting zijn alle budgetten opgenomen die de raad, zijn commissies en de griffie betreffen. Er is onder andere een budget opgenomen voor opleiding en teambuilding van de raad. Ook is een budget opgenomen voor eventueel benodigde externe begeleiding van raads werkgroepen. De bijdrage aan de Rekenkamercommissie maakt hier ook deel van uit. De deelbegroting die het lastenniveau van de raad weergeeft, maakt onderdeel uit van de programmabegroting. Voor 2017 en volgende jaren bedragen de lasten afgerond € 0,6 miljoen.

In het BBV is aangegeven waar de begroting ten minste uit moet bestaan namelijk de beleidsbegroting en de financiële begroting. De beleidsbegroting bestaat ten minste uit het programmaplan en de paragrafen. De financiële begroting bestaat ten minste uit het overzicht van baten en lasten en de toelichting, de uiteenzetting van de financiële positie en de toelichting, en de bijlage met het overzicht van de geraamde baten en lasten per taakveld.

Wij constateren dat in de financiële begroting bij het overzicht van baten en lasten geen toelichting is gegeven. Ook ontbreekt bij de financiële begroting de uiteenzetting van de financiële positie en de toelichting. Nieuw is het overzicht van de geraamde baten en lasten per taakveld. Bijlage 7 geeft dit inzicht nu niet omdat de taakvelden per programma zijn weergegeven. In de begroting 2018 moet de bijlage naar taakvelden zijn ingedeeld zodat aan het gewijzigde BBV wordt voldaan.

In de Financiële begroting 2017 in 1 oogopslag, die onderdeel uitmaakt van de programmabegroting, zijn de financiële aspecten beknopt weergegeven met daarbij hoe Echt-Susteren zelf tegen haar financiële positie aankijkt. Hierbij is aangegeven dat financiële positie gezond is, de primitieve begroting 2017 sluitend met structureel evenwicht. Ook geeft Echt-Susteren aan dat ze beschikt over een solide vermogenspositie en voldoende weerstandsvermogen. In deze bijlage zijn ook de circa 50 beleidsindicatoren opgenomen.

Zoals aangegeven ontbreekt bij het overzicht van baten en lasten een toelichting. In de toelichting moet aandacht zijn voor de gronden waarop de ramingen zijn gebaseerd en in geval van aanmerkelijk verschil met de raming respectievelijk de realisatie, van het vorig, respectievelijk voor vorig begrotingsjaar de oorzaken van het verschil. Ook moet hierbij naast het overzicht van de incidentele baten en lasten een overzicht zijn opgenomen van de structurele toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves. Hiervoor vragen wij aandacht.

De uiteenzetting van de financiële positie en de toelichting hierop ontbreken, met tenminste informatie over de gronden waarop de ramingen zijn gebaseerd en de motivering hiervan. In dit verband constateren we ook dat niet wordt ingegaan op de financiële gevolgen van bestaand en nieuw beleid. Ook wordt niet afzonderlijk aandacht besteed aan de financiering en aan jaarlijks terugkerende arbeidskosten gerelateerde verplichtingen van vergelijkbaar volume. Bij de investeringen wordt geen

onderscheid gemaakt in economisch nut, en investeringen in de openbare ruimte met maatschappelijk nut. Omdat de uiteenzetting van de financiële positie geen deel uitmaakt van de begroting, wordt ook niet ingegaan op belangrijke ontwikkelingen ten opzichte van de uiteenzetting van de financiële positie van het vorig begrotingsjaar.

Een meerjarig overzicht van de incidentele baten en lasten (2017-2020) maakt deel uit van de financiële begroting. Wederom verzoeken wij u deze voldoende toe te lichten. Dat kan eventueel ook bij het programma waarnaar verwezen is. Ook vragen wij bijzondere aandacht voor de onttrekking aan de algemene reserve voor het sluitend maken van de begroting 2017. Deze moet namelijk zijn opgenomen bij de incidentele baten. In onze brief over de toezichtvorm van de begroting 2017 en bij paragraaf 3.1 analyse begroting en meerjarenraming is hier op ingegaan.

Recente wijzigingen BBV

Onderstaand wordt ingegaan op de wijzigingen van het BBV die nog niet volledig in de begroting zijn verwerkt c.q. waar nog aanvulling/aanpassing voor nodig is. Ook bij afzonderlijke paragrafen is hier aandacht aan geschonken.

Een overzicht van de kosten van overhead en het bedrag voor de heffing voor de vennootschapsbelasting moet bij het programmaplan worden opgenomen. Nu is informatie over overhead opgenomen in de paragraaf Bedrijfsvoering. In paragraaf 4.5 Bedrijfsvoering gaan we hier nader op in, waarbij ook is verwezen naar de notitie overhead die de commissie BBV medio 2016 heeft uitgebracht. De informatie over de vennootschapsbelasting ontbreekt. Bij het opstellen van de begroting was de hoogte van de vennootschapsbelasting nog niet bekend.

Bij het overzicht algemene dekkingsmiddelen ontbreken het saldo van de financieringsfunctie en de overige eigen middelen.

Bij de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing moet niet alleen worden ingegaan op de kengetallen sec. Met name de onderlinge relatie tussen de kengetallen in verhouding tot de financiële positie is hierbij van belang. Deze informatie ontbreekt nog.

In de paragraaf Financiering moet informatie worden opgenomen over onder andere de wijze waarop rente wordt toegerekend aan investeringen, grondexploitaties en taakvelden. Deze informatie ontbreekt. Voor een deel is informatie opgenomen in de Financiële begroting.

Bij de verbonden partijen moeten de actuele begrotingscijfers worden opgenomen. Het betreft het eigen vermogen en het vreemd vermogen per verbonden partij aan het begin en het einde van het begrotingsjaar en de verwachte omvang van het financiële resultaat.

Voor de berekening van het EMU-saldo moet niet alleen voor het vorig begrotingsjaar, het begrotingsjaar en voor de afzonderlijke jaren van de meerjarenraming een geprognosticeerde begin- en eindbalans zijn opgenomen. Voor de twee laatste jaren van de meerjarenraming ontbreekt deze informatie op dit moment. Ook geeft het BBV bij de meerjarenraming aan, dat voor de drie jaren volgend op het begrotingsjaar een geprognosticeerde begin- en eindbalans moet zijn opgenomen.

Gelet op bovenstaande opmerkingen zal de informatie in de begroting 2018 nog moeten worden aangevuld. De wijzigingen van het BBV eisen ook veel inspanning bij de gemeenten.

Echt-Susteren past het BBV in het algemeen voldoende toe. We vertrouwen op een verdere vertaling van het BBV. Verordeningen, plannen en nota's zijn grotendeels actueel. Belangrijk is deze ook actueel te houden door deze tijdig te herzien. Plannen die ouder zijn dan 4 jaar, zijn niet meer actueel.

Hier vragen wij uw bijzondere aandacht voor. Ook kan het inzicht worden vergroot door (meerjarige) cijfermatige informatie op te nemen.

Het BBV kent de volgende zeven verplichte paragrafen:

1. lokale heffingen;
2. weerstandsvermogen en risicobeheersing;
3. onderhoud kapitaalgoederen;
4. financiering;
5. bedrijfsvoering;
6. verbonden partijen;
7. grondbeleid.

Naast deze paragrafen heeft Echt-Susteren nog twee paragrafen voor Kernbeleid en voor Dienstverlening. Hiervan is in februari 2017 door de raad besloten dat deze komen te vervallen. Bij de verordening 212 komen we hier op terug. In hoofdstuk 4 worden de paragrafen afzonderlijk behandeld. Als we deze paragrafen samenvatten constateren wij dat bij diverse paragrafen maar zeker bij de paragraaf Onderhoud van kapitaalgoederen verbeteringen nodig zijn voor wat het BBV betreft. Ook bij ons vorige verdiepingsonderzoek zijn hier aanbevelingen voor opgenomen. In de paragraaf moet bij de (meerjarige) budgetten per kapitaalgoed worden aangegeven voor welke lasten deze bestemd zijn. Tevens dient hierbij aandacht te zijn voor reserves/voorzieningen. Niet alleen bij de programma's, maar zeker in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen moet worden ingegaan op de door de raad gekozen kwaliteitsniveaus. Achterstallig onderhoud moet deel uitmaken van de paragraaf ook als hier geen sprake van is. Wij vertrouwen erop dat de gemeente de paragraaf voor de genoemde punten aanpast waardoor het inzicht in de financiële positie wordt vergroot.

| |
|---|
| BBV Beoordeling: voldoende |
|---|

Financiële verordening ex artikel 212 Gemeentewet

Artikel 212 van de Gemeentewet verplicht de gemeente een verordening vast te stellen, waarin de uitgangspunten voor het financiële beleid en beheer en de financiële huishouding van de gemeente zijn uitgewerkt. Voor de gemeente en voor dit onderzoek is de verordening 212 van groot belang. In de verschillende paragrafen van hoofdstuk 3 en 4 verwijzen we naar hetgeen Echt-Susteren zelf over bepaalde onderwerpen in de verordening 212 heeft geregeld.

Bij het opstellen van programmabegroting 2017 is de verordening 212 van toepassing die op 2 oktober 2014 is vastgesteld. Inmiddels is een nieuwe verordening 212 in werking getreden. Op 22 februari 2017 heeft de raad de "Financiële verordening gemeente Echt-Susteren 2017" vastgesteld. In deze verordening hebben aanpassingen plaatsgevonden als gevolg van wijzigingen van het BBV. Naast deze wijzigingen heeft de gemeente ook zelf op onderdelen aanpassingen gedaan en is onder andere besloten om de paragrafen Kernbeleid en Dienstverlening te laten vervallen. Hierbij heeft de gemeente opgemerkt dat de gepresenteerde informatie grotendeels terug te vinden is in de paragrafen Grondbeleid en Bedrijfsvoering. Uit het raadsvoorstel van de nieuwe verordening blijkt dat de nota afschrijvingsbeleid uit 2010 wordt aangepast aan de wijzigingen van het BBV en aan de raad ter besluitvorming wordt

voorgelegd. Aanvullend is medegedeeld dat het streven is nog dit jaar een geactualiseerde nota te laten vaststellen.

Wij vragen aandacht voor het tenminste eenmaal in de vier jaar herzien van alle nota's die in de verordening genoemd zijn. Alleen voor het actualiseren van de nota's Risicomanagement en Weerstandsvermogen en Reserves en voorzieningen zijn termijnen genoemd. Ook van de nota's afschrijvingsbeleid, verbonden partijen en de grondnota vinden wij het van belang dat de raad zich tijdens de raadsperiode kan uitspreken over de kaderstelling c.q. nadere invulling.

Conform de verordening 212 wordt jaarlijks een kadernota en twee bestuursrapportages aan de raad aangeboden. Met de kadernota worden de uitgangspunten voor beleid en budget voor de nog op te stellen begroting vastgesteld. De bestuursrapportages bevatten een uiteenzetting over de uitvoering en bijstelling van het beleid.

Controle verordening ex artikel 213 Gemeentewet

De raad is opdrachtgever van de accountant en stelt in de controleverordening de regels vast voor de controle op het financiële beheer en op de inrichting van de financiële organisatie. Op grond van artikel 213 Gemeentewet is elke gemeente verplicht om z'n controleverordening te hebben. De raad heeft de verordening op 27 juni 2013 vastgesteld.

In het kader van de controle stelt de raad jaarlijks een controleprotocol vast. Met het controleprotocol geeft de raad de accountant de toetsingscriteria voor zijn controle op de rechtmatigheid.

Echt-Susteren heeft voor de jaarrekening 2013 en 2014, een goedkeurende controleverklaring ontvangen voor zowel het aspect getrouwheid als de financiële rechtmatigheid.

Bij de jaarrekening 2015 is een controleverklaring met beperking afgegeven voor zowel getrouwheid als rechtmatigheid. Er waren onzekerheden die betrekking hadden op de lasten van het sociaal domein. Afrekeningen bij PGB's, de zorgaanbieders en regionale verevening hebben toen niet tijdig of niet volledig kunnen plaatsvinden. De oorzaak van deze onzekerheden lagen in de afhankelijkheid van informatie van derden welke moeilijk beïnvloedbaar is door de gemeente.

Verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid ex artikel 213a Gemeentewet

De raad heeft op 25 september 2003 de verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid vastgesteld. In deze verordening geeft de raad de kaders aan voor de interne onderzoeken naar de doelmatigheid en doeltreffendheid, die door het college worden uitgevoerd. Het college onderzoekt jaarlijks de doelmatigheid van (onderdelen van) organisatie-eenheden van de gemeente en de uitvoering van taken door de gemeente. Iedere gemeentelijke organisatie-eenheid en gemeentelijke taak wordt minimaal eens in de 8 jaar in zijn geheel aan een dergelijk onderzoek onderworpen. Het college toetst jaarlijks de doeltreffendheid van minimaal 4 (delen van) programma's en paragrafen.

Aanvullend heeft de gemeente medegedeeld dat er wel onderzoeken plaatsvinden, maar dat niet vooraf een onderzoeksplan aan de raad wordt voorgelegd. De onderzoeken vonden in 2014 plaats door de concerncontroller of door derden in samenwerking met de concerncontroller. De belangrijkste onderzoeken die in 2014 hebben plaatsgevonden, die direct of indirect gericht zijn op doelmatigheid en/of doeltreffendheid, hebben betrekking op onderzoek naar de doorontwikkeling van het Servicecentrum MER, het onderzoek grijs-groen (participatie)bedrijf en het onderzoek participatiegelden.

Vanaf 2015 vinden onderzoeken plaats en als belangrijkste van 2015 zijn genoemd:

- Projectenkalender realisatie MER informatiearchitectuur 2015-2016;
- Bedrijfsplan sociaal domein;
- Bedrijfsplan bedrijfsvoering;
- Onderzoek alternatieve bedrijfsmodellen RUD Limburg-Noord;
- WMO-klanttevredenheidsonderzoek;
- Onderzoek omzetbelasting re-integratiekosten en mengpercentage kostenplaatsen.

Ook in 2016 hebben onderzoeken plaatsgevonden waaronder het Onderzoek bedrijfsplan bedrijfsvoering samenvatting, het bedrijfsplan bedrijfsvoering, het medewerkersonderzoek Het Verrijkte Werken en het Onderzoek beheer openbare ruimte.

In 2009 heeft de destijds verantwoordelijke staatssecretaris van het ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) laten weten een voorstel tot schrappen van artikel 213a Gemeentewet in procedure te brengen. Doel was om het artikel op het moment dat in 2010 de nieuwe raden van start zouden gaan, uit de Gemeentewet gehaald te hebben. Dat is echter nooit gebeurd en begin 2013 heeft de huidige minister van BZK laten weten dat hij artikel 213a in stand wil houden. Dit is mede door de decentralisaties van het sociaal domein.

Echt-Susteren heeft een verordening voor onderzoeken naar doelmatigheid en doeltreffendheid en voert onderzoeken uit. In de paragraaf Bedrijfsvoering dient bij de begroting en jaarrekening over de voortgang van de onderzoeken en de uitputting van de bijbehorende budgetten gerapporteerd te worden. In praktijk wordt alleen in de jaarrekening gerapporteerd over de onderzoeken. Er wordt geen inzicht gegeven in de (uitputting van) budgetten.

In paragraaf 4.5 Bedrijfsvoering gaan we ook kort in op de verordening 213a en op de handelwijze van Echt-Susteren met deze verordening. Wij adviseren de verordening te actualiseren, na te gaan in hoeverre de verordening voldoet aan de huidige wensen en deze vervolgens volledig toe te passen.

Rekenkamercommissie

De rekenkamercommissie Echt-Susteren bestaat uit twee externe leden en drie raadsleden, met als ambtelijke secretaris de raadsgriffier. Deze commissie heeft tot taak op eigen initiatief de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid van de gemeente te onderzoeken. Hiermee probeert de commissie zichtbaar te maken waar de gemeente haar geld aan besteedt, wat er van die bestedingen terecht komt en hoe zich dit verhoudt tot het door de gemeenteraad geformuleerde beleid.

Hierbij wordt uitgegaan van een tot drie onderzoeken per jaar, afhankelijk van de omvang. In het coalitieakkoord is opgemerkt 1, zo mogelijk 2 onderzoeken per jaar. Bij de onderwerpen van onderzoeken die de commissie zelf kiest wordt zo veel mogelijk spreiding aangebracht in de diverse beleidsterreinen. De raad kan ook om een onderzoek vragen.

De onderzoeken resulteren in een eindrapport met conclusies en aanbevelingen. De eindrapporten worden aan de raad aangeboden. De raad beslist of de eindrapporten aanleiding geven tot het treffen van maatregelen. De commissie evalueert na verloop van tijd of een onderzoek effect heeft gehad.

De onderzoeken moeten zowel de raad als de burger inzicht geven.

Elk jaar verschijnen diverse rapporten, in 2014 'De kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad Echt-Susteren' en in 2015 'Gemeenschappelijke Regelingen deel I' welk gevolgd is door fase 2 waarna definitieve bevindingen, conclusies en aanbevelingen deel uitmaken van het rapport van november 2015 'Gemeenschappelijke Regelingen deel I en deel II'. Dit rapport heeft de raad eind 2015

ontvangen tijdens een raadsinformatiebijeenkomst. In de vergadering van mei 2016 heeft door de raad behandeling en besluitvorming plaatsgevonden.

Jaarlijks stelt Echt-Susteren voor de rekenkamercommissie € 25.000 beschikbaar. Dit bedrag is voor zowel de vergoedingen voor de externe leden als voor opleidingskosten voor leden van de rekenkamercommissie. Ook kosten voor externe deskundigen die eventueel worden ingeschakeld en eventuele overige uitgaven die de commissie nodig acht voor de uitoefening van haar taak komen ten laste van het genoemde budget.

4. Financieel beleid en beheer

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.1. Lokale heffingen

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

Conclusie

In de paragraaf is de visie weergegeven op de lokale heffingen en de uitgangspunten die daarbij gehanteerd worden. Verhoging van de algemene lastendruk is voor de gemeente aanvaardbaar onder voorwaarde dat de lastenverhoging voor de inwoners reëel blijft. Echt-Susteren hanteert hierbij een verhoging van de lastendruk van maximaal 2% voor inflatie en een extra verhoging van 2%.

Bij het raadsvoorstel van de belastingverordeningen, tarieven en leges 2017 is opgemerkt dat de raad een aanvaardbare lastendruk wenst die rondom het provinciaal gemiddelde ligt. Wij merken op dat uit actuele cijfers blijkt, dat de gemeentelijke woonlasten voor 2017 van een meerpersoonshuishouden in Echt-Susteren 7% boven de gemiddelde provinciale woonlasten ligt.

De stuurinformatie op strategisch en operationeel niveau is gemiddeld goed. Op tactisch niveau scoort Echt-Susteren gemiddeld voldoende. Naast een beschrijving van het kwijtscheldingsbeleid moet zoals de verordening 212 aangeeft, ook worden ingegaan op het aantal en het bedrag van kwijtschelding. Het BBV is gewijzigd waardoor in de paragraaf Lokale heffingen naast informatie over kostendekkendheid ook inzicht moet worden gegeven hoe de gemeente ervoor zorgt dat de baten de lasten niet overschrijden. Daarnaast moeten de beleidsuitgangspunten zijn weergegeven die ten grondslag liggen aan deze berekeningen en hoe deze uitgangspunten bij de tariefstelling worden gehanteerd.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- geef de informatie over kwijtscheldingen zoals in de verordening 212 opgenomen;
- compleet de informatie conform het BBV.

Waarom onderzoek naar de lokale heffingen?

