

# **Bepaling toezichtvorm 2018-2021** **Gemeente Eijsden-Margraten**

**Financieel verdiepingsonderzoek**

Provincie Limburg, juli 2018



# Inhoudsopgave

<b>1.</b>	<b>Inleiding</b>	<b>5</b>
<b>2.</b>	<b>Conclusie, aandachtspunten en samenvatting</b>	<b>7</b>
2.1.	Conclusie van het onderzoek.....	7
2.2.	Aandachtspunten .....	8
2.3.	Samenvatting .....	10
<b>3.</b>	<b>Aandachtsgebieden</b>	<b>13</b>
3.1.	Analyse begroting en meerjarenraming.....	14
3.2.	Analyse vermogen .....	25
3.3.	Analyse stuurinformatie .....	29
3.4.	Analyse Wet- en regelgeving .....	32
<b>4.</b>	<b>Financieel beleid en beheer</b>	<b>37</b>
4.1.	Lokale heffingen.....	38
4.2.	Weerstandsvermogen en risicobeheersing .....	41
4.3.	Onderhoud kapitaalgoederen .....	46
4.4.	Financiering.....	57
4.5.	Bedrijfsvoering .....	61
4.6.	Verbonden partijen.....	65
4.7.	Grondbeleid.....	69
<b>5.</b>	<b>Het onderzoek</b>	<b>75</b>
5.1.	Inleiding.....	75
5.2.	Doel en kaders financieel toezicht .....	77
5.3.	Werkwijze.....	79
5.4.	Reikwijdte van het onderzoek.....	81
5.5.	Onderzoek naar het financieel verdiepingsonderzoek .....	82
<b>6.</b>	<b>Begrippen</b>	<b>83</b>
<b>7.</b>	<b>Bronnen</b>	<b>87</b>



# 1. Inleiding

## **Het financieel verdiepingsonderzoek**

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

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

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

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

## Het rapport

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

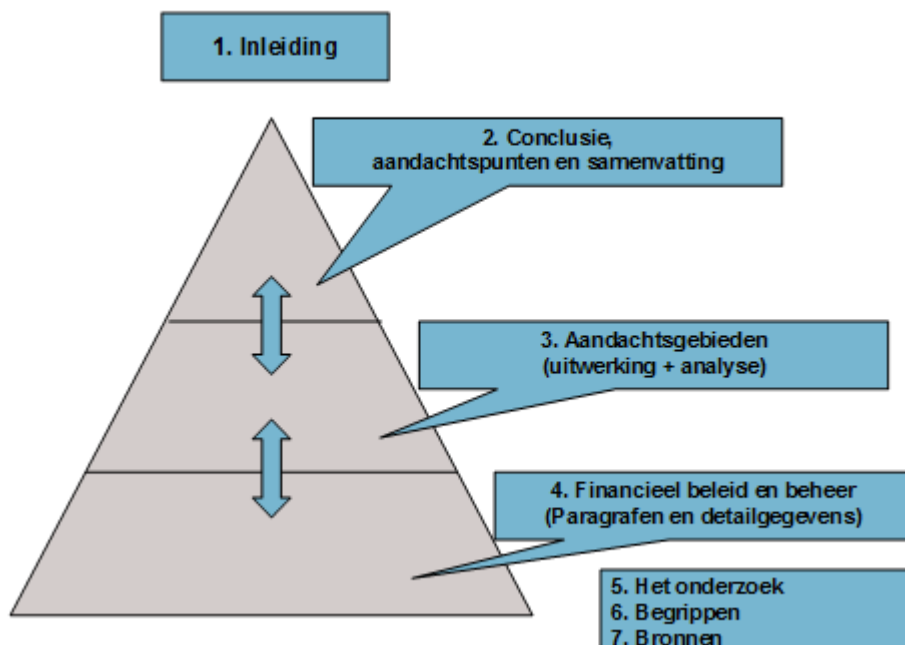
De naam van hoofdstuk 2, Conclusie, aandachtspunten en samenvatting, geeft aan dat hier de kern van het financiële verdiepingsonderzoek is te vinden.

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

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

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

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



## 2. Conclusie, aandachtspunten en samenvatting

### 2.1. Conclusie van het onderzoek

**Op basis van ons onderzoek concluderen wij dat de gemeente aan de voorwaarden van meerjarig repressief toezicht voldoet. Dit betekent, dat, zodra Gedeputeerde Staten de onderzoeksconclusie overnemen, de periode vanaf de bekendmaking van het besluit van Gedeputeerde Staten t/m het begrotingsjaar 2021 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**

Er worden geen voorwaarden verbonden aan het besluit van Gedeputeerde Staten, omdat uit het onderzoek blijkt dat de financiële positie van de gemeente voldoende basis biedt voor een dergelijk besluit.

Overigens hebben Gedeputeerde Staten van Limburg op 13 december 2017 besloten om de gemeente Eijsden-Margraten op basis van de begroting 2018 repressief toezicht<sup>1</sup> toe te kennen. Dit betekent dat de Provincie (college van Gedeputeerde Staten) de begroting en begrotingswijzigingen niet hoeft goed te keuren.

---

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

## 2.2. Aandachtspunten

Eijsden-Margraten komt in aanmerking voor meerjarig repressief toezicht voor de jaren 2018 tot en met 2021. 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 financieel evenwicht in de komende jaren te behouden. De belangrijkste punten zijn hieronder weergegeven.

### Onderhoud kapitaalgoederen

Voor een goed inzicht in de financiële positie van de gemeente zijn actuele beheerplannen onmisbaar. Hierbij gaan wij er vanuit dat de raad tenminste één keer in de vier jaar (raadsperiode) de kaders kan stellen en zich kan uitspreken over het kwaliteitsniveau.

Eijsden-Margraten beschikt over actuele beheerplannen met uitzondering van een beleidsplan voor groen en een door de raad vastgesteld plan voor de gemeentelijke gebouwen. Wel is er een actueel Meer Jaren Onderhouds Plan (MJOP) gemeentelijke gebouwen door het college vastgesteld.

In ons onderzoek is naar voren gekomen dat er (mogelijke) risico's zijn bij het onderhoud van de kapitaalgoederen groen, wegen, openbare verlichting en de gemeentelijke gebouwen.

Voor **groen** zijn de plannen verouderd of zelfs van vóór de fusie. Op basis van de wet Algemene Regels Herindeling (Arhi) dient de raad binnen 2 jaar na fusiedatum (1-1-2011) te beschikken over actuele kaders.

Het is belangrijk dat de raad spoedig kaders vaststelt voor het groenonderhoud en financieel vertaalt in de begroting en meerjarenraming.

Door een bewuste keuze van de raad zijn er voor het onderhoud van **wegen** en de vervangingsinvesteringen minder middelen beschikbaar dan volgens het Wegenbeleidsplan 2017-2020 noodzakelijk zijn. Wij hebben hiervoor correcties aangebracht op het structureel en reëel saldo.

Ook is de raad, in het kader van benodigde bezuinigingen, afgeweken van het plan **Openbare Verlichting** 2013-2017. De gekozen maatregel, om de afschrijvingstermijn van masten te verlengen, is in feite een kostenverschuiving die in de komende jaren opgenomen moet worden.

In november 2018 wordt een nieuw beleidsplan Openbare verlichting aan de raad ter vaststelling aangeboden. Vertaal de financiële consequenties uiterlijk in de begroting 2020 en meerjarenraming.

Verder heeft de gemeente aanvullend toegelicht dat er op dit moment alleen bij de kapitaalgoederen wegen en openbare verlichting sprake is van achterstallig onderhoud.

De onderhoudslasten van de **gemeentelijke gebouwen** komen ten laste van de gevormde voorziening Gemeentegebouwen. De voorziening is eind 2021 uitgeput omdat er per saldo meer wordt onttrokken dan toegevoegd aan deze voorziening. Om het onderhoud volgens het MJOP in 2022 en volgende jaren te kunnen uitvoeren heeft de gemeente toegezegd dat in de begroting 2019 en meerjarenraming de benodigde middelen worden opgenomen.

Gelet op de uitspraken van de gemeente gaan wij er ondanks de doorgevoerde bezuinigingen op de verschillende onderhoudsbudgetten vanuit dat in de begroting en meerjarenraming voldoende middelen beschikbaar zijn om de kapitaalgoederen op het vastgestelde niveau te houden. Dit betekent een niveau waarbij geen kapitaalvernietiging optreedt.

Ook gaan wij ervan uit dat het achterstallig onderhoud, met de huidige beschikbare middelen, bij openbare verlichting in 2018 en wegen uiterlijk in 2020 is ingelopen.



Verder vragen we bij de kapitaalgoederen aandacht voor het kwaliteitsniveau en achterstallig onderhoud. Ook als er geen sprake is van achterstallig onderhoud is dit relevante informatie om te vermelden. Ook is belangrijk dat in de paragraaf expliciet wordt aangegeven of het door de raad gekozen niveau financieel is vertaald. Daarbij dienen verschillen in bedragen die genoemd zijn in het plan en bedragen die financieel vertaald zijn in de begroting in de paragraaf toegelicht te worden.

### **Decentralisaties sociaal domein**

Het sociaal domein, vaak ook aangeduid als de drie decentralisaties, zorgt bij alle gemeenten voor grote druk. Na de overdracht in 2015 van de taken moeten gemeenten een transformatie realiseren. Met de transformatie moeten de gemeenten beter voorzien in de behoeften van hun inwoners op het hele terrein van maatschappelijke ondersteuning, jeugdzorg en participatie. Tegelijkertijd moet de transformatie (uiteindelijk) een (forse) kostenreductie opleveren.

De begroting 2018 maakt duidelijk dat Eijsden-Margraten sinds de decentralisaties van WMO, jeugdzorg en de participatiewet in 2015 werkt aan de verandering (transformatie) in de zorg. De Toekomstagenda Sociaal Domein is samen met de overige gemeenten in de regio Maastricht-Heuvelland opgesteld en geeft de agenda weer voor de komende jaren. In 2018 wordt de regionale samenwerking geëvalueerd en vervolgens het Lokaal Actieplan Sociaal Domein 2018-2020 opgesteld. Ook worden er nieuwe raamovereenkomsten gesloten met aanbieders in het sociaal domein. Een nieuw aanbestedingstraject start in 2018. Verder is de werking van het Sociaal Team geëvalueerd over de periode 2015-2017 en krijgt dit organisatiedeel een definitieve vorm in 2018.

Financieel gaat de gemeente uit van een budgettair neutrale uitvoering van de gedecentraliseerde taken. Dat wil zeggen dat overschotten naar de reserve Sociaal domein gaan en tekorten aan die reserve worden onttrokken. Volgens de begroting 2018 was de stand van de reserve op 1 januari 2018 € 2,4 miljoen. Voor 2018 en de komende jaren zijn onttrekkingen geraamd. Voorzien is dat de reserve eind 2021 € 0,15 miljoen bedraagt.

Gelet op de stand van de reserve eind 2021 en de onttrekkingen aan de reserve tot en met 2021 zal Eijsden-Margraten via de transformatie nog financiële voordelen moeten gaan behalen. Anders is behoud van het uitgangspunt van een budgettair neutrale uitvoering van het sociaal domein niet mogelijk.

We zien dat de grote decentralisaties Eijsden-Margraten tot nu toe geen grote financiële problemen hebben bezorgd. En ook tot en met 2021 lijkt die lijn doorgezet te worden.

Als er echter financieel niets verbetert, lijken er vanaf 2022 tekorten bij het sociaal domein te blijven bestaan die met algemene middelen moeten worden gedekt.

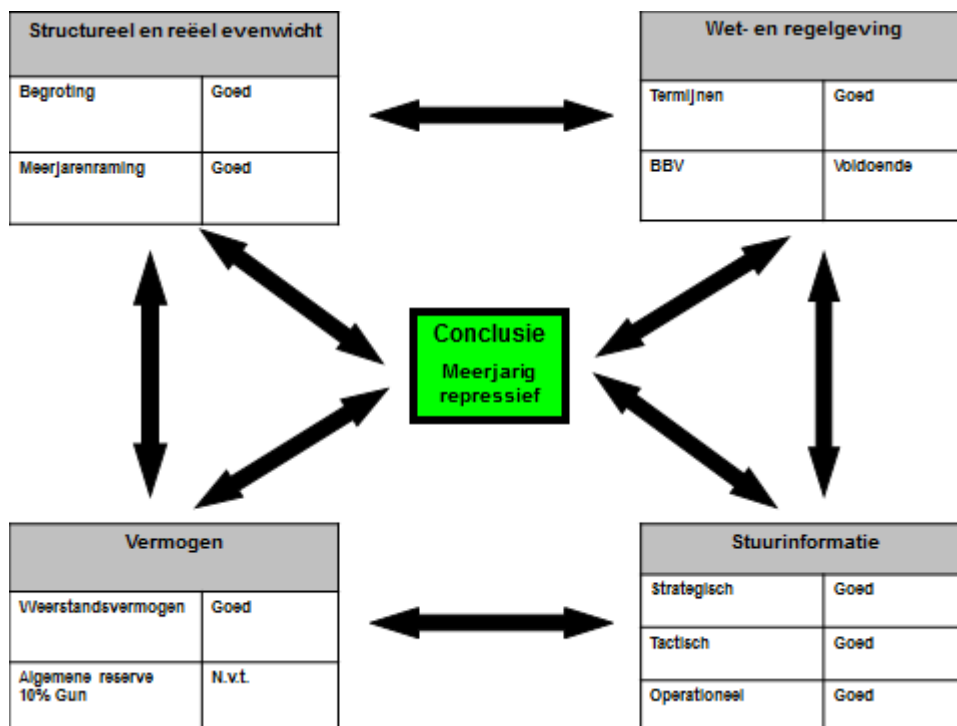
Er zijn enkele risico's. Te denken valt aan onder andere het niet of onvoldoende succesvol zijn van het transformatiebeleid, het open eindkarakter van veel van deze taken, waardoor er onvoorzien extra vraag kan komen, waarop de gemeente moet reageren, de onduidelijkheid die nog steeds bestaat over aanbieders van zorg, een goede informatie-uitwisseling over en weer.

Daarbij gaat het om grote bedragen, zodat een nadeel dat optreedt, vaak ook gelijk een groot financieel nadeel is.

Een strakke sturing en monitoring zijn dan ook van groot belang, maar daarmee zijn niet alle risico's in de hand te houden.

## 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 Eijsden-Margraten.



### Belangrijkste resultaten en aandachtspunten bij de vier aandachtsgebieden

Begroting en meerjarenraming
<p>In het coalitieprogramma is vermeld dat deze periode in het teken van bezuiniging staat: kortingen op gemeentefonds en decentralisatie van taken met beperkte budgetoverheveling. Een sluitende begroting en meerjarenraming en solide beleid is het uitgangspunt.</p> <p>De begroting 2018 is verbeterd ten opzichte van het jaar 2017 door met name een verdere toepassing van de nieuwe voorschriften van het BBV.</p> <p>Zowel de vastgestelde begroting 2018, gebaseerd op de septembercirculaire 2017, als de drie jaren van de meerjarenraming laten een structureel overschot zien. Hiermee wordt het positieve beeld, dat bij de vorige begroting te zien was, doorgetrokken.</p> <p>Ook is er wederom nieuw beleid in de begroting en meerjarenraming opgenomen. Er zijn geen nieuwe bezuinigingsmaatregelen verwerkt en de in het verleden opgenomen maatregelen zijn volgens de gemeente gerealiseerd.</p>

Verder zijn de in het verleden opgenomen stelposten (verhuur gemeentehuis en voordeel accommodatiebeleid) niet meer overgenomen omdat de ramingen niet realistisch waren.

Het structureel en reëel evenwicht komt hoger uit dan het saldo dat Eijsden-Margraten heeft vastgesteld. Dit is tot stand gekomen doordat er met name, volgens het overzicht incidentele baten en lasten zoals de gemeente die aanvullend heeft aangereikt, in de jaren 2018-2021 meer incidentele lasten dan incidentele baten zijn geraamd.

Ondanks de gezonde financiële vermogenspositie heeft de gemeente met een aantal ontwikkelingen te maken die allerlei onzekerheden met zich meebrengen zoals onder andere de opgave uit het sociaal domein en de eigen ambitie.

In de begroting 2018 en meerjarenraming zijn maatregelen getroffen, waardoor enkele risico's zijn verkleind. Maar er blijven risico's bestaan die de begroting onder druk kunnen zetten. De belangrijkste is de transformatie in het sociaal domein. Deze transformatie zal voor een verlaging van de lasten moeten zorgen om ondanks de daling van de rijksbijdrage voor het sociaal domein uiteindelijk een sluitende exploitatie te bereiken. De bedragen die in het sociaal domein omgaan, zijn hoog. Bij tegenvallers gaat het dan ook snel om grote bedragen.

Verder zijn bij het onderhoud van de kapitaalgoederen wegen, openbare verlichting, groen en de gemeentelijke gebouwen signalen naar voren gekomen die op (mogelijke) risico's duiden.

Door de bewuste keuze van de raad zijn in de afgelopen en in de komende jaren voor het onderhoud van wegen minder middelen beschikbaar dan volgens het Wegenbeleidsplan noodzakelijk zijn. Wij hebben hiervoor correcties aangebracht op het structureel en reëel saldo.

Bij openbare verlichting is de raad, door benodigde bezuinigingen, ook afgeweken van het plan. De gekozen maatregel, om de afschrijvingstermijn van masten te verlengen, is in feite een kostenverschuiving die in de komende jaren opgenomen moet worden.

Voor groen beschikt Eijsden-Margraten over plannen die verouderd zijn, zelfs van vóór de fusie. Op basis van de Wet Arhi dient de raad binnen 2 jaar na fusiedatum te beschikken over actuele kaders.

De onderhoudslasten aan de gemeentelijke gebouwen komen ten laste van de gevormde voorziening Gemeentegebouwen die eind 2021 is uitgeput. Om het onderhoud volgens het MJOP in 2022 en volgende jaren uit te kunnen voeren heeft de gemeente toegezegd dat in de begroting 2019 en de meerjarenraming de benodigde middelen worden opgenomen.

Verder heeft de gemeente aanvullend aangegeven dat bij wegen en openbare verlichting sprake is van achterstallig onderhoud. Met de huidige beschikbare middelen wordt de achterstand ingelopen.

Wij gaan ervan uit dat uiterlijk in de begroting 2020 en meerjarenraming 2021-2023 voldoende middelen beschikbaar zijn om de kapitaalgoederen op het vastgestelde kwaliteitsniveau te houden. Dit betekent een niveau waarbij geen kapitaalvernietiging optreedt.

Ook gaan wij ervan uit dat het achterstallig onderhoud, met de huidige beschikbare middelen, bij openbare verlichting in 2018 en wegen uiterlijk in 2020 wordt ingelopen.

## Vermogen

Reserves behoren tot het eigen vermogen en voorzieningen tot het vreemd vermogen. Eind 2016 heeft de raad de actuele nota Reserves en voorzieningen vastgesteld. Deze nota beschrijft de wettelijke

voorschriften (BBV), de algemene kaders voor reserves en voorzieningen en de beleidsuitgangspunten voor Eijsden-Margraten. Ook wordt er in de nota een relatie gelegd met het weerstandsvermogen. Er wordt voor de kaders verwezen naar de vastgestelde beleidsnota Risicomanagement en weerstandsvermogen. Tot slot zijn de reserves en voorzieningen weergegeven volgens de rekening 2015 met de toevoegingen en onttrekkingen.

De informatie in de begroting 2018 voldoet aan het BBV en ook aan de financiële verordening. Naast de vaststelling van een nota Reserves en voorzieningen zijn er in de financiële verordening geen aanvullende eisen opgenomen.

In de begroting en jaarrekening is inzicht gegeven in de stand en het verloop van de reserves en voorzieningen. Het totaalbedrag aan reserves en voorzieningen laat de komende jaren een dalend verloop zien. Dit is met name het gevolg van de forse onttrekkingen aan de reserve Sociaal domein. Deze reserve bedraagt per 1 januari 2018 € 2,4 miljoen. Belangrijk is dat de lasten van het sociaal domein uiteindelijk structureel in de begroting en meerjarenraming worden gedekt.

#### **Wet- en regelgeving**

Eijsden-Margraten voldoet voor wat betreft de termijnen voor de begroting 2018 en de jaarrekening 2016 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. In paragraaf 3.4 Analyse Wet- en regelgeving, zijn de belangrijkste aanbevelingen opgesomd. In hoofdstuk 4 zijn bij de afzonderlijke paragrafen aanbevelingen opgenomen. We vragen aandacht voor het verder in overeenstemming brengen van de begroting/jaarrekening met de eisen van het BBV. Het uitvoeren van onze aanbevelingen levert een meer transparante begroting op.

#### **Stuurnformatie**

De informatie voor de raad om te sturen op strategisch, tactisch en operationeel niveau is goed. Eijsden-Margraten beschikt hiermee over belangrijke instrumenten om financieel in control te zijn. Op strategisch niveau zijn verdere verbeteringen mogelijk door in de paragrafen te verwijzen naar de actuele visie/kader en de belangrijkste uitgangspunten op te nemen. De strategische informatie kan worden aangevuld door expliciet in te gaan op relevante interne en externe ontwikkelingen en door meer relaties te leggen met de programma's in de begroting.

Het meer voldoen aan de eisen van het BBV, betekent een verdere verbetering op tactisch niveau. Op operationeel niveau kan de informatie in de paragrafen worden verbeterd door meer cijfermatige (meerjarige) informatie op te nemen met een tekstuele 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	Goed	😊	➔

#### Conclusie

In het coalitieprogramma is vermeld dat deze periode in het teken van bezuiniging staat: kortingen op gemeentefonds en decentralisatie van taken met beperkte budgetoverheveling.

Een sluitende begroting en meerjarenraming en solide beleid is het uitgangspunt.

De begroting 2018 is verbeterd ten opzichte van het jaar 2017 door met name een verdere toepassing van de nieuwe voorschriften van het BBV.

Zowel de vastgestelde begroting 2018, gebaseerd op de septembercirculaire 2017, als de drie jaren van de meerjarenraming laten een structureel overschot zien. Hiermee wordt het positieve beeld, dat bij de vorige begroting te zien was, doorgetrokken.

Ook is er wederom nieuw beleid in de begroting en meerjarenraming opgenomen.

Er zijn geen nieuwe bezuinigingsmaatregelen verwerkt en de in het verleden opgenomen maatregelen zijn volgens de gemeente gerealiseerd.

