

Bepaling toezichtvorm 2018-2021 **Gemeente Gulpen-Wittem**

Financieel verdiepingsonderzoek

Provincie Limburg, juli 2018

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	5
2.	Conclusie, aandachtspunten en samenvatting	7
2.1.	Conclusie van het onderzoek.....	7
2.2.	Aandachtspunten	9
2.3.	Samenvatting	12
3.	Aandachtsgebieden	15
3.1.	Analyse begroting en meerjarenraming.....	16
3.2.	Analyse vermogen	29
3.3.	Analyse stuurinformatie	37
3.4.	Analyse Wet- en regelgeving	40
4.	Financieel beleid en beheer	47
4.1.	Lokale heffingen.....	48
4.2.	Weerstandsvermogen en risicobeheersing	53
4.3.	Onderhoud kapitaalgoederen	57
4.4.	Financiering.....	62
4.5.	Bedrijfsvoering	66
4.6.	Verbonden partijen.....	70
4.7.	Grondbeleid.....	75
5.	Het onderzoek	79
5.1.	Inleiding.....	79
5.2.	Doel en kaders financieel toezicht	81
5.3.	Werkwijze.....	83
5.4.	Reikwijdte van het onderzoek.....	85
5.5.	Onderzoek naar het financieel verdiepingsonderzoek	86
6.	Begrippen	87
7.	Bronnen	91

1. Inleiding

Het financieel verdiepingsonderzoek

Voor u ligt het rapport van het financiële verdiepingsonderzoek van de gemeente Gulpen-Wittem. 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.

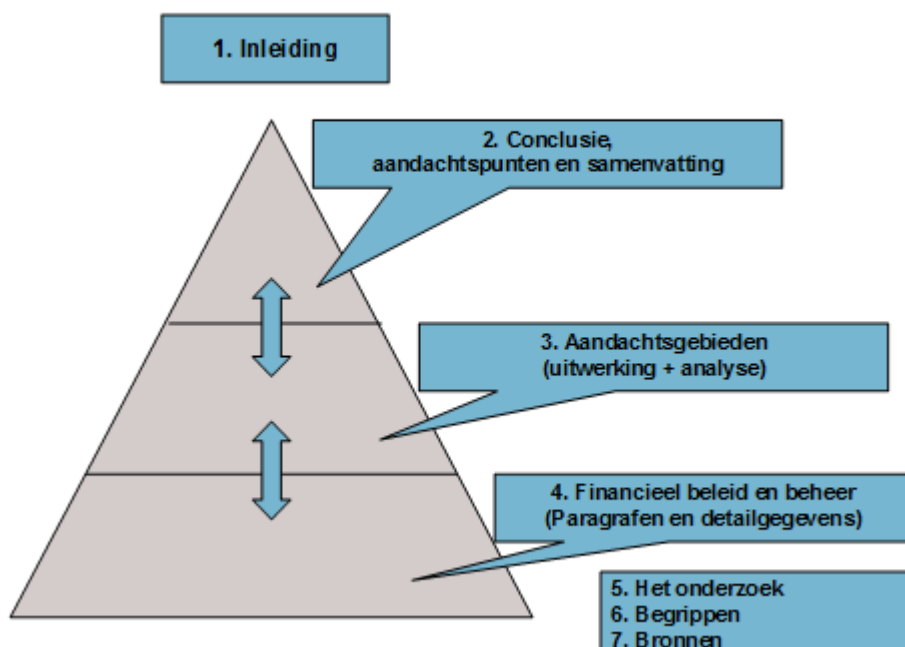
De naam van hoofdstuk 2, Conclusie, aandachtspunten en samenvatting, geeft aan dat hier de kern van het financiële verdiepingsonderzoek is te vinden.

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.

Aan dit besluit is de volgende voorwaarde verbonden:

- na vaststelling van de begroting 2019 laten de begroting 2019 en ten minste de jaarschijven 2020 en 2021 van de meerjarenraming 2020-2022 een structureel en reëel evenwicht of overschot zien.

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

Ons onderzoek van de begroting 2018 en de meerjarenraming 2019-2021 laat zien dat het eerste jaar, 2018, een tekort heeft. Het structureel en reëel saldo, waar wij naar moeten kijken voor onze oordeelsvorming, laat in 2018 een aanzienlijk tekort zien van € 337.000. Vanaf 2019 zijn de structurele en reële saldi positief. Maar de overschotten zijn relatief beperkt van omvang. Bovendien laat het onderzoek zien dat de saldi in de tijd vaak sterk schommelen, naar boven en naar beneden. Daardoor is het nu de vraag of het structurele en reële evenwicht in de jaren 2019-2021 in stand blijft.

Voor meerjarig repressief toezicht moeten de begroting en alle jaren van de meerjarenraming een structureel en reëel evenwicht laten zien. Met de begroting 2018 en de meerjarenraming 2019-2021 voldoet de gemeente Gulpen-Wittem niet aan die eis. Vervolgens hebben we gekeken of er redenen zijn om de gemeente toch voor meerjarig repressief toezicht in aanmerking te laten komen.