Lokale heffingen hebben betrekking op heffingen, waarvan de besteding gebonden en ongebonden is. In de verplichte paragraaf moet de gemeente de beleidsvoornemens rondom de lokale heffingen en een overzicht op hoofdlijnen van de diverse heffingen, waaronder belastingen opnemen. De lokale heffingen vormen een belangrijk onderdeel van de gemeentelijke inkomsten. Ze zijn daarom integraal onderdeel van gemeentelijk beleid. Een overzicht van (en daarmee meer inzicht in) de lokale heffingen is van belang voor de raad. Een aanduiding van de lokale lastendruk is nodig voor integrale afweging tussen beleid, lasten en baten. Een beschrijving van het kwijtscheldingsbeleid maakt het beeld van de lokale lasten compleet. Artikel 10 van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten legt de eisen aan deze verplichte paragraaf vast.

Onderzoek en bevindingen

Het coalitieakkoord gaat uit van behoud van lage woonlasten voor de burgers. Verhoging van de algemene lastendruk is aanvaardbaar onder voorwaarde dat de lastenverhoging voor de burger reëel blijft. Dit lezen we ook terug in de paragraaf bij de begroting. Hierbij is gewezen op een verhoging van de lastendruk van maximaal 2% voor inflatie en een extra verhoging van 2%.

In de paragraaf is een verwijzing opgenomen naar de 'Nota Heffingen 2010' die naar onze mening gedateerd is. Tevens merken wij op dat zowel in de verordening 212 van 2013 als in de geactualiseerde verordening van begin dit jaar geen nota voor lokale heffingen is opgenomen.

Bij de Onroerende Zaak Belasting (OZB) is jarenlang uitgegaan van een stijging van 4% dat wil zeggen 2% reguliere verhoging vanwege inflatie en 2% verhoging. Vorig jaar in 2016 bedroeg de stijging echter 2,75%. Voor 2017 stijgt de OZB opbrengst met 2,25%. Het tarief voor rioolheffing wijzigt voor dit jaar niet en de afvalstoffenheffing neemt toe met 8,8% ten opzichte van vorig jaar.

De hoogte van de tarieven worden in december voorafgaand aan het jaar waarvoor ze gelden door de raad vastgesteld. Bij het raadsvoorstel van de belastingverordeningen, tarieven en leges voor 2017 is opgemerkt dat de raad een aanvaardbare lastendruk wenst die rondom het provinciaal gemiddelde ligt.

Echt-Susteren is voornemens het nieuwe Gemeentelijk Rioleringsplan (GRP) 2017-2021 te volgen voor de tariefsontwikkeling. Hierbij blijft het tarief voor 2017 en 2018 gelijk aan dat van 2016. Wel is hierover bij het raadsvoorstel vermeld dat het nieuwe GRP een leidraad is. Jaarlijks wordt bij de vaststelling van de belastingverordeningen de daadwerkelijke heffing bepaald.

Ten aanzien van kostendekkendheid is het eerste uitgangspunt dat de gebruiker betaalt.

In de begroting is aangegeven dat de afvalstoffenheffing en rioolheffing 100% kostendekkend zijn.

Voor de afvalstoffenheffing blijkt dit ook uit het raadsvoorstel voor het vaststellen van de belastingverordeningen en de tarieven voor 2017.

Bij het programma Beheer openbare ruimte is voor de kostendekkendheid van de rioolheffing bij 2016 nog aangegeven dat gestreefd wordt naar kostendekkend. Deze opmerking is niet geplaatst voor 2017 en de volgende jaren. Zoals al aangegeven is het tarief van de rioolheffing 2017 gelijk aan 2016. In het raadsvoorstel belastingverordeningen en tarieven leges 2016, is een toelichting gegeven. Hieruit blijkt dat voor 2016 een kostendekkendheid wordt bereikt van 99%. Een stijging van het tarief met 1% zoals opgenomen in de Kadernota 2016 zou een overdekking met zich meebrengen, die niet is toegestaan. De gemeente heeft aanvullend medegedeeld dat voor 2017 bij de rioolheffing sprake is van een kostendekkingspercentage van 100%.

De paragraaf geeft inzicht in de visie en uitgangspunten ten aanzien van lokale heffingen. Diverse tarieven zijn opgenomen voor 2014 tot en met 2017 en opbrengstramingen voor 2015 tot en met 2020. Tevens is summier informatie opgenomen over het kwijtscheldingsbeleid en is verwezen naar de Algemene dekkingsmiddelen. Bij de Algemene dekkingsmiddelen zijn ook vergelijkingscijfers ten aanzien van woonlasten opgenomen. De gemeentelijke woonlasten van Echt-Susteren zijn weergegeven voor een éénpersoons- en voor een méérpersoonshuishouden. Ook zijn de provinciale woonlasten en de nationale woonlasten gepresenteerd. Voor 2017 zijn voor deze laatste twee nog geen cijfers beschikbaar. Bij de berekeningen is uitgegaan van een ongewijzigd tarief voor de afvalstoffenheffing. Voor 2017 is echter sprake van een toename.

Op basis van het Belastingoverzicht 2017 dat de provincie jaarlijks uitgeeft liggen de gemeentelijke woonlasten van een meerpersoonshuishouden in Echt-Susteren in 2017 7% boven de gemiddelde provinciale woonlasten.

In de kadernota 2017 die in juli 2016 door de raad is vastgesteld is naast de verhoging van de OZB voor 2017 met 2,25%, ook een structurele verhoging met 2,25% opgenomen. Deze verhoging is ook vertaald in de meerjarenraming.

Op strategisch en op operationeel niveau scoort de gemeente gemiddeld goed. Op strategisch niveau is nog een verdere verbetering mogelijk door expliciet in te gaan op interne en externe ontwikkelingen. Op tactisch niveau scoort de gemeente voldoende. Het is van belang dat de gemeente invulling gaat geven aan de wijzigingen van het BBV én aan de nieuwe verordening 212. Ook op basis van de vorige verordening 212 moet de begroting informatie geven over het aantal kwijtscheldingen en de financiële omvang hiervan. Deze informatie ontbreekt op dit moment. Het BBV geeft ook aan dat in de paragraaf een overzicht moet worden opgenomen op hoofdlijnen van de diverse heffingen. Hierin moet inzichtelijk worden gemaakt, hoe bij de berekening van tarieven van heffingen, die hoogstens kostendekkend mogen zijn, wordt bewerkstelligd dat de geraamde baten de ter zake geraamde lasten niet overschrijden. Ook moeten de beleidsuitgangspunten zijn weergegeven die ten grondslag liggen aan deze berekeningen en hoe deze uitgangspunten bij de tariefstelling worden gehanteerd. Bij de wijziging van het BBV is ook een tabel weergegeven voor de berekening van de kostendekkendheid. Hierin wordt de kostendekking berekend op basis van de opbrengsten van de heffingen en de totale kosten. Behalve de kosten en inkomsten van het betreffende taakveld zijn ook de toe te rekenen kosten overhead, (omslag)rente en BTW opgenomen.

Deze tabel kan ook gehanteerd worden voor het inzichtelijk maken van onderdelen van een verordening of tarieven.

4.2. Weerstandsvermogen en risicobeheersing

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

Conclusie

In de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing is inhoudelijk ingegaan op de nota weerstandsvermogen en op de nota risicomangement. Naast het weergeven van de kaders is ook het weerstandsvermogen berekend. Het relatieve weerstandsvermogen (ratio) is in de begroting 2017 berekend op 3,54. Dit is door Echt-Susteren gekwalificeerd als uitstekend. Bij de risico's is opgemerkt dat van sommige onderkende risico's niet precies bekend is óf en zo ja in welke omvang deze een financieel restrisico kennen. Deze zijn bij de gemeente wel in beeld en worden bewaakt, maar ze zijn niet cijfermatig vertaald naar het begrote weerstandsvermogen per 1 januari 2017.

Bij de begroting en jaarrekening wordt een overzicht opgenomen van in ieder geval de top 10 van de risico's. Vanuit het voorzichtigheidsbeginsel wordt een risicoverhoging toegepast van 10%.

Het relatieve weerstandsvermogen (ratio) is bepaald op minimaal matig dat wil zeggen een ratio van 0,8. Deze onderdekking is een bewuste keuze van de gemeente die ook is onderbouwd. Vanuit onze toezichthoudende rol opteren wij voor een ratio van minimaal 1. Onze aanbeveling van drie jaar geleden om te kiezen voor een ratio van minimaal 1, waarbij de kwalificatie van matig naar voldoende gaat, heeft de gemeente niet opgevolgd.

Naast het benodigde absolute weerstandsvermogen (gekwantificeerde risico's + 10% en een ratio van 0,8) wordt door Echt-Susteren óók een zogenaamde normatieve ondergrens van het absolute weerstandsvermogen berekend. Deze uitkomst is gebaseerd op de algemene uitkering en de OZB-capaciteit. Deze uitkomst is veel hoger, dan de kwantificering van de risico's. Het vast te stellen begrote absolute weerstandsvermogen moet minimaal het bedrag zijn van de uitkomst van deze laatste berekening. Dit betekent dat het kiezen voor onderdekking met een ratio van 0,8 genuanceerder ligt dan op het eerste oog verwacht. De ratio is ook vanaf de jaarrekening 2014 2 en hoger met als kwalificatie uitstekend.

Behalve de zogenaamde Risico Top 10 worden voor álle projecten de ontwikkeling van het risicoprofiel nauwlettend gevolgd. Indien nodig moeten tijdig nieuwe of aanvullende beheersmaatregelen worden getroffen. Dit vindt plaats zowel in het kader van het reguliere periodieke risicomangementproces als in het kader van de periodieke projectenrapportage.

De financiële kengetallen die vanaf de begroting 2016 verplicht zijn voorgeschreven beogen het financiële beeld voor de raad te verduidelijken. Echt-Susteren besteedt bij de beoordeling aandacht aan de uitkomst van de kengetallen, de ontwikkeling van het kengetal in de tijd en waardoor die ontwikkeling is/wordt veroorzaakt. Met name de samenhang tussen de kengetallen is relevant. Het gaat om de beoordeling van de onderlinge verhouding tussen de kengetallen in relatie tot de financiële positie.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- maak de relaties tussen het weerstandsvermogen en risicobeheersing en de programma's

inzichtelijk en benoem relevante ontwikkelingen;

- presenteer de opbouw van de beschikbare weerstandscapaciteit met actuele cijfers;
- geef de meerjarige verwachtingen weer voor de weerstandscapaciteit en de risico's en licht deze inhoudelijk toe.

Waarom onderzoek naar weerstandsvermogen en risicobeheersing?

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

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

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

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

Onderzoek en bevindingen

Het beleid is vastgelegd in twee nota's namelijk de nota weerstandsvermogen en de nota risicomangement. Hierin is de manier waarop het weerstandsvermogen is bepaald uitgewerkt en de methodiek die wordt gevolgd voor het risicomangement. Beide nota's moeten tenminste éénmaal per raadsperiode geactualiseerd worden. De geactualiseerde nota's zijn door de raad in april 2015 vastgesteld. De nota's zijn aangepast aan veranderende wet- en regelgeving en aan de gangbare praktijk. Van de mogelijkheid tot afroaming van de beschikbare weerstandscapaciteit is nooit gebruik gemaakt. Bij de laatste actualisatie van het beleid is het afroemen komen te vervallen. Ook is besloten het risicopercentage dat als opslag dient bij risico's die nog niet zijn ingeschat, te verhogen van 2% naar 10%. In het coalitieakkoord is bij de uitgangspunten van het financieel beleid opgenomen dat de algemene reserve zal worden aangevuld, ook om het weerstandsvermogen op peil te kunnen houden. De verordening 212 geeft aan dat de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing bij de begroting en de jaarrekening naast de verplichte onderdelen van het BBV, ook een overzicht moet geven van in ieder geval de top 10 van de risico's. Dit overzicht maakt ook deel uit van de paragraaf en wordt telkens bijgesteld. Opgemerkt is dat het gemeentelijk risicomangement is gericht op het opsporen en ondervangen van bedreigingen, die het realiseren van gestelde maatschappelijke doelstellingen in de

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

weg kunnen staan. Hierbij wordt inzicht gegeven in de mate waarin de gemeente in staat is om de financiële en niet-financiële gevolgen van risico's op te vangen, alsmede in de buffer die daarvoor nodig en beschikbaar is.

Nota weerstandsvermogen

De gemeente heeft bewust gekozen voor een separate nota. Weerstandsvermogen wordt gezien als (financieel) sluitstuk van risicomangement. Deze nota moet in onderlinge samenhang worden gezien met de nota risicomangement. In de nota is toegelicht wat onder weerstandsvermogen wordt verstaan, waarbij ook onderscheid is gemaakt tussen het relatieve weerstandsvermogen (verhoudingsgetal) en het absolute weerstandsvermogen (bedrag in euro's). Het absolute weerstandsvermogen is het door de raad vastgestelde bedrag dat als financiële buffer wordt aangehouden voor het opvangen van de financiële restrisico's. Het relatieve weerstandsvermogen (verhoudingsgetal/ratio) geeft de robuustheid van de financiële positie aan dat wil zeggen de mate waarin financiële restrisico's kunnen worden opgevangen. De beschikbare weerstandscapaciteit is toegelicht en in een apart hoofdstuk in deze nota uitgewerkt. De benodigde weerstandscapaciteit is gelijk aan de som van de financiële restrisico's uit het netto risicoprofiel. Het overzicht (lees benodigde weerstandscapaciteit) is het resultaat van het risicomangement-proces dat in een separaat hoofdstuk in de nota risicomangement is uitgewerkt.

Echt-Susteren heeft de beschikbare weerstandscapaciteit onderverdeeld in algemene reserves en bestemmingsreserves, de onbenutte begrotingsruimte, de onbenutte investeringscapaciteit, de onbenutte belastingcapaciteit en stille reserves. Niet alle onderdelen worden daadwerkelijk tot het beschikbare weerstandsvermogen gerekend. Zo rekent de gemeente bestemmingsreserves niet mee. Dit geldt ook voor de onbenutte investeringscapaciteit. Bij de stille reserves wordt geen rekening gehouden met de financiële vaste activa. Dit geldt ook voor activa met maatschappelijk nut bij de materiële vaste activa, aangezien deze niet verhandelbaar zijn. Activa met economisch nut die niet duurzaam aan het bedrijfsproces zijn verbonden, en die binnen één jaar kunnen worden verkocht, worden meegerekend in de beschikbare weerstandscapaciteit. Echter alleen indien de directe opbrengstwaarde groter is dan de boekwaarde op de balans. Dit geldt ook voor stille reserves en dan met name de zogenaamde niet uit de balans blijvende bezittingen. Het betreft investeringen met economisch nut die in het verleden hebben plaatsgevonden en die direct ten laste van de exploitatie zijn geboekt (al dan niet met eenmalige aanwending van reserve of voorziening). Deze investeringen zijn niet als financiële bezitting op de balans vermeld.

Bij de beoordeling van benodigde weerstandscapaciteit is de som van de financiële restrisico's uit het netto risicoprofiel van belang. Het netto risicoprofiel is het overzicht waaruit blijkt welke risico's niet of niet volledig zijn afgedekt door beheermaatregelen. Hiervoor is verwezen naar de nota risicomangement. De risico's die nog niet ingeschat zijn of kunnen worden, worden vanuit het voorzichtigheidsbeginsel verhoogd met 10%. Bij de restrisico's wordt een onderscheid gemaakt in financiële restrisico's met incidentele gevolgen en met structurele gevolgen. Bij restrisico's met structurele gevolgen geldt dat deze voor een periode van maximaal 2 jaar uit het weerstandsvermogen opgevangen mogen worden. Binnen de termijn van 2 jaar moet er bijgestuurd zijn waardoor het risico geminimaliseerd is of opgevangen wordt binnen de reguliere bedrijfsvoering (exploitatie).

Voor de bepaling van het relatieve weerstandsvermogen is in de nota een overzicht met zes kwalificaties weergegeven, beginnend met uitstekend (ratio >2) en eindigend met ruim onvoldoende (ratio <0,6).

Geformuleerd is dat de ratio tenminste de kwalificatie 'matig' moet hebben, dat wil zeggen dat de uitkomst tenminste 0,8 moet zijn. Hierbij is opgemerkt dat weloverwogen niet is uitgegaan van een minimale kwalificatie van voldoende dat wil zeggen van een ratio van 1,0.

Echt-Susteren heeft hierbij aangegeven de actuele risico's in te schatten op basis van een beoordeling van de gepasseerde, de lopende én de toekomstige exploitatie, programma's en projecten. Hierbij is aangetekend dat op de lopende en toekomstige exploitatie, programma's en projecten nog diverse mogelijkheden tot bijsturing zijn. Er kunnen nog beheermaatregelen worden getroffen en er zijn mogelijkheden tot aanpassing van plan- en besluitvorming. Ook is het niet waarschijnlijk dat alle risico's zich tegelijkertijd zullen voordoen. Met risico's die zullen bestaan of gaan ontstaan en die nog niet zijn ingeschat of niet ingeschat kunnen worden, is bij het absolute weerstandsvermogen rekening gehouden.

Het bepalen van het weerstandsvermogen en de hoogte van de AR is de verantwoordelijkheid van de gemeente, van de raad in het bijzonder. Echt-Susteren heeft bewust gekozen voor onderdekking en heeft dit zoals hierboven aangegeven toegelicht.

We merken hierbij op dat zoals ook bij paragraaf 3.2 Analyse vermogen is vermeld, de AR ook incidenteel door het jaar wordt aangesproken. Dit komt niet vaak voor. De inzet van de AR gaat vaak gepaard met een afspraak om op een later vooraf vastgelegd moment weer terug te storten. Dit laatste moet wel uitvoerbaar zijn en blijven. Dat wordt bemoeilijkt door de huidige economische ontwikkelingen. Vanuit onze toezichthoudende rol nemen wij 'standaard' een aanbeveling op indien een gemeente kiest voor onderdekking. Wij opteren voor een ratio van minimaal 1,0 waarbij in de situatie van Echt-Susteren de kwalificatie van 'matig' verhoogd wordt naar 'voldoende'.

De praktijk laat zien dat het relatieve weerstandvermogen in deze gemeente veel hoger ligt dan de normatieve ondergrens van 0,8. Sinds de jaarrekening 2014 is de kwalificatie uitstekend. Tevens werkt de gemeente naast het absolute weerstandsvermogen óók met een zogenaamde normatieve ondergrens voor het absolute weerstandsvermogen welk bedrag aanzienlijk hoger is. Op basis van het geformuleerde beleid wordt elk jaar het hoogste bedrag aangehouden. Dit betekent dat het kiezen voor onderdekking met een ratio van 0,8 genuanceerder ligt dan in eerste instantie verwacht. Onderstaand wordt de werkwijze van de gemeente toegelicht.

Het absolute weerstandsvermogen is het bedrag dat beschikbaar moet zijn als weerstandscapaciteit. Hierbij is door de ratio van 0,8 gekozen voor 80% van de benodigde weerstandscapaciteit. Ter afdekking van de risico's die nog niet ingeschat zijn of kunnen worden, wordt het bedrag verhoogd met een opslag van 10%. Dit percentage is bij de vaststelling van de geactualiseerde nota verhoogd van 2% naar 10%. Tevens is vanuit het voorzichtigheidsbeginsel een ondergrens gesteld voor het absolute weerstandsvermogen. Voor de berekening van de ondergrens werkt de gemeente met een formule. Dit komt neer op 10% van de algemene uitkering en de OZB-capaciteit samen. Het absolute weerstandsvermogen wordt door de raad vastgesteld op tenminste dit berekende bedrag. In de nota is toegelicht dat bij de risico's wordt uitgegaan van het actuele netto-risicoprofiel in augustus voorafgaand aan het begrotingsjaar. De beschikbare weerstandscapaciteit is gebaseerd op de jaarrekeningcijfers jaar t-2. Bij de normatieve ondergrens voor het absolute weerstandsvermogen wordt de algemene uitkering en de OZB-capaciteit gebaseerd op de actuele begrotingscijfers.