Verder zijn de in het verleden opgenomen stelposten (verhuur gemeentehuis en voordeel accommodatiebeleid) niet meer overgenomen omdat de ramingen niet realistisch waren.

Het structureel en reëel evenwicht komt hoger uit dan het saldo dat Eijsden-Margraten heeft vastgesteld. Dit is tot stand gekomen doordat er met name, volgens het overzicht incidentele baten en lasten zoals de gemeente die aanvullend heeft aangereikt, in de jaren 2018-2021 meer incidentele lasten dan incidentele baten zijn geraamd.

Ondanks de gezonde financiële vermogenspositie heeft de gemeente met een aantal ontwikkelingen te maken die allerlei onzekerheden met zich meebrengen zoals onder andere de opgave uit het sociaal domein en de eigen ambitie.

In de begroting 2018 en meerjarenraming zijn maatregelen getroffen, waardoor enkele risico's zijn verkleind. Maar er blijven risico's bestaan die de begroting onder druk kunnen zetten. De belangrijkste is de transformatie in het sociaal domein. Deze transformatie zal voor een verlaging van de lasten moeten zorgen om ondanks de daling van de rijksbijdrage voor het sociaal domein uiteindelijk een sluitende exploitatie te bereiken. De bedragen die in het sociaal domein omgaan, zijn hoog. Bij tegenvallers gaat het dan ook snel om grote bedragen.

Verder zijn bij het onderhoud van de kapitaalgoederen wegen, openbare verlichting, groen en de gemeentelijke gebouwen signalen naar voren gekomen die op (mogelijke) risico's duiden.

Door de bewuste keuze van de raad zijn in de afgelopen en in de komende jaren voor het onderhoud van wegen minder middelen beschikbaar dan volgens het Wegenbeleidsplan noodzakelijk zijn. Wij hebben hiervoor correcties aangebracht op het structureel en reëel saldo.

Bij openbare verlichting is de raad, door benodigde bezuinigingen, ook afgeweken van het plan. De

gekozen maatregel, om de afschrijvingstermijn van masten te verlengen, is in feite een kostenverschuiving die in de komende jaren opgenomen moet worden.

Voor groen beschikt Eijsden-Margraten over plannen die verouderd zijn, zelfs van vóór de fusie. Op basis van de Wet Arhi dient de raad binnen 2 jaar na fusiedatum te beschikken over actuele kaders. De onderhoudslasten aan de gemeentelijke gebouwen komen ten laste van de gevormde voorziening Gemeentegebouwen die eind 2021 is uitgeput. Om het onderhoud volgens het MJOP in 2022 en volgende jaren uit te kunnen voeren heeft de gemeente toegezegd dat in de begroting 2019 en de meerjarenraming de benodigde middelen worden opgenomen.

Verder heeft de gemeente aanvullend aangegeven dat bij wegen en openbare verlichting sprake is van achterstallig onderhoud. Met de huidige beschikbare middelen wordt de achterstand ingelopen.

Wij gaan ervan uit dat uiterlijk in de begroting 2020 en meerjarenraming 2021-2023 voldoende middelen beschikbaar zijn om de kapitaalgoederen op het vastgestelde kwaliteitsniveau te houden. Dit betekent een niveau waarbij geen kapitaalvernietiging optreedt.

Ook gaan wij ervan uit dat het achterstallig onderhoud, met de huidige beschikbare middelen, bij openbare verlichting in 2018 en wegen uiterlijk in 2020 wordt ingelopen.

#### **Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen**

- laat spoedig een beheerplan voor groen vaststellen;
- zorg ervoor dat er voor wegen en openbare verlichting voldoende onderhoudsmiddelen beschikbaar zijn om het kwaliteitsniveau te garanderen;
- zorg ervoor dat er, conform planning, vanaf 2022 voldoende middelen beschikbaar zijn voor het onderhoud aan de gemeentelijke gebouwen;
- stuur en monitor de transformatie van het sociaal domein strak.

#### **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

Het financieel verdiepingsonderzoek 2018 bij Eijsden-Margraten is gebaseerd op de begroting 2018 en de meerjarenraming 2019-2021. De raad heeft de begroting 2018 op 7 november 2017 vastgesteld. We gaan bij ons onderzoek uit van de toen vastgestelde begroting, inclusief het aangenomen amendement (Toeristenbelasting 2018).

Latere wijzigingen in de begroting 2018 nemen we alleen mee, indien deze wijzigingen het financiële beeld ingrijpend veranderen. Dergelijke wijzigingen zijn er vóór 30 april 2018 niet geweest, zodat we bij ons onderzoek van de op 7 november 2017 vastgestelde begroting met het amendement zijn uitgegaan.

### *Coalitieprogramma 2014-2018 'Iedereen telt mee!'*

In het coalitieprogramma is vermeld dat deze periode in het teken staat van bezuinigingen: kortingen op gemeentefonds en decentralisatie van taken met beperkte budgetoverheveling.

Een sluitende begroting en meerjarenraming en een solide beleid is het uitgangspunt.

### *Uitgangspuntennotitie 2018-2021*

De door de raad vastgestelde Uitgangspuntennotitie geeft de kaders aan waarbinnen de begroting 2018 en de meerjarenraming 2019-2021 worden opgesteld. Door nieuwe ontwikkelingen/wensen laat het jaar 2018 een tekort zien van afgerond € 67.000 en vanaf 2019 overschotten van € 280.000 oplopend naar € 872.000 in 2021. In de saldi is de positieve uitkomst van de meicirculaire 2017 verwerkt.

Nieuwe ontwikkelingen/wensen zijn onder andere: Regionaal Historisch Centrum Limburg, Omgevingswet/buitengebied en kwantitatieve investering (capaciteit). De kwantitatieve investering betreft een impuls voor 3 jaar in personeel voor kwantiteit en kwaliteit ad € 335.000 per jaar.

Het streven is te zorgen voor een sluitende begroting 2018 passend binnen de door de raad gestelde kaders.

### *Begroting 2018 en de meerjarenraming 2019-2021*

Met deze begroting wordt de huidige raadsperiode afgesloten. Er is rekening gehouden met de door de raad vastgestelde 2<sup>e</sup> Bestuursrapportage 2016, 1<sup>e</sup> Bestuursrapportage 2017 en de Uitgangspuntennotitie 2018.

De begroting is verbeterd ten opzichte van 2017. Zo zijn de nieuwe (wettelijke) voorschriften van het BBV toegepast en verwerkt. Ook zijn de verplichte beleidsindicatoren per programma opgenomen en daarnaast is de organisatieverandering verwerkt.

Zowel de vastgestelde begroting 2018, gebaseerd op de septembercirculaire 2017, als de drie jaren van de meerjarenraming laten een structureel overschot zien. Hiermee wordt het positieve beeld, dat bij de vorige begroting te zien was, doorgetrokken.

Ook is er wederom nieuw beleid in de begroting en meerjarenraming opgenomen.

Er zijn geen nieuwe bezuinigingsmaatregelen verwerkt en de in het verleden opgenomen maatregelen zijn volgens de gemeente gerealiseerd.

De in het verleden opgenomen stelposten (verhuur gemeentehuis en voordeel accommodatiebeleid) zijn op verzoek van de raad niet meer overgenomen omdat de ramingen niet realistisch waren.

In 2017 heeft een herfinanciering van de gehele leningenportefeuille plaatsgevonden, waarbij ook beleggingen (zoals bezittingen) zijn verkocht. Met deze 'operatie' is een einde gekomen aan de overschrijding van de kasgeldlimiet. Wij merken hierbij op dat Gedeputeerde Staten (GS) geïnformeerd dient te worden als de kasgeldlimiet drie kwartalen achter elkaar wordt overschreden.



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

**Tabel 3.1.1 Gezuiverde saldi begroting en meerjarenraming 2018-2021 (bedragen \* € 1.000)**

Saldo	B2018	B2019	B2020	B2021
Formeel begrotingssaldo volgens de gemeente	88	14	49	776
Structureel en reëel evenwicht voor het begrotingsjaar	463	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Structureel en reëel evenwicht voor de meerjarenraming	n.v.t.	548	597	884

In de eerste regel van deze tabel spreken we over het formele begrotingssaldo en daarmee bedoelen we het saldo van alle lasten en baten plus de beoogde toevoegingen en onttrekkingen aan reserves. In art. 17 van het BBV wordt dit saldo het geraamde resultaat genoemd. Alle jaren laten overschotten zien. De Gemeentewet schrijft sinds 2013 in art. 189 voor dat de raad erop toeziet dat de begroting in structureel en reëel evenwicht is. De raad kan daarvan afwijken als aannemelijk is dat dit evenwicht uiterlijk in het laatste jaar van de meerjarenraming is hersteld.

Art. 203 bepaalt dat GS toetsen of de begroting in structureel een reëel evenwicht is. En als dat niet het geval is of het aannemelijk is dat dit evenwicht uiterlijk in het laatste jaar van de meerjarenraming is hersteld. Ontbreekt het structureel en reëel evenwicht in de begroting én in de meerjarenraming dan moeten GS de begroting van de gemeente onder preventief toezicht stellen.

Daarom is niet alleen het geraamd resultaat of het formele saldo (regel 1) van belang, maar ook het structureel en reëel saldo (regel 2 en 3). In de begroting 2018 van Eijsden-Margraten is dit inzicht niet duidelijk te vinden. De gemeente heeft aanvullend het overzicht aangereikt. Van belang is dat dit overzicht standaard wordt opgenomen in de begroting.

In tabel 3.1.1 hebben we in regel 2 het structureel en reëel saldo van het begrotingsjaar gepresenteerd en in regel 3 het structureel en reëel saldo van de drie jaren van de meerjarenraming dat wij hebben bepaald.

Om dit saldo te bepalen zijn uit het saldo van regel 1 de incidentele lasten en baten gecorrigeerd en zijn zo nodig ramingen bijgesteld. We hebben daarvoor gebruik gemaakt van het overzicht incidentele baten en lasten dat de gemeente aanvullend heeft aangereikt. Na beoordeling hebben we alle daar vermelde incidentele lasten en baten overgenomen.

Vervolgens hebben we bekeken of er ramingen in de begroting zitten die we moeten aanpassen om te kunnen spreken van reële ramingen. Toetspunten daarbij zijn met name volledigheid, realiteit en actualiteit. Wij hebben hiervoor bij wege correcties aangebracht (zie tabel 3.1.2).

Voor de raming van de algemene uitkering is rekening gehouden met de septembercirculaire 2017.

In tabel 3.1.2 is te zien hoe we van het formele saldo (regel 1) tot het structureel en reëel saldo zijn gekomen (regel 5).

**Tabel 3.1.2 Van formeel naar structureel en reëel saldo 2018-2021 (bedragen \* € 1.000)**

Saldo	B2018	B2019	B2020	B2021
Formeel begrotingssaldo volgens de gemeente	88	14	49	776
<i>Correctie incidentele lasten +</i>	725	711	560	108
<i>Correctie incidentele baten -/-</i>	-310	-139	0	0
<i>Correctie onderhoud wegen -/-</i>	-40	-38	-12	0
Structureel en reëel saldo	463	548	597	884

Het structureel en reëel saldo komt hoger uit dan het saldo dat Eijsden-Margraten heeft vastgesteld. Dit wordt veroorzaakt doordat er volgens het aanvullend overzicht incidentele baten en lasten zoals de gemeente dit heeft aangereikt, in de jaren 2018 tot en met 2021 meer incidentele lasten dan baten zijn geraamd.

Doordat er voor het onderhoud van de wegen minder middelen beschikbaar zijn dan volgens het actuele Wegenbeleidsplan noodzakelijk is, hebben wij hiervoor correcties aangebracht. Voor een nadere toelichting zie onderhoud kapitaalgoederen in deze paragraaf.

Als toezichthouder moeten we naar het structureel en reëel saldo kijken en dat geldt ook voor de raad. Op basis van deze cijfers hebben GS in december 2017 besloten om de begroting 2018 van Eijsden-Margraten voor repressief toezicht in aanmerking te laten komen. De uitspraak van GS voor repressief toezicht in de jaren 2013-2017, was voor de begroting 2018 niet meer van toepassing.

We kijken nu verder, om te bepalen of het beeld van de saldi wellicht enige aanvulling behoeft. We kijken naar onderwerpen die het financiële beeld in positieve of negatieve zin kunnen gaan beïnvloeden.

#### *Decentralisaties sociaal domein*

Het sociaal domein, vaak ook aangeduid als de drie decentralisaties, zorgt bij alle gemeenten voor grote druk. Na de overdracht in 2015 van de taken moeten gemeenten een transformatie realiseren. Met de transformatie moeten de gemeenten beter voorzien in de behoeften van hun inwoners op het hele terrein van maatschappelijke ondersteuning, jeugdzorg en participatie. Tegelijkertijd moet de transformatie (uiteindelijk) een (forse) kostenreductie opleveren.

De begroting 2018 maakt duidelijk dat Eijsden-Margraten sinds de decentralisaties van WMO, jeugdzorg en de participatiewet in 2015 werkt aan de verandering (transformatie) in de zorg. De Toekomstagenda Sociaal Domein is samen met de overige gemeenten in de regio Maastricht-Heuvelland opgesteld en geeft de agenda weer voor de komende jaren. In 2018 wordt de regionale samenwerking geëvalueerd en vervolgens het Lokaal Actieplan Sociaal Domein 2018-2020 opgesteld. Ook worden er nieuwe raamovereenkomsten gesloten met aanbieders in het sociaal domein. Een nieuw aanbestedingstraject start in 2018. Verder is de werking van het Sociaal Team geëvalueerd over de periode 2015-2017 en krijgt dit organisatiedeel een definitieve vorm in 2018.

Financieel gaat de gemeente uit van een budgettair neutrale uitvoering van de gedecentraliseerde taken. Dat wil zeggen dat overschotten naar de reserve Sociaal domein gaan en tekorten aan die reserve worden onttrokken. Volgens de begroting 2018 was de stand van de reserve op 1 januari 2018 € 2,4 miljoen. Voor 2018 en de komende jaren zijn onttrekkingen geraamd. Voorzien is dat de reserve eind 2021 € 0,15 miljoen bedraagt.

Gelet op de stand van de reserve eind 2021 en de onttrekkingen aan de reserve tot en met 2021 zal Eijsden-Margraten via de transformatie nog financiële voordelen moeten gaan behalen. Anders is behoud van het uitgangspunt van een budgettair neutrale uitvoering van het sociaal domein niet mogelijk.

We zien dat de grote decentralisaties Eijsden-Margraten tot nu toe geen grote financiële problemen hebben bezorgd. En ook tot en met 2021 lijkt die lijn doorgezet te worden.

Als er echter financieel niets verbetert, lijken er vanaf 2022 tekorten bij het sociaal domein te blijven bestaan die met algemene middelen moeten worden gedekt.

Er zijn enkele risico's. Te denken valt aan onder andere het niet of onvoldoende succesvol zijn van het transformatiebeleid, het open eindkarakter van veel van deze taken, waardoor er onvoorzien extra vraag kan komen, waarop de gemeente moet reageren, de onduidelijkheid die nog steeds bestaat over aanbieders van zorg, een goede informatie-uitwisseling over en weer.

Daarbij gaat het om grote bedragen, zodat een nadeel dat optreedt, vaak ook gelijk een groot financieel nadeel is.

Een strakke sturing en monitoring zijn dan ook van groot belang, maar daarmee zijn niet alle risico's in de hand te houden.

#### *Het regeerakkoord, de startnota, het Interbestuurlijk Programma en de maartcirculaire 2018*

In oktober 2017 is het regeerakkoord van het kabinet Rutte III verschenen. Zoals gebruikelijk heeft de minister van Financiën korte tijd daarna de startnota aan de Tweede Kamer gestuurd. In de startnota zijn de financiële gevolgen van het regeerakkoord nauwkeurig tegen het licht gehouden en op een rij gezet. Het regeerakkoord leidt tot een forse toename van de rijksuitgaven in de komende jaren en door de koppeling van de ontwikkeling van het gemeentefonds aan de ontwikkeling van de rijksuitgaven ('Normeringssystematiek') en door een wijziging in die normeringssystematiek zorgt dat voor een extra groei van de algemene uitkering uit het gemeentefonds tot en met 2022.

De in de septembercirculaire 2017, vóór de totstandkoming van het regeerakkoord, voorziene groei van de algemene uitkering in de periode 2017-2022 verdubbelt min of meer door het regeerakkoord. Volgens de septembercirculaire 2017 zou de algemene uitkering tussen 2017 en 2022 door de accessen met € 2.745 miljoen toenemen. Na het regeerakkoord wordt die toename op € 5.621 miljoen berekend, een toename met € 2.876 miljoen in vergelijking met de septembercirculaire 2017.

Nadat de fondsbeheerders dit al in de decembercirculaire 2017 hadden meegenomen zonder de accessen ook echt aan te passen, hebben ze een extra maartcirculaire 2018 naar de gemeenten gestuurd. In de maartcirculaire zijn de accessen wel aangepast. Bovendien zijn in de maartcirculaire de effecten van de afspraken over met name het sociaal domein vertaald in mutaties in de algemene uitkering, de integratie-uitkering Sociaal domein en de overige integratie- en decentralisatie-uitkeringen. Voor alle gemeenten betekent dit dat hun algemene uitkering hoger uit gaat vallen dan eerder berekend. We hebben het dan in feite over de groei door het extra accres. De toename door de overheveling van delen van de integratie-uitkering Sociaal domein en de integratie-uitkering Wmo/huishoudelijke verzorging laten we hier verder buiten beschouwing, omdat de gemeente hierdoor niet meer middelen gaat ontvangen. Ook de overige mutaties in de algemene uitkering nemen we niet mee, omdat daar bijvoorbeeld extra lasten tegenover staan.

Als we ons dus beperken tot de groei van de algemene uitkering door de extra accessen moeten daar drie opmerkingen bij worden gemaakt:

- op 14 februari 2018 hebben Rijk, VNG, IPO en UvW de Programmastart Interbestuurlijk Programma (IBP) ondertekend. In het IBP staan tien opgaven, waar overheden gezamenlijk verantwoordelijk

voor zijn. Deze opgaven zullen uitgewerkt worden en vervolgens zullen daarop beleid en maatregelen uitgezet gaan worden, ook door de gemeenten. Gemeenten zullen hun bijdrage vooral moeten dekken uit eigen middelen, waarbij nadrukkelijk ook wordt gekeken naar het extra accres uit het regeerakkoord. Overigens is er geen afspraak, laat staan verplichting om het extra accres hiervoor in te zetten. Maar in de praktijk zal inzet van (een deel van) het extra accres voor de uitvoering van de opgaven uit het IBP onvermijdelijk zijn;

- in het regeerakkoord en het IBP is afgesproken en in de maartcirculaire 2018 is ook te zien dat een belangrijk deel van de Integratie-Uitkering Sociaal Domein (IUSD) per 2019 naar de algemene uitkering overgaat. In de IUSD zitten de gelden die de gemeenten van het Rijk ontvangen voor de uitvoering van de in 2015 gedecentraliseerde taken. Voor de IUSD gelden aparte indexeringsregels, waarbij uitgegaan wordt van de loon- en prijsstijgingen in de desbetreffende sectoren. Die loon- en prijsstijgingen zijn vaak hoger dan de loon- en prijsstijgingen van de overheidssector in het algemeen. Met de overgang van een groot deel van de IUSD naar de algemene uitkering vervallen voor dat deel vanaf 2020 de specifieke indexeringsregels en moeten de loon- en prijsstijgingen uit het accres worden gedekt;
- de maartcirculaire 2018 laat zien dat de loon- en prijsontwikkeling voor de overheidssector de komende jaren hoger gaan uitvallen. Dat betekent dat een groter deel van de accessen nodig is om loon- en prijsstijgingen op te vangen.

De drie genoemde ontwikkelingen zijn op dit moment nog niet te kwantificeren. Niet op het niveau van alle gemeenten, laat staan op het niveau van Eijsden-Margraten. Duidelijk is wel dat de aanzienlijke extra accessen die door het regeerakkoord in het gemeentefonds vanaf 2018 gaan ontstaan, zeker niet geheel en misschien zelfs geheel niet beschikbaar zijn voor inzet naar eigen inzicht.

Voorlopig concluderen we dat het regeerakkoord, het IBP en de maartcirculaire 2018 extra middelen opleveren, maar ook tot extra lasten leiden. Toch gaan we er nu vanuit dat deze ontwikkelingen per saldo een positief effect hebben op de financiële positie van Eijsden-Margraten. Zoals gezegd is het nu niet mogelijk dit te kwantificeren.

#### *Onderhoud kapitaalgoederen*

Uit paragraaf 4.3 Onderhoud kapitaalgoederen blijkt dat er volgens ons (mogelijke) risico's zijn bij het onderhoud van de wegen, groen, gemeentelijke gebouwen en openbare verlichting.

Bij wegen constateren wij dat de raad bewust ervoor heeft gekozen om voor de jaren 2017 en 2018 minder te investeren in de levensduurverlengende maatregelen en in vervanging tot en met 2019 dan is bepaald in het Wegenbeleidsplan. Dit betekent dat voor de levensduurverlengende maatregelen in 2017 afgerond € 0,35 miljoen, 2018 € 0,2 miljoen te weinig is geïnvesteerd en in 2019 + 2020 € 12.000 te veel. Voor de rehabilitaties is in 2017 € 1,3 miljoen, 2018 € 1,5 miljoen en 2019 € 0,6 miljoen minder beschikbaar. Wij hebben hiervoor correcties aangebracht die consequenties kunnen hebben voor het structureel en reëel saldo (zie tabel 3.1.2).

Aanvullend heeft de gemeente toegelicht dat er bij wegen nog sprake is van achterstallig onderhoud. Met de huidige beschikbare middelen wordt deze achterstand de komende jaren ingelopen (uiterlijk in 2020). Doordat het benodigde budget voor onderhoud wegen pas in 2019 op peil is en voor investeringen pas in 2020, is een risico aanwezig dat er verdere achterstand in het onderhoud van wegen kan ontstaan.

Voor groen beschikt Eijsden-Margraten over plannen die verouderd zijn, zelfs van vóór de fusie. Op basis van de Wet Arhi dient de raad binnen 2 jaar na fusiedatum (1-1-2011) te beschikken over actuele kaders.

Het is belangrijk dat de raad spoedig kaders voor het groenbeleid en -onderhoud bepaalt en financieel vertaalt in de begroting en meerjarenraming.