Die redenen zien wij in:

- de financiële functie die goed op orde is. De stuurinformatie op strategisch, tactisch en operationeel niveau beoordelen we op twee niveaus gemiddeld als goed en op één niveau gemiddeld als voldoende, met het vooruitzicht dat dat op korte termijn weer op gemiddeld goed uitkomt;
- een goede reservepositie, als de raad het voorstel van het college overneemt om bij de vaststelling van de jaarrekening 2017 € 3,4 miljoen uit de voorziening financiële activa NV VTC ten gunste van de algemene reserve te laten vrijvallen. Met die goede reservepositie kan de gemeente bij tegenslagen beschikken over een goede buffer om tegenvallers zeker op de korte termijn zonder ingrijpende bezuinigingen te kunnen opvangen;
- de positieve structurele en reële saldi voor de jaarschijven 2019-2021 in de meerjarenraming 2019-2021 die bij de begroting 2018 hoort.

Om dat laatste, en hier zwaarwegende punt nog sterker te benadrukken hebben we ervoor gekozen om het behoud van het meerjarig repressief toezicht afhankelijk te maken van de voorwaarde, zoals aan het begin van deze paragraaf geformuleerd. De voorwaarde houdt in dat de positieve structurele en reële saldi die nu na 2018 te zien zijn, bij de begroting 2019 en de eerste twee jaarschijven van de meerjarenraming 2020-2022 in stand blijven.

Als de begroting 2019 dat beeld voor ten minste de jaren 2019-2021 laat zien, dan heeft de gemeente de voorwaarde ingevuld en behoudt Gulpen-Wittem de meerjarige uitspraak tot en met 2021.

Overigens hebben Gedeputeerde Staten van Limburg op 13 december 2017 al besloten om de gemeente Gulpen-Wittem op basis van de begroting 2018 repressief toezicht¹ toe te kennen. Dit betekent dat de Provincie (college van Gedeputeerde Staten) de begroting en begrotingswijzigingen niet hoeft goed te keuren.

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

2.2. Aandachtspunten

De conclusie van ons onderzoek 2018 is dat Gulpen-Witterm meerjarig repressief toezicht kan krijgen. Daar is wel een voorwaarde aan verbonden.

Ons onderzoek laat zien dat Gulpen-Witterm naast de voorwaarde ook aandacht moet geven aan ontwikkelingen die risico's voor de gemeente inhouden. We lopen ze hierna langs.

Hoog ambitieniveau

Hoewel Gulpen-Witterm qua inwoneraantal geen grote gemeente is, heeft de gemeente wel een hoog ambitieniveau. Wat dat betreft hoeven we alleen naar de kadernota's en begrotingen te kijken. Elk jaar zit daar een lijst met een flink aantal voorstellen voor nieuw beleid in. En uiteindelijk besluit de raad ook om een flink aantal ambities te gaan realiseren.

Omdat de begroting meestal niet voldoende ruimte heeft om (al) dit nieuw beleid te dekken, moet de algemene reserve voor de (resterende) dekking zorgen.

Voor de gemeente is het daarbij van belang dat:

- de algemene reserve alleen voor de dekking van incidentele lasten kan worden gebruikt. Nieuw beleid met structurele lasten moet op een andere manier van dekking worden voorzien;
- de algemene reserve op de lange termijn ook middelen blijft bevatten om dit soort wensen te kunnen blijven realiseren.

De algemene reserve vervult verschillende functies

De primaire functie van de algemene reserve is echter het opvangen van optredende tegenvallers. Met de algemene reserve kunnen incidentele tegenvallers worden opgevangen. Wanneer zich structurele tegenvallers voordoen, kan de gemeente met de algemene reserve tijd kopen om een structurele dekking voor de tegenvaller te vinden.

Voor deze primaire functie van de algemene reserve moet er altijd een minimumbedrag in de algemene reserve aanwezig zijn. Hoe hoog dat bedrag moet zijn, wordt bepaald door het risicoprofiel van de gemeente. De paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing in de begroting geeft elk jaar aan welk bedrag er minimaal in de algemene reserve moet zitten.

Vooraf gedurende de uitvoering van de begroting wordt zichtbaar welke tegenvallers in welke omvang zich voordoen.

Noodzaak van een robuuste algemene reserve

Gulpen-Witterm heeft dan ook behoefte aan een robuuste algemene reserve. In het rapport hebben we de volgende grove schatting van de noodzakelijke omvang van de algemene reserve gemaakt:

- € 2,5 miljoen voor het opvangen van risico's;
- € 1,5 miljoen à € 2,5 miljoen voor het opvangen van tekorten en het dekken van nieuw beleid.

De algemene reserve moet dan minimaal tussen de € 4 miljoen en € 5 miljoen bedragen.

Wanneer de raad het voorstel van het college overneemt om € 3,4 miljoen uit de voorziening financiële activa NV VTC aan de algemene reserve toe te voegen, dan bevindt de algemene reserve zich ruim boven die grens.