In de nota is ook ingegaan op het aanzuiveren van het relatieve en absolute weerstandsvermogen. Dit kan nodig zijn als een beroep is gedaan op het absolute weerstandsvermogen na het intreden van een risico, maar ook als de financiële restrisico's zijn toegenomen. In beide situaties moet het

risicomanagementproces opnieuw worden doorlopen met bepaling van de actuele omvang van de beschikbare en de benodigde weerstandscapaciteit. Tevens moet het relatieve en absolute weerstandsvermogen worden bepaald.

De in het beleid uitgewerkte minima moeten in acht worden genomen. Indien nodig moet zowel bij de toename van financiële restrisico's, als bij de besluitvorming van inzet van absoluut weerstandsvermogen direct worden aangegeven met welke maatregelen het relatieve of absolute weerstandsvermogen weer wordt aangezuiverd tot het minimale niveau. Dit kan zijn het (tijdelijk) aanvullen van de beschikbare weerstandscapaciteit en/of het terugbrengen van de benodigde weerstandscapaciteit door extra inspanningen op het terrein van risicomanagement. Hierbij kan worden gedacht aan meer en/of betere beheersingsmaatregelen.

Bij de begroting en de jaarrekening wordt inzicht gegeven in het relatieve en het absolute weerstandsvermogen. Indien bij de vaststelling van de jaarrekening uit het actuele beeld blijkt dat het begrote absolute weerstandsvermogen van het dan lopende jaar bijstelling behoeft, zal de raad hiertoe overgaan. De paragraaf Weerstandvermogen en risicomanagement maakt standaard geen deel uit van de bestuursrapportages. Alleen als sprake is van bijzonderheden zullen deze gemeld worden.

Nota risicomanagement

Risicomanagement is voor de gemeente van belang omdat ze hiermee voldoet aan wet- en regelgeving ('conformance-motief'), maar dit is geen doel op zich. Belangrijker is het opsporen en ondervangen van risico's die een bedreiging vormen voor het realiseren van maatschappelijke doelstellingen die de gemeente zich gesteld heeft of opgedragen heeft gekregen. Het zogenaamde 'performance'-motief is leidend. Hiermee wordt een natuurlijke integratie van het risicomanagement bevordert in de gemeentelijke processen.

Onder risicomanagement verstaat de gemeente een continu, systematisch en gemeentebreed proces van onderzoek naar risico's met als doel het vinden van een balans tussen risico's nemen en risico's beheersen. Risico's kunnen zowel negatief als positief zijn. Van belang is te weten hoe groot het effect is van hetgeen kan optreden. En in welke mate de gemeente in staat is om de gevolgen te voorkomen dan wel te beperken. Er wordt gekeken naar de kans op een gebeurtenis en het effect, dat wordt het bruto-risico genoemd.

Het bruto-risico minus beheersingsmaatregel resulteert in het netto-risico. In de nota is aangegeven dat om het proces van risicomanagement zo doelmatig en doeltreffend mogelijk te laten verlopen, sprake moet zijn van een continu proces. Hierbij is een systematische aanpak nodig een gemeentebreed proces, op alle niveaus van onderzoek naar risico's met als doel het vinden van een balans tussen risico's nemen en risico's beheersen. Risicomanagement is niet alleen gericht op nadelige, maar ook op voordelige effecten bij het optreden van risico's. Opgemerkt is dat het in praktijk enerzijds ondoenlijk is om alle risico's af te dekken met beheersingsmaatregelen. Anderzijds is het soms juist goed om een risico te nemen.

Bij het risicomanagement wordt gebruik gemaakt van een bestaande methodiek waarbij volgens een zestal stappen wordt gewerkt.

Dit zijn achtereenvolgens:

1. inventariseren van de risico's;
2. beoordelen risicoprofiel;
3. toepassen risicomanagement-strategie;

4. inrichting beheersingsprocessen;
5. monitoren;
6. continu verbeteren.

Met het toepassen van integraal risicomanagement beoogt Echt-Susteren een permanent risicobewustzijn te bevorderen op alle organisatorische niveaus. De gemeente wil met het risicomanagement bevorderen dat identificatie en beheersen van risico's proactief worden ingezet ter voorkoming van incidenten. Tot slot moet risicomanagement als regulier onderdeel van bedrijfsvoering en besluitvorming bijdragen aan een goede weloverwogen balans tussen risico's nemen en risico's beheersen. Aanvullend heeft de gemeente medegedeeld dat een permanent risicobewustzijn is bereikt en het risicomanagementproces goed wordt uitgevoerd en bewaakt. Er is nog de wens door te groeien naar integrale toepassing op medewerkersniveau. Wij merken op dat risicomanagement een dynamisch proces is en blijft dat continue aandacht behoeft.

In de nota zijn de risico's verdeeld in drie risicoklassen namelijk omgeving, organisatie en informatie. Hierbij is een onderverdeling in subcategorieën gemaakt. Deze risicoklassen zijn verder onderverdeeld in 10 onderliggende risicocategorieën. Binnen het systeem maakt de gemeente per risico een inschatting van de minimale, de maximale en de verwachte financiële schade.

Op basis van de aanwezige beheersingsmaatregelen wordt per risico de mate van reductie van het risico ingeschat. De reductie kan hoog zijn (80%) waardoor de kans en het gevolg in hoge mate worden gereduceerd. Als de reductie gemiddeld is dan wordt het risico met 40% teruggebracht. Indien de reductie laag is (<20%) betekent dit dat de maatregelen de kans en het gevolg zeer beperkt of niet beïnvloedbaar zijn. Op basis van ervaringscijfers krijgen sommige risico's een nauwkeuriger percentage dan de hiervoor genoemde percentages.

Jaarrekeningen en begrotingen

In de jaarrekening 2015 en in de begroting 2017 is opgemerkt dat voor het uitvoeren van het risicomanagement is gekozen voor specifieke management-software. Hiermee vindt regelmatig op systematische wijze een inventarisatie plaats van de risicodragende gebeurtenissen. Hierbij wordt de kans dat deze optreden ingeschat met de effecten. De bestaande beheersmaatregelen worden in beeld gebracht en het restrisico gekwantificeerd.

Het restrisico vormt de grondslag voor de bepaling van de benodigde weerstandscapaciteit respectievelijk het weerstandsvermogen. Hiermee wordt tevens de noodzakelijk geachte omvang van het weerstandsvermogen voorgelegd aan de raad. Aangegeven is dat het risicomanagement regulier onderdeel uitmaakt van de planning en control-cyclus. Hierbij wordt actief gestuurd op risicobeheersing om de risico's zoveel mogelijk te beperken en te voorkomen. Ook wordt getracht het risicobewustzijn zo veel als mogelijk te stimuleren door bij de op te stellen bestuurlijke behandelvoorstellen voor het college en voor de raad een verplichte risicoparagraaf op te nemen. Dit geldt ook voor projectfiles en projectrapportages. Uit de geactualiseerde Risico Top 10 per 31 augustus 2016 blijkt dat een belangrijk deel voortvloeit uit projecten. Dit is voor Echt-Susteren reden om niet voor deze 10 maar voor alle projecten de ontwikkeling van het risicoprofiel nauwlettend te volgen, en indien nodig tijdig nieuwe of aanvullende beheersmaatregelen te treffen. Dit vindt plaats zowel in het kader van het reguliere periodieke risicomanagementproces als in het kader van de periodieke projectenrapportage.

De gemeente merkt op dat ze waakzaam moet blijven voor de mogelijke gevolgen van ingezet en nieuw beleid, ontwikkelingen in projecten en voor gevolgen die voortvloeien uit opgelegd rijksbeleid. Als

voorbeelden zijn genoemd, de drie decentralisaties in het sociaal domein en de vennootschapsbelasting. Bij de risico's is aangetekend dat van sommige onderkende risico's niet precies bekend is óf en zo ja in welke omvang deze een financieel restrisico kennen. Deze risico's heeft de gemeente in beeld en worden ook bewaakt maar zijn nog niet cijfermatig verwerkt bij het begrote weerstandsvermogen 2017.

Uitvoerig is in de paragraaf ingegaan op de kaders die zijn gesteld en op de bepaling van het weerstandsvermogen. Ook de mogelijke kwalificaties en de ratio van tenminste 0,8 waarvoor is gekozen zijn uitgebreid toegelicht. In een schema is cijfermatig inzicht gegeven in de normatieve ondergrens van het absolute weerstandsvermogen, de beschikbare - en de benodigde weerstandscapaciteit. Het relatieve en het absolute weerstandsvermogen is berekend. Het relatieve weerstandsvermogen bedraagt 3,54. Volgens de tabel die Echt-Susteren hierbij hanteert, is het weerstandsvermogen uitstekend. Deze kwalificatie geldt ook bij begroting 2016, de jaarrekeningen 2014 en 2015. Bij de beschikbare weerstandscapaciteit is verwezen naar de jaarrekening 2015. De risico's zijn geactualiseerd per 1 augustus 2016. De jaarrekeningcijfers hanteert de gemeente als meest actuele cijfers. Bij de vaststelling van de jaarrekening 2016 medio dit jaar zal worden nagegaan of er bijstelling nodig is van het weerstandsvermogen. Indien hier sprake van is zal deze bijstelling ook gelden voor het begrotingsjaar 2017.

Bij paragraaf 3.2. zijn we ingegaan op actuele cijfers voor wat de reserves en voorzieningen betreft. Geconstateerd is dat de cijfers zoals gepresenteerd in de begroting 2017 en meerjarenraming niet up-to-date zijn, als gevolg van besluitvorming van de raad bij de tussentijdse actualisering van de reserves en voorzieningen tegelijk met de begrotingsvaststelling. Wij merken op dat de hoogte van de algemene reserve in de jaarrekening 2015 nagenoeg gelijk is aan de algemene reserve volgens de begroting 2017, zodat dit geen consequenties heeft voor de hoogte van het weerstandsvermogen.

De weerstandscapaciteit bestaat volgens Echt-Susteren (cijfers jaarrekening 2015) uit de algemene reserve van afgerond € 6,7 miljoen, de onbenutte belastingcapaciteit van de OZB € 0,8 miljoen en de onbenutte begrafenissen van € 43.000. De stille reserves zijn als P.M. opgenomen. De gemeente heeft de stille reserves goed in beeld en gekwantificeerd.

Aanvullend merken wij op dat bij de berekening conform de eigen nota geen rekening is gehouden met bestemmingsreserves waaronder de reserve Essent ad € 13,3 miljoen.

Op basis van de eigen kaderstelling (nota) is in de begroting geconcludeerd dat het absolute weerstandsvermogen met € 1.707.000 niet aan de normatieve ondergrens van € 5.052.000 voldoet. Dit betekent op basis van de eigen nota dat het absolute weerstandsvermogen is vastgesteld op de normatieve ondergrens van € 5.052.000. De algemene reserve bedraagt op basis van de jaarrekening 2015 én de begroting 2017 € 6,7 miljoen. Hiermee voldoet de gemeente ruimschoots aan haar eigen kaderstelling. De totale beschikbare weerstandscapaciteit is berekend op € 7,5 miljoen exclusief bestemmingsreserves en stille reserves. Hierbij is uitgegaan van de jaarrekeningcijfers 2015, terwijl actueel inzicht moet worden geboden. Bovendien is ook in de nota weerstandsvermogen aangegeven dat moet worden uitgegaan van de begrotingscijfers.

Financiële kengetallen

Vanaf de begroting 2016 is elke gemeente verplicht om vijf financiële kengetallen op te nemen om met name de raad een beter beeld te geven van de financiële positie van de eigen gemeente.

De kengetallen zijn: de netto schuldquote en de netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen, de solvabiliteitsratio, de grondexploitatie, de structurele exploitatieruimte en de belastingcapaciteit.

Deze kengetallen zijn heel nadrukkelijk een instrument van, voor en door de gemeente ingevoerd, derhalve onthouden wij ons van een oordeel over de uitkomsten. De kengetallen moeten worden weergegeven voor de jaarrekening 2015, de begroting 2016 en voor de begroting 2017 en meerjarenraming. De programmabegroting biedt dit inzicht waarbij tevens een vergelijking is gemaakt met de door ons voor 2016 berekende Limburgs ongewogen gemiddelden (exclusief Kerkrade en Weert). Hierbij hebben wij gebruik gemaakt van de zogenaamde signaleringswaarden die afkomstig zijn van de stresstest voor 100.000+ gemeenten. De signaleringswaarde van het kengetal grondexploitatie is gebaseerd op ervaringscijfers van gemeenten die een actief grondbeleid voeren. Er is gewerkt met drie categorieën waarbij over het algemeen kan worden gesteld dat categorie A het minst risicovol is en C het meest. Per kengetal is een inhoudelijke toelichting opgenomen met een doorkijk voor de meerjarenraming. Hiermee wordt het financiële beeld van de gemeente voor de raad verduidelijkt. Echt-Susteren besteedt bij de beoordeling aandacht aan de uitkomst van de kengetallen, de ontwikkeling van het kengetal in de tijd en waardoor die ontwikkeling is/wordt veroorzaakt.

Met name de samenhang tussen de kengetallen is relevant. Hetgeen de wetgever beoogt is een beoordeling van de onderlinge verhouding tussen de kengetallen in relatie tot de financiële positie. Zoals aangegeven onthouden wij ons van een oordeel over de uitkomsten. We constateren dat de gepresenteerde cijfers voor 2017 niet sterk afwijken van de categorie-indeling in 2016 waarbij alleen de uitkomsten van de kengetallen solvabiliteit en belastingcapaciteit in categorie B vallen. Wel blijkt uit de meerjarige kengetallen dat de structurele exploitatieruimte voor 2019 en 2020 negatief is berekend.

De stuurinformatie op strategisch niveau is gemiddeld voldoende. Op tactisch en operationeel niveau scoort de gemeente gemiddeld goed. Verbeteringen zijn mogelijk door concrete relaties te leggen tussen het weerstandsvermogen en risicobeheersing en de programma's, en door inhoudelijk in te gaan op relevante ontwikkelingen. Het geven van inzicht in ontwikkelingen (in het verleden en toekomstige) en aan te geven wat de effecten zijn dragen hier eveneens toe bij.

De beleidsinformatie in de paragraaf voldoet nagenoeg geheel aan het BBV en aan de eigen verordening 212. De lezer wordt uitvoerig geïnformeerd over het weerstandsvermogen. Aanvullend merken we op dat de totale weerstandscapaciteit (incidenteel en structureel) met één bedrag is weergegeven. Hierbij is een paginaverwijzing opgenomen naar de laatst vastgestelde jaarrekening voor de specificatie.

Het heeft de voorkeur om in de begroting, een actueel en compleet inzicht te bieden waarbij ook de opbouw van de beschikbare weerstandscapaciteit gekwantificeerd wordt weergegeven. Het ingaan op toekomstige ontwikkelingen bij de weerstandscapaciteit en de risico's vergroot het inzicht.

4.3. Onderhoud kapitaalgoederen

| Onderzoek | Begroting | Meerjaren-raming | Strategisch | Tactisch | Operationeel | Algemeen oordeel | Ontwikkeling |
|----------------------------|-----------|------------------|-------------|-----------|--------------|------------------|--------------|
| Onderhoud kapitaalgoederen | ☹ | ☹ | Goed | Voldoende | Voldoende | ☹ | ➔ |

Conclusie

Echt-Susteren geeft aan dat een goed overzicht van onderhoud kapitaalgoederen belangrijk is voor een juist inzicht in de financiële positie. Beheer en onderhoud van het openbaar gebied moet aldus de gemeente plaatsvinden volgens het principe 'schoon, heel en veilig'. Ten aanzien van wegen en groen is in het coalitieakkoord aangegeven dat de onderhoudsniveaus (zeer) laag zijn vastgesteld. Binnen de financiële mogelijkheden wil de gemeente kijken of deze onderhoudsniveaus kunnen worden aangepast. Wat de investeringen voor wegen en riolering betreft is vermeld dat wordt vastgehouden aan het Meerjarig Investerings Programma (MIP).

Nagenoeg alle plannen zijn actueel met uitzondering van de nota wegbeheer. Deze nota is inmiddels geactualiseerd en daarvan is aangegeven dat deze halverwege het derde kwartaal aan de raad ter vaststelling wordt voorgelegd. Ook is aanvullend medegedeeld dat in het nieuwe plan het kwaliteitsniveau voor alle wegen basisniveau is en de achterstand in het onderhoudsniveau de afgelopen jaren is weggewerkt. Voor het beleidsplan openbare verlichting wordt volgens planning, medio 2018 een nieuw plan aan de raad ter vaststelling voorgelegd.

Het IBOR is gedateerd maar de uitgangspunten zijn volgens de gemeente wel nog van toepassing. Voor de uitwerking zijn afzonderlijke plannen beschikbaar waarin kaderstelling is opgenomen. Actualisering van het IBOR door de raad is nodig als de gemeente dit wil blijven gebruiken. Uit de paragraaf moet voor elk plan blijken voor welk kwaliteitsniveau de raad heeft gekozen. We zien dat in de paragraaf informatie is opgenomen per plan met meerjarige cijfermatige informatie. Deze kan echter transparanter en vollediger worden weergegeven. Duidelijk moet zijn om welke lasten het gaat. Ook dient de paragraaf inzicht te bieden in achterstallig onderhoud, ook als hier geen sprake van is. Als van de plannen wordt afgeweken is dit ook relevante informatie. Aanvullend heeft de gemeente medegedeeld dat geen sprake meer is van achterstallig onderhoud en basis het kwaliteitsniveau is bij wegen en groen.

Wij merken op dat een plan actueel is wanneer dit niet ouder is dan 4 jaar. Dit betekent dat actualisering en vaststelling van het beheerplan gebouwen in 2019 moet plaatsvinden en niet in 2020.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- zorg dat de plannen actueel blijven dat wil zeggen actualiseer ze niet om de vijf maar elke vier jaar;
- actualiseer het IBOR elke vier jaar en laat de raad erover besluiten als het plan ook voor de toekomst relevant is;
- geef in de plannen, maar ook in de paragraaf informatie over achterstallig onderhoud;
- besteed zowel bij de beheerplannen als bij de paragraaf expliciet aandacht aan achterstallig onderhoud, ook als hier geen sprake van is;
- geef inzicht in de door de raad gekozen kwaliteitsniveaus bij de kapitaalgoederen, en neem dit transparant op bij de besluitvorming over de plannen én in de paragraaf in de begroting;
- overweeg de economische afschrijvingstermijn bij riolering terug te brengen van 60 jaar naar

- maximaal 50 jaar;
- ga bij de exploitatielasten in de paragraaf in op onderhoud en vervanging en betrek hier de gevormde reserves/voorzieningen inhoudelijk bij.

Waarom onderzoek naar onderhoud kapitaalgoederen?

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

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

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

Er is enige keuzevrijheid bij onderhoud kapitaalgoederen. De raad kan kiezen uit kwaliteitsniveaus bij onderhoud. Het is van belang dat de raad zich binnen een periode van vier jaar ten minste één keer buigt over de vraag welke kwaliteitsniveaus passend worden gevonden. Oftewel: welke kwaliteit wil de raad, wat gaat dat kosten, nu en in de toekomst?

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

Onderzoek en bevindingen

Het coalitieakkoord gaat voor wat betreft kapitaalgoederen in op wegen en groen. Van deze twee plannen is aangegeven dat de onderhoudsniveaus (zeer) laag zijn vastgesteld. Binnen de financiële mogelijkheden wil de gemeente kijken of deze onderhoudsniveaus kunnen worden aangepast. Aanvullend is medegedeeld dat op dit moment zowel voor wegen als voor groen een kwaliteitsniveau van basis wordt gehaald.