De onderhoudslasten aan de gemeentelijke gebouwen komen ten laste van de gevormde voorziening Gemeentegebouwen die per 1 januari 2018 afgerond € 0,6 miljoen bedraagt. Wij constateren dat deze voorziening eind 2021 is uitgeput omdat er per saldo meer wordt onttrokken dan toegevoegd aan deze voorziening. Om het onderhoud volgens het MJOP in 2022 en volgende jaren uit te kunnen voeren heeft de gemeente toegezegd dat in de begroting 2019 en de meerjarenraming de benodigde middelen worden opgenomen.

Bij de vaststelling van het beleidsplan Openbare Verlichting 2013-2017 is de raad, in het kader van benodigde bezuinigingen, afgeweken van het opgestelde plan. De gekozen bezuinigingsmaatregel, om de afschrijvingstermijn te verlengen, is in feite een kostenverschuiving die in de komende jaren opgenomen moet worden.

Verder heeft de gemeente aangegeven dat het aanwezig achterstallig onderhoud bij de openbare verlichting met de extra investering die in 2017 beschikbaar is gesteld in 2018 wordt ingelopen.

Gelet op de uitspraken van de gemeente gaan wij er ondanks de doorgevoerde bezuinigingen op de verschillende onderhoudsbudgetten vanuit dat in de begroting en meerjarenraming voldoende middelen beschikbaar zijn om de kapitaalgoederen op het vastgestelde kwaliteitsniveau te houden. Dit betekent een niveau waarbij geen kapitaalvernietiging optreedt.

Ook gaan wij ervan uit dat het achterstallig onderhoud bij openbare verlichting en wegen in de komende jaren met de huidige beschikbare middelen wordt ingelopen.

#### *Financiële effecten uit de paragrafen*

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

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

**Tabel 3.1.3 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 Eijsden-Margraten geen negatief gezichtje scoort bij de begroting en meerjarenraming. Dat betekent dat wij bij de paragrafen geen risico's hebben gesignaleerd die het beeld van de financiële positie sterk negatief kunnen beïnvloeden.

Eijsden-Margraten scoort bij de begroting één keer een neutraal gezichtje en zes keer een lachend gezichtje. Bij de meerjarenraming scoort de gemeente één keer een lachend gezichtje en zes keer een neutraal gezichtje.

Voor meer informatie over de paragrafen verwijzen wij naar hoofdstuk 4 Financieel beleid en beheer van dit rapport.

Ten aanzien van de meerjarenraming merken wij in zijn algemeenheid op dat bij neutrale gezichtjes het actueel (meerjarig) financieel inzicht ontbreekt, c.q. dit inzicht onvoldoende transparant is.

Nu gaan we in deze paragraaf nog in op het wettelijke toetspunt voor de financiële uitkomst van de begroting en meerjarenraming.

#### **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 Eijsden-Margraten aan deze voorwaarde voldoet in het begrotingsjaar 2018. We hebben daarvoor gekeken naar de tweede regel van tabel 3.1.1 in deze paragraaf.

<b>Structureel en reëel evenwicht voor het begrotingsjaar</b> <b>Beoordeling: goed</b>
---

#### **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 Eijsden-Margraten wel geldt. De afzonderlijke jaren in de meerjarenraming lasten een overschot zien waarbij sprake is van structureel en reëel evenwicht. We hebben daarvoor gekeken naar de derde regel van tabel 3.1.1 in deze paragraaf.

**Structureel en reëel evenwicht voor de meerjarenraming**  
**Beoordeling: goed**

### **Jaren 2014 tot en met 2016**

In deze paragraaf hebben we tot nu toe naar de begroting 2018 en meerjarenraming 2019-2021 gekeken. Daarbij gaat het over ramingen, verwachtingen en dergelijke.

In dit onderdeel kijken we terug naar de jaren 2014 tot en met 2016 om te zien hoe in die jaren het beeld van de financiële situatie zich heeft ontwikkeld van de eerste ramingen in de uitgangspuntennotitie tot de realisatie in de jaarrekening.

#### *Jaar 2014*

De **uitgangspuntennotitie** laat voor alle vier de jaren in de periode 2014-2017 tekorten zien tussen de € 1 miljoen en € 1,8 miljoen.

In deze notitie zijn aanbevelingen uit het concept verdiepingsonderzoek van de provincie Limburg uit 2013, die betrekking hebben op het BBV, meegenomen.

De **begroting** sluit met een positief saldo van afgerond € 0,5 miljoen. Het jaar 2017 is ook sluitend maar de tussenliggende jaren laten forse tekorten zien.

In 2013 zijn voor de eerste keer bezuinigingen opgenomen die op programmaniveau zijn vertaald. Voor 2014, is voor het verkrijgen van een sluitende begroting, een tweede bezuinigingsronde verwerkt van in totaliteit afgerond € 0,8 miljoen in 2014 oplopend naar € 1,3 miljoen in 2017.

In de gecumuleerde bezuinigingsbedragen van 2013 en 2014 is een bezuiniging op de personeelslasten opgenomen van € 0,5 miljoen in 2014 oplopend naar € 1,1 miljoen in 2017. Onderdeel hiervan is onder andere het onderbrengen van personele capaciteit bij de RUD, besparing door zelfsturing en burgerkracht, besparingen door mogelijke samenwerking en een besparing door wijziging van de organisatiestructuur.

De **jaarrekening** sluit met een positief saldo van afgerond € 565.000 dat het gevolg is van voordelen op diverse programma's en een nadeel op het programma Financiering en algemene dekkingsmiddelen.

De belangrijkste voordelen zijn ontstaan bij Pentasz en een vrijval van het overtollig deel op de voorziening onderhoud gebouwen.

#### *Jaar 2015*

Eijsden-Margraten heeft voor 2015 géén **uitgangspuntennotitie** opgesteld.

De **begroting** is met een positief saldo van afgerond € 0,2 miljoen vastgesteld. Het jaar 2018 is ook sluitend maar de jaren 2016 en 2017 laten een structureel tekort zien.

Voor 2015 zijn wederom aanvullende bezuinigingen opgenomen van in totaliteit € 3,3 miljoen aflopend naar € 2,8 miljoen in 2018. Deze maatregelen hebben met name betrekking op de seniorenregeling, structureel snijden in de bedrijfsvoeringskosten, 'lucht' uit de begroting, oversluiten geldleningen en de rentetotorekening.

Bovendien is rekening gehouden met een onttrekking van € 250.000 aan de algemene reserve die wordt ingezet als algemeen dekkingsmiddel. Elke onttrekking aan de algemene reserve is een incidentele baat, terwijl deze onttrekking wordt gebruikt om structurele lasten te dekken. Wij hebben hiervoor een correctie



gemaakt. Verder zijn er stelposten opgenomen waarvan ambtelijk is toegelicht dat een groot deel al is of wordt gerealiseerd.

De **jaarrekening** sluit met een positief saldo van afgerond € 66.000. De belangrijkste voordelen zijn ontstaan ten aanzien van de drie decentralisaties in het sociale domein.

#### *Jaar 2016*

Er is geen separate **uitgangspuntennotitie** opgesteld. Via een raadsdebat zijn de uitgangspunten bepaald voor de begroting 2016 en meerjarenraming 2017-2019.

Het meerjarig perspectief is in vergelijking met de begroting 2015 verder verslechterd. Alle jaren laten forse tekorten zien met uitzondering van het jaar 2019. Dat jaar sluit met een positief saldo van afgerond € 0,2 miljoen. In deze saldi is rekening gehouden met autonome ontwikkelingen en voorstellen voor nieuw beleid. Ook is een dekkingsvoorstel opgenomen in de vorm van de inzet van reserves, vrijval kapitaallasten en een belastingverhoging.

De **begroting 2016** is met een klein positief saldo vastgesteld. De jaren 2018 en 2019 zijn ook sluitend maar het jaar 2017 laat een structureel tekort zien van afgerond € 0,2 miljoen.

Om tot een sluitende begroting te komen zijn er onder andere ombuigingen gerealiseerd en heroverwegingsmaatregelen genomen voor in totaal € 267.000 in 2016. Ook is kritisch gekeken naar de treasury waar de gemeente door een gunstige rente een voordeel heeft kunnen realiseren van € 283.000 in 2016.

Van de opgenomen stelposten uit 2015 die doorlopen in de volgende jaren is aangegeven dat deze grotendeels al zijn of worden gerealiseerd. De nog niet gerealiseerde stelposten kunnen een risico vormen voor de gemeente.

De **jaarrekening 2016** sluit met een positief resultaat van afgerond € 492.000. De belangrijkste voordelen zijn ontstaan ten aanzien van de drie decentralisaties in het sociale domein.



## 3.2. Analyse vermogen

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

### Conclusie

Reserves behoren tot het eigen vermogen en voorzieningen tot het vreemd vermogen. Eind 2016 heeft de raad de actuele nota Reserves en voorzieningen vastgesteld. Deze nota beschrijft de wettelijke voorschriften (BBV), de algemene kaders voor reserves en voorzieningen en de beleidsuitgangspunten voor Eijsden-Margraten. Ook wordt er in de nota een relatie gelegd met het weerstandsvermogen. Er wordt voor de kaders verwezen naar de vastgestelde beleidsnota Risicomanagement en weerstandsvermogen. Tot slot zijn de reserves en voorzieningen weergegeven volgens de rekening 2015 met de toevoegingen en onttrekkingen.

De informatie in de begroting 2018 voldoet aan het BBV en ook aan de financiële verordening. Naast de vaststelling van een nota Reserves en voorzieningen zijn er in de financiële verordening geen aanvullende eisen opgenomen.

In de begroting en jaarrekening is inzicht gegeven in de stand en het verloop van de reserves en voorzieningen. Het totaalbedrag aan reserves en voorzieningen laat de komende jaren een dalend verloop zien. Dit is met name het gevolg van de forse onttrekkingen aan de reserve Sociaal domein. Deze reserve bedraagt per 1 januari 2018 € 2,4 miljoen. Belangrijk is dat de lasten van het sociaal domein uiteindelijk structureel in de begroting en meerjarenraming worden gedekt.

### Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- verwijst in de begroting naar de actuele nota Reserves en voorzieningen en neem de belangrijkste uitgangspunten van deze nota op;
- ga explicieter in op relevante interne en externe ontwikkelingen en wat de consequenties zijn voor het beleid;
- leg een concrete relatie in de staat reserves en voorzieningen met de programma's van de begroting waarin reserves een rol spelen;
- 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 Eijsden-Margraten 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, de ontwikkeling daarvan in de afgelopen jaren en volgens de begroting 2018 en de meerjarenraming 2019-2021.

#### *Nota reserves en voorzieningen 2017*

In december 2016 heeft de raad de actuele nota Reserves en voorzieningen vastgesteld. Deze nota beschrijft de wettelijke voorschriften (BBV), de algemene kaders voor reserves en voorzieningen en de beleidsuitgangspunten voor Eijsden-Margraten. Deze uitgangspunten zijn:

- het aantal reserves en voorzieningen blijft beperkt tot de hoogst noodzakelijke;
- indien zich de noodzaak voordoet nieuwe reserves en voorzieningen in te stellen, gebeurt dit bij besluit van de raad;
- in de begroting wordt een zo reëel mogelijk beeld gegeven van de toevoegingen en onttrekkingen van de reserves in een bepaald jaar;
- een voorziening dient de omvang te hebben van de betreffende verplichting (of risico);
- tenminste eenmaal per jaar bij het opmaken van de jaarrekening wordt het reservebeleid geëvalueerd.

Ook wordt in de nota een relatie gelegd met het weerstandsvermogen. Voor het bepalen van de hoogte van de weerstandscapaciteit wordt verwezen naar de vastgestelde nota Weerstandsvermogen en risicobeheersing. Verder is vermeld dat jaarlijks op basis van deze nota het weerstandsvermogen bij de begroting en jaarrekening wordt beoordeeld.

Tot slot zijn in bijlage 1 de reserves en voorzieningen weergegeven volgens de rekening 2015 per 1 januari en 31 december 2015 met de toevoegingen en onttrekkingen.

De strategische stuurinformatie beoordelen wij gemiddeld als goed. De begroting kan verder verbeterd worden door een verwijzing op te nemen naar de actuele nota Reserves en voorzieningen en de belangrijkste uitgangspunten uit deze nota op te nemen. Ook door het explicieter ingaan op interne en externe ontwikkelingen wordt het inzicht verder vergroot.

Volgens het BBV dient de begroting inzicht te geven in de stand en het verloop van de reserves en voorzieningen. Eijsden-Margraten geeft dit inzicht bij de begroting en jaarrekening.

De gemeente bepaalt de financiële positie aan de hand van het weerstandsvermogen. Op basis van de uitkomst concludeert de gemeente dat het weerstandsvermogen uitstekend is.

In de financiële verordening is ten aanzien van de reserves en voorzieningen alleen bepaald dat het college een nota voor de raad ter goedkeuring opstelt met nadere regels ten aanzien van reserves en voorzieningen. Eind 2016 heeft de raad de actuele nota Reserves en voorzieningen vastgesteld. Hiermee voldoet de gemeente aan de eigen verordening.

Gelet op bovenstaande bevindingen beoordelen wij de tactische en operationele stuurinformatie ook als goed. Het in de begroting ingaan op de algehele ontwikkeling van de vermogenspositie, zowel wat het verleden betreft als voor de toekomst verhoogt de informatiewaarde.

In de volgende alinea's gaan we in op de standen van de reserves en voorzieningen, waarbij we terugblikken en vooruitblikken.

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 2013 tot en met 2016.

In de tweede tabel zijn de begrotingscijfers per 1 januari voor 2018 tot en met 2021 opgenomen. Na elke tabel volgt een korte analyse van de cijfers.

**Tabel 3.2.1 Terugblik reserves en voorzieningen 2013-2016, stand per 31-12 (bedragen \* € 1.000)**

Jaar	R2013	R2014	R2015	R2016
Algemene reserve	8.655	8.366	9.439	8.355
Bestemmingsreserves	15.598	14.022	14.214	16.342
Voorzieningen	6.346	6.603	5.271	5.271
<b>Totaal</b>	<b>30.599</b>	<b>28.991</b>	<b>28.924</b>	<b>29.968</b>

Over het verloop van de reserves en voorzieningen concluderen wij het volgende:

- het totaal aan reserves en voorzieningen laat een vrij stabiel beeld zien voor de jaren 2013-2016;
- de forse vermindering van de algemene reserve in 2016 heeft met name te maken met de overheveling van € 1,5 miljoen naar de nieuwe bruteringsreserve SOVSO-school in verband met de investering in deze school. Hierdoor nemen de bestemmingsreserves toe;
- de voorzieningen nemen in 2015 af door onder andere vrijval van voorzieningen, aanwending voorziening gemeentegebouwen, gemeentelijke sportvelden en egalisatievoorziening afvalstoffenheffing.

**Tabel 3.2.2 Reserves en voorzieningen 2018-2021, stand per 1-1 (bedragen \* € 1.000)**

Jaar	B2018	B2019	B2020	B2021
Algemene reserve	7.835	8.055	8.217	8.447
Bestemmingsreserves	15.432	14.072	12.507	11.294
Voorzieningen	3.765	2.980	2.622	2.301
<b>Totaal</b>	<b>27.032</b>	<b>25.107</b>	<b>23.346</b>	<b>22.042</b>

Over het verloop van de reserves en voorzieningen concluderen wij het volgende:

- de algemene reserve is opgebouwd uit de algemene reserve en de algemene reserve onverdeeld rekeningssaldo;
- de algemene reserve neemt jaarlijks toe met € 230.000 als gevolg van de jaarlijkse terugstorting van de 60+ regeling. Daarnaast neemt de algemene reserve in 2018 en 2019 af met € 10.000 (€ 5.000 voor opstellen gebiedsplan Bovenmaas en € 5.000 voor frictiekosten BSGW) en € 68.000 (voor verkiezingen PS en Waterschap);
- de bestemmingsreserves nemen met name af als gevolg van hoge onttrekkingen aan de reserve sociaal domein ten behoeve van tekorten bij het sociaal domein, onderdeel participatie;
- de voorzieningen nemen de komende jaren af als gevolg van onttrekkingen aan de egalisatievoorzieningen afvalstoffenheffing en GRP zonder dat er toevoegingen plaatsvinden.

De reserves en voorzieningen zijn in totaliteit op realisatiebasis tot en met 2016 vrij constant gebleven, maar vanaf 2018 is de totaalstand duidelijk lager en blijft dalen. Dit is onder andere het gevolg van de forse onttrekkingen voor tekorten bij het sociaal domein.

In aanvulling op de cijfers in de jaarrekeningen 2013 tot en met 2016 en de begroting 2018 inclusief de meerjarenraming 2019-2021 staan we kort stil bij de reserve sociaal domein en de bruteringsreserves.

#### *Reserve sociaal domein*

Besloten is om een reserve sociaal domein te vormen die wordt ingezet om de overheveling van taken en bezuinigingen door het Rijk op dit beleidsveld te verzachten.

We merken op dat door de vorming van deze reserve incidentele middelen aanwezig zijn om incidentele tekorten op te vangen. Op de langere termijn zullen de lasten van het sociaal domein structureel in de begroting en meerjarenraming moeten worden opgenomen. Volgens de staat reserves en voorzieningen bedraagt deze reserve per 1 januari 2018 € 2,4 miljoen.

#### *Bruteringsreserves*

De gemeente heeft een aantal bruteringsreserves gevormd, die onderdeel uitmaken van de bestemmingsreserves. Bruteringsreserves zijn geblokkeerde reserves die bestemd zijn om kapitaallasten te dekken van investeringen die in het verleden zijn geactiveerd.

Eijsden-Margraten heeft de volgende bruteringsreserves gevormd: dekking kapitaallasten zwembad, multifunctionele accommodatie, gebruiksveilig maken technische school, gemeentehuis, MFA Margraten, aanpassingen/nieuwbouw SOVSO-school en waterveld C&K (Hockeer).

Per 1 januari 2018 bedragen de bruteringsreserves in totaliteit afgerond € 11,7 miljoen. Deze reserves nemen de komende jaren af naar € 10 miljoen eind 2020.

Voor 2018 betekent dit dat in totaliteit 76% van de bestemmingsreserves is geblokkeerd zodat € 3,7 miljoen resteert voor een eventueel andere bestemming door de raad.

### 3.3. Analyse stuurinformatie

#### Conclusie

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

#### Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- de strategische stuurinformatie kan verbeterd worden door in de paragrafen te verwijzen naar de actuele visie/kader en de belangrijkste uitgangspunten op te nemen. Deze informatie kan worden aangevuld door expliciet in te gaan op relevante interne en externe ontwikkelingen en door meer relaties te leggen met de programma's in de begroting;
- de tactische informatie kan verder worden verbeterd door meer aan de eisen te voldoen van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV);
- de operationele informatie kan verbeterd worden door op onderdelen meer meerjarige cijfermatige informatie op te nemen aangevuld met een toelichting;
- in de paragrafen 3.1, 3.2, 3.4 en 4.1 tot en met 4.7 zijn specifieke aanbevelingen opgenomen met betrekking tot de stuurinformatie voor alle drie de niveaus.

#### 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 zicht op randvoorwaarden om in control te kunnen zijn. Dit doen we, door met name te kijken naar de drie informatieniveau: 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. Zo kan de gemeente beslissingen nemen, die betrekking hebben op het toewijzen van middelen, vaststellen van procedures, budgetten en de beoordeling ervan. De informatiebehoefte wordt bepaald, door de informatie die nodig is, om doelstellingen haalbaar te maken. Dat gebeurt doorgaans met verordeningen, paragrafen en programma's.

Om uiteindelijk de juiste beslissingen te kunnen nemen, of om bijsturing te kunnen geven, zijn vaak meer 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.

Aan het begin van deze paragraaf is de totale gemiddelde beoordeling weergegeven. Eijsden-Margraten scoort gemiddeld op alle drie de niveaus goed. In onderstaande tabel zijn de afzonderlijke scores van de stuurinformatie samengevat weergegeven.

**Tabel 3.3.1 Resultaten onderzoek stuurinformatie begroting 2018**

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

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

Uit de tabel blijkt dat de stuurinformatie op strategisch niveau zeven keer met goed en twee keer met voldoende is beoordeeld. De strategische stuurinformatie kan verbeterd worden door in de paragrafen te verwijzen naar de actuele visie/kader en de belangrijkste uitgangspunten op te nemen. De strategische informatie kan worden aangevuld door expliciet in te gaan op relevante interne en externe ontwikkelingen en door meer relaties te leggen met de programma's in de begroting.

De stuurinformatie op tactisch niveau laat vier keer goed en vijf keer voldoende zien. De tactische stuurinformatie kan verbeterd worden door op onderdelen meer aansluiting te zoeken bij de eisen die het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) stelt.

Op operationeel niveau scoort Eijsden-Margraten vijf keer goed en vier keer voldoende. Wij vragen aandacht 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.

In de paragrafen 3.1, 3.2, 3.4 en 4.1 tot en met 4.7 zijn specifieke aanbevelingen opgenomen met betrekking tot de stuurinformatie voor alle drie de niveaus.

### 3.4. Analyse Wet- en regelgeving

#### **Conclusie**

Eijsden-Margraten voldoet voor wat betreft de termijnen voor de begroting 2018 en de jaarrekening 2016 aan de wetgeving.

De toepassing van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) beoordelen wij als voldoende. De informatiewaarde kan op een aantal plaatsen worden vergroot.

Eind 2016 heeft de raad de financiële verordening vastgesteld en de verordening 213 en 213a zijn in 2015 gelijktijdig vastgesteld.

Eijsden-Margraten heeft een Rekenkamercommissie samen met vijf andere gemeenten. De commissie heeft sinds het vorige verdiepingsonderzoek twee onderzoeken voor de gemeente uitgevoerd.

#### **Op basis van onze analyse de volgende aanbeveling**

- breng de begroting verder in overeenstemming met het gewijzigde BBV.

#### **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 hebben we gekeken 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 begroting 2018 is op 7 november 2017 door de raad van Eijsden-Margraten vastgesteld. Op 10 november 2017 heeft de provincie deze begroting ontvangen. De jaarrekening 2016 is op 11 juli 2017 door de raad vastgesteld en op 14 juli 2017 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.

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.

De gemeente heeft voldaan aan de termijnbepalingen in het kader van de bepaling van de toezichtvorm voor de begroting 2018.