In het rapport hebben we een aanbeveling opgenomen om op het moment dat de algemene reserve onder het niveau van € 5 miljoen komt om dan een structurele bijdrage aan de algemene reserve in de begroting op te nemen. Hoe groot die jaarlijkse toevoeging moet zijn, moet op dat moment aan de hand van de relevante ontwikkelingen worden bepaald.

Op die manier kan Gulpen-Wittem over een robuuste algemene reserve blijven beschikken en kan de algemene reserve de huidige functies blijven vervullen.

Sociaal domein

Net als de meeste gemeenten wil Gulpen-Wittem het Sociaal domein uitvoeren met de middelen die de gemeente daarvoor van het Rijk ontvangt.

Tot nu toe slaagt de gemeente erin die budgettair neutrale uitvoering te realiseren.

Het is zelfs mogelijk geweest de eerste jaren geld over te houden dat aan de egalisereserve Sociaal Domein is toegevoegd. Die overschotten zijn overigens ook te danken aan het feit dat de gemeente bijdragen uit eigen middelen die vóór 2015 al voor het Sociaal domein werden ingezet, zoals voor de tekorten van de Wozl, vanaf 2015 heeft gehandhaafd. Ook heeft de gemeente de relatief hoge, eigen uitvoeringskosten voor het Sociaal domein ten laste van eigen middelen gebracht.

Dat laatste gaat de gemeente vanaf 2018 echter geleidelijk terugbrengen.

Daardoor verwacht de gemeente dat de uitvoering van het Sociaal domein de komende jaren oplopende tekorten te zien zal geven. Zolang de egalisereserve Sociaal Domein dat mogelijk maakt, worden die tekorten gedekt met onttrekkingen aan die reserve, maar naar huidig inzicht is de reserve in 2022 uitgeput.

Als de gemeente op de lange termijn een budgettair neutrale uitvoering van het Sociaal domein wil bereiken, dan zullen de lasten van het Sociaal domein omlaag moeten. Dat zal onderdeel van het transitiebeleid moeten zijn, waardoor het beleid dat de gemeente bij het Sociaal domein voert niet alleen beter aansluit bij de wensen en behoeften van de inwoners, maar ook met lagere lasten gepaard gaat.

Het Sociaal domein met de open eind-regelingen en de vele betrokkenen maakt het voor elke gemeente moeilijk om strakke sturing te geven aan de financiële uitvoering.

Een budgettair neutrale uitvoering blijft dan ook een grote opgave voor de gemeente.

Demografische ontwikkelingen

Ook de demografische ontwikkelingen stellen de gemeente voor opgaven die zich maar moeilijk laten sturen. Vergrijzing en ontgroening en een geleidelijk teruglopend aantal inwoners hebben op veel terreinen gevolgen, ook voor de gemeente. Hoewel het vaak moeilijk exact is te berekenen, kost het de gemeente per saldo geld. De verdienmodellen in onze samenleving zijn namelijk gebaseerd op groei. Het wegvallen van de groei of zelfs krimp leiden daarom in de regel tot minder middelen.

De gemeente moet daar rekening mee houden. Zeker bij besluiten die voor een lange periode (financiële) gevolgen hebben, moeten ook die lange termijn gevolgen, als er meer ouderen, minder jongeren en in totaal minder inwoners zijn, worden meegenomen in de afweging. Is er ook op de lange termijn voldoende draagvlak en draagkracht voor die besluiten?

Het Interbestuurlijk Programma (IBP)

Tijdens het schrijven van deze paragraaf zijn Rijk, gemeenten, provincies en waterschappen bezig met het uitwerken van de tien opgaven uit het IBP. Het is nog onbekend hoeveel de uitwerkingen gaan kosten en wie dat of delen daarvan gaat dragen. Het IBP zegt dat elke overheid in principe haar eigen aandeel draagt en ook zelf bepaalt hoe dat wordt gedekt. Dat kan uit bestaande budgetten en reserves, maar het kan ook uit de extra accressen die door het regeerakkoord zijn ontstaan.

De gemeente moet zich bewust zijn van de mogelijke financiële opgave die door het IBP voor haar gaat ontstaan en van de mogelijkheden om die te dekken.

Zolang onduidelijk is welke financiële opgaven door het IBP voor Gulpen-Wittem gaan ontstaan, zal de gemeente voorzichtig moeten zijn met het verplichten van haar financiële middelen, zeker als dat lange termijnverplichtingen zijn.

Behoud van het meerjarig structureel en reëel evenwicht

Artikel 189, lid 2 van de Gemeentewet luidt als volgt:

‘De raad ziet erop toe dat de begroting structureel en reëel in evenwicht is. Hiervan kan hij afwijken indien aannemelijk is dat het structureel en reëel evenwicht in de begroting in de eerstvolgende jaren tot stand zal worden gebracht.’