Wat de investeringen voor wegen en riolering betreft is vermeld dat wordt vastgehouden aan het Meerjarig Investerings Programma (MIP). Op de andere kapitaalgoederen is in het coalitieakkoord niet ingegaan. In de begroting is vermeld dat een goed overzicht van onderhoud kapitaalgoederen belangrijk is voor een juist inzicht in de financiële positie. In het programma Beheer en openbare ruimte wordt uitgebreid stilgestaan bij het beheer en onderhoud van het openbaar gebied. Echt-Susteren gaat bij het

beheren en onderhouden van het openbaar gebied uit van het principe 'schoon, heel en veilig'. Bij dit programma is onder andere ingegaan op het planmatig onderhoud van groen, civieltechnische kunstwerken, wegbeheer en het gemeentelijke rioleringsplan (GRP) met bijbehorend Waterketenplan. In de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen is opgemerkt dat het gewenst is het onderhoudsniveau op alle vakgebieden in evenwicht met elkaar te hebben. Zo kan een goede keuze worden gemaakt tussen wat minimaal vereist is en de kosten die nodig zijn om een hoger onderhoudsniveau te handhaven. Er is een meetlat opgesteld om te komen tot een beheervorm die duurzaam, functioneel en veilig is en waarbij rekening is gehouden met de financiële kaders van de gemeentelijke begroting. Hierbij is onderscheid gemaakt in vier kwaliteitsniveaus.

De gemeente heeft een Integraal Beheer Openbare Ruimte (IBOR) 2012-2016. Dit plan is gedateerd maar de uitgangspunten zijn volgens de gemeente wel nog van toepassing. Als het IBOR nu nog steeds relevant is en ook voor de toekomst, dan moet dit geactualiseerd worden. Ook dient bij deze kaderstelling vaststelling door de raad plaats te vinden. In het IBOR zijn de beleidsuitgangspunten voor het beheer van de openbare ruimte op basis van beeldkwaliteit gekoppeld aan de benodigde budgetten. Het plan richt zich op een beheerstrategie in hoofdlijnen. De uitgangspunten voor het ambitieniveau zijn beschreven op het niveau van schoon, heel en veilig. Voor de uitwerking van de onderdelen die in het IBOR zijn opgenomen zijn afzonderlijke plannen beschikbaar waarin kaderstelling is opgenomen.

De strategische stuurinformatie scoort gemiddeld goed. In het coalitieakkoord is ingegaan op kapitaalgoederen maar bij de programma's in de begroting komt dit uitgebreid aan bod. Een verdere verbetering is mogelijk door in de paragraaf bij de begroting een duidelijk onderscheid te maken tussen interne en externe ontwikkelingen, en door per plan inzicht te geven in de ontwikkelingen en gevolgen hiervan voor het huidige beleid. We merken op dat de beheerplannen actueel zijn met uitzondering van de nota wegbeheer 2012-2016 en het beleidsplan openbare verlichting 2013-2017. Als de gemeente met het IBOR blijft werken dan moet ook dit geactualiseerd worden. Aanvullend is medegedeeld dat er niet wordt gewerkt aan een nieuw IBOR, maar dat in 2017 aanpassingen plaatsvinden op onderdelen zoals wegen, groen en verlichting.

Voor een goed inzicht in de financiële positie en in de vermogenspositie is het cruciaal dat beheerplannen actueel zijn. Dit betekent dat de plannen elke vier jaar opnieuw worden doorgerekend/beoordeeld en voor besluitvorming worden voorgelegd aan de raad. Het is immers de verantwoordelijkheid van de raad om de kaders te stellen, de kwaliteitsniveaus te bepalen en hiermee ook inzicht te krijgen in de benodigde budgetten voor onderhoud en vervanging. Door het up-to-date houden van de plannen kan de raad zich gedurende de raadsperiode ook uitspreken over elk beheerplan. Wij merken op dat Echt-Susteren de plannen opstelt voor vijf jaar. Als actualisering niet tijdig genoeg start, vindt vaststelling nog later dan na vijf jaar plaats. Hiervoor vragen wij bijzondere aandacht omdat de plannen formeel gezien na vier jaar al niet meer actueel genoeg zijn. In ons vorig verdiepingsonderzoek in 2014 hebben we hier ook aandacht voor gevraagd. In navolging op de aanbeveling van de commissie BBV, nemen wij ook nu weer een aanbeveling op voor het tijdig dat wil zeggen elke vier jaar actualiseren van de plannen. Ook voor de beoordeling of reserves en voorzieningen aan de maat zijn, is het beschikken over actuele beheerplannen onmisbaar. Het actualiseren van plannen luistert nog nauwer als sprake is van achterstallig onderhoud en als budgetten zijn gemuteerd als gevolg van toevoegingen maar ook bij bezuinigingen.

In de verordening 212 is aanvullend opgenomen dat naast de eisen van het BBV, zowel in de begroting als de jaarrekening, ook een overzicht moet worden opgenomen in de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen. Dit overzicht moet inzicht bieden in de geldende onderhoudsplannen en in de stand van zaken. Het BBV geeft aan dat tenminste van de kapitaalgoederen wegen, riolering, water, groen en gebouwen het beleidskader is weergegeven. De uit het beleidskader voortvloeiende financiële consequenties moeten worden aangegeven en de vertaling van de financiële consequenties in de begroting. De paragraaf in de begroting biedt de gevraagde informatie over de bovenstaande genoemde kapitaalgoederen. Op tactisch niveau scoort de gemeente gemiddeld voldoende. Voor een compleet inzicht is echter ook informatie nodig over achterstallig onderhoud. Ook als er geen sprake is van achterstallig onderhoud is dat relevante informatie. Dit geldt ook voor ombuigingen/taakstellingen bij kapitaalgoederen. De paragraaf biedt dit inzicht niet.

Aanvullend heeft Echt-Susteren medegedeeld dat geen sprake meer is van achterstallig onderhoud en basis het kwaliteitsniveau is voor wegen en groen.

De operationele stuurinformatie is gemiddeld voldoende. De (cijfermatige) informatie die vermeld is kan beter door bij het gepresenteerde overzicht expliciet in te gaan op exploitatielasten. Met name door hierbij aan te geven hoeveel voor onderhoud is en hoeveel voor vervanging/investeringen. Dit geldt ook voor het opnemen van inhoudelijke informatie over reserves/voorzieningen. De informatie kan transparanter worden weergegeven hiervoor zijn aanbevelingen opgenomen.

Onderstaand wordt op de afzonderlijke kapitaalgoederen/beheerplannen ingegaan.

Nota wegbeheer 2012-2016

Deze nota is gedateerd. In 2016 heeft een actualisatie plaatsgevonden. Volgens aanvullende informatie wordt de nieuwe nota wegbeheer 2017-2021 halverwege het derde kwartaal 2017 aan de raad voorgelegd ter vaststelling. Uit de paragraaf blijkt dat aan de raad verschillende keuzemogelijkheden zullen worden voorgelegd voor het onderhoudsniveau. Ook is opgemerkt dat het MIP 2017-2020 bij de begrotingsbehandeling ter vaststelling is voorgelegd.

In de gedateerde nota wegbeheer is gekozen voor het kwaliteitsniveau van basis – laag – zeer laag. In de kernen is in principe basis gekozen. Bij de industriegebieden en hoofdontsluitingswegen is het niveau laag. Voor alle overige wegen is het niveau zeer laag. De ambitie is beschreven als sober. Uit de nota is een structureel tekort gebleken in de exploitatie en bij de kapitaallasten. In de voorjaarsnota 2011 is door de raad aanvullend budget beschikbaar gesteld. Ook is vermeld dat het achterstallig onderhoud binnen het plan wordt ingelopen. In de raadsvergadering waarin de nota wegbeheer is vastgesteld is de toezegging gedaan dat het onderhoudsniveau zal worden opgehoogd als er meer financiële middelen ter beschikking staan. Dit zien we ook terug in het coalitieakkoord. Aan het begin van deze paragraaf is dit al aangegeven. De gemeente wil bezien of het onderhoudsniveau dat (zeer) laag is binnen de financiële mogelijkheden kan worden aangepast.

In de nota wegbeheer is op basis van het door de raad gekozen kwaliteitsniveau een jaarlijks budget nodig van € 1.550.000. Het budget is als gevolg van de nota wegbeheer ook verhoogd met € 500.000 naar € 1.500.000. Echter tegelijkertijd hebben verlagingen plaatsgevonden én zijn bezuinigingsvoorstellen opgenomen waarmee de gemeente een structurele besparing verwachtte. Bij ons vorige verdiepingsonderzoek in 2014 hebben we gelet op de ombuigingen gevraagd hoe deze zich verhouden tot de verhoging van het budget? Gevraagd is of de gemeente met het budget in de begroting 2014 en meerjarenraming kan volstaan? Expliciet heeft Echt-Susteren hierbij aangegeven dat de ombuigingen in

combinatie met de verhoging van het budget ertoe leiden dat de kwaliteit van de wegen ook in de toekomst blijft voldoen aan het door de raad vastgestelde kwaliteitsniveau.

Aanvullend is medegedeeld dat het er in de basis op neerkomt, dat de grote investeringen in infrastructuur van de afgelopen jaren er momenteel voor zorgen dat met het beschikbare budget onderhoud kan worden verricht.

Uit de jaarrekening 2015 en de nota's Reserves en voorzieningen blijkt dat zeer forse bedragen zijn toegevoegd aan de voorziening wegen en ook zijn onttrokken voor het wegwerken van achterstallig onderhoud. Ook is vanuit de reserve vermindering kapitaallasten een bedrag van € 643.000 overgeheveld naar de voorziening wegen om het onderhoudsniveau op peil te brengen. Hierbij is aanvullend toegelicht dat het een eenmalige investering betreft voor het verbeteren van het onderhoudsniveau van wegen.

Vanaf 2017 moeten ook de civieltechnische kunstwerken deel uitmaken van de voorziening wegen. Dit blijkt uit het uitvoeringsplan civieltechnische kunstwerken 2016-2020.

De paragraaf geeft geen informatie over de voorziening wegen noch over de reserve wegen. Het saldo van deze reserve bedraagt volgens de begroting afgerond € 314.000 per 1-1-2017 en de prognose voor 1-1-2020 is afgerond € 596.000. De voorziening wegen bedraagt volgens de begroting aan het begin van dit jaar afgerond € 1 miljoen en dit saldo wijzigt de komende jaren niet. De toevoegingen en onttrekkingen aan de voorziening wegen zijn voor het begrotingsjaar én de meerjarenraming op hetzelfde bedrag geprognoseerd namelijk € 1.321.500 per jaar. Aanvullend heeft de gemeente opgemerkt dat het hierbij beter is uit te gaan van het saldo van de reserve wegen op basis van de concept jaarrekening 2016. Dit saldo is op 31 december 2016 afgerond € 1,2 miljoen en de voorziening wegen bedraagt dan afgerond € 273.000. De genoemde saldi zijn conceptcijfers per 5 april 2017.

Gemeentelijk Rioleringsplan 2017-2020

In 2016 is een nieuw rioleringsplan opgesteld. In september 2016 heeft de raad het Gemeentelijk Rioleringsplan 2017-2021 en het bijbehorend Waterketenplan Limburgse Peelen 2017-2021 vastgesteld. Deze plannen zijn met het samenwerkingsverband Limburgse Peelen tot stand gekomen, het Waterschapsbedrijf Limburg en met de Waterleidingmaatschappij Limburg. Samenwerking binnen de waterketen moet de kosten beperken, de kwetsbaarheid van de organisatie verminderen en de kwaliteit van de rioleringszorg verbeteren. Beide genoemde plannen moeten in samenhang met elkaar worden bekeken.

Uit het raadsbesluit blijkt dat de raad heeft gekozen voor scenario A met name voor de ontwikkeling van de rioolheffing. Hierbij blijft het tarief tot en met 2018 gelijk namelijk € 252,60 met daarna een stijging van 1,6% per jaar tot een bedrag van € 295,00 om 2028. De daadwerkelijke heffing wordt elk jaar bij de vaststelling van de belastingverordeningen bepaald.

Het GRP heeft betrekking op de wettelijke zorgplicht van de gemeente voor afvalwater, hemelwater en grondwater. Een belangrijk aspect bij het duurzamer maken van de waterketen is de klimaatadaptie. De hevige en aanhoudende neerslag vraagt om noodzakelijke aanpassingen.

Echt-Susteren wil hierop anticiperen door het systeem "algemeen robuuster" te maken, zwakke plekken in het systeem op te lossen, onderzoek te doen naar verbeteringen in het systeem en met de (nieuwe) afkoppelregeling. In het GRP zijn de projecten die de komende jaren worden uitgevoerd opgenomen. De geplande projecten waar riolering bij betrokken zijn, zijn in het MIP opgenomen. Behalve de in het MIP opgenomen projecten worden op basis van inspectieresultaten ook onderdelen van gemalen en drukriolering vervangen. Indien nodig zal ook volledig vervangen worden. In het GRP maar ook in het

Waterketenplan Limburgse Peelen is ingegaan op de personele capaciteit. Echt-Susteren signaleert een tekort van bijna 2 fte ten opzichte van 'de standaard' uit de Leidraad Riolering. Personele capaciteit is een belangrijk onderwerp binnen de Limburgse Peelen. Ook andere gemeenten waarmee wordt samengewerkt hebben een tekort maar in minder mate dan Echt-Susteren.

Aanvullend is medegedeeld dat er uitbreiding gaat plaatsvinden met 1 fte. Ook wordt gewerkt aan een nieuwe verdeling van taken en verantwoordelijkheden. Binnen de samenwerking staan onderzoeken gepland om een aantal taken op te pakken. Door meer specialisatie wil men werkzaamheden efficiënter gaan uitvoeren. Echt-Susteren zoekt de oplossing in het versterken van de samenwerking en door uitbesteding van een aantal zaken. Uitgangspunt hierbij blijft de regie in eigen hand te houden en in de uitvoerende sfeer slim samen te werken. Intern zal voldoende personele capaciteit moeten zijn om net als de andere partners vergelijkbare tijdsinzet te leveren.

Uit het GRP blijkt dat naar aanleiding van onderzoeken naar het functioneren van overstorten geplande investeringen voor 2016-2017 zijn geschrapt. Hierbij is aanvullend medegedeeld dat Echt-Susteren de milieumaatregelen nagenoeg geheel heeft uitgevoerd. Ook blijkt dat voor de exploitatie een jaarlijks gelijkblijvend bedrag nodig is van € 1.875.000 Het benodigd bedrag voor verbetermaatregelen wisselt per jaar en is afhankelijk van de geplande werkzaamheden. De kapitaallasten van investeringen uit het verleden maken ook deel uit van de exploitatielasten. Voor 2017 tot en met 2019 zijn de totale lasten per jaar berekend op afgerond € 3,7 miljoen. Voor 2020 is afgerond € 3,8 miljoen berekend.

Echt-Susteren werkt met een egalisatievoorziening om ongewenste schommelingen in de rioolheffing te voorkomen. In bijlage 12 van de nota reserves en voorziening is uitgebreid ingegaan op de voorziening riolering. Vanaf 2014 worden de rioolinvesteringen afzonderlijk op de balans opgenomen. Nieuwe investeringen voor nieuwbouw worden niet verrekend via de rioolheffing maar via de grondexploitatie. In de begroting 2017 zijn twee voorzieningen opgenomen. De voorziening voor toekomstige vervangingsinvesteringen riolering bedraagt per 1 januari 2017 € 379.000, en de voorziening voor toekomstig groot onderhoud riolering bedraagt afgerond € 3,4 miljoen.

Bij de technische afschrijvingstermijn wordt in dit nieuwe GRP uitgegaan van 60/80 jaar. Voor de economische afschrijvingstermijn is voor vrijvervalriolen 60 jaar opgenomen. Wederom merken wij op dat onze voorkeur uitgaat naar een kortere afschrijvingstermijn. Een afschrijvingstermijn van 50 jaar zien we in praktijk vaak. Nogmaals vragen wij hiervoor uw bijzondere aandacht.

Beheerplan gebouwen 2016-2025

De raad heeft het beheerplan gebouwen 2016-2025 einde 2015 vastgesteld. Het plan geeft inzicht in het noodzakelijk jaarlijks groot onderhoud om de gemeentelijke gebouwen op het door de raad in 2011 vastgestelde onderhoudsniveau te krijgen en te houden.

Het nieuwe beheerplan heeft betrekking op 14 gebouwen en 2 woonwagencentra waar de gemeente groot onderhoud uitvoert. De gemeentelijke gebouwen hebben betrekking op gebouwen met een gemeentelijke functie zoals het gemeentehuis en de brandweerkazerne, maar ook kinderdagverblijven en scholen, sportaccommodaties en gebouwen met een overige functie.

Ten opzichte van het vorige plan zijn 3 gebouwen toegevoegd en 2 gerenoveerd. Ook is rekening gehouden met de renovatie van het zwembad 'In de Bandert' en zijn 6 gebouwen komen te vervallen.

Indien gebruikersovereenkomsten zijn gemaakt tussen de gemeente en de gebruiker/huurder dan gelden specifieke afspraken op het gebied van onderhoud. Indien hiervan sprake is, is het betreffende gebouw niet meegenomen in het nieuwe beheerplan. De gemeenschapshuizen maken dan ook geen deel uit van het beheerplan gebouwen. Vanuit de bijdragen van de gebruikers moet het toekomstig groot onderhoud van de gemeenschapshuizen zichzelf kunnen bekostigen. Het gaat hierbij om 6 gemeenschapshuizen. In het plan is toegelicht dat voor groot onderhoud bij deze 6 gemeenschapshuizen de voorziening onderhoud gemeentelijke gebouwen niet wordt aangesproken. Indien de stortingen/bijdragen van de gebruikers onvoldoende zijn, zullen de tekorten door de eigenaar/gemeente of door de gebruiker moeten worden opgevangen. Tussentijds zal steeds bekeken moeten worden of er aanvullende middelen beschikbaar gesteld moeten worden. Bij 2 gemeenschapshuizen is dit manifest en vindt aanvulling plaats door eenmalige stortingen van zowel de gemeente als Woongood 2-duizend. Voor de andere 4 gemeenschapshuizen wordt dit nog uitgewerkt. Aanvullend is medegedeeld dat inmiddels op twee uitzonderingen na waarbij wordt overgegaan tot sloop, overal overeenkomsten zijn gesloten.

Voor het onderhoudsniveau van de gebouwen is uitgaan van de conditiemeting volgens de NEN 2767 methodiek. Het gemeentehuis wordt vanwege het openbaar karakter onderhouden op een iets hoger niveau dan basis (normaal maar netjes). Voor de overige gebouwen is het onderhoudsniveau op basis (sober maar doelmatig) gehouden. Als een gebouw op korte termijn wordt gesloopt of afgestoten zullen de kosten worden geminimaliseerd. De beoogde toekomstvisie per gebouw is in het beheerplan gebouwen weergegeven. Deze toekomstvisie is van belang voor de jaarlijkse onderhoudskosten. Met eventuele sloopkosten is in het plan géén rekening gehouden. Voor sloopkosten zal wel de voorziening onderhoud gemeentelijke gebouwen worden aangesproken. Hierbij merkt de gemeente aanvullend op dat dit niet in alle situaties geldt. Wij constateren dat dit consequenties zal hebben voor de stand van de voorziening. In het plan is dit bij de risico's genoemd. De opbrengst van de gemeentewerf in Susteren is verwerkt in de voorziening onderhoud gemeentelijke gebouwen. Er moeten ook nog bedragen in mindering worden gebracht waarvan de kosten nog niet bekend zijn.