Naast de termijnen voor de begroting en rekening geldt op grond van het bepaalde in artikel 192, juncto 191 lid 2 van de Gemeentewet een termijn voor het inzenden van begrotingswijzigingen. Deze dienen binnen twee weken na vaststelling aan Gedeputeerde Staten te worden toegezonden. Wij vragen aandacht voor het tijdig insturen van deze begrotingswijzigingen.



<b>Termijnen</b> <b>Beoordeling: goed</b>
--

## **BBV**

Het BBV beschrijft aan welke uitgangspunten en kwaliteitseisen de planning- en controlproducten van Eijsden-Margraten moeten voldoen.

Het BBV geldt vanaf de begroting 2004. De belangrijkste reden om op dat moment met nieuwe comptabiliteitsvoorschriften te komen was de invoering van het dualisme. Het BBV moet het elke gemeente mogelijk maken een begroting en jaarrekening te maken, waarmee de raad optimaal in staat is om zijn kaderstellende en controlerende taak uit te oefenen.

Het BBV bevat daarom een aantal uitgangspunten en kwaliteitseisen. De vormgeving van de planning- en controlproducten wordt echter grotendeels aan de gemeenten overgelaten. Elke gemeente moet zelf bepalen met welke invulling van de begroting zij in haar situatie het best de BBV-kwaliteitseisen realiseert.

Overigens is er gewerkt aan een aanpassing van het BBV. De eerste aanpassingen zijn al bij de begroting 2016 van kracht geworden, maar het grootste deel van de wijzigingen is voor het eerst bij de begroting 2017 verplicht gesteld.

Belangrijke invalshoek bij de aanpassingen van het BBV is dat de begroting en jaarrekening voor de raad transparanter moeten worden om de kaderstellende en controlerende taak beter in te kunnen vullen.

Meer transparantie is te realiseren door informatie uit begroting en jaarrekening te kunnen vergelijken met andere gemeenten en om dat mogelijk te maken moet er meer uniforme informatie in begroting en jaarrekening te vinden zijn.

Daarmee is de vrijwel absolute vrijheid voor wat betreft de vormgeving van de informatie die het BBV tot deze aanpassing bood, losgelaten. Zo moeten er in de begroting en de jaarrekening financiële kengetallen staan, die exact zijn gedefinieerd, moeten er enkele tientallen beleidsindicatoren worden opgenomen en moeten begroting en jaarrekening, in een bijlage, naar taakvelden zijn ingedeeld, die ook zijn gedefinieerd.

De wijzigingen in het BBV hebben ook te maken met nieuwe wetten en de risico's die gemeenten in de economische crisis hebben gelopen.

Maar ook met het nieuwe BBV zal elke gemeente zelf moeten uitzoeken hoe de BBV-kwaliteitseisen kunnen worden gerealiseerd. Die zoektocht eindigt nooit, want de situatie verandert constant. En elke vier jaar is er een nieuwe raad met mogelijk nieuwe behoeften.

Op deze plaats zijn we meer in detail dan in de andere paragrafen van hoofdstuk 3 en 4 nagegaan of de begroting 2018 van Eijsden-Margraten conform de relevante bepalingen uit het BBV is opgesteld. Wij constateren, zonder uitputtend te zijn, dat de volgende informatie ontbreekt in de begroting 2018:

- artikel 20, over de uiteenzetting van de financiële positie:
  - lid 2a, de jaarlijks terugkerende arbeidskosten gerelateerde verplichtingen van vergelijkbaar volume;
  - lid 2b, de investeringen; onderscheiden in investeringen met economisch nut en investeringen in de openbare ruimte met een maatschappelijk nut.

De afwijkingen van het BBV komen er op neer dat gevraagde informatie niet in de begroting is opgenomen. Daarbij hebben we er niet naar gekeken of de gevraagde informatie exact op de plaats is te vinden die het BBV aangeeft.

Gelet op bovenstaande bevindingen vinden wij dat Eijsden-Margraten het BBV voldoende toepast. Daarbij hebben we ook rekening gehouden met het feit dat de vernieuwing van het BBV grotendeels pas bij de begroting 2017 is ingevoerd. We gaan uit van een verdere vertaling van het vernieuwde BBV in de begroting van Eijsden-Margraten.

Verder zijn er nog verbeterpunten opgenomen in hoofdstuk 4 waar de verplichte paragrafen afzonderlijk worden behandeld.

<b>BBV</b> <b>Beoordeling: voldoende</b>
---

Naast de algemeen geldende kaders die gesteld zijn in de Gemeentewet en het BBV heeft Eijsden-Margraten specifieke kaders bepaald in de verordeningen ex artikel 212, 213 en 213a Gemeentewet.

#### **Financiële verordening ex artikel 212 Gemeentewet**

Op 13 december 2016 heeft de raad de financiële verordening 2017 Eijsden-Margraten, samen met de nota reserves en voorzieningen, waarden en afschrijven en het treasury statuut vastgesteld. In deze verordening zijn de uitgangspunten voor het financieel beleid, alsmede voor het financieel beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie opgenomen. De raad bepaalt hiermee de strategische kaders voor de financiële huishouding van de gemeente.

Volgens de financiële verordening bestaat de cyclus naast de begroting en de jaarrekening uit twee tussentijdse rapportages. Hiervan is aangegeven dat het college de raad twee per jaar informeert met de 'Bestuursrapportage' over de realisatie van de begroting over het lopende boekjaar. De eerste rapportage wordt voor het zomerreces aan de raad aangeboden en de tweede rapportage vóór 31 december van het lopende boekjaar. De 1e Bestuursrapportage is door de gemeente op 11 juli 2017 vastgesteld en de 2<sup>e</sup> Bestuursrapportage op 12 december 2017.

Verder stelt de gemeente jaarlijks conform de verordening een Uitgangspuntennotitie (kadernota) op over de hoofdlijnen van het beleid en de financiële kaders voor de begroting voor het volgende begrotingsjaar en de meerjarenraming.

#### **Controleverordening ex artikel 213 Gemeentewet**

Artikel 213 verplicht de gemeente een controleverordening te maken. Eijsden-Margraten heeft hier uitvoering aan gegeven met de verordening die de raad 29 september 2015 heeft vastgesteld. Met deze verordening heeft de raad regels gesteld voor de controle op het financiële beheer en op de inrichting van de financiële organisatie.

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

Eijsden-Margraten heeft een goedkeurende verklaring ontvangen omtrent getrouwheid en rechtmatigheid voor de jaarrekening 2015 en 2016.

### **Verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid ex artikel 213a Gemeentewet**

Artikel 213a verplicht de gemeente een verordening te maken, waarin onderzoeken door het college naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid en beheer worden geregeld. Op 29 september 2015 heeft de raad deze verordening gelijktijdig met de controleverordening vastgesteld.

In de verordening is bepaald dat het college minimaal één keer per jaar een onderzoek verricht naar de doelmatigheid en/of doeltreffendheid van (onderdelen van) de organisatie-eenheden van de gemeente en de uitvoering van taken door de gemeente.

Over de voortgang van de onderzoeken moet in de paragraaf bedrijfsvoering van de begroting en jaarrekening worden gerapporteerd. Wij constateren dat deze informatie ontbreekt.

Uit aanvullende informatie van de gemeente blijkt dat er in de jaren na 2013 twee onderzoeken zijn uitgevoerd naar de doelmatigheid en doeltreffendheid. Dit zijn:

- externe inhuur van personeel door de gemeente Eijsden-Margraten in 2011-2012 (2014);
- afhandeling van ingekomen brieven, mails en telefoongesprekken (2017).

### **Rekenkamercommissie**

Eijsden-Margraten heeft een rekenkamercommissie die voor de raden van Beek, Eijsden-Margraten, Gulpen-Wittem, Meerssen, Nuth en Valkenburg aan de Geul werkt. De rekenkamercommissie ondersteunt de raad in zijn controlerende functie door het uitvoeren van onderzoeken. De onderzoeken zijn gericht op de doeltreffendheid, de doelmatigheid en de rechtmatigheid.

De rekenkamercommissie bestaat uit drie onafhankelijke leden en een secretaris.

De afgelopen jaren heeft de commissie een aantal onderwerpen opgepakt. Na ons vorige verdiepingsonderzoek in 2013 is er een onderzoek uitgevoerd naar gemeenschappelijke regelingen.

Hieromtrent is geen rapport opgesteld maar dit is in presentatievorm behandeld in de raad (2015).

Verder heeft er in 2017 een rekenkameronderzoek plaatsgevonden naar het Inkoop- en aanbestedingsbeleid met als focus twee projecten (voetbalvereniging BMR (Banholt, Mheer, Reijmerstok) en Burgemeester Bogmanplein). Het rapport is afgerond maar dient nog in de raad te verschijnen.

Voor de rekenkamercommissie is in 2018 € 20.000 beschikbaar.



## 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 Eijsden-Margraten 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 het coalitieprogramma en de begroting 2018 is de visie weergegeven voor de lokale heffingen en de uitgangspunten die daarbij gehanteerd worden. Er wordt uitgegaan van geen onnodige belastingverhoging (behoudens de inflatie), alleen als daartoe de noodzaak is.

In de begroting 2018 is dit uitgangspunt overgenomen. Aanvullend is in de paragraaf lokale heffingen bepaald dat de tarieven OZB jaarlijks worden aangepast om de in de begroting 2015-2018 afgesproken nominale stijging van de opbrengst met 3% te kunnen realiseren. Deze stijging zien we ook terug voor de jaren 2019-2021. De tarieven voor de afvalstoffenheffing en rioolheffing dienen kostendekkend te zijn.

Eijsden-Margraten voldoet aan de nieuwe financiële verordening, die vanaf 2017 van kracht is, en in voldoende mate aan de eisen die het BBV stelt. Aan de nieuwe eis om de kostendekkendheid van tarieven te vermelden is voor riool- en afvalstoffenheffing in voldoende mate voldaan. De dekkingsgraad in 2018 voor de rioolheffing is 90% en voor de afvalstoffenheffing 96%.

De paragraaf is gestructureerd van opzet en bevat cijfermatige informatie voor de afzonderlijke heffingen. Ook zijn de gemiddelde woonlasten voor een meerpersoonshuishouden voor 2018 vermeld. Eijsden-Margraten heeft een hoge lastendruk in vergelijking met andere Limburgse gemeenten (gebaseerd op het provinciaal Belastingoverzicht 2018).

Met het totale pakket aan belastingen zit de gemeente onder het artikel 12-niveau. Dit betekent dat er nog sprake is van onbenutte belastingcapaciteit.

### Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- neem in de paragraaf een verwijzing op naar subprogramma 6.4 Financiën waar de visie voor de lokale heffingen is opgenomen;
- ga in de paragraaf explicieter in op relevante interne en externe ontwikkelingen;
- geef in de paragraaf een verdere invulling aan de wijzigingen van het BBV zoals de kostendekkendheid van leges;
- verbeter het inzicht door in de paragraaf ook een vergelijking op te nemen van de lastendruk van omliggende gemeenten.

### 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 coalitieprogramma gaat uit van geen onnodige belastingverhoging voor de burgers, behoudens de inflatiecorrectie. Belastingverhoging wordt alleen besproken als de noodzaak daartoe aanwezig is. Voor de afvalstoffenheffing geldt dat de vervuiler betaalt en voor de overige lokale heffingen wordt het profijtbeginsel gehanteerd.

Deze uitgangspunten lezen we ook terug in de begroting 2018 bij het programma Bedrijfsvoering, subprogramma 6.4 Financiën.

Eijsden-Margraten heeft geen separate beleidsnota lokale heffingen maar wel aanvullende uitgangspunten opgenomen in de paragraaf van de begroting. Vermeld is dat de tarieven OZB jaarlijks worden aangepast om de in de begroting 2015-2018 afgesproken nominale stijging van de opbrengst met 3% te kunnen realiseren. Wij zien deze stijging ook terug komen voor de jaren 2019-2021.

De tarieven voor de afvalstoffenheffing en rioolheffing dienen kostendekkend te zijn.

De stuurinformatie op strategisch niveau beoordelen wij gemiddeld als goed. De paragraaf kan verder verbeterd worden door een verwijzing op te nemen naar subprogramma 6.4 Financiën waar de visie voor de lokale heffingen is opgenomen en explicieter in te gaan op relevante interne en externe ontwikkelingen.

Volgens het BBV dient de paragraaf tenminste te bevatten: de geraamde inkomsten, het beleid ten aanzien van lokale heffingen, een aanduiding van de lokale lastendruk en een beschrijving van het kwijtscheldingsbeleid. Verder moet er volgens de nieuwe BBV-regels een overzicht op hoofdlijnen van de diverse heffingen, waarin inzichtelijk wordt 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, wat de beleidsuitgangspunten zijn die ten grondslag liggen aan deze berekeningen en hoe deze uitgangspunten bij de tariefstelling worden gehanteerd.

Eijsden-Margraten heeft in de paragraaf inzicht geboden in de geraamde inkomsten van de verschillende heffingen volgens de begroting 2017, begroting 2018 en de meerjarenraming 2019-2021. Verder komen de afzonderlijke heffingen separaat aan bod en is ingegaan op de lokale lastendruk voor 2018 en het kwijtscheldingsbeleid. Kwijtschelding wordt alleen verleend voor het vastrecht gedeelte van een aanslag afvalstoffenheffing. Eijsden-Margraten heeft hiervoor € 10.500 opgenomen in de begroting en meerjarenraming.

Nieuw in de paragraaf zijn de berekeningen van de kostendekkendheid voor de rioolheffing en de afvalstoffenheffing. Hiermee is nog niet volledig invulling gegeven aan de nieuwe BBV-eisen zoals de kostendekkenheid van de leges.

In de financiële verordening is bepaald dat het college de raad jaarlijks een voorstel doet over de hoogte van de gemeentelijke tarieven voor de heffingen en rechten.

Eijsden-Margraten voldoet aan de financiële verordening en gemiddeld in voldoende mate aan de eisen die het BBV stelt waardoor de stuurinformatie op tactisch niveau gemiddeld voldoende scoort. Het is van belang dat de gemeente een verdere invulling gaat geven aan de wijzigingen van het BBV.

Op operationeel niveau beoordelen wij de stuurinformatie gemiddeld goed. De paragraaf is gestructureerd van opzet en bevat cijfermatige informatie over de OZB, rioolheffing, afvalstoffenheffing, (water)toeristen-, honden- en forensenbelasting. Voor alle heffingen zijn de inkomsten vermeld voor de jaren 2017 tot en met 2021. Daarnaast zijn bij de OZB en rioolheffing de tarieven voor het jaar 2017 weergegeven.

Opgemerkt is dat de hoogte van de tarieven pas in december voorafgaand aan het jaar waarvoor ze gelden door de raad worden vastgesteld.

Bij de afvalstoffenheffing, (water)toeristen-, honden- en forensenbelasting zijn de tarieven ook voor 2018 opgenomen. Voor de afvalstoffenheffing en rioolheffing is ook inzicht verschaft in de kostendekking. De dekkingsgraad in 2018 voor de rioolheffing is 90% en voor de afvalstoffenheffing 96%.

De lokale lastendruk voor een meerpersoonshuishouden bedraagt in 2018 € 853.

Ook is aangegeven dat de Belasting Samenwerking Gemeenten en Waterschappen (BsGW) met ingang van 2015 is belast met de uitvoering van de belastingtaak.

Tot slot zijn de tarieven voor 2017 vergeleken met omliggende gemeenten (Gulpen-Wittem, Maastricht, Meerssen, Vaals en Valkenburg aan de Geul). Separaat zijn de tarieven voor de OZB, rioolheffing, afvalstoffenheffing, toeristenbelasting en hondenbelasting per gemeente gepresenteerd.

De informatiewaarde zou verhoogd kunnen worden door ook een vergelijking op nemen van de lastendruk van omliggende gemeenten.

Eijsden-Margraten heeft een hoge lastendruk in vergelijking met andere Limburgse gemeenten (gebaseerd op het provinciaal Belastingoverzicht 2018).

In 2018 is de lastendruk voor een huurder in Eijsden-Margraten € 219. Bij de lastendruk voor een eigenaar/gebruiker is Eijsden-Margraten de een na duurste (€ 862,59).

De lastendruk kan ook beoordeeld worden door naar de onbenutte belastingcapaciteit te kijken. Dit is een begrip uit het artikel 12-beleid van het Rijk. Als een gemeente met grote financiële problemen een artikel 12-bijdrage uit het gemeentefonds wil krijgen, dan eist het Rijk onder meer dat zo'n gemeente geen onbenutte belastingcapaciteit heeft. Voor 2018 houdt die eis in dat de afvalstoffenheffing en de rioolheffing 100% kostendekkend zijn en dat de OZB-opbrengst bepaald wordt op basis van een tarief van 0,1952% voor de drie OZB-heffingen.

Eijsden-Margraten ligt met het totale pakket aan belastingen onder het artikel 12-niveau dat het Rijk hanteert als een gemeente in aanmerking wil komen voor een artikel 12-bijdrage. De gemeente heeft nog ruime mogelijkheden om extra structurele ruimte te creëren als zij dat wil of als het noodzakelijk is. Volgens de gemeente is er nog sprake van een onbenutte belastingcapaciteit voor 2018 van € 867.000.



## 4.2. Weerstandsvermogen en risicobeheersing

Onderzoek	Begroting	Meerjaren-Raming	Strategisch	Tactisch	Operationeel	Algemeen oordeel	Ontwikkeling
Weerstandsvermogen en risicobeheersing	😊	😐	Voldoende	Voldoende	Goed	😐	➔

### Conclusie

Eijsden-Margraten heeft in 2013 de beleidsnota voor Risicomanagement en weerstandsvermogen vastgesteld. In deze nota worden de uitgangspunten en processtappen beschreven die nodig zijn om risicomanagement in de organisatie te implementeren en dit proces te borgen.

Wij constateren dat de raad in deze nota géén ratio voor het weerstandsvermogen heeft bepaald. Van belang is ook wat er dient te gebeuren als de uitkomst onder de vastgestelde ratio komt. Ook is niet aangegeven welke onderdelen door de gemeente worden betrokken bij de bepaling van de weerstandscapaciteit.

Bij de vaststelling van de begroting 2014 heeft de raad middels een notitie 'de Risicoparagraaf' besloten een ratio met een waarde tussen 1,0 en 1,4 als voldoende te beschouwen. Wij merken hierbij op dat de raad expliciet een ratio voor het weerstandsvermogen moet vaststellen. Verder is in de notitie aangegeven welke onderdelen worden betrokken bij de bepaling van de weerstandscapaciteit.

Jaarlijks worden de weerstandscapaciteit en de risico's in de paragraaf van de begroting en jaarrekening geactualiseerd.

De beschikbare weerstandscapaciteit voor 2018 bedraagt volgens de gemeente in totaliteit € 8,7 miljoen en bestaat uit de algemene reserve ad € 7,8 miljoen en de onbenutte belastingcapaciteit ad € 0,9 miljoen. Meerjarig neemt de beschikbare weerstandscapaciteit toe. Niet alle onderdelen worden daadwerkelijk tot de beschikbare weerstandscapaciteit gerekend. Zo rekent de gemeente de bestemmingsreserves, stille reserves en de post onvoorzien niet mee.

De risico's voor 2018 zijn in de paragraaf geïventariseerd en toegelicht.

Voor het bepalen van de minimale benodigde weerstandscapaciteit zijn alle risico's in een risicokaart in beeld gebracht en zijn per risico de financiële consequenties berekend (risico = kans x gevolg). Het financieel risico bedraagt in 2018 in totaliteit € 3,25 miljoen. Denk hierbij onder andere aan de risico's: algemene uitkering, aangegane geldlening met Woonpunt, MTB en beleggingen.

Voor 2018 komt de weerstandsratio uit op 2,67. Volgens de waarderingstabel die de gemeente hanteert wordt geconcludeerd dat het weerstandsvermogen uitstekend is. Meerjarig inzicht in de weerstandsratio ontbreekt.

Eijsden-Margraten voldoet in voldoende mate aan het BBV en in de financiële verordening zijn geen aanvullende eisen gesteld. Ook heeft de gemeente volgens de nieuwe BBV-eisen de vijf financiële kengetallen opgenomen. Per kengetal is een toelichting opgenomen en de onderlinge verhouding tussen de kengetallen beoordeeld. Op basis van deze beoordeling en het weerstandsvermogen wordt geconcludeerd dat de gemeente een stabiele financiële positie heeft.

Eijsden-Margraten is voortvarend aan de slag met de implementatie van risicomanagement in de

organisatie. Belangrijk is nu dat dit proces goed wordt ingebed in de gehele organisatie.

De paragraaf is gestructureerd van opzet en bevat cijfermatige (meerjarige) informatie maar kan nog verder verbeterd worden.

#### **Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen**

- geef in de beleidsnota Risicomanagement en weerstandsvermogen en/of de paragraaf dit jaar (2018) duidelijk de beleidskaders weer voor Eijsden-Margraten (o.a. de ratio, onderdelen die worden betrokken bij de bepaling van de weerstandscapaciteit). Van belang is ook wat er dient te gebeuren als de uitkomst onder de vastgestelde norm komt;
- maak de relaties tussen het weerstandsvermogen en risicobeheersing en de programma's in de begroting inzichtelijk en benoem relevante ontwikkelingen;
- geef de meerjarige verwachtingen weer voor de risico's en licht deze toe;
- zorg ervoor dat risicomanagement goed wordt ingebed binnen de gehele organisatie.

#### **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's<sup>2</sup> 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**

Eijsden-Margraten heeft kaders gesteld voor weerstandsvermogen en risicobeheersing. We staan hier allereerst bij stil. Vervolgens gaan we in op de weerstandscapaciteit, de omvang van de risico's, de confrontatie tussen beide, het BBV en de financiële verordening.

---

<sup>2</sup> 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.

### *Beleidsnota voor Risicomanagement en weerstandsvermogen*

Om te voldoen aan de eisen die het BBV stelt heeft de raad in 2013 de beleidsnota voor Risicomanagement en weerstandsvermogen vastgesteld. In deze nota worden de uitgangspunten en processtappen beschreven die nodig zijn om risicomanagement in de organisatie te implementeren en dit proces te borgen. Zo is stilgestaan bij de doelstellingen, risicomanagement en risicoanalyse.

Risicomanagement is een periodiek terugkerend proces dat bestaat uit de onderdelen:

- risico's identificeren;
- risico's beoordelen;
- beheersmaatregelen in kaart brengen;
- risico's beheersen;
- risico's monitoren en rapporteren.