Die opdracht voor de raad hebben wij in ons onderzoek meegenomen en wij beoordelen ook jaarlijks of de nieuwe begroting met meerjarenraming een structureel en reëel evenwicht heeft. Dat doen we ook als we een gemeente met meerjarig repressief toezicht op afstand volgen.

Als de begroting en meerjarenraming van een gemeente meerjarig een structureel en reëel evenwicht laat zien, is dat een belangrijk signaal dat de financiële positie van de gemeente in orde is.

In paragraaf 2.1 hebben we nu specifiek als voorwaarde voor het behoud van het repressief toezicht tot en met 2021 gesteld dat bij de begroting 2019 ten minste de begroting 2019 en de jaarschijven 2020 en 2021 van de meerjarenraming 2020-2022 een structureel en reëel evenwicht of overschot hebben. Maar ook daarna blijft behoud van een meerjarig structureel en reëel evenwicht een belangrijke opgave.

Kaderstelling

In ons verdiepingsonderzoek is een belangrijk onderdeel de beoordeling van de kaderstelling. Is die er? En zo ja, is die nog actueel? Actueel zijn nota's die maximaal vier jaar oud zijn.

We onderzoeken dat omdat daarmee duidelijk wordt of elke raad kaders heeft gesteld met betrekking tot het onderzochte onderwerp. Kaderstelling is een belangrijke manier om als raad invulling te geven aan de rol van de raad als hoogste orgaan van de gemeente.

Zelfs als een kader na vier jaar nog steeds als actueel wordt ervaren, is het goed om dat dan expliciet door de raad te laten vaststellen, omdat dan duidelijk is dat de raad na vier jaar opnieuw voor dit kader kiest.

Omdat er op steeds meer terreinen en bij steeds meer onderwerpen kaders worden gesteld, wordt de opgave voor de ambtelijke organisatie daarmee wel zwaarder.

Dat hebben we ook bij dit verdiepingsonderzoek gezien. Op een aantal terreinen is de oorspronkelijke planning om een nota te herzien niet gehaald en was er sprake van een niet-actuele nota. Hierdoor kwam ons oordeel over het gemiddelde niveau van de strategische stuurinformatie net op voldoende uit en niet op goed.

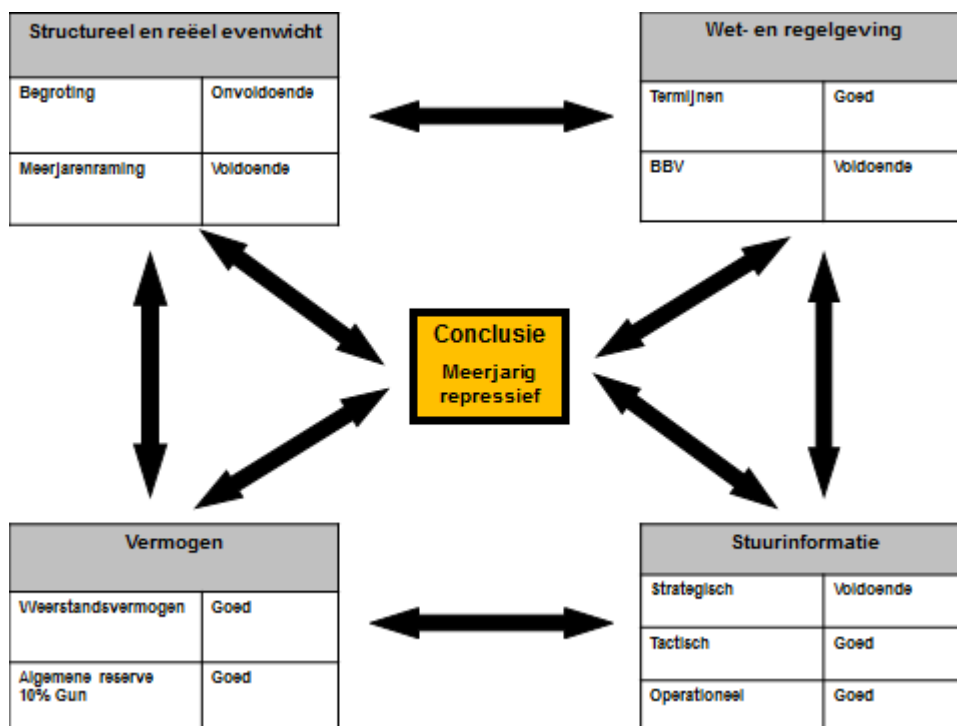
De belasting van de ambtelijke organisatie zit overigens niet alleen in het opstellen en actualiseren van nota's, maar natuurlijk ook in het uitvoeren van de vastgestelde nota's en kaders.

Ook op dat punt hebben we in het verdiepingsonderzoek gezien dat het niet altijd mogelijk is om uitvoering te geven aan hetgeen in de nota's is vastgelegd.

Een aandachtspunt is daarom om bij het opstellen van de nota's ook te kijken naar de uitvoerbaarheid van de nota's. Fraaie taakstellingen die niet gehaald kunnen worden, kunnen beter vervangen worden door wat minder ambitieuze taakstellingen die wel gerealiseerd kunnen worden.