Vanaf 1 januari 2015 zijn door gewijzigde wetgeving de schoolbesturen van het primair - en het voortgezet onderwijs volledig financieel verantwoordelijk voor het onderhoud van de gebouwen. Bij twee schoolgebouwen is overeengekomen dat de gemeente nog groot onderhoud uitvoert. Hiermee is in het nieuwe plan rekening gehouden. Voor de renovatie van het zwembad 'In de Bandert' heeft in 2015 een onttrekking aan de voorziening onderhoud gemeentelijke gebouwen plaatsgevonden van € 625.000. In 2020 zal bij het sportcomplex 'In de Bandert' een nieuwe conditiemeting worden uitgevoerd. Hieruit zal een gewijzigde onderhoudsraming uit voortvloeien. Dit zal bij de actualisering worden meegenomen. In het plan is geen rekening gehouden met verduurzaming van gemeentelijke gebouwen. Voor verduurzaming zullen extra budgetten beschikbaar moeten worden gesteld. Met een separaat beschikbaar gesteld budget zijn zonnepanelen op het gemeentehuis geplaatst.

De onderhoudskosten zijn in totaliteit voor 2016-2025 geraamd op afgerond € 4,1 miljoen. De voorziening is per 1 januari 2025 geprognoseerd op afgerond € 63.000. Dit vormt een aandachtspunt omdat ook op dat moment voldoende middelen beschikbaar moeten zijn voor het planmatig onderhoud ná 2025. Hierbij heeft de gemeente opgemerkt dit te monitoren door het plan periodiek te herzien. Een actualisering zal plaatsvinden in 2020. In navolging op de aanbeveling van de commissie BBV, merken wij ook hier op dat een plan actueel is wanneer dit niet ouder is dan 4 jaar. Dit betekent actualisering en vaststelling in 2019 in plaats van in 2020.

Op basis van de berekende onderhoudskosten heeft Echt-Susteren de jaarlijkse dotatie in de voorziening onderhoud gemeentelijke gebouwen met € 28.000 verlaagd naar € 286.000. Hierbij is vermeld dat dit bedrag voldoende is voor de uitvoering van in het plan opgenomen onderhoud 2016-2025. Uit een vergelijking van het beheerplan en de begroting 2017 blijkt dat het bedrag voor gebouwen dat als lasten in de begroting is opgenomen voor 2017 hoger is dan in het beheerplan is opgenomen. Dit geldt ook voor de hoogte van de voorziening onderhoud gemeentelijke gebouwen. Hierbij heeft de gemeente toegelicht dat werkzaamheden die gepland stonden voor 2016 zijn doorgeschoven naar 2017.

Aanvullend merken we op dat Echt-Susteren aangeeft het belangrijk te vinden dat de inwoners kunnen beschikken over een ontmoetingsplek waar jong en oud terecht kunnen voor activiteiten, zorg en participatie. Het beleid van Echt-Susteren is gericht op een keten van gemeenschapshuizen die hiervoor geschikt zijn. Accommodaties moeten meerdere doelen kunnen dienen en multifunctioneel en effectief gebruikt kunnen worden. Afgelopen jaren zijn in de kernen zeven gemeenschapshuizen gerenoveerd en twee volledig nieuwe gebouwd. Nu is het van belang het gerealiseerd netwerk van gemeenschapshuizen en vergelijkbare accommodaties in de verschillende kernen mee in stand te houden.

Voor wat de sportaccommodaties betreft blijkt uit de begroting dat voor het beheer en exploitatie met overeenkomsten wordt gewerkt. Bijvoorbeeld met de Stichting Menswel en sport, maar ook met de lokale badmintonclub en met lokale voetbalclubs. De betreffende clubs krijgen van de gemeente een vergoeding voor de beheers- en onderhoudskosten. De zogenaamde 'Regeling zelf werkzaamheid' wordt per 1 januari 2017 geactualiseerd. Dit heeft betrekking op kleine onderhoudswerkzaamheden die door de huurders van de gemeentelijke buitensportaccommodaties zelf moeten worden verricht. Voor 2017 en volgende jaren is een nieuwe renovatieplanning opgesteld. Aan de raad worden elk jaar middelen gevraagd voor de voorgenomen/geplande renovaties. Zo is voor renovatie en aanpassing van het clubgebouw van de voetbalvereniging EVV de intentie uitgesproken een bijdrage te doen van € 500.000 in de kosten die door EVV zijn geschat op € 2 miljoen. In de kadernota 2017 is uitgegaan van een bijdrage ten laste van de algemene reserve. De raad zal hier nog via een apart voorstel over besluiten.

Nota regie op groen 2016

De beleidsuitgangspunten voor de inrichting en beheer van de gemeentelijke groenarealen zijn door het college vastgesteld in mei 2016. De raad heeft eventuele zienswijzen kenbaar kunnen maken.

De beleidsuitgangspunten worden nader uitgewerkt in een groenbeheerplan.

Aanvullend heeft Echt-Susteren aangegeven dat de nadere uitwerking (groenbeheerplan) volgens planning medio 2017 klaar is en aan het college zal worden voorgelegd ter vaststelling.

Bij het vorige verdiepingsonderzoek werd uitgegaan van vaststelling van een groenvisie in 2014 waarbij wij adviseerden deze door de raad te laten vaststellen.

De nota regie op Groen is een kadernota die aangeeft hoe met de beschikbare middelen de inrichting en beheer van het openbaar groen in Echt-Susteren verbeterd kan worden.

In de nota Regie op groen zijn 11 uitgangspunten geformuleerd. Deze uitgangspunten zijn zeer divers. Ze variëren van bij de inrichting van groen rekening houden met het bufferen en infiltreren van neerslag, tot het plaatselijk gebruik maken van bloembollen in het voorjaar vanwege het 'grote' effect. Een van de uitgangspunten is een meer gedifferentieerde groenvoorziening. Hierbij is een onderverdeling gemaakt in 4 groenfuncties: structurerend groen, maatschappelijk groen, functioneel groen en natuurlijk groen. Deze begrippen zijn toegelicht. In de nota wordt uitgegaan van de functie die het groen moet gaan vervullen. Ook is ingegaan op wet- en regelgeving en beleid dat relevant is waaronder de kaderstellende begroting, beleidsplannen en gebiedsuitwerkingen.

Om de uitgangspunten van deze nota te realiseren zijn vooralsnog geen aanvullende middelen nodig. Het kwaliteitsniveau voor groenareaal binnen de bebouwde kom is basis (B) en buiten de bebouwde kom en de hoofdwegen is laag (C). Dit geldt voor regulier groenbeheer (onderhoud, plantsoenen en gras). Voor het groenbeheer wordt gewerkt met een dienstverleningsovereenkomst. Bij de uitvoering van de werkzaamheden wordt nadrukkelijker gebruik gemaakt van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Onder de werkzaamheden van het contract integrale onderhoudswerken in het openbaar gebied vallen niet alleen onderhoud groenvoorziening maar ook herstel elementenverhardingen, verwijderen van zwerfvuil, vegen van wegen en snoeien van bomen. Dit is inclusief de overheveling van taken die eerder door de buitendienst werden uitgevoerd. Voor het onderhoud van bos- en natuurterreinen en sportaccommodaties zijn afzonderlijke beheercontracten/overeenkomsten gesloten. In de Nota regie op groen is niet expliciet aandacht geschonken aan aanpassing van het onderhoudsniveau. In het coalitieakkoord is vermeld het onderhoudsniveau te bezien binnen de financiële mogelijkheden. In de nota is uitgegaan van een bedrag van in totaal afgerond € 1,5 miljoen dat beschikbaar is voor het reguliere beheer en de noodzakelijke kwaliteitsverbeterende omvormingsmaatregelen. In de begroting 2017 is voor openbaar groen een structureel bedrag opgenomen van afgerond € 1,8 miljoen.

Uitvoeringsplan civieltechnische kunstwerken 2016-2020

Dit plan is in 2015 geactualiseerd en het college heeft hier op 2 februari 2016 mee ingestemd. Doel van het plan is de te nemen beheersmaatregelen en alle kosten inzichtelijk te krijgen die noodzakelijk zijn om de kunstwerken in stand te houden. Er zijn 63 kunstwerken met bijhorende onderdelen geïnspecteerd. Niet geïnspecteerd zijn betonnen duikers in het buitengebied die vaak toegang vormen tot landbouwpercelen, en grondkerende muren en wanden, metselwerkmuren en trappengehelen. De onderhoudstoestand hiervan is (vooralsnog) niet in beeld. Bij de grondkerende muren en wanden, metselwerkmuren en trappengehelen is aangegeven dat de gemeente voornemens is een inventarisatie uit te voeren ook voor recreatieve voorzieningen. Aanvullend heeft de gemeente medegedeeld dat het voor het plan alle bekende kunstwerken zijn geïnventariseerd. Afhankelijk van de definitie 'wat is een kunstwerk' kan het aantal kunstwerken mogelijk nog toenemen. Dit onderzoek moet nog plaatsvinden.

Voor de 63 kunstwerken heeft een risicogerichte inspectie plaatsgevonden. De risico's zijn bepaald ten aanzien van veiligheid en functioneren van het kunstwerk. Op basis van een risicoanalyse is bepaald binnen welke termijn beheersmaatregelen noodzakelijk zijn. Per kunstwerk is een inspectieformulier beschikbaar. Van de 63 kunstwerken verkeren er 43 in goede onderhoudstoestand, 18 zijn matig en 2 verkeren in slechte onderhoudstoestand. In het uitvoeringsplan is een beschrijving opgenomen van de inspectieresultaten en de benodigde maatregelen.

Als de onderhoudstoestand goed is, dan zijn de komende vijf jaar geen beheersmaatregelen noodzakelijk. Bij matige onderhoudstoestand zijn de komende vijf jaar beheersmaatregelen noodzakelijk. Hierbij is ook vermeld dat in meer of mindere mate sprake is van achterstallig onderhoud. De slechte onderhoudstoestand bij 2 kunstwerken betekent dat een aantal urgente maatregelen binnen één jaar noodzakelijk is.

Het meerjarenonderhoudsplan geeft inzicht in de benodigde kosten voor onderhoud en reparaties voor de komende jaren. Bij enkele kunstwerken vindt nader onderzoek plaats naar eventueel verborgen gebreken en de technische staat van constructieve onderdelen. Wij merken hierbij op, dat afhankelijk van de

resultaten van dit nader onderzoek mogelijk aanvullende maatregelen moeten worden getroffen en ook aanvullende financiële middelen beschikbaar moeten worden gesteld.

Voorgesteld is na het nader onderzoek eerst het achterstallig onderhoud weg te werken. Daarna kunnen de civieltechnische kunstwerken door middel van cyclisch onderhoud op het gewenst niveau worden onderhouden. In het rapport is aangegeven dat de laatste jaren op een structurele manier gericht onderhoud heeft plaatsgevonden. Door beperkte jaarlijkse budgetten is het niet mogelijk geweest alle achterstallig onderhoud bij 18 van de 63 kunstwerken weg te werken. Het achterstallig onderhoud is in het rapport niet gekwantificeerd weergegeven. Aanvullend heeft de gemeente medegedeeld dat nog bij 1 of 2 kunstwerken sprake is van achterstallig onderhoud. Deze kunstwerken worden nu extra (3 keer per jaar) gemonitord. Op basis van de laatste monitoring is opgemerkt dat geen dringende maatregelen getroffen hoeven te worden.

Voor de planperiode van vijf jaar zijn de totale kosten berekend op € 297.300 exclusief BTW.

Dit bedrag is uitgesplitst in nader onderzoek en kosten reparatiemaatregelen. Gemiddeld is per jaar afgerond € 60.000 nodig. Vanuit de exploitatie is bij de behandeling van het plan structureel € 30.000 beschikbaar. Omdat de kunstwerken onderdeel uitmaken van wegen is besloten dit bedrag vanaf 2017 in de voorziening wegen te storten. Het resterende bedrag dat nodig is kan voor de periode 2016-2020 worden opgevangen binnen de voorziening wegen. In de nieuwe nota wegbeheer 2017-2020 moeten de kosten van civieltechnische kunstwerken hun plek krijgen zodat ze kunnen worden opgevangen via de voorziening wegen.

Beleidsplan openbare verlichting 2013 tot en met 2017

Het beleidsplan openbare Verlichting 2013-2017 moet geactualiseerd worden. Aanvullend is medegedeeld dat volgens planning medio 2018 een nieuw plan aan de raad ter vaststelling wordt voorgelegd. Wij maken u erop attent dat een plan dat ouder is dan vier jaar niet meer actueel is.

In het plan zijn als beleidsuitgangspunten geformuleerd:

1. de openbare verlichting draagt bij aan een sociaal veilige, verkeersveilige en een leefbare openbare ruimte;
2. de masten en armaturen dienen kwalitatief goed te zijn;
3. per jaar zal er bespaard worden tijdens de gehele beleidsperiode op het totale energieverbruik van de openbare verlichting;
4. het gebruik van duurzame energie en duurzame materialen;
5. de openbare verlichting wordt goed beheerd en op een duurzame en maatschappelijk verantwoorde wijze onderhouden.

In het verleden zijn al lampen vervangen door energiezuinige lampen en is ook al gestart met het toepassen van LED verlichting. Armaturen van 20 jaar of ouder worden waar mogelijk vervangen door LED armaturen in combinatie met dimmen. Ook de masten die ouder zijn dan 40 jaar worden vervangen door duurzame masten. De jaarlijkse kosten zijn hiervoor berekend op € 231.120.

In het plan is een bedrag opgenomen aan beschikbaar budget van € 89.900. Het plan geeft aan dat het beschikbare budget moet worden verhoogd met ongeveer € 140.000.

In het raadsvoorstel is bij de financiële toelichting aangegeven dat de kosten van wijzigen en uitbreiden van openbare verlichting in het kader van reconstructies, herinrichtingsplannen en uitbreidingen ten laste van de betreffende projecten worden gebracht. Hierbij is opgemerkt dat door het toerekenen aan projecten met het huidig budget kan worden volstaan. Echt-Susteren heeft in 2014 bij het vorige verdiepingsonderzoek aanvullend opgemerkt dat in de afgelopen planperiode de doelstelling van

energiebesparing gerealiseerd is met het beschikbare budget. In de paragraaf is voor openbare verlichting voor 2017 en volgende jaren een bedrag opgenomen van € 480.105. Dit bedrag is niet gewijzigd ten opzichte van 2014. Toen werd aangegeven dat de lasten exclusief elektriciteitskosten € 94.950 bedragen. Op achterstallig onderhoud is in het plan en ook nu in de begroting niet ingegaan, hiervoor vragen wij uw bijzondere aandacht.

4.4. Financiering

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

Conclusie

Het financieringsstatuut is eind 2012 door het college vastgesteld, maar nog niet aangepast aan de gewijzigde wetgeving in 2013. Met dit statuut zijn de kaders gesteld voor de financiering. Tevens wordt hiermee uitvoering gegeven aan de bepalingen die zijn gesteld in de verordening 212 over financiering. Volgens het BBV moet de paragraaf in ieder geval de beleidsvoornemens ten aanzien van het risicobeheer van de financieringsportefeuille bevatten. Ook moet inzicht zijn gegeven in de rentelasten, het renteresultaat, de wijze waarop rente aan investeringen, grondexploitaties en taakvelden wordt toegerekend en in de financieringsbehoefte. Dit laatste is onderdeel van de geprognosticeerde balans die deel uitmaakt van de paragraaf. Zoals de commissie BBV heeft geadviseerd, is het renteschema opgenomen. Wij vragen aandacht voor een inhoudelijke toelichting hierbij én voor de presentatie in de paragraaf Financiering. Ook moet inzicht worden geboden in de wijze waarop rente aan investeringen, grondexploitaties en taakvelden wordt toegerekend.

In de paragraaf is informatie opgenomen over onder andere de belegging van de Essent-opbrengst, de samenstelling van de leningen portefeuille met spreiding renterisico, het schatkistbankieren en de Wet Houdbare overheidsfinanciën. De berekeningen van de renterisiconorm en de kasgeldlimiet zijn toegelicht en inzichtelijk gemaakt. Bij de EMU-saldi moeten ook de berekeningen worden opgenomen voor het voorlaatste én het laatste jaar van de meerjarenraming. Uit aanvullende informatie blijkt dat Echt-Susteren ook een meerjarige liquiditeitenplanning opstelt.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- neem ook in de begroting informatie op over het financieringsstatuut;
- actualiseer het financieringsstatuut, pas dit aan aan de gewijzigde wetgeving en geeft het EMU-saldo voor alle jaren van de meerjarenraming weer;
- geef ook inzicht in de meerjarige ontwikkelingen en cijfers ten aanzien van de financiering;
- besteed ook inhoudelijk, aandacht aan de meerjarige liquiditeitenplanning.

Waarom onderzoek naar financiering?

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

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

Onderzoek en bevindingen

Het meest actuele financieringsstatuut van Echt-Susteren is in december 2012 vastgesteld. Hieruit blijkt dat de treasuryfunctie van de gemeente dient tot:

- het verzekeren van duurzame toegang tot financiële markten tegen acceptabele condities;
- het beschermen van gemeentelijke vermogens-/renteresultaten tegen ongewenste financiële risico's zoals renterisico's, kredietrisico's, koersrisico's, valutarisico's en interne liquiditeitsrisico's;
- met minimaliseren van de interne verwerkingskosten en externe kosten bij het beheren van de geldstromen en financiële posities;
- het optimaliseren van de renteresultaten binnen de kaders van de Wet Fido respectievelijk de limieten en richtlijnen van het financieringsstatuut van Echt-Susteren van december 2012.

Met behulp van het statuut zijn de kaders gesteld voor de financiering. In het statuut is aandacht besteed aan de uitgangspunten voor risicobeheer, maar ook aan rente- koers- krediet-, intern liquiditeits- en valutarisicobeheer. Tevens is ingegaan op de gemeentefinanciering, het kasbeheer en de administratieve organisatie en interne controle.

Wederom moeten we opmerken dat in de paragraaf bij de begroting geen enkele informatie over het financieringsstatuut is opgenomen, zelfs geen verwijzing. In de paragraaf bij de jaarrekening 2015 is hier wel naar verwezen, echter de belangrijkste uitgangspunten zijn niet opgenomen. Volgens het in 2016 gewijzigde BBV moet de paragraaf in ieder geval de beleidsvoornemens ten aanzien van het risicobeheer van de financieringsportefeuille te bevatten. Ook moet inzicht zijn gegeven in de rentelasten, het renteresultaat, de wijze waarop rente aan investeringen, grondexploitaties en taakvelden wordt toegerekend en in de financieringsbehoefte.

De wijzigingen van het BBV zijn in deel II de Financiële begroting in een aparte bijlage toegelicht. Er is niet altijd aangegeven wat de consequenties van de wijzigingen voor Echt-Susteren specifiek betekenen. Het renteschema treasury zoals de commissie BBV dit heeft geadviseerd maakt ook onderdeel uit van deel II van de begroting. Wij merken op dat dit schema deel moet uitmaken van de paragraaf Financiering zodat hiermee ook inzicht wordt gegeven in de rentelasten, het renteresultaat, en de wijze waarop rente aan investeringen, grondexploitaties en taakvelden wordt toegerekend. De financieringsbehoefte blijkt uit de geprognosticeerde balans. Naast het presenteren van de cijfers is ook een toelichting meer dan gewenst.

In het financieringsstatuut is aangegeven dat onder andere interne liquiditeitsrisico's worden beperkt door de financieringsactiviteiten te baseren op een globale liquiditeitsplanning. Echt-Susteren werkt met een eigen model voor een meerjarige liquiditeitsplanning. Het beschikken over een liquiditeitsplanning is belangrijk aangezien deze naast het beperken van risico's ook als basis dient voor nieuwe leningen.