Tevens is in de nota aandacht besteed aan taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden, rapportage, ICT-ondersteuning, weerstandscapaciteit en weerstandsvermogen.

Wij constateren dat de raad in de beleidsnota voor Risicomanagement en weerstandsvermogen géén ratio voor het weerstandsvermogen heeft bepaald. Van belang is ook wat er dient te gebeuren als de uitkomst onder de vastgestelde ratio komt. Verder is in de nota niet aangegeven welke onderdelen door Eijsden-Margraten worden betrokken bij de bepaling van de weerstandscapaciteit.

Belangrijk is dat de beleidsnota Risicomanagement en weerstandsvermogen en/of de paragraaf dit jaar (2018) op bovenstaande punten wordt aangepast.

Bij de vaststelling van de begroting 2014 heeft de raad (in november 2013) via een apart raadsvoorstel 'de Risicoparagraaf' voor Eijsden-Margraten vastgesteld. In dit voorstel is de paragraaf weerstandsvermogen en risicomanagement uitgewerkt. Middels dit voorstel heeft de raad besloten een ratio weerstandsvermogen met een waarde tussen 1,0 en 1,4 als voldoende te beschouwen. Wij merken hier wederom bij op dat het belangrijk is dat de raad expliciet de ratio voor het weerstandsvermogen vaststelt.

In de paragraaf van de begroting 2018 is een verwijzing opgenomen naar de beleidsnota voor Risicomanagement en weerstandsvermogen en is aangegeven dat de benodigde weerstandscapaciteit wordt bepaald op basis van de risico-inventarisatie in relatie tot de in de nota gestelde gevolgmatrix en tolerantiematrix. Verder is aangegeven dat de weerstandscapaciteit en de risico's jaarlijks in de begroting en jaarrekening worden geactualiseerd.

Een duidelijke relatie tussen het weerstandsvermogen en risicobeheersing en de programma's in de begroting ontbreekt. Door het leggen van relaties kan worden gezien of en in hoeverre bijsturing van beleid dient plaats te vinden.

De stuurinformatie op strategisch niveau beoordelen wij gemiddeld als voldoende. Een verdere verbetering is mogelijk door dit jaar (2018) in de beleidsnota en/of de paragraaf duidelijk de beleidskaders voor Eijsden-Margraten uit te werken ten aanzien van weerstandsvermogen en risicobeheersing. En ook door inzicht te geven in relevante ontwikkelingen die het weerstandsvermogen kunnen beïnvloeden.

### *Weerstandscapaciteit*

In de notitie 'de Risicoparagraaf' is aangegeven welke onderdelen worden betrokken bij de bepaling van de weerstandscapaciteit. Hierbij is onderscheid gemaakt in incidentele en structurele weerstandscapaciteit. Tot de incidentele weerstandscapaciteit behoren de algemene reserve,

bestemmingsreserves en stille reserves. Tot de structurele weerstandscapaciteit de post onvoorziene uitgaven en de onbenutte belastingcapaciteit.

In de paragraaf van de begroting is de weerstandscapaciteit berekend. De beschikbare weerstandscapaciteit voor 2018 bedraagt volgens de gemeente in totaliteit € 8,7 miljoen en bestaat uit de algemene reserve ad € 7,8 miljoen en de onbenutte belastingcapaciteit ad € 0,9 miljoen. Meerjarig neemt de beschikbare weerstandscapaciteit toe naar afgerond € 9,4 miljoen in 2021.

Niet alle onderdelen worden daadwerkelijk tot de beschikbare weerstandscapaciteit gerekend. Zo rekent Eijsden-Margraten de bestemmingsreserves, stille reserves en de post onvoorzien niet mee. Wij vragen hier aandacht voor bij de actualisering van de beleidsnota en/of de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing. Breng de nota en/of de paragraaf in overeenstemming met de praktijk.

#### *Risico's*

In de beleidsnota Risicomanagement en weerstandsvermogen is aangegeven dat risicomanagement een periodiek terugkerend proces is. Risicomanagement is succesvol als de continuïteit van het gemeentelijke beleid langdurig niet wordt verstoord.

Voor het bepalen van de minimale benodigde weerstandscapaciteit moeten alle relevante risico's in kaart zijn gebracht. Na identificatie van de risico's vindt analyse en beoordeling plaats.

De risico's voor 2018 zijn in de paragraaf van de begroting geïnventariseerd en toegelicht, waarbij een onderverdeling is aangebracht in financiële risico's, risico's op eigendommen en risico's die samenhangen met de interne organisatie. Meerjarige verwachtingen voor de risico's met een toelichting ontbreken.

Aan het einde van de paragraaf zijn alle risico's in een risicokaart opgenomen waarbij het financieel risico per risico in kaart is gebracht (risico= kans x gevolg). De financiële consequenties worden becijfert en vervolgens wordt de minimaal benodigde weerstandscapaciteit berekend. Het financieel risico bedraagt voor 2018 in totaliteit € 3,25 miljoen. Denk hierbij onder andere aan de risico's: de algemene uitkering, aangegane geldlening met Woonpunt, MTB en beleggingen.

Bij de risicokaart is een toelichting op de kolommen opgenomen (kansmatrix, gevolgmatrix en tolerantie matrix).

Eijsden-Margraten is voortvarend aan de slag met de implementatie van risicomanagement in de organisatie. Belangrijk is nu dat dit proces goed wordt ingebed in de gehele organisatie.

#### *Confrontatie risico's en weerstandscapaciteit*

In de paragraaf van de begroting zijn de weerstandscapaciteit en de risico's met elkaar geconfronteerd. Deze confrontatie heeft plaatsgevonden door de totale risico's af te zetten tegen de beschikbare weerstandscapaciteit.

Bij de vaststelling van de begroting 2014 heeft de raad bepaald een weerstandsratio tussen 1,0 en 1,4 als voldoende te beschouwen. De ratio voor 2018 komt uit op 2,67. Op basis van de door de raad vastgestelde waarderingstabel die in samenwerking tussen het Nederlandse Adviesbureau Risicomanagement (NAR) en de Universiteit Twente is opgesteld wordt geconcludeerd dat de ratio uitstekend is. De algemene reserve zorgt er met name voor dat het weerstandsvermogen goed is. Meerjarig inzicht in de weerstandsratio ontbreekt.

### *BBV en financiële verordening*

De stuurinformatie op tactisch niveau scoort gemiddeld voldoende. Conform het BBV is in de paragraaf, nota, en/of notitie opgenomen:

- een inventarisatie van de weerstandscapaciteit;
- een inventarisatie van de risico's;
- het beleid omtrent de weerstandscapaciteit en risico's.

In de financiële verordening heeft de raad geen nadere eisen gesteld.

Ook moet elke gemeente volgens de geldende BBV-regels vanaf de begroting 2016 vijf financiële kengetallen met een beoordeling van de onderlinge verhouding tussen de kengetallen in relatie tot de financiële positie opnemen. Deze kengetallen zijn: de netto schuldquote en de netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen, de solvabiliteitsratio, de grondexploitatie, de structurele exploitatieruimte en de belastingcapaciteit.

De kengetallen moeten in de begroting worden weergegeven voor de jaarrekening 2016, de begroting 2017 en voor de begroting 2018 en meerjarenraming. Eijsden-Margraten biedt in de begroting dit inzicht. Per kengetal is ook de berekening en een toelichting opgenomen. Tot slot is de onderlinge verhouding tussen de kengetallen beoordeeld.

Ook heeft de gemeente de kengetallen voor 2018 gepresenteerd 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.

Op basis van het overzicht en het weerstandsvermogen wordt geconcludeerd dat Eijsden-Margraten beschikt over een stabiele financiële positie. Drie van de zes onderdelen bevinden zich in categorie B (neutraal), één onderdeel in categorie A (minst risicovol) en twee onderdelen in categorie C (risicovol). Bij categorie C - belastingcapaciteit wordt opgemerkt dat dit onderdeel meerjarig naar onderdeel B gaat.

Tot slot is in de paragraaf de (geprognosticeerde) balans voor de jaarrekening 2016, begroting 2017, begroting 2018 en de meerjarenraming 2019-2021 opgenomen. Wij merken hierbij op dat deze geprognosticeerde balans conform het BBV vanaf de begroting 2017 moet worden opgenomen bij de uiteenzetting van de financiële positie.

Op operationeel niveau scoort de stuurinformatie goed. De paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing bevat (soms meerjarige) cijfermatige informatie die goed is gestructureerd.

### 4.3. Onderhoud kapitaalgoederen

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

#### Conclusie

De openbare ruimte is volgens het coalitieprogramma het visitekaartje van Eijsden-Margraten. De inrichting ervan behoort in harmonie te zijn met de landschappelijke omgeving. Veel groen in de openbare ruimte hoort daarbij, zowel in de kernen als de bedrijventerreinen.

De gemeente en de burger zijn daar gezamenlijk verantwoordelijk voor.

Goed onderhoud, groen, verzorgd en functioneel voor de gemeenschappen zijn basiscriteria.

Bovenstaande uitgangspunten zien we terug bij programma 5 Gemeenschap in de begroting 2018. Ook is vermeld dat het onderhoud van de wegen, trottoirs, fietspaden, plantsoenen, gazons, hagen, solitaire bomen en bosplantsoenen goed is.

In de financiële verordening zijn geen aanvullende eisen gesteld voor kaderstelling en informatievoorziening over het onderhoud van de kapitaalgoederen. Eijsden-Margraten voldoet gemiddeld in voldoende mate aan de eisen die het BBV stelt maar er zijn verbeteringen mogelijk. Hiervoor zijn aanbevelingen gedaan.

Het is een uitgebreide paragraaf. Als eerste worden de geldende beleidsnota's opgesomd en vervolgens worden de kapitaalgoederen separaat toegelicht. De meeste plannen zijn actueel. De beleidsnota's voor **groen** zijn verouderd of van voor de fusie. Op basis van de Wet Algemene Regels Herindeling (Arhi) dient de raad binnen 2 jaar na fusiedatum (1-1-2011) te beschikken over actuele kaders.

Er zijn beleidsplannen voor de **gemeentelijke gebouwen** door het college vastgesteld. Wij adviseren om alle plannen elke vier jaar te actualiseren en door de raad te laten vaststellen.

De totale onderhoudskosten aan de gemeentelijke gebouwen komen ten laste van de voorziening Gemeentegebouwen. Wij constateren dat deze voorziening eind 2021 is uitgeput omdat er per saldo meer wordt onttrokken dan toegevoegd. Om het onderhoud volgens het MJOP in 2022 en volgende jaren uit te kunnen voeren heeft de gemeente toegezegd dat in de begroting 2019 en de meerjarenraming de benodigde middelen worden opgenomen.

Eind 2017 is het **Gemeentelijk Rioleringsplan (GRP)** en het Waterplan Maas en Mergelland vastgesteld. Het nieuwe GRP en Waterplan zijn binnen het Samenwerkingsverband Maas en Mergelland opgesteld. Met de samenwerking moet een hogere kwaliteit worden gerealiseerd.

Wij merken op dat per saldo de totale lasten hoger zijn dan de totale baten. De gemeente heeft medegedeeld dat tot en met de looptijd van het GRP (2022) de baten lager blijven dan de lasten. Na 2022 wordt een nieuw GRP opgesteld met nieuwe tarieven.

De jaarlijkse tekorten komen ten laste van de voorziening GRP die vanaf 2023 tot en met 2028 negatief wordt. Het BBV staat een negatieve voorziening in beginsel niet toe.

Van achterstallig onderhoud is volgens de gemeente bij riolering, groen en gebouwen geen sprake.

Bij **wegen** constateren wij dat er vanaf 2017 niet de benodigde middelen, volgens het actuele Wegenbeleidsplan, voor onderhoud wegen en vervangingsinvesteringen beschikbaar zijn.

De raad heeft bewust gekozen voor een gestage groei van de budgetten om de voorbereiding van projecten op een zorgvuldige wijze te kunnen organiseren.

Door deze gestaffelde verhoging van de budgetten is voor de levensduurverlengende maatregelen in 2017 afgerond € 0,35 miljoen, 2018 € 0,2 miljoen te weinig geactiveerd en in 2019 + 2020 € 12.000 te veel. Voor de rehabilitaties is in 2017 € 1,3 miljoen, 2018 € 1,5 miljoen en in 2019 € 0,6 miljoen te weinig geactiveerd. Hiervoor hebben we correcties aangebracht op het structureel en reëel saldo (zie paragraaf 3.1 Analyse begroting en meerjarenraming, tabel 3.1.2).

Vanaf 2019 zijn, conform het raadsvoorstel bij het Wegenbeleidsplan, voor het klein-, groot-, achterstallig onderhoud en levensduurverlengende maatregelen voldoende middelen beschikbaar en voor de rehabilitaties vanaf 2020. Omdat het totale benodigde budget nog niet geheel beschikbaar is worden de vervangingsprojecten uitgesteld en wordt het onderhoudsbudget mogelijk extra belast voor het in standhouden van de uitgestelde vervangingen. Desondanks is in de paragraaf aangegeven dat er bij wegen geen sprake is van achterstallig onderhoud.

Uit aanvullende informatie van de gemeente blijkt dat er wel achterstallig onderhoud is bij wegen. Uiterlijk in 2020 wordt deze achterstand geleidelijk weggewerkt naar het basiskwaliteitsniveau. Het aanwezige achterstallig onderhoud wordt met de huidige beschikbare middelen ingelopen.

Doordat het benodigde budget voor onderhoud verhardingen pas in 2019 op peil is en dat voor de investeringen pas in 2020, is het risico aanwezig dat een verdere achterstand in het onderhoud van wegen kan ontstaan.

De raad is bij de vaststelling van het beleidsplan **Openbare Verlichting 2013-2017**, in het kader van de benodigde bezuinigingen, afgeweken van het opgestelde plan. Hierdoor is er vanaf 2013 jaarlijks minder budget beschikbaar voor het uitvoeren van onderhoud aan de openbare verlichting. Na het nemen van maatregelen wordt het resterende tekort opgevangen binnen het uitvoeringsplan. De gekozen maatregel, om de afschrijvingstermijn van masten te verlengen, is een feite een kostenverschuiving die in de komende jaren opgenomen moet worden. Momenteel is er sprake van achterstallig onderhoud bij openbare verlichting. In 2017 zijn hiervoor middelen beschikbaar gesteld en dit jaar (2018) wordt de achterstand met de extra investering in één keer ingelopen. Wij gaan ervan uit dat dit het geval is.

Tot slot zijn in de paragraaf de (meerjarige) financiële consequenties voortvloeiende uit het vastgestelde plan opgenomen. Deze lasten zijn vertaald in de begroting en meerjarenraming. Wat betreft de geraamde bedragen in het vastgestelde beleidsplan en in de begroting zijn er verschillen. Van belang is in de paragraaf de afwijkingen toe te lichten.

#### **Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen**

- neem in de paragraaf een verwijzing op naar programma 5 Gemeenschap waar de visie voor het onderhoud van kapitaalgoederen is opgenomen;
- besteed in de paragraaf aandacht aan interne en externe ontwikkelingen en leg een concrete relatie met de programma's in de begroting;
- laat de raad een beleidsplan voor groen vaststellen;
- laat de raad in november 2018 het nieuwe beleidsplan Openbare Verlichting vaststellen en vertaal



- de financiële consequenties uiterlijk in de begroting 2020 en meerjarenraming 2021-2023;
- laat de raad een actueel beleidskader voor de gemeentelijke gebouwen vaststellen en breng de voorziening gemeentegebouwen in overeenstemming met het plan;
  - werk het achterstallig onderhoud weg bij openbare verlichting en wegen;
  - geef bij elk kapitaalgoed expliciet aan of er sprake is van achterstallig onderhoud. Als er geen sprake van is, is dit ook relevante informatie;
  - neem in de paragraaf bij elk kapitaalgoed het gekozen kwaliteitsniveau op;
  - maak in de paragraaf bij de onderhoudsbedragen onderscheid in de bedragen die zijn opgenomen in de plannen (behorende bij het gekozen kwaliteitsniveau) en de daadwerkelijke bedragen met een toelichting waarin het verschil wordt verklaard.

### **Waarom onderzoek naar onderhoud kapitaalgoederen?**

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

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

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

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

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

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

### **Onderzoek en bevindingen**

In ons onderzoek kijken we of er een visie is vastgesteld voor beheer en onderhoud van kapitaalgoederen. Daarnaast kijken we in hoeverre de beheerplannen actueel zijn en of de exploitatielasten volgens de plannen zijn doorvertaald naar de begroting en meerjarenraming. Verder



toetsen we of de stuurinformatie met betrekking tot het onderhoud kapitaalgoederen voldoet aan de daaraan te stellen eisen en of de financiële verordening is nageleefd voor wat betreft het onderdeel kapitaalgoederen.

*Coalitieprogramma 2014-2018 'Iedereen telt mee!'*

In het coalitieprogramma is onder andere opgenomen dat de openbare ruimte het visitekaartje is van de gemeente. De inrichting ervan hoort in harmonie te zijn met de landschappelijke omgeving. Veel groen in de openbare ruimte hoort daarbij, zowel in de kernen als de bedrijventerreinen.

De gemeente en de burger zijn daar gezamenlijk verantwoordelijk voor. Goed onderhouden, groen, verzorgd en functioneel voor de gemeenschappen zijn basiscriteria. Het bestaande areaal van wegen is vooralsnog de basis voor het onderhoudsplan van de gemeente.

De visie ten aanzien van onderhoud van kapitaalgoederen ontbreekt in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen maar zien we terug bij programma 5 Gemeenschap in de begroting 2018. Verder is bij het programma vermeld dat het onderhoud van de wegen, trottoirs, fietspaden, plantsoenen, gazons, hagen, solitaire bomen en bosplantsoenen goed is.

Omdat Eijsden-Margraten het openbaar groen en het wegareaal belangrijk vindt, wordt er geen onderscheid gemaakt in verschillende onderhoudsniveaus. Zowel de wegen binnen de bebouwde kom als de wegen op de bedrijventerreinen worden op het basiskwaliteitsniveau onderhouden. Uit efficiency-oogpunt wordt ernaar gestreefd om werkzaamheden parallel te laten lopen met de uitvoering van het rioolbeheerprogramma.

Verder breidt het te beheren gebied zich uit, want er komt wederom een gedeelte van Poelveld in beheer van de gemeente, evenals de Bloesemgaard in Margraten en Het veldje in Eijsden. Om het onderhoud van deze areaaluitbreiding volgens het basiskwaliteitsniveau mogelijk te maken zijn extra middelen in de begroting 2018 opgenomen.

De paragraaf begint met een opsomming van de eisen die het BBV stelt ten aanzien van de informatie over het onderhoud van kapitaalgoederen waaraan de paragraaf moet voldoen.

De geldende beleidsnota's worden opgesomd en vervolgens zijn de onderdelen wegen, openbare verlichting, riolering, groen en gebouwen nader uitgewerkt. Tot slot zijn in een tabel van deze kapitaalgoederen de financiële consequenties voor onderhoud, conform de plannen, volgens de rekening 2016, begroting 2017, begroting 2018 en de meerjarenraming 2019-2021 opgenomen.

In tabel 4.3.1 is met betrekking tot verschillende kapitaalgoederen van Eijsden-Margraten het één en ander in beeld gebracht. Wij merken hierbij op dat de informatie in de tabel ten aanzien van de financiële vertaling in de begroting en achterstallig onderhoud bij wegen, openbare verlichting en groen is aangevuld door de gemeente.

Na de tabel volgt een tekstuele toelichting van de kapitaalgoederen wegen, civiele kunstwerken, openbare verlichting, riolering, groen en gebouwen.

**Tabel 4.3.1 Aanwezige plannen Eijsden-Margraten**

Plannen	Vastgesteld door raad	Jaar	Financiële vertaling begroting	Achterstallig onderhoud
Wegenbeleidsplan 2017-2020	Ja	2017	Ja	Ja
Beleidsplan Openbare Verlichting 2013-2017	Ja	2012	Ja	Ja
Gemeentelijke Rioleringsplan 2018-2022	Ja	2017	Ja	Nee
Startnotitie Accommodatiebeleid	Ja	2013		
Kadernota Accommodatiebeleid	Ja	2017		
Werkplan onderhoud gemeentelijke gebouwen 2017 + Geactualiseerd Meer Jaren Onderhouds Plan (MJOP) gebouwen 2018-2027	Nee, college	2017	Ja	Nee

### Wegen

Begin 2017 heeft de raad het actuele Wegenbeleidsplan 2017-2020, inclusief de toevoeging van extra gebieden, vastgesteld. Eijsden-Margraten maakt gebruik van de CROW-systematiek waarbij wordt uitgegaan van het basiskwaliteitsniveau (sober en doelmatig).

Op basis van de visuele inspectie (in 2016) is het benodigde budget voor onderhoud wegen € 1,3 miljoen per jaar. Hiervoor dienen groot- en kleinschalige werkzaamheden en het wegwerken van achterstallig onderhoud aan zowel het asfalt als elementbestrating uitgevoerd te worden. Ook blijkt, uit aanvullende informatie van de gemeente, dat met deze middelen de levensduurverlengende maatregelen moeten worden uitgevoerd. Daarnaast dienen wegen periodiek geheel te worden vervangen. Dit kunnen zowel reconstructies als rehabilitaties zijn. Het benodigde budget hiervoor komt uit op jaarlijks € 2,9 miljoen. Dit betekent dat er in totaliteit € 4,2 miljoen per jaar nodig is voor het onderhoud en instandhouden van wegen.

In de periode voor de vaststelling van het nieuwe Wegenbeleidsplan is door noodzakelijke bezuinigingen het onderhoudsbudget voor wegen onvoldoende geweest. De kwaliteit van de verhardingen is hierdoor ook teruggelopen waardoor het achterstallig onderhoud (AO) is toegenomen tot 13% van het areaal. Door de vaststelling en het uitvoeren van het nieuwe plan in 2017 is de neerwaartse trend doorbroken zodat het onderhoud op het basisniveau kan worden gegarandeerd.

In het plan is enerzijds meer budget beschikbaar gesteld en anderzijds wordt door een integrale aanpak het achterstallig onderhoud geleidelijk weggewerkt naar het basiskwaliteitsniveau en wordt verdere teruggang in onderhoudsniveau voorkomen. Het onderhoudsbudget is verdubbeld ten opzichte van het beschikbare budget in de voorgaande periode.