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 Gulpen-Wittem.



Toelichting bij deze scorecard

De conclusie staat in het midden: meerjarig repressief toezicht in een oranje vlak. Oranje betekent dat aan het meerjarig repressief toezicht wel een voorwaarde is verbonden. Om het meerjarig repressief toezicht te behouden moet Gulpen-Wittem tijdig aan de gestelde voorwaarde voldoen.

De conclusie is getrokken op basis van de 'scores' bij de negen velden in de vier aandachtsgebieden. De score kan 'slecht', 'onvoldoende', 'voldoende' of 'goed' zijn. De vier aandachtsgebieden zijn 'structureel en reëel evenwicht', 'vermogen', 'wet- en regelgeving' en 'stuurinformatie'. Het zwaartepunt voor het formuleren van de conclusie ligt bij de linkerkant van de scorecard, de financiële positie van de gemeente.

Gulpen-Wittem scoort twee keer goed bij vermogen. Bij structureel en reëel evenwicht hebben we één keer voldoende en één keer onvoldoende opgenomen. Omdat de begroting 2018 een structureel en reëel tekort laat zien, is de score onvoldoende. Bij de meerjarenraming 2019-2021 is er in alle drie de jaren een gering overschot, wat we met voldoende beoordelen.

De goede scores bij het vermogen, de voldoende bij de meerjarenraming en de scores bij de stuurinformatie zijn de redenen om Gulpen-Wittem toch in aanmerking te laten komen voor meerjarig repressief toezicht.

Zoals al geschreven, is daar wel een voorwaarde aan verbonden. In paragraaf 2.1 is de voorwaarde geformuleerd.

Belangrijkste resultaten en aandachtspunten bij de vier aandachtsgebieden

Begroting en meerjarenraming

De begroting 2018 sluit na de 3^e begrotingswijziging 2018 met een tekort van ruim € 1,3 miljoen, dat uiteindelijk met een onttrekking aan de algemene reserve gedekt zal worden. Het structurele saldo 2018 laat een kleiner tekort zien, maar is ook ruim € 0,3 miljoen negatief. Structureel zijn er in 2019-2021 kleine overschotten.

In 2018 wordt er veel aan nieuw beleid gedaan/besteed en hierbij resteert een tekort van € 0,8 miljoen dat een belangrijk deel van het tekort 2018 is. Ook in de voorgaande jaren is dit gebeurd. De algemene reserve is dan ook van groot belang voor Gulpen-Wittem: als buffer voor het opvangen van tegenvallers en risico's en van tekorten en als dekkingsmiddel voor incidenteel beleid. De stand van de algemene reserve loopt daardoor – in ieder geval op ramingsbasis – terug, maar is nog voldoende om de gekwantificeerde risico's op te kunnen vangen. Het voorstel van het college om bij de vaststelling van de jaarrekening 2017 een groot deel van de voorziening financiële activa NV VTC te laten vrijvallen ten gunste van de algemene reserve, laat de algemene reserve met € 3,4 miljoen toenemen. De algemene reserve is dan weer ruim voldoende.

We hebben bekeken of er ook andere risico's zijn, waar rekening mee moet worden gehouden. Het sociaal domein wordt tot nu toe budgettair neutraal uitgevoerd, maar om dat op lange termijn ook te kunnen blijven doen, is een lastenverlaging nodig. Bevolkingsdaling, ontgroening en vergrijzing tasten op termijn het (economisch) draagvlak van maatschappelijke voorzieningen aan. Het regeerakkoord zorgt voor een verdubbeling van het accres tot en met 2022. In het Interbestuurlijk Programma is echter afgesproken dat alle overheden een aantal grote opgaven gaan aanpakken. Wat dit gaat kosten is nog niet duidelijk. Toch gaan we ervan uit dat de maartcirculaire 2018, waarin de accessen 2018-2022 op een fors hoger niveau zijn gezet, voor de gemeente per saldo een voordeel betekent.

Dit alles wegend, waarbij de structurele saldi zwaar meetellen, beoordelen we de financiële positie van Gulpen-Wittem in 2018 als onvoldoende en in 2019-2021 als voldoende.

Vermogen

De begroting 2018 laat zien dat de reservepositie, i.c. de algemene reserve, van groot belang is voor de gemeente. De algemene reserve is nodig om het tekort van € 1,3 miljoen bij de begroting 2018 te dekken. In het tekort 2018 zit ook voor € 0,8 miljoen aan beleidsvoorstellen. Zonder algemene reserve zou Gulpen-Wittem veel minder of zelfs geen nieuw beleid kunnen voeren en zouden bij tekorten lastenverhogingen en bezuinigingen onvermijdelijk zijn. Naast de algemene reserve zijn er geleidelijk steeds minder bestemmingsreserves.