In de verordening 212 is aangegeven dat naast de verplichte onderdelen van het BBV in ieder geval de paragraaf bij de begroting en de jaarstukken inzicht biedt in de kasgeldlimiet, de renterisiconorm en de berekening van het EMU-saldo (bij de begroting). Bij het EMU-saldo moet ook inzicht worden geboden in het voorlaatste én het laatste jaar van de meerjarenraming. In de paragraaf bij de begroting is ingegaan op het schatkistbankieren maar wetswijzigingen van 2013 zijn nog niet vertaald naar het financieringsstatuut.

Op strategisch en tactisch niveau is de informatie gemiddeld voldoende. Verbetering is mogelijk door expliciet in te gaan op interne en externe ontwikkelingen die van invloed zijn op de financieringsfunctie.

Dit geldt eveneens voor informatie over risico's waaronder debiteuren- en renterisico's. De paragraaf dient inzicht te geven in de wijze waarop rente aan investeringen, grondexploitaties en taakvelden wordt toegerekend. Het treasurystatuut moet worden aangepast aan de gewijzigde wet- en regelgeving. Ook bij ons vorige onderzoek in 2014 is hier aandacht voor gevraagd. Op operationeel niveau is de informatie gemiddeld goed, waarbij het inzicht kan worden vergroot door meerjarige informatie met toelichting op te nemen over bespaarde rente, rentelasten, rentebaten. Dit geldt ook voor inzicht in garanties.

Wet Hof

Het EMU-saldo voor 2016, 2017 en 2018 is in een bijlage opgenomen in deel II van de programmabegroting. Het BBV geeft aan dat de tabel voor de berekening van het EMU-saldo deel dient uit te maken van de toelichting op het overzicht van de baten en lasten. Het opnemen van het EMU-saldo voor alle jaren van de meerjarenraming vergroot hierbij het inzicht. Voor 2017 verwacht Echt-Susteren een tekort van € 3.114.000 en voor 2018 is een tekort berekend van € 866.000.

Volgens de wet Hof is een gemeente niet verplicht haar EMU-saldo onder de referentiewaarde te houden. Wel geldt voor alle medeoverheden gezamenlijk, gemeenten, provincies en waterschappen, een norm, waaraan getoetst wordt. Op basis van afspraken met het Rijk van begin 2013 kan het gezamenlijke EMU-tekort van de medeoverheden tot en met 2015 0,5% van het BBP bedragen. Voor 2016 is dit percentage verlaagd naar 0,4%, waarbij het Rijk heeft aangegeven dat hiermee de investeringen van decentrale overheden niet afgeremd hoeven te worden. Met ingang van 2017 is de tekortnorm bijgesteld naar 0,3% en dit is niet nader verdeeld over gemeenten, provincies en waterschappen. Net zoals vorig jaar zijn ook voor 2017 geen formeel vastgestelde referentiewaarden op het niveau van individuele gemeenten.

Op basis van de wet Hof kunnen er sancties door het Rijk worden opgelegd als de medeoverheden hun gezamenlijke norm overschrijden. Afhankelijk van de situatie kunnen de sancties alle medeoverheden raken of individuele gemeenten, provincies of waterschappen. De afspraken met het Rijk van begin 2013 houden ook in dat deze sancties niet tijdens de huidige kabinetsperiode zullen worden toegepast. In concreto zullen tot en met 2017 geen sancties worden opgelegd bij overschrijding van de ruimte. Op dit moment is er dus weinig tot geen dreiging van een sanctie voor Echt-Susteren met betrekking tot het EMU-tekort. Op termijn zou dat echter kunnen veranderen. Bij een collectieve sanctie heeft de gemeente in feite geen mogelijkheden om dat te voorkomen. Een individuele sanctie kan de gemeente voorkomen door haar EMU-tekort niet (te veel) boven de voor Echt-Susteren geldende norm te laten uitkomen. Overigens leidt een dergelijke strakke naleving van de eigen EMU-norm tot problemen op het moment dat de gemeente een wat groter investeringsproject wil uitvoeren. Het EMU-saldo zal dan bijna altijd (fors) boven de eigen norm uitkomen. Overschrijdingen zijn mogelijk, bijvoorbeeld als de gemeente een groot investeringsproject uitvoert. Hiermee is rekening gehouden maar tegelijkertijd biedt de wet Hof geen garantie dat er in een dergelijke situatie geen individuele sanctie kan volgen. De tijd zal moeten leren hoe het Rijk de wet Hof toepast en welke gevolgen dit voor de gemeente heeft. De ontwikkeling van het landelijke EMU-saldo zal daarbij van grote invloed zijn.

Schatkistbankieren

Uit de paragraaf blijkt dat de gemeente ook voor 2017 een financieringsbehoefte heeft waarvoor een nieuwe lening moet worden opgenomen. De jaarlijkse financieringsbehoefte wordt bepaald door een aantal elementen waaronder mutaties in de leningenportefeuille en het liquiditeitsverloop. Vermeld is dat bij het vervallen van langlopende leningen, ook bij herfinanciering vanwege de zeer lage rentestand gekozen wordt voor een korte looptijd. Ook is aangegeven dat het schatkistbankieren relatief weinig gevolgen heeft voor de gemeente, omdat er fors geïnvesteed wordt en financiële middelen moeten worden aangetrokken. Er zijn geen overtollige middelen om uit te zetten, met uitzondering van de belegging van de Essent-opbrengst. Zodra deze middelen vrijvallen hoeft minder geleend te worden. Wij merken op dat op het moment dat beleggingen vrijvallen belangrijke budgettaire effecten zullen ontstaan. De rente bij het schatkistbankieren en de huidige rentestanden zijn totaal niet vergelijkbaar met de rendementen die nu gerealiseerd worden met uitzettingen/beleggingen uit het verleden.

Solvabiliteit

Onze aandacht gaat met name uit naar de ontwikkeling van de solvabiliteit in relatie tot de rentegevoeligheid en het weerstandsvermogen. De gemeente Echt-Susteren heeft volgens de jaarrekening 2015 37% van de vaste activa gefinancierd met eigen vermogen en 63% met vreemd vermogen. In 2012 werd 45% van de vaste activa gefinancierd met eigen vermogen en 55% met vreemd vermogen. Ten opzichte van 2012 beschikt de gemeente relatief gezien over minder eigen vermogen, waardoor de gemeente gevoeliger is voor renteontwikkelingen op de kapitaalmarkt.

4.5. Bedrijfsvoering

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

Conclusie

De paragraaf Bedrijfsvoering geeft een goed beeld van de stand van zaken en de beleidsvoornemens. Diverse onderwerpen zijn toegelicht waaronder de samenwerking binnen de gemeenschappelijke regeling Maasgouw Echt-Susteren en Roerdalen. Ook is uitgebreid cijfermatige informatie opgenomen waarbij tevens inzicht is gegeven in overhead. Informatie over mogelijke besparingen / taakstelling bij bedrijfsvoering is niet opgenomen. In het bedrijfsplan is vanaf 2019 een besparing op bedrijfsvoering opgenomen van € 143.500.

De stuurinformatie op strategisch, tactisch en operationeel niveau is gemiddeld goed.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- geef ook meerjarige cijfermatige informatie over bedrijfsvoering;
- besteed aandacht aan de taakstelling op bedrijfsvoering en mogelijke risico's;
- actualiseer de verordening 213a (onderzoeksverordening) en pas deze toe.

Waarom onderzoek naar bedrijfsvoering?

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

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

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

Onderzoek en bevindingen

In het coalitieakkoord is ingegaan op bedrijfsvoering en met name op de samenwerking binnen het Servicecentrum Maasgouw Echt-Susteren en Roerdalen (MER). Met deze samenwerkingsvorm beogen de gemeenten primair efficiencyvoordelen en kwaliteitsvoordelen te behalen, naast het waarborgen van de continuïteit van de dienstverlening. Na het onderbrengen van de taken van bedrijfsvoering en backoffice dienstverlening moet de eigen gemeentelijke organisatie zich doorontwikkelen naar een veel kleinere, maar slagvaardige en hoogkwalitatieve ambtelijke organisatie. Van deze organisatie wordt verwacht dat ze het gemeentebestuur professioneel en deskundig kunnen ondersteunen, bij de ontwikkeling en uitvoering van beleid. Bij deze nieuwe aanpak horen ambtenaren die goed luisteren, meedenken en die weten wat er lokaal speelt. Binnen de gemeente moet ook meer aandacht worden besteed aan werken op afspraak.

In de paragraaf Bedrijfsvoering is uitgebreid ingegaan op de samenwerking binnen de MER. Gestart is met de Omgevingsdienst en in 2016 is de afdeling Sociaal Domein ondergebracht bij het Servicecentrum MER.

In 2016 heeft het college het bedrijfsplan bedrijfsvoering besproken en dit is ook aan de raad voorgelegd voor het kenbaar maken van eventuele zienswijzen. Per 1 juli 2017 wordt een afdeling bedrijfsvoering gevormd binnen het Servicecentrum MER voor de taakvelden financiën, inkoop, personeel en organisatie, informatievoorziening en automatisering, post en archief. Het college vindt het niet alleen wenselijk maar ook noodzakelijk, dat voor de uitvoering van de hiervoor genoemde taakvelden een gemeenschappelijke afdeling bedrijfsvoering wordt ingericht. Aanvullend heeft Echt-Susteren opgemerkt dat alle voorbereidingen in volle gang zijn en per 1 juli 2017 taken worden overgedragen. De gemeenten Maasgouw, Echt-Susteren en Roerdalen brengen hun bedrijfsvoeringstaken op het gebied van personeel, financiën, informatisering/ automatisering en documentaire informatievoorziening over naar de afdeling Bedrijfsvoering van het servicecentrum MER.

Uit het bedrijfsplan blijkt dat op termijn een mogelijke besparing wordt verwacht van in totaal € 350.000 per jaar. Het structureel voordeel is voor Echt-Susteren indicatief becijferd op € 140.000. Echt-Susteren heeft aanvullend opgemerkt dat in het bedrijfsplan een besparing op bedrijfsvoering vanaf 2019 is opgenomen van € 143.500.

Voor de inrichting van de afdeling zijn echter financiële middelen nodig. Uitgangspunt hierbij is dat de benodigde structurele middelen binnen de bestaande budgetten worden gevonden. Voor 2017 en 2018 is echter sprake van frictiekosten waarvoor incidenteel aanvullend budget nodig is. Bij de kadernota 2017 heeft Echt-Susteren voor 2017 en volgende jaren middelen beschikbaar gesteld. Dit is voor 2017 € 255.000 en voor 2018 € 476.000. Ook is vanaf 2018 een structureel bedrag geraamd van € 16.300. Voor de doorontwikkeling van de eigen gemeentelijke organisatie en van de samenwerking in MER-verband is voor 2017 een budget opgenomen van € 200.000 dat vanaf 2018 telkens met € 50.000 wordt verminderd.

In het bedrijfsplan bedrijfsvoering is de ambitie geformuleerd voor de bedrijfsvoering in 2019. Het servicecentrum staat hierbij model voor de samenwerking op interne dienstverlening in gemeenteland. Het Servicecentrum MER wil uitblinken waarbij de klant centraal staat, door op een efficiënte wijze te werken, de klant integrale adviezen ontvangt, samen wordt gewerkt en men dienstbaar is, de afspraken worden nagekomen en kennis wordt gedeeld en kennis is geborgd. Hierbij is ook opgenomen trots zijn op de behaalde resultaten, met passie en plezier werken en zich kunnen ontwikkelen. De deelnemende gemeenten behouden zelf de bevoegdheid en verantwoordelijkheid ten aanzien van de te nemen inhoudelijke besluiten. De feitelijke uitvoering van de taken, wordt opgedragen aan het Servicecentrum MER. De gemeentelijke personele budgetten moeten nog via een begrotingswijziging bij de gemeenten en de gemeenschappelijke regeling worden overgebracht en verwerkt in de begroting van het Servicecentrum MER. In praktijk wordt ook al veel samengewerkt in een andere organisatorische en fysieke omgeving. Ook is opgemerkt dat de ondersteuning aan de moedergemeente tijdens het overhevelingstraject gewoon doorgaat. Dit betekent wel dat keuzes worden gemaakt over de aard en omvang van de bedrijfsvoeringsondersteuning.

De gemeente heeft in de paragraaf Bedrijfsvoering aangegeven dat ze midden in grote ontwikkelingen zit. Hierbij zijn genoemd de doorontwikkeling van de decentralisaties in het sociaal domein, de doorontwikkeling van de dienstverlening Antwoord ©, het Nationaal Uitvoeringsprogramma (NUP) en de

samenwerking binnen de MER. Informatie en Automatisering (I&A) heeft een steeds grotere impact op de gemeentelijke organisatie en haar takenpakket. De doorontwikkeling van I&A vindt voornamelijk binnen in MER-verband plaats. Het Servicecentrum MER heeft voor het zo optimaal mogelijk ondersteunen van de drie moederorganisaties bij het uitvoeren van hun (primaire) taken, de I&A projectenkalender ontwikkeld. Opgemerkt is dat het in de kern gaat om het ondersteunen van de business. Hierbij wordt op een andere manier gewerkt. De individuele gemeenten doen niet meer alles zelf, maar juist samen. Op onderdelen wordt zelfs samengegaan. Het uniformeren van de processen en standaardiseren van de informatievoorziening is daarbij leidend, echter mét waarborg voor de autonomie en identiteit van de MER-gemeenten. De I&A projectenkalender is onderverdeeld in fase 1 (Samen de basis op orde) en fase 2 (de informatievoorziening-/architectuur). Fase 1 bestaat uit 18 projecten en voor de realisatie is 2016-2017 aangehouden. Dit heeft betrekking op het onderbrengen van het vergunningsverlenings- en handhavingproces bij de GR MER. Bij fase 2 zijn 17 projecten opgenomen waarbij voor de realisatie 2016-2017 is aangehouden. Fase 3 is nog niet uitgewerkt, dit betreft de afronding op onder andere geo-gebied, basisregistraties en vergaande digitalisering.

In de paragraaf Bedrijfsvoering is niet alleen ingegaan op de MER-samenwerking maar ook op informatiearchitectuur, informatisering, automatisering, digitalisering, zaakgericht werken, integrale veiligheid van informatievoorziening, ICT en HRM-ontwikkelingen. Ook zijn kengetallen inzichtelijk gemaakt en is de overhead gepresenteerd. Kostentoerekening aan investeringen en grondexploitatie is kort toegelicht. Met uitzondering van het personeelsbestand en het gemiddeld ziekteverzuim zijn geen meerjarige cijfers gepresenteerd. Hiervoor nemen wij een aanbeveling op.

Wij merken op dat het BBV voorschrijft dat een overzicht van de kosten van overhead deel moet uitmaken van het programmaplan. Bijzondere aandacht vragen wij echter voor het opnemen van een toelichting bij het overzicht overhead. Aanvullend merken we op dat de commissie BBV in juli 2016 de notitie overhead heeft uitgebracht. Hierin is de regelgeving inzake overhead opgenomen en op een aantal punten is een nadere toelichting verstrekt.

Efficiënter werken en slimmer organiseren wordt als bezuinigingsmaatregel gezien. Zo ook de samenwerking binnen het Servicecentrum MER. In de paragraaf is niet ingegaan op de te verwachten besparing als gevolg van de samenwerking. Ook hiervoor nemen wij een aanbeveling op. De gemeente heeft aanvullend medegedeeld dat met ingang van 2019 structureel een taakstellende besparing is verwerkt van € 143.500.

Expliciet is in de paragraaf een koppeling gelegd met het programma Bevolking en bestuur waar een sterke relatie mee is. Maar dat geldt ook voor de paragraaf Dienstverlening. Tot en met de begroting 2017 maakt deze aanvullende paragraaf deel uit van de begroting. Dit is conform de 'oude' verordening 212 zodat de raad op hoofdlijnen wordt geïnformeerd over de activiteiten die in het afgelopen jaar in het kader van de dienstverlening voor de inwoners en bedrijven zijn ondernomen. Ook worden activiteiten vermeld die voor de komende periode te verwachten zijn. De gemeente geeft zelf aan, dat ze hoge ambities heeft op het gebied van dienstverlening. Om deze te kunnen realiseren wordt gewerkt aan één integraal e-portaal, van waaruit coördinatie en sturing op dienstverlening gaat plaatsvinden. Doelstelling is het klantgericht verlenen van producten en diensten ongeacht de kanaalkeuze van de klant, dat wil zeggen digitaal of niet, onder regie van de frontoffice. Uitgangpunt is een overheid die snel, efficiënt en klantgericht werkt met een betere (digitale) dienstverlening met minder administratieve lasten. Hierbij streeft Echt-Susteren naar kwalitatief hoogwaardige en transparante dienstverlening, die minimaal moet voldoen aan de minimum servicenormen van de Vereniging van Nederlandse gemeenten. Er is een

roadmap opgenomen die richting geeft aan de route die de gemeente wil afleggen voor het waarmaken van de ambities. Hiervoor zijn ook enkele activiteiten opgenomen, die voorbereid en of uitgevoerd worden. In de nieuwe verordening 212 (februari 2017) is de aanvullende paragraaf Dienstverlening komen te vervallen. Bij het raadsvoorstel is aangegeven dat de informatie die deel uitmaakt van deze paragraaf grotendeels in de paragraaf Bedrijfsvoering terug te vinden is. De aanvullende eisen die de 'oude' verordening 212 stelt bij de paragraaf Bedrijfsvoering zijn wel gehandhaafd. Dit betekent dat naast de verplichte onderdelen van het BBV, ook informatie moet zijn opgenomen over omvang, opbouw en ontwikkeling van het personeelsbestand en het percentage ziekteverzuim. Hier voldoet de paragraaf aan. Echt-Susteren heeft een verordening voor onderzoeken naar doelmatigheid en doeltreffendheid en voert onderzoeken uit. In de paragraaf Bedrijfsvoering dient bij de begroting en jaarrekening over de voortgang van de onderzoeken en de uitputting van de bijbehorende budgetten gerapporteerd te worden. In praktijk wordt alleen in de jaarrekening gerapporteerd over de onderzoeken. Er wordt geen inzicht gegeven in de (uitputting van) budgetten.

In paragraaf 3.4 Analyse Wet- en regelgeving is uitvoerig ingegaan op de verordening 213a en de manier waarop Echt-Susteren deze verordening toepast. In de paragraaf Bedrijfsvoering bij de jaarrekening wordt ingegaan op de onderzoeken, maar bij de begroting is geen informatie opgenomen. Op deze plek volstaan wij met het herhalen van onze opmerking, dat wij adviseren de verordening 213a te actualiseren zodat deze voldoet aan de huidige wensen. Ook in deze paragraaf is hiervoor een aanbeveling opgenomen.

Wij constateren dat de paragraaf een goed beeld geeft van de stand van zaken en de beleidsvoornemens voor de bedrijfsvoering. De stuurinformatie op strategisch, tactisch en operationeel niveau is gemiddeld goed. Meerjarige cijfers, alsmede informatie over taakstelling en mogelijke risico's, completeren het inzicht.

4.6. Verbonden partijen

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

Conclusie

Kaderstelling voor verbonden partijen heeft plaatsgevonden door vaststelling van de nota verbonden partijen eind 2011.

In de paragraaf is vermeld dat samenwerking noodzakelijk is voor alle taken die samen met anderen beter, efficiënter en effectiever kunnen dan alleen. Ook is vermeld dat er geen redenen zijn het beleid aan te passen. Wij achten een herijking van de nota verbonden partijen op zijn plaats, mede omdat het BBV is gewijzigd. De bepalingen in de verordening 212 worden nageleefd en het BBV grotendeels. Echt-Susteren heeft aandacht voor risico's bij verbonden partijen en dat is ook terug te zien bij de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing.