Vanaf de begroting 2017 zijn de financiële consequenties volgens het raadsvoorstel bij het Wegenbeleidsplan verwerkt. Er is een gestaffelde verhoging van de budgetten opgenomen. Voor een gestage groei heeft Eijsden-Margraten bewust gekozen om de voorbereiding van projecten op een zorgvuldige wijze te kunnen organiseren. Vanaf 2019 dient voor het klein-, groot-, achterstallig onderhoud en de levensduurverlengende maatregelen het benodigde budget volledig te zijn opgenomen en voor de vervangingsinvesteringen vanaf 2020.

Bovenstaande informatie lezen we terug in de paragraaf van de begroting. In 2018 is voor het klein-, groot- en achterstallig onderhoud € 812.000 in de exploitatie geraamd. Verder is vermeld dat voor het levensduurverlengend groot onderhoud (25 jaar) € 0,3 miljoen en voor rehabilitaties (50 jaar) € 1,4 miljoen wordt geactiveerd. Wij merken op dat de term levensduurverlengend groot onderhoud niet correct is. Volgens het BBV mag groot onderhoud niet worden geactiveerd. De gemeente heeft hierbij aangegeven dat het hier gaat om levensduurverlengende maatregelen. Wij adviseren om de term levensduurverlengend groot onderhoud te wijzigen naar levensduurverlengende maatregelen.

Conform het raadsbesluit is de gestaffelde verhoging van de budgetten voor wegen in de begroting 2018 en meerjarenraming opgenomen. Door deze gestaffelde verhoging van de budgetten is voor de levensduurverlengende maatregelen in 2017 afgerond € 0,35 miljoen, 2018 € 0,2 miljoen te weinig geactiveerd en in 2019 + 2020 € 12.000 teveel. Voor de rehabilitaties is in 2017 € 1,3 miljoen, 2018 € 1,5 miljoen en in 2019 € 0,6 miljoen te weinig geactiveerd. In paragraaf 3.1 Analyse begroting en meerjarenraming, tabel 3.1.2 hebben wij hiervoor correcties op het structureel en reëel saldo aangebracht.

Vanaf 2019 zijn, conform het raadsvoorstel bij het Wegenbeleidsplan, voor het klein-, groot-, achterstallig onderhoud en levensduurverlengende maatregelen voldoende middelen beschikbaar en voor de rehabilitaties vanaf 2020.

Omdat het totale benodigde budget nog niet geheel beschikbaar is worden de vervangingsprojecten uitgesteld en wordt het onderhoudsbudget mogelijk extra belast voor het in standhouden van de uitgestelde vervangingen. Desondanks is in de paragraaf aangegeven dat er bij wegen geen sprake is van achterstallig onderhoud.

Uit aanvullende informatie van de gemeente blijkt dat er wel achterstallig onderhoud is bij wegen dat in de komende jaren (t/m 2020) geleidelijk wordt weggewerkt naar het basiskwaliteitsniveau. Het aanwezige achterstallig onderhoud wordt met de beschikbare middelen de komende jaren ingelopen.

Doordat het benodigde budget voor onderhoud van wegen pas in 2019 op peil is en dat voor de vervangingsinvesteringen pas in 2020, is het risico aanwezig dat er verdere achterstand in het onderhoud van wegen kan ontstaan.

Eind 2018 vindt er een nieuwe visuele inspectie plaats en hieruit zal blijken of de achterstand reeds gedeeltelijk is ingelopen. Conform het plan en bijbehorend raadsvoorstel zal elke twee jaar een visuele inspectie van het areaal worden uitgevoerd waarbij de onderhoudstoestand en eventuele achterstand worden vastgesteld.

### **Civiele kunstwerken**

Eijsden-Margraten heeft aanvullend medegedeeld dat er zeven civiele kunstwerken in beheer en onderhoud zijn. Al deze kunstwerken zijn een overbrugging van de beek 'De Voer'. Het betreft kleine kunstwerken met een maximale overbrugging van circa 4,5 meter bestaande uit metselwerk en beton. Er is daarom geen regulier budget voor onderhoud in de begroting opgenomen.

## **Openbare verlichting**

In 2013 is het beleidsplan Openbare Verlichting 2013-2017 opgesteld. In het beleidsplan zijn de volgende beleidspunten opgenomen:

- de openbare verlichting draagt bij aan een verkeersveilige en een leefbare openbare ruimte ook voor flora en fauna;
- de masten en armaturen zijn kwalitatief voldoende;
- het terugdringen van het totale energieverbruik van de openbare verlichting;
- het gebruik van duurzame energie en duurzame materialen;
- de openbare verlichting wordt goed beheerd en op een duurzame en maatschappelijk verantwoorde wijze onderhouden;
- voor het buitengebied gaat de gemeente in principe uit van afwezigheid van openbare verlichting.

Hierbij geldt als uitgangspunt de Nederlandse Richtlijn Openbare Verlichting (ROVL-2011).

Volgens het plan is in totaliteit jaarlijks afgerond € 360.000 beschikbaar voor onderhoud. Dit bedrag is opgebouwd uit:

- energiekosten;
- kosten voor onderhoud van de masten;
- projectmatige vervanging van de lichtmasten.

Volgens het beleidsplan Openbare Verlichting is voor de projectmatige vervanging van de lichtmasten in de periode 2012-2017 in totaliteit afgerond € 862.000 nodig. Er is echter maar in totaliteit afgerond € 598.000 beschikbaar, waardoor er gezocht is naar maatregelen om het tekort op te vangen.

De raad is hierdoor, in het kader van de benodigde bezuinigingen, afgeweken van het opgestelde plan. Besloten is de afschrijvingstermijn van masten met 5 jaar te verlengen naar 45 jaar en ROVL-2011 niet te volgen. Dit levert in totaliteit een besparing op van € 240.000 over 5 jaren voor de post projectmatig vervangen openbare verlichting. Het resterend tekort van € 24.000 wordt opgevangen binnen het uitvoeringsplan.

Uit de paragraaf van de begroting 2018 blijkt dat er jaarlijks in totaliteit afgerond € 0,3 miljoen beschikbaar is voor het onderhoud van de openbare verlichting (projectmatige vervanging en voor beheer en onderhoud).

Wij constateren dat door de bewuste keuze van de raad er per saldo in 2013-2018 voldoende budget beschikbaar is voor het onderhoud van de openbare verlichting. Echter vindt wel, door de gekozen bezuinigingsmaatregel, om de afschrijvingstermijn te verlengen, in feite een kostenverschuiving plaats die in de komende jaren opgenomen moet worden.

Verder heeft de gemeente aanvullend toegelicht dat er momenteel een achterstand is bij het onderhoud van de openbare verlichting. Er is in 2017 een financieel plan opgesteld om deze achterstand in 10 jaar in te lopen. In het beleidsplan is berekend dat over 10 jaar een tekort is van € 327.000 voor het vervangen van de verouderde armaturen. In 2017 is dit budget beschikbaar gesteld. Dit jaar (2018) wordt de achterstand met de extra investering in één keer ingelopen. Wij gaan ervan uit dat dit het geval is.

Het beheer en onderhoud wordt uitgevoerd door Ziut.

Eijsden-Margraten heeft aanvullend toegelicht dat in november 2018 een nieuw beleidsplan Openbare Verlichting aan de raad ter vaststelling wordt aangeboden. Vertaal de financiële consequenties uiterlijk in de begroting 2020 en meerjarenraming en geef aan of er sprake is van achterstallig onderhoud.

## **Riolering**

Het Gemeentelijk Rioleringsplan (GRP) en het Waterplan Maas en Mergelland zijn voor de periode 2018-2022 in oktober 2017 door de raad vastgesteld. Het nieuwe GRP en Waterplan zijn binnen het Samenwerkingsverband Maas en Mergelland opgesteld.

Met de samenwerking moet een hogere kwaliteit worden gerealiseerd en zijn visie en beleidsuitgangspunten gezamenlijk bepaald. De GRP's van de zes gemeenten zijn nu op elkaar afgestemd.

In het nieuwe GRP zijn de financiën bekeken over een periode van 80 jaar, waarin alle rioleringsobjecten minimaal één keer worden vervangen.

Uit het financieel overzicht voor het beleidsveld riolering blijkt dat per saldo de totale lasten hoger zijn dan de totale baten. De gemeente heeft aanvullend medegedeeld dat tot en met de looptijd van het GRP (2022) de baten nog lager blijven dan de lasten. Na 2022 wordt een nieuw GRP opgesteld met nieuwe tarieven.

De jaarlijkse tekorten komen ten laste van de voorziening GRP waardoor deze voorziening geleidelijk afneemt. Vanaf 2023 tot en met 2028 ontstaat een negatieve voorziening van € 121.000 in 2023 oplopend naar € 292.000 in 2026 en neemt vervolgens af. Het BBV staat een negatieve voorziening in beginsel niet toe.

Conform het GRP bedraagt de rioolheffing voor een eigenaar in 2018 € 270 per aansluiting. Het tarief voor 2018 is verlaagd met € 30 ten opzichte van 2017. De reden hiervoor is dat de voorziening hoger is dan geraamd en de afgelopen jaren minder werk is uitgevoerd.

In de paragraaf van de begroting 2018 is kort stilgestaan bij het GRP 2018-2022 en het afvalwaterplan dat in samenwerking met de regio Maas & Mergelland is opgesteld.

Uit efficiency-oogpunt wordt ernaar gestreefd om de uitvoering van de rioleringswerkzaamheden parallel te laten verlopen met het wegbeheerprogramma. Verder is er een opsomming opgenomen van de onderhoudswerkzaamheden die in 2018 worden uitgevoerd dan wel voorbereid.

De nieuwe investeringen in riolering zijn overeenkomstig het GRP in de begroting en meerjarenraming verwerkt. Voor 2018 wordt € 1,5 miljoen in rioleringen geïnvesteerd.

Tot slot concludeert de gemeente dat het onderhoud voldoet aan het noodzakelijke niveau en er daarom geen sprake is van achterstallig onderhoud.

Eijsden-Margraten gaat in het nieuwe GRP nog steeds uit van een technische afschrijvingstermijn voor vrijvervalriolen van 60/80 jaar. Wederom adviseren wij de gemeente om deze termijn terug te brengen naar maximaal 50 jaar. Dit omdat bij het vernieuwen c.q. het vervangen van het riool nu het risico bestaat dat op het te vervangen riool nog steeds wordt afgeschreven.

## **Groen**

In de paragraaf van de begroting 2018 zijn beleidsplannen voor het openbaar groen binnen de bebouwde kom opgesomd. Wij constateren dat plannen verouderd zijn of van voor de fusie. Op basis van de Wet Algemene Regels Herindeling (Arhi) dient de raad binnen 2 jaar na fusiedatum (1-1-2011) te beschikken over actuele kaders.

Wel is er een actueel Bomenbeleid (2015), Bermenbeleid (2016-2026) en zijn er Landschapsontwikkelingsplannen (LOP) Buitengewoon Margraten en Buitengewoon Eijsden.

Er ontbreekt een actueel plan waarmee de kaders voor het groenbeleid en -onderhoud zijn bepaald. Wederom vragen wij hier aandacht voor.

Volgens het financieel meerjarig overzicht dat in de paragraaf is opgenomen is er voor het onderhoud en beheer van het groen in totaliteit € 0,6 miljoen voor 2018 beschikbaar. Informatie over eventueel achterstallig onderhoud ontbreekt. Er is aanvullend door de gemeente medegedeeld dat er bij groen van achterstallig onderhoud geen sprake is. Het groen wordt volgens de CROW-systematiek sober en doelmatig onderhouden.

## **Gebouwen**

### *Startnotitie Accommodatiebeleid*

In december 2013 heeft de raad de Startnotitie Accommodatiebeleid vastgesteld. Deze notitie is vooral gericht op het vastleggen van afspraken omtrent beheer en onderhoud, huur, normeringen en investerings- en inrichtingsniveau van sportaccommodaties.

Ook is gekeken naar de toekomst. De komende jaren zal op het gebied van accommodatie- en leegstandsbeleid veel werk te verzetten zijn. Eijsden-Margraten streeft naar meer zelfredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid van burgers en verenigingen.

De gemeente zoekt naar slimme combinaties van bestaande middelen en faciliteiten, zoals bijvoorbeeld het beschikbaar stellen van leegstaande panden voor huiskamerprojecten of locaties voor dagbesteding.

### *Kadernota Accommodatiebeleid*

Als vervolg op de Startnotitie heeft de raad in juli 2017 de Kadernota Accommodaties vastgesteld met de visie en inrichting van het accommodatiebeleid.

Het doel van het accommodatiebeleid is het op elkaar afstemmen van vraag naar en aanbod van maatschappelijke accommodaties, waarbij de toekomstige ontwikkelingen (o.a. krimp, vergrijzing en decentralisaties) in acht worden genomen.

In de kadernota is een relatie gelegd met de Strategische visie 2022 'Vernieuwen door Verbinden'. Hierin is vermeld dat het de ambitie is, te werken aan een gemeente vol vitale en leefbare kernen. Dit betekent dat toegewerkt moet worden naar bereikbare en levensvatbare voorzieningen.

### *Werkplan en Meer Jaren Onderhouds Plan (MJOP) gemeentelijke gebouwen*

Op basis van de geldende kadernota voor de accommodaties stelt het college jaarlijks een bijgesteld werkplan en Meer Jaren Onderhouds Plan (MJOP) gebouwen vast. In mei 2017 heeft het college het geldende Werkplan onderhoud gemeentegebouwen 2017 en het MJOP 2018-2027 vastgesteld. Conditie score 3 volgens het NEN 2767 (sober en doelmatig onderhoud) is het vastgesteld (minimaal) onderhoudsniveau voor de objecten.

De noodzaak tot het plegen van onderhoud wordt bepaald aan de hand van visuele inspecties.

Bij leegstand wordt het onderhoud aan kapitaalgoederen tot een minimum teruggebracht totdat de raad hierover een besluit heeft genomen.

Volgens het MJOP bedragen de totale onderhoudskosten in de periode 2018-2027 gemiddeld € 452.183 per jaar (= met name regulier en vervangingsonderhoud). Voor deze uitgaven is de voorziening Gemeentegebouwen gevormd die per 1 januari 2018 afgerond € 0,6 miljoen bedraagt.

Conform het collegebesluit vinden er toevoegingen en onttrekkingen aan de voorziening plaats. Wij constateren dat eind 2021 de voorziening gemeentegebouwen nagenoeg is uitgeput omdat er per saldo meer wordt onttrokken dan toegevoegd aan deze voorziening.

Om het onderhoud volgens het MJOP in 2022 en volgende jaren uit te voeren moeten er tijdig extra middelen worden vrijgemaakt. De gemeente heeft aanvullend medegedeeld dat de benodigde middelen in de begroting 2019 en meerjarenraming 2020-2023 worden opgenomen. Aanvullend is in de paragraaf vermeld dat er bij de gemeentelijke gebouwen geen sprake is van achterstallig onderhoud.

Wederom vragen we aandacht voor het beschikken over een actueel, door de raad vastgesteld plan voor de gemeentelijke gebouwen. Laat de raad tenminste eenmaal in de vier jaar de beleidsnota gebouwen vaststellen. Dit is belangrijk om goed inzicht te krijgen in de financiële positie.

### *Conclusie*

Samenvattend beoordelen wij de strategische stuurinformatie gemiddeld als voldoende. De paragraaf van de begroting 2018 is uitgebreid maar kan verbeterd worden. Er ontbreekt in de paragraaf een verwijzing naar het programma 5 Gemeenschap waar de visie is opgenomen. Een verdere verbetering is mogelijk door in de paragraaf ook in te gaan op interne en externe ontwikkelingen en concreet een relatie te leggen met de programma's in de begroting.

In de financiële verordening zijn geen aanvullende eisen gesteld voor kaderstelling en informatievoorziening met betrekking tot het onderhoud van de kapitaalgoederen. Volgens het BBV dient de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen inzicht te geven in het onderhoud van de volgende kapitaalgoederen: wegen, riolering, groen en gebouwen. Hierbij moet niet alleen aandacht zijn voor de beleidskaders van de afzonderlijke kapitaalgoederen, maar ook voor de financiële consequenties uit deze kaders en de vertaling daarvan naar de begroting.

Eijsden-Margraten geeft in de paragraaf van de begroting 2018 inzicht in deze kapitaalgoederen. Ook is stil gestaan bij de openbare verlichting.

In de paragraaf van de begroting zijn de beleidsnota's voor het onderhoud van de kapitaalgoederen opgesomd. Vervolgens worden de kapitaalgoederen separaat toegelicht. Hierbij ontbreekt het gekozen kwaliteitsniveau. Verder constateren wij dat de beleidsnota's voor groen of verouderd of van voor de fusie zijn (1-1-2011). Wij adviseren om alle plannen elke vier jaar te actualiseren. Er ontbreekt een actueel plan waarmee de kaders voor het groenbeleid en -onderhoud zijn bepaald. Wederom vragen wij hier aandacht voor.

Er zijn beleidsplannen voor de gemeentelijke gebouwen door het college vastgesteld. Een actueel door de raad vastgesteld beleidsplan voor de gemeentelijke gebouwen waarin onder andere het kwaliteitsniveau voor onderhoud is bepaald, ontbreekt. Wederom vragen wij hier ook aandacht voor. Volgens de gemeente is er bij de kapitaalgoederen riolering, groen en gebouwen géén sprake van achterstallig onderhoud. Bij openbare verlichting en wegen is er wel sprake van. Het achterstallig onderhoud bij openbare verlichting wordt in 2018 ingelopen en bij wegen uiterlijk in 2020. Met de huidige beschikbare middelen worden de achterstanden weggewerkt. Wij gaan ervan uit dat de achterstanden eind 2018 en uiterlijk in 2020 zijn opgelost. Neem deze relevante informatie ook op in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen voor deze kapitaalgoederen.

Gelet op bovenstaande informatie beoordelen wij de stuurinformatie op tactisch niveau gemiddeld als voldoende.

De stuurinformatie op operationeel niveau scoort gemiddeld ook voldoende. De paragraaf is gestructureerd van opzet en er is tot slot in de paragraaf een tabel opgenomen waarin (meerjarig) financieel inzicht is gegeven in de lasten van het onderhoud aan de kapitaalgoederen.

Wat betreft de benodigde bedragen volgens het vastgestelde beleidsplan en de beschikbare middelen volgens de begroting 2018 en meerjarenraming zijn er bij wege verschillen. Hiervoor hebben wij correcties aangebracht op het structureel en reëel saldo (zie paragraaf 3.1 Analyse begroting en meerjarenraming). Van belang is in de paragraaf de afwijkingen toe te lichten en aan te geven of het door de raad gekozen kwaliteitsniveau wordt behouden. Als er van het vastgestelde kwaliteitsniveau wordt afgeweken is het belangrijk dat de raad binnen één jaar een geactualiseerd beleidsplan vaststelt. Hierbij moet kapitaalvernietiging worden voorkomen.



## 4.4. Financiering

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

### Conclusie

Het geldende Treasurystatuut is eind 2016 door de raad vastgesteld. Dit statuut maakt onderdeel uit van de financiële verordening (bijlage 4). Met het statuut zijn de kaders gesteld voor de financiering. In de paragraaf is verwezen naar het treasurystatuut en is aangegeven dat de functie wordt uitgevoerd binnen de normen van de wet Fido, de ministeriele regeling Ruddo en het statuut van de gemeente. De paragraaf voldoet aan de financiële verordening en grotendeels aan het BBV.

De paragraaf van de begroting 2018 bevat veel informatie, ook over onderdelen die in eerdere jaren niet in de paragraaf voorkwamen. De nieuwe onderdelen hebben met name betrekking op de nieuwe BBV-eisen zoals inzicht in de rente.

Ook is in de paragraaf ingegaan op onder andere de renterisiconorm, kasgeldlimiet en het EMU-saldo. Uit de paragraaf blijkt dat met de in 2017 ingezette herfinanciering de gemeente binnen de renterisiconorm blijft. De kasgeldlimiet is elk kwartaal overschreden. Hierbij is door Eijsden-Margraten opgemerkt dat met de doorgevoerde herfinanciering voor de begroting 2018 binnen de norm wordt gebleven.

De paragraaf is gestructureerd en in grote lijnen duidelijk. Er is financiële informatie opgenomen maar het inzicht kan nog verder worden vergroot.

### Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- neem naast de verwijzing naar het Treasurystatuut ook de belangrijkste uitgangspunten op;
- ga in de paragraaf in op de publieke taak en prudent beheer conform het BBV;
- besteed in de paragraaf aandacht aan een (meerjarige) liquiditeitsplanning.

### 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 Derivaten 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

Eind 2016 heeft de raad het Treasurystatuut vastgesteld. Het statuut maakt onderdeel uit van de financiële verordening (bijlage 4). Hieruit blijkt dat de treasuryfunctie van de gemeente dient tot:

- het verzekeren van duurzame toegang tot financiële markten tegen acceptabele condities, en onder vermindering van ongewenste risico's;
- het beschermen van gemeentelijke vermogens- en (rente-) resultaten tegen ongewenste financiële risico's zoals renterisico's, koersrisico's, kredietrisico's en liquiditeitsrisico's;
- het 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, alsmede de limieten en richtlijnen genoemd in het Treasurystatuut;
- het doen van binnen de wet- en regelgeving omtrent het schatkistbankieren toegestane uitzettingen wegens (tijdelijk) overvloedige middelen, alsmede bij het toepassen van derivaten. Daarbij worden de opvattingen van de wetgever inzake prudentie, zoals opgenomen in de wet Fido, strikt gevolgd.

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-, intern liquiditeits- en valutarisicobeheer. Tevens is ingegaan op de gemeentefinanciering, het kasbeheer en de administratieve organisatie en interne controle.

In het coalitieprogramma is niets opgenomen over de financiering(sfunctie).

In de paragraaf van de begroting 2018 is als eerste de definitie van de treasuryfunctie beschreven. Hierbij is aangegeven dat de functie wordt uitgevoerd binnen de normen van de wet Fido, de ministeriele regeling Ruddo en het Treasurystatuut 2017 van de gemeente. Vervolgens is stil gestaan bij:

- het financieringsbeleid;
- de leningenportefeuille;
- het rentebeleid van investeringen en de omslagrente (renteschema);
- het EMU-saldo;
- de indicatoren (renterisiconorm, kasgeldlimiet en schatkistbankieren).