De algemene reserve is na aftrek van het tekort 2018 en het tekort door het besluit om betaald parkeren in 2018 af te schaffen eind 2018 ruim € 5 miljoen. Het nog door de raad te accorderen voorstel om € 3,4 miljoen uit de voorziening financiële activa NV VTC ten gunste van de algemene reserve te laten vrijvallen, brengt de stand van de algemene reserve eind 2018 op € 8,7 miljoen. Dit is ruim voldoende om de risico's te kunnen opvangen. In de paragraaf Weerstandvermogen en risicobeheersing kwantificeert de gemeente de risico's voor 2018 op € 2,3 miljoen. Daarnaast hanteert de gemeente een bedrag ter grootte van 10% GUN als ondergrens voor de algemene reserve, wat voor 2018 neerkomt op € 2,1 miljoen. Een algemene reserve die alleen risico's hoeft op te vangen, kan

dan rond € 2,5 miljoen bedragen. Maar als de algemene reserve ook beschikbaar moet zijn om alle incidentele tekorten en prioriteiten te dekken, dan is een omvang van minimaal € 4 à € 5 miljoen nodig. Afgezien van de bepaling dat de algemene reserve minimaal 10% GUN moet zijn, voert de gemeente geen beleid om de algemene reserve op een niveau te houden om de huidige onttrekkingen ook op langere termijn mogelijk te maken. Voeding van de algemene reserve vindt in de praktijk wel regelmatig plaats en met name bij bestemming van een positief rekeningresultaat, maar is nu afhankelijk van het aantal en de omvang van dit soort 'incidenten'.

De voorzieningen zijn de laatste jaren wel wat gedaald maar waren op ramingsbasis de komende vier jaar constant. Door het besluit om de voorziening financiële activa NV VTC op te heffen worden de voorzieningen ineens aanzienlijk kleiner en door het voorstel om die vrijval aan de algemene reserve en de bestemmingsreserves toe te voegen worden de reserves groter.

Wet- en regelgeving

We bekijken in deze paragraaf of de gemeente de wet- en regelgeving toepast die geldt voor de vaststelling en inzending van de begroting en jaarstukken (Gemeentewet) en de inrichting van de begroting (BBV). Ook gaan we na of de gemeente de op basis van de Gemeentewet verplichte verordeningen 212, 213 en 213a heeft en toepast. Tot slot kijken we naar de Rekenkamercommissie van Gulpen-Wittem.

De termijnbepalingen uit de Gemeentewet past Gulpen-Wittem goed toe.

De toepassing van het BBV beoordelen we als voldoende. We maken opmerkingen over de keuze van de gemeente om rente niet te verdelen en alle personeelslasten op het taakveld overhead te laten staan. Overigens is ambtelijk aangegeven dat de gemeente dit gaat veranderen. We gaan er daarom niet verder op in bij de aanbevelingen.

Gulpen-Wittem heeft één verordening op basis van de artikelen 212, 213 en 213a Gemeentewet. De verordening is per 1 januari 2017 van kracht geworden. De bepalingen daarin op basis van artikel 213a Gemeentewet over college-onderzoeken naar doelmatigheid en doeltreffendheid past Gulpen-Wittem al lang niet meer toe.

De gemeente heeft een Rekenkamercommissie samen met vijf andere gemeenten. De Rekenkamercommissie heeft sinds het vorige verdiepingsonderzoek drie onderzoeken voor Gulpen-Wittem uitgevoerd.

Stuurinformatie

Stuurinformatie op strategisch, tactisch en operationeel niveau met betrekking tot de financiën van de gemeente stelt de raad in staat in control te zijn en blijven.

We hebben in de paragrafen 3.1 en 3.2 en in de zeven paragrafen van hoofdstuk 4 ook steeds gekeken naar de stuurinformatie. Al die beoordelingen hebben we in deze paragraaf bij elkaar gebracht en met de gewichten die we aan de negen verschillende onderdelen hebben gegeven, leidt dat tot de conclusie dat de stuurinformatie op strategisch niveau gemiddeld voldoende is en op tactisch en operationeel niveau gemiddeld goed.

Waar we opmerkingen of aanbevelingen over de stuurinformatie hebben, hebben we die in de desbetreffende paragrafen van hoofdstuk 3 en 4 opgenomen.

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

De begroting 2018 sluit na de 3^e begrotingswijziging 2018 met een tekort van ruim € 1,3 miljoen, dat uiteindelijk met een onttrekking aan de algemene reserve gedekt zal worden. Het structurele saldo 2018 laat een kleiner tekort zien, maar is ook ruim € 0,3 miljoen negatief. Structureel zijn er in 2019-2021 kleine overschotten.