De geboden informatie gaat niet in op ontwikkelingen en ook niet op het totaal beeld. Er zijn verbeteringen mogelijk die het beeld completeren.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- actualiseer de nota verbonden partijen uit 2011 en pas deze ook aan voor de wijzigingen van het BBV;
- presenteer conform het BBV de actuele begrotingscijfers voor het eigen vermogen en het vreemd vermogen per verbonden partij en de verwachte omvang van het financiële resultaat;
- presenteer ontwikkelingen bij verbonden partijen en vertaal deze ook in meerjarige (financiële) informatie in de paragraaf.

Waarom onderzoek naar verbonden partijen?

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

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

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

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

Onderzoek en bevindingen

De nota verbonden partijen is in december 2011 vastgesteld. Hiermee heeft de raad de kaders gesteld voor de inzet en beheer van verbonden partijen en de aansturing op het toezicht op verbonden partijen. In de paragraaf in de begroting is verwezen naar het BBV dat gewijzigd is en met name de opsplitsing van de verbonden partijen. De wijzigingen hebben echter ook betrekking op de op te nemen informatie. Bovendien dient de nota actueel te zijn. Aangezien gemeenten verantwoordelijk zijn voor de taken die door verbonden partijen worden uitgevoerd, is het van belang dat de raad in het proces van begroting en verantwoording ook de benodigde informatie krijgt. Immers de bijdrage van de verbonden partijen aan de realisatie van de programma's en de (mogelijke) risico's moeten kunnen worden beoordeeld en worden meegewogen in het proces van horizontale sturing en verantwoording. Inmiddels heeft de commissie BBV in oktober 2016 de notitie Verbonden Partijen gepresenteerd.

In de begroting is opgenomen dat er geen redenen zijn het vastgestelde beleid aan te passen. Wij merken op dat het de gemeente vrij is om het beleid al dan niet aan te passen, maar dat een herbevestiging ook tot de mogelijkheden behoort zodat de nota tóch actueel blijft. Inmiddels hebben in de begroting bij het format van de verbonden partijen aanpassingen plaatsgevonden naar aanleiding van het Eindrapport over gemeenschappelijke regelingen van de Rekenkamercommissie. Ook deze aanpassingen kunnen bij de actualisering van de nota worden meegenomen.

In de nota is aangegeven dat de kaders richting geven aan het handelen van het college en van belang zijn voor de controlerende taak van de raad. Het kader vormt een handreiking maar heeft geen dwingend karakter. Hierbij heeft de gemeente opgemerkt dat de keuze voor het aangaan van een nieuwe financiële en bestuurlijke relatie in bijna alle gevallen een politieke keuze zal zijn. Voor de bepaling of de gemeente een relatie met een verbonden partij wil aangaan, is als handreiking een stroomdiagram/beslisboom opgenomen. Als uitgangspunt is wel bepaald dat de gemeente alleen participeert in een derde partij (verbonden partij) als daarmee het publiek belang wordt gediend.

Bij een participatie wordt gekozen voor de vorm waarin de realisatie van gemeentelijk beleid zo optimaal mogelijk kan worden gerealiseerd. Uitgebreid is ingegaan op de publiekrechtelijke en de privaatrechtelijke verbonden partijen. In het coalitieakkoord en in de paragraaf bij de begroting is ingegaan op samenwerking.

Alle taken die samen met anderen beter, efficiënter en effectiever kunnen dan alleen komen volgens de gemeente in aanmerking. Telkens moet hierbij opnieuw de schaal waarop worden bekeken. Grotere schaal biedt vaak een groter draagvlak. Ook kan in bepaalde gevallen worden gekozen voor uitbesteden. Samenwerking kan op het gebied van beleid maar ook bij uitvoering zoals de MER-samenwerking. Deze laatste staat voor Midden-Limburgse gemeenten Maasgouw, Echt-Susteren en Roerdalen. Hiermee beoogt de gemeente primair efficiencyvoordelen, kwaliteitsvoordelen en de continuïteit van de dienstverlening te waarborgen.

Uit de nota en uit de begroting blijkt dat bij verbonden partijen sprake is van rechtspersonen waarbij de gemeente een bestuurlijk én een financieel belang heeft. Echt-Susteren streeft ernaar om een bestuurlijk en financieel belang te houden in die organisaties die een bijdrage leveren aan het openbaar belang en waarvan de activiteiten aansluiten bij het beleid zoals dat door de gemeente Echt-Susteren wordt gevoerd. Bestuurlijke en financiële belangen heeft Echt-Susteren in diverse verbonden partijen zoals gemeenschappelijke regelingen en vennootschappen. Samenwerking acht de gemeente noodzakelijk

voor alle taken die samen met anderen beter, efficiënter en effectiever kunnen dan alleen. Iedere keer opnieuw wordt de schaal betrokken waarbij een grotere schaal vaak een groter economisch -, kennis - en distributie draagvlak biedt. Ook kan de gemeente kiezen voor uitbesteden. In de paragraaf zijn voorbeelden gegeven voor verplichte samenwerking en voor vrijwillige samenwerking. Ook zijn er samenwerkingsverbanden op contractbasis met omringende gemeenten.

Inzicht in de verbonden partijen vindt Echt-Susteren belangrijk omdat de gemeente verantwoordelijk blijft voor het realiseren van de beoogde doelstellingen van de programma's. Ook is dit van belang omdat inzicht moet zijn in de kosten en de financiële risico's die de gemeente met de verbonden partij kan lopen en de daaruit voortvloeiende gevolgen voor het gemeentelijk budget.

Bij het aangaan en continueren van samenwerking met -of deelnemingen in- verbonden partijen vindt de gemeente het van belang om de volgende afwegingen te maken:

- Wat is de meest doelmatige manier om de betreffende taak uit te voeren?
- In hoeverre is gegarandeerd, dat de verbonden partij bij de taakuitvoering de resultaten realiseert die de gemeente voor ogen staat?
- Heeft de gemeente voldoende inhoudelijk en financieel inzicht in de taakuitvoering?

Separaat is in de nota ingegaan op de rolverdeling tussen de raad en het college bij verbonden partijen, zowel voor de aanloopfase van de deelneming als in de uitvoeringsfase. Bij de controlerende taak van de raad is aangegeven dat de raad controleert of de verbonden partij de gemeentelijke taak conform de gestelde kaders uitvoert en of het college dit bewaakt en zo nodig bijstuurt. Hiervoor is verwezen naar de paragraaf Verbonden partijen in de begroting en in de jaarstukken. Binnen het college van Burgemeester en Wethouders dient op diverse momenten verantwoording afgelegd te worden. Dat wil zeggen in de betreffende documenten op basis van de reguliere planning en controlcyclus en daarnaast op meerdere momenten vanuit de diverse rollen van portefeuillehouders ten aanzien van verbonden partijen. Hierbij is ook gewezen op de aanbidding van de (ontwerp) begrotingen en vastgestelde jaarrekeningen van de verbonden partijen aan de raad. En op ad hoc informatievoorziening rechtstreeks door de verbonden partij of door de verantwoordelijk portefeuillehouder. Zoals op de vorige pagina aangegeven hebben er aanpassingen plaatsgevonden naar aanleiding van het Eindrapport verbonden partijen van de rekenkamercommissie.

Met ingang van de begroting 2017 is het onderstaande format van Echt-Susteren, uitgebreid voor de onderdelen met een asterisk teken.

Volgens een vaste indeling is in de begroting en de jaarrekening inzicht gegeven in:

- de naam;
- doel;
- nut*;
- noodzaak*;
- effecten*;
- (on)mogelijkheden van invloed voor de raad*;
- vestigingsplaats, wordt niet consequent vermeld;
- deelnemers;
- bestuursstructuur;
- financiën;

- eigen vermogen begin dienstjaar jaarrekening t-2;
- eigen vermogen einde dienstjaar jaarrekening t-2;
- vreemd vermogen begin dienstjaar jaarrekening t-2;
- vreemd vermogen eind dienstjaar jaarrekening t-2;
- eigen vermogen begin dienstjaar t*;
- eigen vermogen einde dienstjaar t*;
- vreemd vermogen begin dienstjaar t*;
- vreemd vermogen eind dienstjaar t*;
- resultaat (van de jaarrekening);
- risico's.

Bij de N.V.'s en B.V.'s is ook het dividend opgenomen, de participatie in de deelneming en op onderdelen is een toelichting bij toekomstverwachtingen weergegeven. Het eigen vermogen en het vreemd vermogen aan het begin en aan het einde van 2017 is alléén bij de Veiligheidsregio Limburg-Noord opgenomen.

De component risico's is ook niet bij alle verbonden partijen opgenomen.

Bij twee verbonden partijen is bij de risico's aanvullend een verwijzing opgenomen naar de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing, waar de financiële risico's verdisconteerd zijn in het weerstandsvermogen van Echt-Susteren. Het project Bocage (grondexploitatie) maakt onderdeel uit van de zogenaamde 'Risico Top 10'. Dit geldt ook voor de Ontwikkelingsmaatschappij Midden-Limburg voor een borgstelling én voor een garantstelling.

Bij het format is nu op één uitzondering na geen inzicht geboden in begrotingscijfers 2017. In het BBV zijn deze cijfers van het begrotingsjaar wel expliciet genoemd. Het betreft het eigen en het vreemd vermogen aan het begin én het einde van het begrotingsjaar én de verwachte omvang van het financiële resultaat van de verbonden partij in het begrotingsjaar.

Wij concluderen dat de stuurinformatie op strategisch en op tactisch niveau gemiddeld goed is. Hierbij gaan wij ervan uit dat de kaderstelling geactualiseerd wordt. Verbeteringen zijn ook mogelijk door in de paragraaf Verbonden partijen expliciet in te gaan op interne en externe ontwikkelingen, waarmee de transparantie wordt vergroot. Ontwikkelingen moeten ook hun plek krijgen in de betreffende paragraaf en niet alleen bij het raadvorstel van de begroting zoals in 2017 voor de aanpassing van het format.

De verordening 212 wordt nageleefd en het BBV grotendeels. Wij verwachten dat ook de cijfers van het begrotingsjaar worden gepresenteerd zoals in het BBV opgenomen.

Op operationeel niveau wordt een voldoende gescoord. Er is een vaste structuur gehanteerd waardoor de informatie in grote lijnen duidelijk is. Aandacht is nodig voor meerjarige (financiële) ontwikkelingen.

Deze informatie ontbreekt op dit moment. Ook geeft de paragraaf geen inzicht in het totaalbeeld met betrekking tot verbonden partijen. Welk bruto bedrag gaat er naar de verbonden partijen? Hoeveel procent is dat van de totale begroting? Hoe ontwikkelen deze cijfers zich de komende jaren?

De wijzigingen van het BBV moet resulteren in verbeterde informatie over verbonden partijen. Aangezien gemeenten verantwoordelijk zijn voor de taken die door verbonden partijen worden uitgevoerd, is het van belang dat de raad in het proces van begroting en verantwoording ook de benodigde informatie krijgt.

Immers de bijdrage van de verbonden partijen aan de realisatie van de programma's en de (mogelijke) risico's moeten kunnen worden beoordeeld en worden meegewogen in het proces van horizontale sturing en verantwoording. Mede hiervoor heeft de commissie BBV de notitie Verbonden Partijen geactualiseerd. De bepalingen en richtlijnen van deze notitie treden in werking met ingang van het begrotingsjaar 2018.

4.7. Grondbeleid

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

Conclusie

De grondnota is in 2014 geactualiseerd. Hierin is het grondbeleid vastgelegd voor de realisatie van de ruimtelijke doelstellingen. Ook heeft met deze nota kaderstelling plaatsgevonden zodat het college alle grondzaken kan afwikkelen. Het actueel houden van de nota is belangrijk zeker nu het BBV voor 2016 is gewijzigd. In de nota is opgemerkt dat de gepresenteerde beleidsregels geen wet van meden en perzen is. Het college heeft de bevoegdheid om van het vastgesteld beleid af te wijken indien zich bijzondere omstandigheden voordoen. Dit is alleen toegestaan bij uitzondering. Het gemeentebestuur dient de afwijking te melden en hierover moet verantwoording worden afgelegd. Het college bepaalt ook per ontwikkeling en afhankelijk van de omstandigheden en (grond)positie, voor welke vorm van grondbeleid wordt gekozen. Dat kan zijn actief, passief of een mengvorm.

Grondexploitaties worden tenminste één keer per jaar geactualiseerd en door de raad vastgesteld. Via de planning en controlcyclus wordt de raad geïnformeerd dat wil zeggen via de bestuursrapportages, de begroting en de jaarrekening. Bij majeure projecten worden aparte raadsvoorstellen en begrotingswijzigingen voorgelegd aan de raad. Bij nieuwe ontwikkelingen wordt de raad geïnformeerd via een raadsinformatiebrief. Deze werkwijze wordt ook gebruikt als bij grote projecten significante ontwikkelingen optreden. De nota is uitgebreid van opzet en zeer informatief. In de paragraaf is de meerjarige ontwikkeling van de Algemene Reserve Grondexploitatie (ARG) gepresenteerd.

De werkwijze bij winstneming en verliesneming is opgenomen. De complexen in exploitatie zijn toegelicht. Van de projecten in de initiatieffase zijn al kosten gemaakt. Als deze projecten geen doorgang vinden zullen de gemaakte kosten op de ARG in mindering worden gebracht.

Verdere financiële informatie hieromtrent ontbreekt. De geprognosticeerde resultaten worden ten gunste van de ARG gebracht. De consequenties van de vennootschapsbelastingplicht zijn nog niet verwerkt, maar drukken wel de exploitatieresultaten. Bij het positief verwacht eindresultaat van het bedrijventerrein De Berk van afgerond € 4,5 miljoen is rekening gehouden met een jaarlijkse winstneming van € 200.000 voor 2016 tot en met 2021. Voor de tekortplannen Ontwikkeling In de Bandert en het Centrumplan Susteren zijn voorzieningen getroffen. In de paragraaf Grondbeleid is geen aandacht voor risico's. Dit is opvallend omdat in de paragraaf Weerstandsvormen en risicobeheersing, de grootste financiële restrisico's uit projecten/grondexploitaties komen. Ook op operationeel niveau kan de paragraaf verbeterd worden zodat een completer en transparanter beeld ontstaat.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- houd de grondnota actueel;
- ga ook in op risico's en leg een relatie met de paragraaf Weerstandsvormen en risicobeheersing;
- besteed ook aandacht aan exploitatieovereenkomsten en de impact hiervan;

- presenteer meerjarige cijfers voor de afzonderlijke plannen;
- presenteer een zo compleet en transparant mogelijk beeld.

Waarom onderzoek naar grondbeleid?

Grondexploitatie is het proces waarbij grond wordt aangekocht, bouwrijp wordt gemaakt en rioleringen en wegen worden aangelegd om vervolgens grond te verkopen voor de bouw van woningen en/of bedrijven.

Grondbeleid is voor de raad van belang vanwege de relatie met de programmadoelstellingen.

Via grondbeleid kan een gemeente nadere invulling geven aan het uitvoeren van programma's.

Denk aan: groen, water, wonen, werken en recreëren. Verder is grondbeleid van belang vanwege de financiële betekenis en de risico's. Grondbeleid kan leiden tot extra lasten, maar ook tot extra baten.

Deze kunnen een significante invloed hebben op de gemeentelijke financiële positie.

Onderzoek en bevindingen

In het coalitieakkoord is ingegaan op het ruimtelijk beleid, waarbij de in 2012 vastgestelde Structuurvisie van de gemeente als basis dient voor de verdere ontwikkeling van de gemeente Echt-Susteren op ruimtelijke gebied. De regionale woonvisie is leidend op het gebied van de volkshuisvesting. Hierbij is aangegeven dat de gemeente terughoudend zal zijn ten aanzien van de ontwikkeling van nieuwe plannen en bewuste bouwkeuzes moet gaan maken. Hierbij wordt rekening gehouden met de ontgroening en de vergrijzing. De focus wordt gelegd op het bouwen van levensloopbestendige woningen. De gemeente blijft vasthouden aan het primair bouwen voor starters en senioren.

Relevante visiedocumenten zijn onder andere de Structuurvisie 'Ontwikkelen met kwaliteit 2012-2025' en de Structuurvisie Wonen, Zorg en Woonomgeving Midden-Limburg.

Structuurvisie 'Ontwikkelen met kwaliteit 2012-2025'

Deze structuurvisie is in het voorjaar van 2016 en in januari 2017 geactualiseerd en is vertaald in de projectenlijst 'Speerpunten stedelijk gebied' en 'Kwaliteitsverbeterende projecten'. Het schematisch overzicht biedt inzicht in speerpuntenprojecten stedelijk gebied (63), ontwikkeling bedrijfslocaties (3) en overige stedelijke ontwikkelingen die niet in de structuurvisie zijn opgenomen. Ook is een overzichtlijst opgenomen van kwaliteitsverbeterende projecten met name landschappelijke projecten (67). Bij deze overzichten is aangegeven of een projectfile gereed is, ja, nee of initiatief van derden. Bij de projectfase is met kleur initiëren, voorbereiden, uitvoeren of afronden aangegeven. Ook is de kern waar het project ligt, de doorlooptijd/planning (2016-2019) en de prioriteit (laag/midden/hoog) vermeld.

Het betreft een uitvoerige projectenrapportage waarin ook alle projecten individueel zijn toegelicht.

De structuurvisie is (intern) bindend voor de gemeente en wordt gebruikt als leidraad bij toekomstige beslissingen. Ook is in de begroting aangegeven dat in deze structuurvisie in ruimtelijke plannen ruimte wordt geboden. Er wordt ruimte geboden voor nevenactiviteiten en functiewijzigingen binnen en hergebruik van vrijkomende agrarische bebouwing. De gemeente wil kansen bieden om bedreigingen om te zetten in kansen. Hierbij krijgen leegstaande bedrijfsgebouwen een nieuwe functie en worden verpaupering of illegale activiteiten tegengegaan.

Structuurvisie Wonen, Zorg en Woonomgeving Midden-Limburg

De structuurvisie Wonen, Zorg en Woonomgeving Midden-Limburg is door de raad van Echt-Susteren vastgesteld op 17 december 2014. Deze visie vormt de basis voor het geven van sturing aan en het voeren van regie over het in de regio te voeren beleid op het vlak van wonen, zorg en woonomgeving. De visie richt zich vooral op de transformatie van de woningvoorraad en het afstemmen van de planvoorraad op de behoefte voor de planperiode van 2014 tot en met 2017. Daarnaast is een basis opgenomen voor afspraken op de middellange termijn 2018 tot en met 2023.

De visie laat zien dat de lokale woningbehoefte terugloopt door de demografische ontwikkelingen. Er wordt tot 2023 uitgegaan van groei van het aantal huishoudens in de gemeente met nog circa 270 huishoudens, daarna is sprake van een afname. In de visie is geen rekening gehouden met statushouders, arbeidsmigranten en nieuwe werknemers die in nabije omgeving/gemeenten werk vinden en huisvesting zoeken.

In de structuurvisie is een afwegingskader opgenomen om de bestaande plannen te ordenen. Bij de absolute groei van woningen is voor Echt-Susteren voor de periode 2014 tot en met 2023 maximaal 590 woningen opgenomen. Dit aantal afgezet tegen de bestaande plancapaciteit van destijds laat een overschot aan plancapaciteit zien van circa 330 woningen.