De strategische stuurinformatie scoort gemiddeld goed. De paragraaf kan verder verbeterd worden door naast de verwijzing naar het Treasurystatuut ook de belangrijkste uitgangspunten op te nemen.

Volgens het BBV moet uit de paragraaf blijken of de financieringsfunctie de publieke taak dient en dat het beheer prudent plaatsvindt. Verder vraagt het BBV om de beleidsvoornemens ten aanzien van de financieringsportefeuille in de paragraaf op te nemen.

Vanaf de begroting 2017 zijn de bepalingen uitgebreid met de eisen om in de paragraaf inzicht te geven in:

- de rentelasten;
- het renteresultaat;
- de wijze waarop de rente aan investeringen, grondexploitaties en taakvelden worden toegerekend;
- de financieringsbehoefte.

Ook zijn in het BBV voor de begroting eisen opgenomen over het EMU-saldo. Overigens hoeft deze EMU-informatie niet in de paragraaf Financiering te worden opgenomen.

De paragraaf in de begroting 2018 bevat veel informatie, ook over onderdelen die in eerdere jaren niet in de paragraaf voorkwamen. De nieuwe onderdelen hebben met name betrekking op de nieuwe BBV-eisen zoals inzicht in de rente.

Volgens de nieuwe BBV-eisen is het renteschema opgenomen. Voor 2018 tot en met 2021 bedraagt het rente-omslagpercentage 0. Voor specifieke investeringen (investeringen in riool, afval en grondexploitaties) hanteert Eijsden-Margraten een vast rentepercentage van 2,75 dat voortvloeit uit de gehanteerde percentages in de vastgestelde onderliggende meerjaren beleidsplannen, respectievelijk exploitatie-opzetten. Wij merken hierbij op dat er conform de nieuwe notitie Rente maar één rentepercentage mag worden gehanteerd waarop twee uitzonderingen zijn (o.a. projectfinanciering). De gemeente heeft aanvullend laten weten dat voor riolen een vast rentepercentage is gehanteerd omdat hiermee ook in het Gemeentelijk Rioleringsplan is gerekend.

Om de financieringsrisico's (renterisico's) te beperken moeten de renterisiconorm en de kasgeldlimiet worden berekend.

Uit de paragraaf blijkt dat met de in 2017 ingezette herfinanciering de gemeente binnen de renterisiconorm blijft. Alle beleggingen als gevolg van de verkoop van Essent zijn in 2017 verkocht en de hele leningenportefeuille is omgezet. De leningenportefeuille neemt af van € 54,4 miljoen op 1 januari 2018 tot € 45,9 miljoen op 31 december 2021.

De kasgeldlimiet wordt elk kwartaal (3<sup>e</sup> kw 2016, 4<sup>e</sup> kw 2016, 1<sup>e</sup> kw 2017 en 2<sup>e</sup> kw 2017) overschreden. Met de doorgevoerde herfinanciering wordt volgens de gemeente voor de begroting 2018 binnen de norm gebleven.

In de financiële verordening is bepaald dat de raad een treasurystatuut vaststelt met de regels voor de uitvoering van de financieringsfunctie en dat de raad in het statuut de uitvoeringsregels aan het college mandateert. Verder is opgenomen dat wanneer het Rijk de gemeente bericht dat alle gemeenten samen het collectieve aandeel van gemeenten in het EMU-tekort, hebben overschreden, het college de raad informeert of een aanpassing van de begroting nodig is en welke aanpassing dit moet zijn.

De stuurinformatie op tactisch niveau scoort gemiddeld voldoende. Eijsden-Margraten voldoet aan de financiële verordening en grotendeels aan de BBV-eisen. Maak de paragraaf completer door ook in te gaan op de publieke taak en prudent beheer.

De paragraaf wordt afgesloten met schatkistbankieren. Verplicht schatkistbankieren is in 2013 ingevoerd. In het treasurystatuut is rekening gehouden met de verplichting tot het uitzetten van alle overtollige liquide middelen bij het Rijk. In een overzicht is berekend wat het drempelbedrag meerjarig is voor de gemeente Eijsden-Margraten. Voor 2018 is dit € 390.000.

De stuurinformatie op operationeel niveau scoort ook gemiddeld voldoende. De informatie in de paragraaf is in grote lijnen duidelijk. Het inzicht kan worden vergroot door informatie op te nemen over de (meerjarige) liquiditeitenprognoses.

### **EMU-saldo**

Gemeenten moeten hun begroting volgens het lasten- en batenstelsel opstellen en het EMU-saldo van hun begroting is dan ook lang niet relevant geweest. In ieder geval niet voor de gemeente zelf. Het EMU-saldo wordt echter steeds belangrijker. Gemeenten ondervinden indirect de gevolgen om het

EMU-tekort van Nederland onder de 3% van het BBP te houden en in de buurt van 0% van het BBP. Direct hebben gemeenten nu ook al met het EMU-saldo te maken, omdat er al enkele jaren afspraken tussen het Rijk en de VNG zijn over het toegestane EMU-tekort voor alle gemeenten c.q. alle decentrale overheden gezamenlijk.

Het aandeel van de decentrale overheden in het EMU-saldo is macro genormeerd. De rijksoverheid maakt daarover afspraken met het IPO, de VNG en de UvW.

De staatssecretaris van Financiën heeft aangegeven om voor gemeenten, provincies en waterschappen in 2018 een gezamenlijk EMU-tekort van 0,3% van het BBP toe te staan. En dit is een voortzetting van de EMU-norm uit 2017 van het vorige kabinet. De staatssecretaris heeft aangekondigd dat hij gaat overleggen met de decentrale overheden over het toegestane EMU-saldo voor 2019 tot en met 2022. Het collectieve aandeel van de decentrale overheden voor het EMU-saldo is niet verder uitgesplitst naar gemeenten, provincies en waterschappen. Dit heeft tot gevolg dat ook voor 2018 geen EMU-referentiewaarde per individuele decentrale overheid wordt vastgesteld.

Eijsden-Margraten heeft in de begroting 2018 het EMU-saldo voor 2017, 2018 en de meerjarenraming 2019-2021 opgenomen. Voor 2018 verwacht de gemeente een tekort van € 7.429.000 en voor 2019 is een tekort berekend van € 1.721.000.

### **Solvabiliteit**

Onze aandacht gaat met name uit naar de ontwikkeling van de solvabiliteit in relatie tot de rentegevoeligheid en het weerstandsvermogen. De gemeente Eijsden-Margraten heeft volgens de jaarrekening 2016 25% van de vaste activa gefinancierd met eigen vermogen en 75% met vreemd vermogen. In 2013 werd 24% van de vaste activa gefinancierd met eigen vermogen en 76% met vreemd vermogen. Ten opzichte van 2013 beschikt de gemeente relatief gezien over hetzelfde eigen vermogen, waardoor de gemeente niet gevoeliger is voor renteontwikkelingen op de kapitaalmarkt.

## 4.5. Bedrijfsvoering

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

### Conclusie

Eijsden-Margraten is in het coalitieprogramma ingegaan op de visie voor de bedrijfsvoering. In de context van maatschappelijke vernieuwing, samenwerking en bezuinigingen heeft de gemeente drie grote opgaven uit te voeren.

Uitgangspunten zien we terug bij het programma Bedrijfsvoering en/of in de paragraaf van de begroting. In de paragraaf zijn met name de onderdelen organisatie, personeel, overhead en informatie & automatisering uitgewerkt.

Waar de gemeente in de eerste periode na de fusie sterk gericht was op het ontwikkelen van gezamenlijk beleid en het stellen van kaders, ligt het zwaartepunt in 2018 op de uitvoering en het samenwerken.

De nieuwe organisatie staat en ontwikkelt zich organisch door. Daarmee wordt gestaag doorgewerkt volgens de programmalijnen die de gemeente in 2016 is gaan uitvoeren volgens het Meerjaren Directieprogramma 2015-2018 en het document 'Samenwerken aan Eijsden-Margraten', waarin de basis voor de reorganisatie van 2017 is vastgelegd.

Eijsden-Margraten voldoet in ruime mate aan het BBV en in de financiële verordening zijn geen nadere eisen gesteld voor de bedrijfsvoering.

De paragraaf is uitgebreid van opzet maar er ontbreekt nog (meerjarige) financiële informatie.

### Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- ga explicieter in op interne en externe ontwikkelingen en de consequenties hiervan voor het eigen beleid;
- leg in de paragraaf een relatie met het programma Bedrijfsvoering van de begroting;
- geef naast de personele kosten ook (meerjarig) inzicht in de lasten voor huisvesting en automatisering;
- geef inzicht in het activeren van uren van investeringen en van de grondexploitatie. Ook als hier geen sprake van is, is deze informatie relevant om te vermelden.

### 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 coalitieprogramma is aandacht besteed aan de bedrijfsvoering. Er is stil gestaan bij de dienstverlening waarbij aandacht is besteed aan onder andere de besturingsfilosofie en de organisatieontwikkeling.

In de context van maatschappelijke vernieuwing, samenwerking en bezuinigingen heeft Eijsden-Margraten drie grote opgaven uit te voeren, die veel vragen van het bestuur en de organisatie. Dit zijn:

1. vitaal houden van de kernen;
2. heroriëntatie op de primaire functie van het landschap;
3. oppakken van de door het rijk gedecentraliseerde taken.

De gemeente kiest voor een klantgerichte organisatie. Dienstverlening wordt breed ingevuld. Verder is opgenomen dat de komende periode in het teken staat van bezuinigingen (door met name de gedecentraliseerde taken). Een gezond solide beleid is het uitgangspunt. De organisatie wordt opgedragen om de vinger aan de pols te houden en tijdig het bestuur te informeren via periodieke rapportages.

Als actiepoint is onder andere opgenomen dat via versterking van de ambtelijke organisatie de afhankelijkheid van externe bureaus wordt verminderd en kostenreductie gerealiseerd.

Bovenstaande uitgangspunten zien we terug bij programma 6 Bedrijfsvoering en/of in de paragraaf bedrijfsvoering van de begroting 2018.

In de paragraaf is als eerste de definitie van bedrijfsvoering toegelicht. Vervolgens de doelstellingen en het belang van gemeentelijke bedrijfsvoering. Bedrijfsvoering is een intern gericht proces. De focus ligt op klantgerichtheid en heeft invloed op het intern handelen. Dit vertaalt zich in de doelstellingen: betrouwbaar, transparant, responsief, doelmatig, doeltreffend en rechtmatig.

De paragraaf is uitgebreid waarin de onderdelen organisatie, personeel, overhead en informatie & automatisering separaat aan bod komen. Hieronder worden de onderdelen kort toegelicht.

#### *Organisatie*

Waar de gemeente in de eerste periode na de fusie sterk gericht was op het ontwikkelen van gezamenlijk beleid en het stellen van kaders, ligt het zwaartepunt in 2018 op de uitvoering en het samenwerken.

De nieuwe organisatie, met vijf afdelingen en het projectbureau, staat en ontwikkelt zich organisch door. Daarmee wordt gestaag doorgewerkt volgens de programmaliijnen die de gemeente in 2016 is gaan uitvoeren volgens het Meerjaren Directieprogramma 2015-2018 en het document 'Samenwerken aan Eijsden-Margraten', waarin de basis voor de reorganisatie van 2017 is vastgelegd.

De doelstelling van het directieprogramma is het realiseren van het coalitieprogramma op een wijze die het sturen op resultaten, mens- en teamontwikkeling vanuit een gezamenlijk gedragen visie mogelijk maakt. Het Meerjaren Directieplan telt drie programmaliijnen. In elke programmaliijn wordt een aantal stappen doorlopen die de gemeente vorm geeft als projecten. De planning voor 2018, het laatste jaar per programmaliijn ziet er als volgt uit:

1. Waarden & Waardenen:
  - Storytelling;

- Gemeente 2022.
- 2. Sturen & verantwoorden:
  - Informatiepiramide;
  - Inrichting Financiën + Planning & Controlcyclus;
  - Inrichting Concerncontrol.
- 3. Mens & Samenwerking:
  - Strategisch HRM;
  - Dienstverlening;
  - Regio-agenda.

Deze projecten zijn in de paragraaf van de begroting uitgewerkt.

#### *Personeel*

De gemeente is op koers voor wat betreft het Organisatie-Ontwikkeltraject. Vanaf 1 september 2017 is de nieuwe organisatiestructuur van start gegaan.

In de kadernota 2018 (Uitgangspuntennotitie) wordt geconstateerd dat signalen over werkdruk, en onder andere de daarmee samenhangende stijging van ziekteverzuim, en een uitbreiding van het takenpakket, de gemeente doet inzien dat er moet worden geïnvesteerd in kwantitatieve en kwalitatieve ontwikkeling van het personeel.

De gemeentelijke organisatie heeft de afgelopen jaren strak gestuurd om binnen de budgettaire kaders van de p-begroting te opereren. Dat is gelukt maar de gemeente komt tot de conclusie dat deze kaders te krap zijn.

Het veranderen van de werkprocessen, in combinatie met de veranderende omstandigheden in een aantal beleidsterreinen en de werkdruk, noodzaken tot een kwantitatieve en kwalitatieve impuls. Dit noodzaakt tot een tijdelijke investering van 5 fte (totaal € 335.000 voor drie jaar opgenomen). Daarmee kan de gemeente de benodigde beleidswendingen op de rit zetten (zoals de omgevingswet, dienstverlening, plattelandsontwikkeling, groen & verkeer en communicatie & participatie).

Ook is in de paragraaf stilgestaan bij de wijziging van het BBV wat betreft de kosten van overhead. Op basis van de definitie van het BBV bedraagt de overhead volgens de gemeente afgerond € 8,8 miljoen, zijnde 17% van de totale lasten.

#### *Informatie & Automatisering (I&A)*

De ontwikkelingen rondom I&A zijn volgend op de doorontwikkeling van de gemeentelijke organisatie en haar dienstverlening. De visie is gebaseerd op de digitale agenda 2020 van het Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten (KING).

Speerpunten voor 2018 vormen de ontsluiting van de informatiepiramide, de invoering van een rapportagesystematiek en -middel en het innoveren en automatiseren van diverse organisatieprocessen. Ontwikkelingen vanuit de omgeving, zoals nieuwe wettelijke kaders, vergen veel van de informatievoorziening (o.a. digitale overheidsinfrastructuur). Daarnaast wordt in 2018 een nieuw landelijk verantwoordingsysteem voor informatiebeveiliging (ENSIA) ingevoerd.

De stuurinformatie op strategisch niveau scoort gemiddeld goed. Een verbetering is mogelijk door explicieter in te gaan op interne en externe ontwikkelingen en de consequenties hiervan voor het eigen beleid.

De tactische stuurinformatie scoort ook gemiddeld goed. In de financiële verordening zijn geen nadere eisen gesteld voor de bedrijfsvoering en volgens het BBV dient de paragraaf inzicht te geven in de stand van zaken en de beleidsvoornemens omtrent de bedrijfsvoering. De relatie met het uitvoeren van de programma's is hierbij relevant. Eijsden-Margraten voldoet, op basis van bovenstaande bevindingen, aan het BBV. Een verbetering is mogelijk door in de paragraaf een relatie te leggen met het/de programma('s) (Bedrijfsvoering) in de begroting.

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

Naar ons inzicht is de kwaliteit van de p&c-processen en -producten voldoende.

De accountant heeft de laatste jaren steeds een goedkeurende verklaring omtrent getrouwheid en rechtmatigheid afgegeven. Dit is een signaal dat de processen in overeenstemming met de financiële wet- en regelgeving verlopen.

Ook heeft Eijsden-Margraten een verordening 213a die de raad in 2011 heeft vastgesteld. Op basis van deze verordening dient in de paragraaf over de voortgang van de onderzoeken naar doelmatigheid en doeltreffendheid en over de uitputting van bijbehorende budgetten te worden gerapporteerd. Tevens is vermeld dat periodiek een onderzoek plaatsvindt. Hierbij is niet aangegeven hoe frequent en hoeveel onderzoeken moeten plaatsvinden.

In de paragraaf bedrijfsvoering van de begroting 2018 is over eventuele onderzoeken geen informatie opgenomen.

Aanvullend is door de gemeente aangegeven dat er na het vorige verdiepingsonderzoek in 2013 de volgende twee onderzoeken zijn uitgevoerd:

- externe inhuur van personeel door de gemeente Eijsden-Margraten in 2011-2012 (2014);
- onderzoek naar doelmatigheid en doeltreffendheid betreffende de afhandeling van ingekomen brieven, mails en telefoongesprekken (2017).

De stuurinformatie op operationeel niveau scoort voldoende. De paragraaf is uitgebreid van opzet en er is soms meerjarige cijfermatige informatie opgenomen. Zo is voor het begrotingsjaar inzicht gegeven in de personele kosten en meerjarig inzicht gegeven in het opleidings- en inhuurbudget. Er ontbreekt (meerjarige) cijfermatige informatie in de lasten voor huisvesting en automatisering. Ook het inzicht in het activeren van uren van investeringen en van de grondexploitatie is van belang. Ook als hier geen sprake van is, is deze informatie relevant om te vermelden. De gemeente heeft aangegeven dat er alleen uren worden doorgerekend aan projecten voor in totaliteit € 250.000 per jaar.



## 4.6. Verbonden partijen

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

### Conclusie

De raad heeft in mei 2012 de nota Verbonden partijen vastgesteld. Hierin zijn de uitgangspunten voor deelname in verbonden partijen vastgelegd. Het beleidskader sluit aan bij de visie in het coalitieprogramma. Het takenpakket van de gemeente kan niet worden uitgevoerd zonder samenwerking in de regio en euregio. Eijsden-Margraten is een grensgemeente bij uitstek met een unieke ligging in de regio.

Het grote voordeel van samenvoeging is het borgen/versterken van continuïteit en toename van kwaliteit, tegen lagere bedrijfsvoeringskosten.

Het BBV wordt in voldoende mate gevolgd en in de financiële verordening zijn geen nadere eisen gesteld aan de paragraaf of nota verbonden partijen.

In de paragraaf van de begroting 2018 zijn volgens een vaste indeling per programma en per verbonden partij de verbonden partijen uitgebreid toegelicht.

De paragraaf is overzichtelijk gepresenteerd en biedt voldoende inzicht in de verbonden partijen.

### Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- actualiseer, zoals op ambtelijk niveau is aangegeven, in 2018 de nota Verbonden partijen;
- 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;
- breng ook een onderverdeling aan bij de verbonden partijen in gemeenschappelijke regelingen, vennootschappen en coöperaties, stichtingen en verenigingen en overige verbonden partijen;
- neem een totaaloverzicht op van de verbonden partijen;
- besteed meer aandacht aan meerjarige (financiële) ontwikkelingen per verbonden partij.

### 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 belang<sup>3</sup> 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.

<sup>3</sup> Met een financieel belang wordt bedoeld dat de gemeente middelen ter beschikking heeft gesteld die ze kwijt is in geval van faillissement van de verbonden partij en/of als financiële problemen bij de verbonden partij verhaald kunnen worden op de gemeente.

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

### **Onderzoek en bevindingen**

In het coalitieprogramma is opgenomen dat het takenpakket van de gemeente niet kan worden uitgevoerd zonder samenwerking in de regio en euregio. Eijsden-Margraten is de grensgemeente bij uitstek met een unieke ligging in de regio.

Samenwerking op basis van het uitgangspunt dat via samenwerking, privatisering en uitbesteding, kosten kunnen worden bespaard en daardoor de dienstverlening kan worden geoptimaliseerd.

Deze uitgangspunten zien we terug in de nota Verbonden partijen die in mei 2012 is vastgesteld.

Hiermee heeft de raad de kaders gesteld voor de inzet en beheer van verbonden partijen en de aansturing via het toezicht op verbonden partijen. Aanvullend heeft de gemeente toegelicht dat in 2018 een geactualiseerde nota Verbonden partijen aan de raad ter goedkeuring wordt voorgelegd.

In de nota is ingegaan op:

- definitie verbonden partijen;
- het belang van inzicht in verbonden partijen;
- juridische vormen van verbonden partijen;
- wet- en regelgeving ten aanzien van verbonden partijen (Gemeentewet, BBV en Wgr);
- visie en beleidskader verbonden partijen;
- beheer en toezicht verbonden partijen.

Het grote voordeel van samenvoeging is het borgen/versterken van continuïteit en toename van kwaliteit, tegen lagere bedrijfsvoeringskosten.

Verder zijn de algemene uitgangspunten voor Eijsden-Margraten bij deelname in een verbonden partij opgenomen. Deze uitgangspunten zijn:

- er moet sprake zijn van een publiek belang;
- de gemeentelijke doelen, op basis waarvan tot deelname in een verbonden partij wordt overgegaan, moeten worden weergegeven;
- de financiële gevolgen en mogelijke risico's van deelname in een verbonden partij moeten inzichtelijk gemaakt worden.

In de paragraaf van de begroting 2018 is als eerste de definitie van een verbonden partijen uitgewerkt. Vervolgens is verwezen naar de vastgestelde nota Verbonden partijen en zijn de volgende belangrijkste uitgangspunten opgesomd:

- de gemeente participeert alleen in derde partij (verbonden partij) indien daarmee publiek belang gediend wordt;
- de financiële gevolgen en mogelijke risico's van deelname in een verbonden partij dienen inzichtelijk te worden gemaakt.

De strategische stuurinformatie scoort gemiddeld goed. Actualiseer, zoals op ambtelijk niveau is aangegeven, in 2018 de nota Verbonden partijen.

De voorschriften voor verbonden partijen zijn de afgelopen jaren een aantal keren gewijzigd. Het BBV eist, gelet op de risico's, meer financiële informatie in de begroting. Voorheen werd de financiële

informatie hoofdzakelijk opgenomen in de productenraming en -realisatie. Volgens de huidige voorschriften dient de paragraaf van de begroting te bestaan uit:

- de visie op en de beleidsvoornemens omtrent verbonden partijen;
- de lijst van verbonden partijen, die onderverdeeld is in: gemeenschappelijke regelingen, vennootschappen en coöperaties, stichtingen en verenigingen en overige verbonden partijen.

Verder geven de voorschriften aan dat in de lijst van verbonden partijen ten minste de volgende informatie wordt opgenomen:

- de wijze waarop de gemeente een belang heeft in de verbonden partij en het openbaar belang dat ermee gediend wordt;
- het belang dat de gemeente in de verbonden partij heeft aan het begin en de verwachte omvang aan het einde van het begrotingsjaar;
- de verwachte omvang van het eigen vermogen en het vreemd vermogen van de verbonden partij aan het begin en aan het einde van het begrotingsjaar;
- de verwachte omvang van het financiële resultaat van de verbonden partij in het begrotingsjaar;
- de eventuele risico's van de verbonden partij.