In 2018 wordt er veel aan nieuw beleid gedaan/besteed en hierbij resteert een tekort van € 0,8 miljoen dat een belangrijk deel van het tekort 2018 is. Ook in de voorgaande jaren is dit gebeurd. De algemene reserve is dan ook van groot belang voor Gulpen-Wittem: als buffer voor het opvangen van tegenvallers en risico's en van tekorten en als dekkingsmiddel voor incidenteel beleid. De stand van de algemene reserve loopt daardoor – in ieder geval op ramingsbasis – terug, maar is nog voldoende om de gekwantificeerde risico's op te kunnen vangen. Het voorstel van het college om bij de vaststelling van de jaarrekening 2017 een groot deel van de voorziening financiële activa NV VTC te laten vrijvallen ten gunste van de algemene reserve, laat de algemene reserve met € 3,4 miljoen toenemen. De algemene reserve is dan weer ruim voldoende.

We hebben bekeken of er ook andere risico's zijn, waar rekening mee moet worden gehouden. Het sociaal domein wordt tot nu toe budgettair neutraal uitgevoerd, maar om dat op lange termijn ook te kunnen blijven doen, is een lastenverlaging nodig. Bevolkingsdaling, ontgroening en vergrijzing tasten op termijn het (economisch) draagvlak van maatschappelijke voorzieningen aan. Het regeerakkoord zorgt voor een verdubbeling van het accres tot en met 2022. In het Interbestuurlijk Programma is echter afgesproken dat alle overheden een aantal grote opgaven gaan aanpakken. Wat dit gaat kosten is nog niet duidelijk. Toch gaan we ervan uit dat de maartcirculaire 2018, waarin de accessen 2018-2022 op een fors hoger niveau zijn gezet, voor de gemeente per saldo een voordeel betekent.

Dit alles wegend, waarbij de structurele saldi zwaar meetellen, beoordelen we de financiële positie van Gulpen-Wittem in 2018 als onvoldoende en in 2019-2021 als voldoende.

Op basis van onze analyse doen we de volgende aanbevelingen:

- geef prioriteit aan een structureel evenwicht in de begroting, zoals de Gemeentewet de raad opdraagt;
- het sociaal domein en de transformatie die daar plaatsvindt, blijven risico's opleveren en vereisen daarom een strakke sturing en monitoring;
- wees voorzichtig met de inzet van de extra accessen uit de maartcirculaire 2018 voor eigen 'wensen', totdat meer duidelijkheid is over de uitwerking van het Interbestuurlijk Programma en de gevolgen daarvan voor Gulpen-Wittem.

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. Hoofdzakelijk 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

Begroting 2018 en meerjarenraming 2019-2021 basis onderzoek

Het financieel verdiepingsonderzoek 2018 bij Gulpen-Wittem is gebaseerd op de begroting 2018 en de meerjarenraming 2019-2021. De raad heeft de begroting 2018 op 9 november 2017 vastgesteld. We gaan bij ons onderzoek uit van de toen vastgestelde begroting, inclusief de op die dag ook aangenomen begrotingswijzigingen 2018. Dat zijn de 1^e begrotingswijziging 2018 over de beleidsvoorstellen, de 2^e over de nieuwe beheerplannen kapitaalgoederen en de 3^e over het griffieplan. Als we hierna saldi e.d. noemen, zijn dat steeds de saldi na de 3^e begrotingswijziging 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 9 november 2017 vastgestelde begroting met de 1^e tot en met de 3^e begrotingswijziging 2018 zijn uitgegaan.

Het financiële beeld van de begroting 2018 en de meerjarenraming 2019-2021

De saldi

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	-1.341	-341	126	153
Structureel en reëel evenwicht voor het begrotingsjaar	-337	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Structureel en reëel evenwicht voor de meerjarenraming	n.v.t.	89	59	76

In de eerste regel van bovenstaande 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 artikel 17 van het BBV wordt dit saldo het geraamde resultaat genoemd. Vooral in 2018 is

sprake van een aanzienlijk tekort, maar ook in 2019 wordt nog een flink tekort geraamd. In 2020 en 2021 zijn er overschotten.

De Gemeentewet schrijft sinds 1 juli 2013 in art. 189, lid 2, 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.

Artikel 203, lid 1, bepaalt dat Gedeputeerde Staten toetsen of de begroting in structureel en 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 begroting én in de meerjarenraming dan moeten Gedeputeerde Staten 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. In de begroting en meerjarenraming van Gulpen-Wittem is het structureel en reëel saldo nu ook heel duidelijk te vinden. In tabel 3.1.1 hebben we in regel 2 het structureel en reëel saldo van het begrotingsjaar gezet en in regel 3 het structureel en reëel saldo van de drie jaren van de meerjarenraming.

Uit de tabel blijkt, dat de saldi van jaar op jaar sterk veranderen. Het formele saldo dat de gemeente presenteert (zie bladzijde 10, begroting 2018) en dat wij in regel 1 van tabel 3.1.1 hebben opgenomen, laat een verschil tussen het saldo in 2018 en het saldo in 2021 van bijna € 1,5 miljoen zien. Maar ook voor hetzelfde jaar kan het saldo sterk verschillen, afhankelijk van de definitie die gebruikt wordt. Zo is het verschil tussen het formele saldo en het structureel en reëel saldo in 2018 meer dan € 1 miljoen.