Afgesproken is dat de gemeenten in Midden-Limburg in de periode 2014-2017 de woningvoorraad met minimaal 40% van de (potentiële) overcapaciteit afbouwen. Concreet betekent dit in de regio een afname van 1.490 woningen. Echt-Susteren moet zorgen voor een afname van 130 woningen in die periode. De raad van Echt-Susteren heeft aangegeven nadrukkelijk bij de uitvoering van de structuurvisie door het college, betrokken te willen blijven. Jaarlijks wordt verantwoording afgelegd aan de hand van een monitorings- en voortgangsverslag. Uit aanvullende informatie blijkt dat in praktijk de raadsleden elk jaar worden uitgenodigd voor bijeenkomsten zoals raadsconferenties en commissievergaderingen. Tijdens deze bijeenkomsten wordt onder andere ingegaan op het (lokale) woningbouwbeleid, de actuele ontwikkelingen, sanering van planvoorraad en prioriteiten.

In de periode 2014-2023 mag Echt-Susteren 240 woningen bouwen van het maximale bouwvolume 2014-2023 van 590. In de paragraaf van de begroting 2017 is aangegeven dat in 2018 de prognoses en afspraken worden geactualiseerd. Dan kunnen de thans gemaakt afspraken indien nodig voor de periode 2018-2023 worden aangepast. De gemeente heeft de ambitie om het geboden bouwvolume volledig te benutten.

Er zijn twaalf actuele plannen verspreid over alle 9 kernen met een planvoorraad van in totaal 170 woningen. De verwachting is dat 60% gebouwd worden. Ook zijn er nog 10 woningen in de particuliere sector die verspreid over de gemeente gebouwd gaan worden.

Grondnota

De grondnota is in 2014 geactualiseerd en door de raad vastgesteld. Hierin is het grondbeleid vastgelegd voor de realisatie van de ruimtelijke doelstellingen. Hierbij heeft ook kaderstelling plaatsgevonden zodat het college alle grondzaken kan afwikkelen. Tevens dient de grondnota als beleidskader ter vaststelling van (algemene) voorwaarden en prijsbeleid met betrekking tot vastgoed.

Bij de actualisering van de nota is speciaal aandacht besteed aan de gevolgen van de Wet Markt en Overheid. Het betreft regels die de gemeenten in acht moeten nemen als ze economische activiteiten uitvoeren. Deze wet heeft als doel concurrentievervalsing tegen te gaan en zo gelijk mogelijke concurrentieverhoudingen tussen overheden en bedrijven te creëren. Genoemde activiteiten mogen worden aangeboden tegen een integrale kostprijs. Hiervan afwijken kan, maar dan moet dat gepaard gaan met een raadsbesluit waarbij is aangegeven dat de activiteiten verricht worden in het algemeen

belang. Voorbeelden van activiteiten waar dit bij speelt zijn de uitgifte van gemeentelijke eigendommen aan (sport)verenigingen en stichtingen die gemeenschapshuizen exploiteren, anti kraakuitgifte en de exploitatie van sportaccommodaties.

In de nota is ook uitleg gegeven over bouwgrond in exploitatie (BIE) en niet in exploitatie genomen gronden (NIEGG). Bij de BIE is aangegeven dat de grondexploitaties (tenminste) jaarlijks worden herzien. Het BBV is inmiddels gewijzigd voor wat betreft de verslaggevingsregels grondexploitaties. Deze wijziging geldt vanaf 2016. De categorie niet in exploitatie genomen gronden vervalt en de gronden worden opgenomen onder materiële vaste activa. Rentekosten en plankosten mogen niet meer worden bijgeschreven op de boekwaarde van de gronden. Grondexploitaties mogen maximaal 10 jaar duren. Hier kan alleen goed gemotiveerd door de raad van worden afgeweken, waarbij toereikende beheersmaatregelen moeten worden toegepast. Wij merken op dat het actueel houden van de nota belangrijk is zeker bij wijziging van de voorschriften.

De gemeenteraad stelt de grondexploitaties vast en die worden ook tenminste één keer per jaar geactualiseerd middels een raadsbesluit. Ook bij samenwerking met één of meerdere marktpartijen waarbij gezamenlijk over het algemeen één grondexploitatie wordt gevoerd zijn er consequenties voor de gemeentelijke begroting van Echt-Susteren. Deze consequenties worden in een gemeentelijke exploitatieberekening inzichtelijk gemaakt. Aanvullend heeft de gemeente opgemerkt dat consequent invulling wordt gegeven aan het 1 keer per jaar actualiseren van de exploitatieopzetten. Incidenteel kan het actualiseren uitlopen tot maximaal 1,5 jaar. Dit speelt met name bij kostenintensieve werkzaamheden die in een afrondende fase verkeren en waarbij gewacht wordt op afronding. Op deze wijze kunnen definitieve cijfers worden verwerkt, waardoor uitloop naar 1,5 jaar kan ontstaan.

Opgemerkt is dat de gepresenteerde beleidsregels geen wet van meden en perzen is. Het college heeft de bevoegdheid om van het vastgesteld beleid af te wijken indien zich bijzondere omstandigheden voordoen. Dit kan en mag slechts bij wijze van uitzondering plaatsvinden. Het gemeentebestuur dient de afwijking te melden en hierover moet verantwoording worden afgelegd. Het college bepaalt ook per ontwikkeling en afhankelijk van de omstandigheden en (grond)positie, voor welke vorm van grondbeleid wordt gekozen. In de grondnota is aandacht voor de noodzaak van adequate informatievoorziening. Zeker als de gemeente actief grondbeleid voert. Alleen met volledige en tijdige informatie is actief sturen op risico's, planning en realisatie mogelijk. Verantwoording leggen Burgemeester en Wethouders af via de planning en controlcyclus via de bestuursrapportages. Bij majeure projecten worden aparte raadsvoorstellen en begrotingswijzigingen voorgelegd aan de raad. Bij nieuwe ontwikkelingen wordt de raad geïnformeerd via een raadsinformatiebrief. Deze werkwijze wordt ook gebruikt als bij grote projecten significante ontwikkelingen optreden. Ook wordt de raad geïnformeerd via de periodieke rapportages en door de herziene grondexploitaties. Voor de grote projecten wordt voor de projectenfile/projectenrapportage met een format gewerkt. Op verzoek van de raad vindt ook monitoring plaats van de structuurvisie. De raad wordt hier jaarlijks over geïnformeerd. Hiervoor is een lijst beschikbaar met (speerpunt)projecten die bijdragen aan de realisatie van de structuurvisie. Wij concluderen dat de nota uitgebreid is van opzet en zeer informatief.

Paragraaf Grondbeleid

Ook de paragraaf Grondbeleid is zeer uitgebreid. Zo is onder andere ingegaan op verschillende visiedocumenten, samenwerkingsmaatschappijen, de stand van zaken en prognoses voor de complexen in exploitatie. Hierbij is per complex een toelichting gegeven. De werkwijze bij winstneming en verliesneming is toegelicht en de reserves die beschikbaar zijn voor de grondexploitaties. De Algemene

Reserve Grondbedrijf (ARG) is weergegeven per 1-1-2016 en geprognosticeerd tot en met 31-12-2019 met daarbij de afzonderlijke onttrekkingen en toevoegingen. Op basis van de vastgestelde grondexploitatie van het bedrijventerrein De Berk van december 2015 wordt uitgegaan van jaarlijkse winstnemering. Voor de jaren 2016 tot en met 2020 wordt telkens € 200.000 toegevoegd aan de ARG. Voor Bocage wordt pas na 2020 een positief resultaat/afdracht verwacht. Vanuit de ontwikkeling In de Bandert zal voor deze projecten geen onttrekking aan of storting in de ARG zijn. De gemeente heeft ook vermeld dat er projecten zijn in de initiatieffase waarvoor wel al kosten zijn gemaakt lees waarvoor een boekwaarde is. Als deze projecten geen doorgang vinden zullen de gemaakte kosten op de ARG in mindering worden gebracht. Aanvullend heeft de gemeente medegedeeld dat dit in praktijk niet of nauwelijks voorkomt.

Bij de stand van zaken en prognoses grondexploitaties is gewezen op de per 1 januari 2016 ingevoerde vennootschapsbelastingplicht (Vpb). Deze Vpb belast de resultaten van de projecten. Dit betekent dat de geprognosticeerde resultaten die ten gunste van de ARG worden gebracht zullen afnemen. De hoogte van de Vpb was tijdens het opstellen van de begroting en tijdens het uitvoeren van dit onderzoek nog niet bekend.

Algemeen uitgangspunt voor het gemeentelijk beleid is dat Echt-Susteren de regie wil voeren over (de kwaliteit van) de ruimtelijke ontwikkelingen, van eigen maar ook particuliere locaties. Per ontwikkeling en situatie wordt afhankelijk van de omstandigheden en grondposities, bepaald voor welke vorm van grondbeleid wordt gekozen. Dit kan zijn actief grondbeleid, passief (faciliterend) grondbeleid en mengvormen (publiek private samenwerking) tussen actief en passief grondbeleid. Dit is mede afhankelijk van de te realiseren doelen van het ruimtelijk beleid. Binnen de voor Echt-Susteren aanvaardbare risicoprofielen wordt gekozen voor actief grondbeleid. Winstgevende ontwikkelingen leveren dekking op voor ontwikkelingen met een voorzienbaar tekort. Uitgangspunt is een situatie waarbij de exploitatie over het te voeren grondbeleid tenminste kostendekkend is. Hierbij zijn over een periode van enkele jaren de te maken kosten in balans met de opbrengsten.

We merken op dat in de paragraaf Grondbeleid geen aandacht is besteed aan risico's. Dit is opvallend omdat in de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing, de grootste financiële restrisico's uit projecten/grondexploitaties komen. Aandacht voor risico's is ook in deze paragraaf zeker op z'n plaats. Hiervoor nemen wij een aanbeveling op.

Paragraaf Kernenbeleid

In de paragraaf Kernenbeleid is aandacht besteed aan de demografische ontwikkelingen en de leefbaarheid in de kernen. In februari 2017 heeft de raad besloten deze paragraaf te laten vervallen. De informatie is grotendeels terug te vinden in de paragraaf Grondbeleid.

Echt-Susteren heeft als Cittaslow gemeente de leefbaarheid in de kernen hoog op de bestuurlijke agenda staan. Accommodaties moeten multifunctioneel en effectief inzetbaar zijn en blijven. Maatschappelijke voorzieningen als gemeenschapshuizen zijn essentieel voor het behoud van de leefbaarheid in de kernen. Met name de gemeenschapshuizen zijn belangrijke voorzieningen voor het leveren van zorg en zorggerelateerde activiteiten dicht bij huis. Met gebruikers en beheerorganisaties van de gemeenschapshuizen heeft de gemeente afspraken gemaakt over het planmatig onderhoud van deze gebouwen. Dit is belangrijk zodat het in de afgelopen jaren, gerealiseerde netwerk van multifunctionele gemeenschapshuizen in de verschillende kernen in stand blijft.

Per kern is een korte toelichting gegeven met actuele informatie over de ambitie om te bouwen. Ook is ingegaan op het sociaal domein, de kerngerichte aanpak met de sociale wijkteams, de basis teams en de

huiskamer (plus)projecten. Tot slot is openbare ruimte en infra opgenomen. Per kern is hierbij kort ingegaan op start dan wel afronding of realisatie van (herinrichting) van wegen.

In de verordening 212 zijn aanvullende regels gesteld naast het BBV. Hierbij is het vastleggen van het grondbeleid in de grondnota opgenomen. Het vastleggen van de uitgangspunten voor kostenverhaal moet plaatsvinden in de 'Nota kostenverhaal'. In de grondnota moet op een aantal zaken worden ingegaan waaronder de strategische visie op het toekomstig grondbeleid en op het beheer en uitgifte van gemeentelijke eigendommen.

De stuurinformatie op strategisch en tactisch niveau is goed. De paragraaf biedt geen meerjarig inzicht in baten en lasten voor de afzonderlijke complexen in exploitatie. Ook is geen cijfermatige informatie opgenomen voor projecten in de initiatieffase. Samenwerkingsovereenkomsten en de financiële impact hiervan zijn in de paragraaf niet toegelicht. Bij de plannen Ontwikkeling In de Bandert en Centrumplan Susteren is aangegeven dat voor de geprognoseerde tekorten van afgerond € 767.000 en € 763.000 een voorziening is getroffen. Uit aanvullende informatie blijkt dat zeker de tekortplannen frequent worden bijgesteld en dat hiervoor conform het BBV een voorziening wordt getroffen. De voorziening verliezen grondexploitaties wordt gevoed vanuit de algemene reserve grondbedrijf van afgerond € 2,4 miljoen per 1-1-2017, maar dat kan ook vanuit andere reserves c.q. middelen. Op operationeel niveau is de stuurinformatie gemiddeld voldoende. Het opnemen van de genoemde punten geeft een completer inzicht.

5. Het onderzoek

5.1. Inleiding

Het financieel verdiepingsonderzoek

Dit is het rapport van het financiële verdiepingsonderzoek van de gemeente Echt-Susteren. De Provincie Limburg voert bij elke gemeente één keer in de vier jaar zo'n financieel verdiepingsonderzoek uit. Dit is een belangrijk onderdeel van de wijze waarop het financieel toezicht bij de Provincie Limburg sinds 2005 wordt uitgevoerd.

Doel van het financieel verdiepingsonderzoek is, een meerjarige uitspraak te doen over de vorm van financieel toezicht. Op basis van dit onderzoek nemen Gedeputeerde Staten een besluit over de toezichtvorm, die in principe voor vier jaar geldt.

Het onderzoek in Echt-Susteren

Het financieel verdiepingsonderzoek hebben wij bij Echt-Susteren uitgevoerd in de periode januari-juni op basis van de begroting 2017.

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

Meerjarige uitspraak

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

Uitspraak rondom toezicht

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

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

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

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

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

De periode tot het volgende financiële verdiepingsonderzoek

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

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

5.2. Doel en kaders financieel toezicht

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

Houd de Limburgse gemeenten financieel gezond!

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

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

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

Aanvullend op andere controlemechanismen

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

Kaders waaruit wij ons oordeel vormen:

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

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

>>

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

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

5.3. Werkwijze

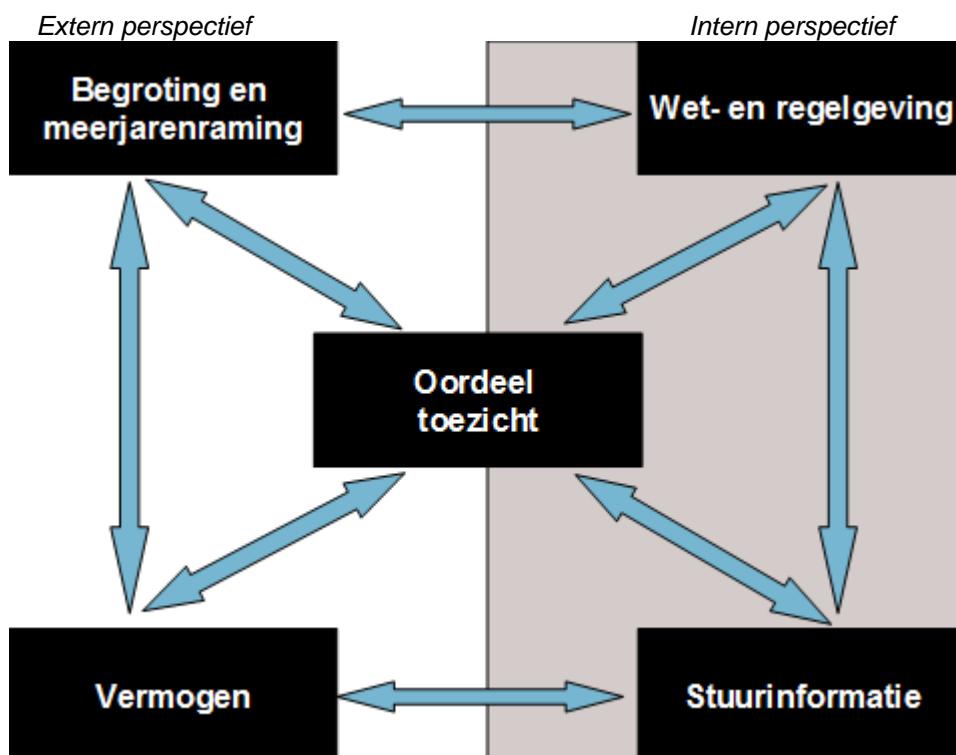
Het belangrijkste doel van ons onderzoek is, om een uitspraak te doen over de vorm van toezicht voor vier jaar. Om voor een meerjarig repressieve uitspraak in aanmerking te kunnen komen, moet de gemeente minimaal voldoende scores op een aantal kritische factoren. Deze factoren vloeien voort uit de kaders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

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

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

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

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



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

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

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

Een voorbeeld

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

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

5.4. Reikwijdte van het onderzoek

Primair richt het onderzoek zich op de financiële positie, zoals de gemeente die presenteert in de begroting 2017 en de bijhorende meerjarenraming 2018-2020. Ook behaalde resultaten, zoals gepresenteerd in de jaarrekeningen vanaf 2012 zijn nader onderzocht, net als tussentijdse rapportages.

5.5. Onderzoek naar het financieel verdiepingsonderzoek

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

Zij concluderen onder meer het volgende:

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

6. Begrippen

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

Algemene reserve

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

Dekkingsreserve/bruteringsreserve

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

Financiële functie

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

Formeel begrotingssaldo

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

Geblokkeerde reserves

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

Groot onderhoud

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

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

Incidenteel/structureel

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

Incidentele baten

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

Incidentele lasten

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

Incidentele weerstandscapaciteit

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

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

Onbenutte belastingcapaciteit

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

Onderuitputting

Het achterblijven van de lasten ten opzichte van de ramingen.

Post onvoorzien

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

Repressief toezicht

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

Structureel en reëel evenwicht van de begroting en de meerjarenraming

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

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

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

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

Structurele weerstandscapaciteit

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

De middelen die dit vermogen (kunnen) bepalen:

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

Weerstandscapaciteit

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

Weerstandsvermogen

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

7. Bronnen

Gemeentelijke bronnen:

- Programmabegroting 2016;
 - Programmabegroting 2017;
 - Jaarrekeningen 2012 2013, 2014, 2015;
 - Verordeningen (212, 213 en 213a Gemeentewet);
 - verordening 212, 2013 en 2017
 - verordening 213, 2013
 - verordening 213a, 2003
 - Financieringsstatuut 2012;
 - Bedrijfsplan bedrijfsvoering 2016;
 - Nota verbonden partijen 2011;
 - IBOR beleidsnotitie 2012-2016;
 - Nota wegbeheer 2012-2016;
 - Waterketenplan en Gemeentelijk Rioleringsplan 2017-2021;
 - Nota regie op groen 2016;
 - Gemeentelijk Rioleringsplan 2017-2020;
 - Waterketenplan Limburgse Peelen 2017-2021;
 - Beheerplan gebouwen 2016-2025;
 - Uitvoeringsplan civieltechnische kunstwerken 2016-2020;
 - Beleidsplan openbare verlichting 2013 tot en met 2017;
 - Nota reserves en voorzieningen 2015;
 - Nota weerstandsvermogen 2015;
 - Nota risicomanagement 2015;
 - Projectenkalender Realisatie MER Informatiearchitectuur 2015-2016;
 - Projectenkalender informatievoorziening MER 2017-2018;
 - Bedrijfsplan bedrijfsvoering 2016;
 - Nota verbonden partijen 2011;
 - Structuurvisie 'Ontwikkelen met kwaliteit 2012-2025';
 - Structuurvisie Wonen, Zorg en Woonomgeving Midden-Limburg;
 - Besluit gemeenteraad Structuurvisie 2012-2025;
 - Grondnota 2014.
-
- **Provincie Limburg:**
 - Begrotingsbrief 2017;
 - Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader 'kwestie van evenwicht' 2014;
 - www.limburg.nl/gemeentefinancien.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties:

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