Volgens een vaste indeling is in de paragraaf van de begroting 2018 per programma en per verbonden partij inzicht gegeven in:

- soort verbonden partij;
- vestigingsplaats;
- betrokken partijen;
- openbaar belang;
- visie;
- financieel belang (gemeentelijke bijdrage voor 2018);
- bestuurlijk belang;
- financiële situatie;
- vermogen (eigen vermogen en vreemd vermogen per 1-1 en 31-12 voor het jaar 2016 of 2018 en het verwacht resultaat per 31-12 voor het jaar 2016 of 2018);
- ontwikkelingen;
- risico's.

Wij merken op dat bij het onderdeel 'vermogen' niet bij elke verbonden partij het eigen en vreemd vermogen op de juiste manier is gepresenteerd. Dit geldt ook voor het verwacht financieel resultaat. Tevens constateren wij dat bij de verbonden partijen wel het soort verbonden partij is aangegeven maar dat er geen onderverdeling is aangebracht in gemeenschappelijke regelingen, vennootschappen en coöperaties, stichtingen en verenigingen en overige verbonden partijen. Neem ook in een totaaloverzicht alle verbonden partijen op.

In de financiële verordening zijn geen nadere eisen gesteld aan de paragraaf verbonden partijen.

Op basis van bovenstaande constatering ten aanzien van de voorschriften beoordelen wij de stuurinformatie op tactisch niveau gemiddeld als voldoende. Wij adviseren de paragraaf verder in overeenstemming te brengen met de opmerkingen ten aanzien van de BBV-eisen.

Ook is in de paragraaf aangegeven dat Eijsden-Margraten nog deelneemt aan een tweetal gemeenschappelijke regelingen (GR) waarvoor geen bestuurlijke vertegenwoordiging benoemd hoeft te worden: GR samenwerking leerplicht en RMC en GR Leerlingenvervoer.

De stuurinformatie op operationeel niveau scoort goed. 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.

Tot slot is er een relatie gelegd met de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing inzake nog substantiële additionele risico's.

## 4.7. Grondbeleid

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

### Conclusie

Met de vastgestelde nota Grondbeleid uit 2012 zijn de kaders voor de grondexploitatie vastgesteld. Na het vorige verdiepingsonderzoek in 2013 is er geen nieuwe nota opgesteld. Wij adviseren om alle nota's elke vier jaar te actualiseren en door de raad te laten vaststellen. Eijsden-Margraten voert een faciliterend grondbeleid, tenzij bijzondere omstandigheden ertoe leiden om voor een actief grondbeleid te kiezen.

De woningbouwlocaties worden in de paragraaf van de begroting 2018 toegelicht waarbij onderscheid is gemaakt in locaties waarbij een actief of een passief grondbeleid wordt gehanteerd. De locatie Heiligerweg Margraten is voor rekening en risico van een projectontwikkelaar. Een drietal locaties zijn voor rekening en risico van de gemeente. Verder wordt er naast de woningbouwlocaties aan een aantal projecten uitvoering gegeven. Hierbij geldt als uitgangspunt dat de uitvoering van betreffende projecten moet plaatsvinden binnen de hiertoe vastgestelde financiële kaders. Aanvullend heeft de gemeente toegelicht dat de projecten financieel zijn afgedekt in de begroting en meerjarenraming. Eijsden-Margraten verwacht op dit moment bij deze projecten geen risico's die niet zijn afgedekt. Wij vertrouwen erop dat de projecten worden gerealiseerd binnen de vastgestelde financiële kaders.

De paragraaf voldoet aan het BBV en in de financiële verordening zijn geen nadere eisen gesteld ten aanzien van het grondbeleid. Wij vragen aandacht voor inzicht in de risico's die verbonden zijn aan de grondexploitatie.

Eijsden-Margraten concludeert dat de bouwgrondexploitatie op een financieel verantwoorde, in het licht van de huidige economische situatie, realistische en wijze wordt uitgevoerd.

### Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- actualiseer de nota Grondbeleid uit 2012;
- leg in de paragraaf een concrete relatie met de programma's uit de begroting;
- neem in de paragraaf informatie op over de bedrijventerreinen;
- geef inzicht in de risico's en de verwachtingen hieromtrent en hoe hiermee wordt omgegaan.

### 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 ons onderzoek beoordelen wij de beschikbare stuurinformatie van de grondexploitatie en de vertaling van het grondbeleid in de begroting en meerjarenraming. Daarnaast toetsen wij in hoeverre de paragraaf grondbeleid voldoet aan het BBV en de financiële verordening. Tevens kijken wij of financiële informatie is opgenomen.

Eijsden-Margraten heeft de beleidsuitgangspunten ten aanzien van het grondbeleid uitgewerkt in verschillende documenten, zowel in regionaal verband als specifiek voor de gemeente. Wij staan achtereenvolgens stil bij enkele actuele documenten.

#### *Coalitieprogramma 2014-2018 'Iedereen telt mee!'*

In het coalitieprogramma zijn onder andere de volgende actiepunten voor het grondbeleid opgenomen:

- passende woonruimte gezocht te worden in de bestaande woningvoorraad;
- het woningbouwbeleid is gericht op de doelgroepen starters en jonge gezinnen uit de gemeente en regio en is afgestemd op betaalbare woningen en voorzieningen, toekomstgericht en toegankelijk;
- Poelveld in Eijsden en Heiligerweg in Margraten worden afgebouwd c.q. gerealiseerd;
- in alle andere kernen worden alleen nog de huidige vastgestelde uitbreidingsplannen ontwikkeld;
- ouderen dienen zo lang zij dat wensen en kunnen de mogelijkheid te houden om in hun eigen woning en kern te blijven wonen; de verschillende mogelijkheden tot aanpassing van woningen worden geïventariseerd;
- voorzieningen in de dorpskernen, zo dicht mogelijk bij de bewoners en aansluitend bij de lokale behoeften, waarbij primair wordt gedacht aan basisvoorzieningen en culturele ontmoetingslokaliteiten;
- het centrumplan Margraten wordt afgewikkeld in overleg met de betrokkenen;
- bedrijventerrein Panneslager tussen Eijsden en Maastricht wordt niet meer ontwikkeld.

#### *Structuurvisie Ruimtelijke Economie Zuid-Limburg (SVREZL)*

In december 2017 heeft de raad de Structuurvisie Ruimtelijke Economie Zuid-Limburg vastgesteld. Hierin is het Provinciaal Omgevingsplan Limburg 2014 (POL) op het gebied van detailhandel, kantoren en bedrijventerreinen voor de gemeente uitgewerkt.

Dit kader heeft tot doel om te komen tot een toekomstbestendige ruimtelijke structuur voor winkels, kantoren en bedrijventerreinen. Daarnaast zijn er in alle segmenten kwalitatieve uitdagingen in het versterken en vernieuwen van deze markten. Dit hangt deels samen met de veranderende wensen en eisen in hoe we willen werken en winkelen en met de demografische ontwikkelingen.

In de structuurvisie zijn kaarten en beleidsuitgangspunten opgenomen zodat besluiten over de vestiging of uitbreidingsverzoeken van initiatiefnemers in Zuid-Limburg uniform worden beargumenteerd.

### *Nota Grondbeleid Eijsden-Margraten 2012*

Na het vorige Financieel verdiepingsonderzoek uit 2013 is er geen nieuwe nota Grondbeleid opgesteld. De nieuwe financiële verordening vereist dit ook niet. Wij adviseren om alle nota's elke vier jaar te actualiseren en door de raad te laten vaststellen.

De door de raad vastgestelde nota uit 2012 is nog steeds van toepassing.

In het vorige verdiepingsonderzoek hebben we het volgende geschreven over de nota Grondbeleid.

### *“Nota Grondbeleid Eijsden-Margraten 2012 - tekst VDO 2013*

De raad heeft het grondbeleid vastgesteld in de nota Grondbeleid 2012. Bij de totstandkoming van dit beleid is niet alleen gekeken naar de verschillende beleidsstukken van de voormalige gemeenten: waar komen we vandaan? waar willen we naar toe? hoe kunnen we dat het beste bereiken?, rekening houdend met de relevante factoren zoals de economische crisis, nieuwe wetgeving en de prognoses ten aanzien van krimp.

Met de nota is een compleet beeld geschetst van het actuele kader voor het grondbeleid en de beleidskeuzen die Eijsden-Margraten daarin heeft gemaakt.

De voormalige gemeente Eijsden hanteerde met name een faciliterend grondbeleid. Margraten daar tegenover voornamelijk een actief grondbeleid.

Als gevolg van de economische crisis, de stagnatie op de woningmarkt en de prognoses van krimp heeft Eijsden-Margraten voor de komende jaren gekozen voor een faciliterend grondbeleid. Als er bijzondere omstandigheden toe noodzaken wordt voor een actief grondbeleid gekozen. Bij faciliterend grondbeleid realiseert de gemeente zelf minder ontwikkelingen en worden de risico's bij de ontwikkelaar gelegd. Dit heeft tot gevolg dat er verschillende gemeentelijke eigendommen, die voor herontwikkeling in aanmerking komen, kunnen worden afgestoten. PPS-constructies zijn voorlopig niet voorzien in de gemeente.

Aanvullend zijn onder andere de volgende beleidskeuzen gemaakt. Er worden geen nieuwe huurovereenkomsten voor woningen aangegaan en de bestaande huurovereenkomsten worden indien mogelijk en wenselijk beëindigd. Ten aanzien van vrij gekomen gebouwen en overige panden dient als uitgangspunt te gelden dat deze worden verkocht indien de gemeente geen strategisch/gemeentelijk belang meer heeft bij behoud van het eigendom. De grondprijzen worden jaarlijks geactualiseerd en vastgesteld door het college. Met betrekking tot reststroken is bepaald dat uitgeefbare stroken worden verkocht”.

Eijsden-Margraten heeft aanvullend toegelicht dat er tot op heden geen reststroken zijn verkocht. Vooralsnog zet de gemeente hier niet actief op in.

In de nota Grondbeleid ontbreekt de methodiek voor winst- en verliesneming. In de begroting en jaarrekening is hier wel bij stil gestaan. Er wordt de zogenaamde ‘completed-contract’-methode gevolgd. De winstneming geschiedt bij afronding van een plan of deelfase (als er een separate exploitatieopzet voor is vastgesteld).

Bij verwachte verliezen wordt het voorzichtigheidsprincipe gehanteerd. Het verwachte verlies wordt ten laste van de reserve Bestemmingsplannen dan wel de Algemene reserve gestort in de voorziening Bestemmingsplannen. Hierna vindt afwaardering van de boekwaarde van individuele exploitaties plaats ten laste van de voorziening.

Eijsden-Margraten heeft aanvullend toegelicht dat in de praktijk de Percentage of completion (PoC) methode (volgens het BBV) wordt toegepast. Wij adviseren bij actualisering van de nota Grondbeleid en

de paragraaf aandacht te besteden aan de uitgangspunten voor winst- en verliesneming die in de praktijk worden toegepast.

De paragraaf grondbeleid van de begroting 2018 is vernieuwd ten opzichte van het jaar 2013. Als eerste zijn de BBV-eisen opgesomd. Vervolgens komen de volgende onderdelen aan bod:

- de visie op het grondbeleid;
- een aanduiding van de wijze waarop de gemeente het grondbeleid uitvoert;
- prognose resultaten/onderbouwing winstneming/reserves en voorzieningen, risico's:
  - doorkijk van de gemeentelijke grondexploitaties (Eijsden-Margraten voert een faciliterend grondbeleid, tenzij bijzondere omstandigheden ertoe leiden om voor een actief grondbeleid te kiezen);
  - doorkijk van de projecten;
  - financieel kader (wijzigingen BBV, prijsbeleid, indexatie/inflatie en methodiek winst- en verliesneming).

Er is onder andere stilgestaan bij de nota Grondbeleid en aandacht besteed aan relevante ontwikkelingen. Steeds meer gemeentelijke gebouwen verliezen hun veelal maatschappelijke functie en komen daardoor leeg te staan. Aandachtspunt is dan ook om leegstandsituaties te voorkomen en tijdig over alternatieve bestemmingen na te denken.

De stuurinformatie op strategisch niveau scoort gemiddeld goed. Wij adviseren de nota Grondbeleid uit 2012 te actualiseren en bovenstaande opmerkingen erin te verwerken. Een verdere verbetering is mogelijk door in de paragraaf ook een concrete relatie te leggen met de programma's in de begroting.

#### *BBV en financiële verordening*

Voor de paragraaf grondbeleid vraagt het BBV:

- een visie van het grondbeleid in relatie tot de doelstellingen van de programma's die zijn opgenomen in de begroting;
- een aanduiding van de wijze waarop de gemeente het grondbeleid voert;
- een actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie;
- een onderbouwing van de geraamde winstneming;
- beleidsuitgangspunten omtrent reserves voor grondzaken in relatie tot de risico's van de grondzaken.

In 2015 heeft de commissie BBV de verslaggevingsregels grondexploitaties gewijzigd. Deze wijziging geldt vanaf 2016. De categorie niet in exploitatie genomen gronden is vervallen en die gronden zijn opgenomen onder materiële vaste activa. De regels voor bijschrijven van rentelasten op de boekwaarde van gronden zijn gewijzigd. Grondexploitaties mogen maximaal 10 jaar duren. Hiervan kan alleen goed gemotiveerd door de raad worden afgeweken, waarbij toereikende beheersmaatregelen moeten worden toegepast.

Wij concluderen dat Eijsden-Margraten voldoet aan de BBV-eisen en in de begroting 2018 is specifiek vermeld dat de gemeente met betreffende (technische) wijzigingen vanaf 2016 rekening heeft gehouden.

Er wordt in de paragraaf een onderverdeling aangebracht in woningbouwlocaties waarbij een actief of een faciliterend grondbeleid wordt gehanteerd. De locatie Heiligerweg Margraten is voor rekening en risico van een projectontwikkelaar. En een drietal locaties zijn voor rekening en risico van de gemeente.



Dit zijn de locaties Karreweg Sint Geertruid, J. Partounsstraat Eijsden en kern Noorbeek/12<sup>de</sup> Septemberlaan Noorbeek.

Van deze woningbouwlocaties is in een overzicht het verwachte saldo en het vermoedelijke jaar van realisatie aangegeven. Volgens de huidige inzichten sluiten alle locaties met een positief saldo.

Naast de woningbouwlocaties is/wordt er binnen de gemeente aan een aantal projecten uitvoering gegeven. Dit betreft de:

- herontwikkeling van de kern Margraten/dislocatie Clermontstraat;
- realisatie bestuurscentrum Margraten;
- centrumplan Eijsden;
- Poelveld Eijsden;
- bungalowpark Hoogcruts Noorbeek;
- Kampweg Gronsveld.

De gemeente hanteert hierbij als uitgangspunt dat de uitvoering van betreffende projecten moet plaatsvinden binnen de hiertoe vastgestelde financiële kaders. Aanvullend heeft de gemeente toegelicht dat deze projecten financieel zijn afgedekt in de begroting en meerjarenraming. Eijsden-Margraten verwacht op dit moment geen risico's. Wij vertrouwen erop dat de projecten worden gerealiseerd binnen de vastgestelde financiële middelen.

Tot slot wordt in de paragraaf geconcludeerd dat de bouwgrondexploitatie op een financieel verantwoorde, in het licht van de huidige economische situatie, realistische en op een gedegen wijze wordt uitgevoerd.

De stuurinformatie op tactisch niveau scoort ook gemiddeld goed en op operationeel niveau voldoende. Eijsden-Margraten voldoet aan de BBV-eisen en in de financiële verordening zijn geen nadere eisen gesteld ten aanzien van het grondbeleid. De paragraaf is overzichtelijk gepresenteerd maar er ontbreekt inzicht in de risico's en de verwachtingen hieromtrent en hoe hiermee wordt omgegaan bij de woningbouwlocaties en projecten.

Aanvullend is door de gemeente toegelicht dat alle verliesgevende grondexploitaties zijn afgedekt. Voor verwachte verliezen wordt een voorziening gevormd ten laste van de algemene reserve. Vervolgens wordt de voorziening ingezet om de boekwaarde van de verliesgevende exploitatie af te waarden.



## 5. Het onderzoek

### 5.1. Inleiding

#### Het financieel verdiepingsonderzoek

Dit is het rapport van het financiële verdiepingsonderzoek van de gemeente Eijsden-Margraten. 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 Eijsden-Margraten

Het financieel verdiepingsonderzoek hebben wij bij Eijsden-Margraten uitgevoerd in de periode januari-juni 2018 op basis van de begroting 2018.

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 bekijkt globaal of een gemeente financieel op koers blijft. De Provincie zal dan ook jaarlijks in december de gemeente een brief sturen, waarin de toezichtvorm voor het volgende begrotingsjaar wordt medegedeeld. Voor alle duidelijkheid: die toezichtvorm is en blijft repressief, tenzij de financiële situatie dramatisch is verslechterd.

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

## 5.2. Doel en kaders financieel toezicht

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

***Houd de Limburgse gemeenten financieel gezond!***

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

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

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

### **Aanvullend op andere controlemechanismen**

Toezicht bestaat naast andere controlemechanismen. Bij de gemeente hebben de raad, de accountant en de rekenkamer(functie) 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

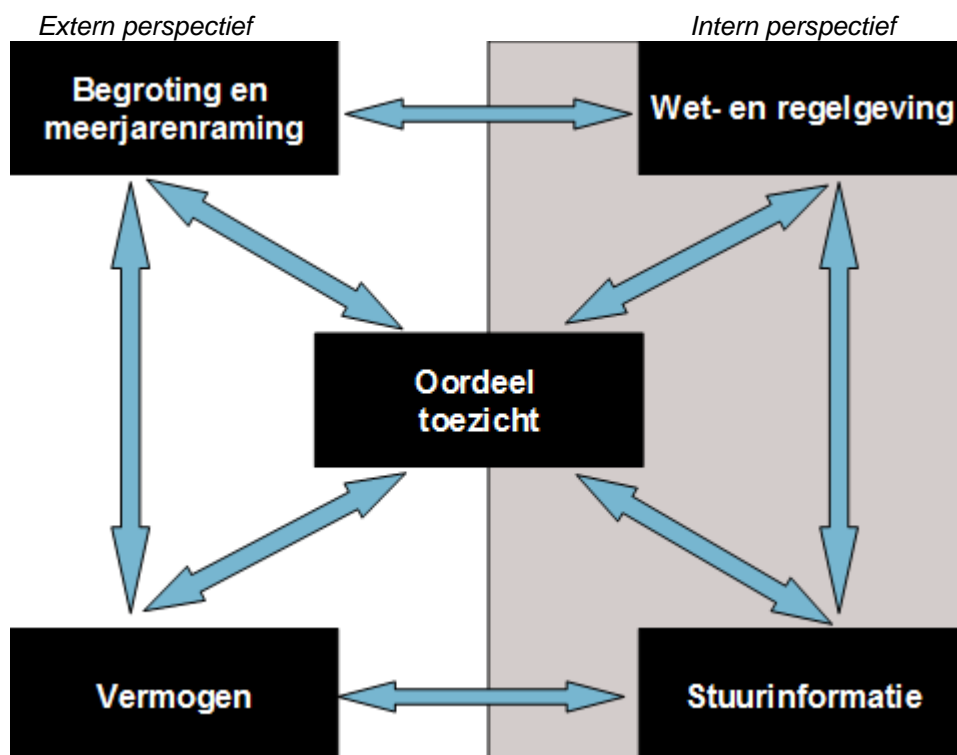
Het belangrijkste doel van ons onderzoek is, om een uitspraak te doen over de vorm van toezicht voor vier jaar. Om voor een meerjarig repressieve uitspraak in aanmerking te kunnen komen, moet de gemeente minimaal voldoende scores op een aantal kritische factoren. Deze factoren vloeien voort uit de kaders 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 2018 en de bijhorende meerjarenraming 2019-2021. Ook behaalde resultaten, zoals gepresenteerd in de jaarrekeningen vanaf 2013 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 OZB, zoals ze voor een art. 12-aanvraag vereist zijn en de ruimte tot 100% kostendekkende tarieven voor rioolheffingen en reinigingsheffingen.

### **Onderuitputting**

Het achterblijven van de lasten ten opzichte van de ramingen.

### **Post onvoorzien**

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

### **Repressief toezicht**

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

### **Structureel en reëel evenwicht van de begroting en de meerjarenraming**

Structureel en reëel evenwicht is in de huidige Gemeentewet / Gemeenschappelijk Toezichtkader "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 rekeningsaldo voor zover nog niet in de begroting verwerkt.

### **Weerstandscapaciteit**

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

**Weerstandsvermogen**

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

## 7. Bronnen

### Gemeentelijke bronnen:

- Begroting 2018 en meerjarenraming 2019-2021;
- Jaarrekeningen 2013-2017;
- Coalitieprogramma 2014-2018 'Iedereen telt mee!';
- Strategische visie 2022 'Vernieuwen door Verbinden';
- Verordeningen (212, 213 en 213a Gemeentewet);
- Nota Reserves en voorzieningen 2017;
- Nota Waardering en afschrijven 2017;
- Beleidsnota voor Risicomanagement en weerstandsvermogen;
- Wegenbeleidsplan 2017-2020;
- Gemeentelijk Rioleringsplan Eijsden-Margraten en het Waterplan 2018-2022;
- Bermenbeleid 2016-2026;
- Beleidsplan Openbare Verlichting 2013-2017;
- Startnotitie accommodatiebeleid 2013;
- Kadernota accommodatiebeleid 2017;
- Werkplan en Meer Jaren Onderhouds Plan (MJOP) gemeentelijke gebouwen;
- Treasurystatuut 2017;
- Nota Verbonden Partijen 2012;
- Meerjaren Directieprogramma 2015-2018 en Samenwerken aan Eijsden-Margraten;
- Structuurvisie Ruimtelijke Economie Zuid-Limburg;
- Nota Grondbeleid 2012.

### Provincie Limburg:

- Begrotingsbrief 2018;
- Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader 'kwestie van evenwicht' 2014;
- [www.limburg.nl/gemeentefinancien](http://www.limburg.nl/gemeentefinancien).

### Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties:

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