Regel 2 en 3 laten het structureel en reëel saldo zien, zoals wij dat hebben bepaald. Om dit saldo te bepalen zijn uit het saldo van regel 1 de incidentele lasten en baten weggelaten en zijn zo nodig ramingen bijgesteld. Het weglaten van incidentele lasten verbetert het saldo en het weglaten van incidentele baten verslechtert het saldo. We hebben daarvoor gebruik gemaakt van het overzicht incidentele baten en lasten op blz 253-255 van de begroting 2018 van Gulpen-Wittem. Na beoordeling hebben we alle daar vermelde incidentele lasten en baten overgenomen. Vervolgens hebben we bekeken of in de 1^e tot en met de 3^e begrotingswijziging 2018 ook incidentele lasten en baten zitten. In de 1^e begrotingswijziging zitten in 2018 voor € 335.000 aan incidentele lasten en in 2019 voor € 170.000. Die hebben we opgeteld bij de bedragen die op blz 253 en 254 van de begroting 2018 als incidentele lasten 2018 en 2019 zijn opgevoerd.

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. Daarbij hebben we alleen de raming van de algemene uitkering uit het gemeentefonds geactualiseerd. De gemeente is bij die raming in de begroting 2018 uitgegaan van de meicirculaire 2017. Als toezichthouder gaan we daarmee voor het opstellen van de begroting akkoord. Intussen is echter de septembercirculaire 2017 verschenen en kijken we bij ons verdiepingsonderzoek wat die circulaire voor de algemene uitkering betekent. De gemeente heeft dat berekend en op 3 oktober 2017 aan de raad via een raadsinformatiebrief meegedeeld. Er ontstaat door de septembercirculaire 2017 in 2018 een klein voordeel en in 2019-2021 oplopende nadelen. Die bijstellingen hebben we overgenomen bij het bepalen van het structureel en reëel saldo.

In tabel 3.1.2 is te zien hoe we van het formele saldo (regel 1) tot het structurele en reële saldo (regel 2 en 3) zijn gekomen.

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	-1.341	-341	126	153
Weglaten incidentele lasten	+1.578	+685	0	+20
Weglaten incidentele baten	-577	-225	0	0
Gevolgen septembercirculaire 2017	+3	-31	-67	-97
Structureel en reëel saldo	-337	+89	+59	+76

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 Gulpen-Wittem 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.

Het formele saldo is echter niet zonder betekenis.

Zoals ook de besluitvorming van de raad op 9 november 2017 over de begroting 2018 expliciet aangeeft, moeten de tekorten die er in 2018 en 2019 zijn, worden gedekt. Volgens het besluit van de raad wordt het tekort gedekt door onttrekkingen aan de algemene reserve. Bij elkaar bijna € 1,7 miljoen. De belangrijkste buffer voor het opvangen van tegenvallers komt daarmee eind 2019 uit op € 5,1 miljoen.

Op basis van de gevonden structurele en reële saldi 2018-2021 zijn er verschillende beelden van de financiële positie van Gulpen-Wittem. In het begin is er een fors tekort en daarna zijn er kleine overschotten.

We kijken nu wat 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.

Het 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 van Gulpen-Wittem maakt duidelijk dat de gemeente nog met die dubbele opgave aan de slag is. De gemeente zet in op preventie, samenwerking, burgerparticipatie en zelfsturing.

Financieel gaat de gemeente uit van een budgettair neutrale uitvoering van de gedecentraliseerde taken. Dat wil zeggen dat overschotten naar de egaliseringsreserve Sociaal Domein gaan en tekorten aan die reserve worden onttrokken. Volgens de begroting 2018 was de stand van de reserve op 1 januari 2018 bijna € 1,9 miljoen. Voor 2018 is een onttrekking geraamd en ook voor de jaren 2019-2021 zijn onttrekkingen geraamd die ook oplopen. Voorzien is dat de reserve eind 2021 een kleine € 0,3 miljoen bedraagt. De (hogere) onttrekkingen houden ook verband met het geleidelijk ten laste van de reserve brengen van meer uitvoeringskosten die in Gulpen-Wittem relatief hoog zijn en tot 2018 ten laste van het begrotingssaldo zijn gebracht.

Gelet op de stand van de reserve eind 2021 en de oplopende onttrekkingen aan de reserve tot en met 2021 zal Gulpen-Wittem 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.

Bij de budgettaire neutrale uitvoering wordt wel rekening gehouden met inzet van algemene middelen als dat ook al vóór 2015, de start van de decentralisaties, gebeurde, zoals voor tekorten bij de WOZL. We zien dat de grote decentralisaties Gulpen-Wittem tot nu toe geen grote financiële problemen hebben bezorgd. En ook tot en met 2021 lijkt die lijn doorgezet te worden.

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

Er zijn dus enkele risico's. Te denken valt aan 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 e.d. In dat verband verwijzen we naar de verklaringen van de accountant bij de jaarrekeningen 2015 en 2016, waar de accountant een verklaring met beperking heeft gegeven in verband met onzekerheden die er rond de uitvoering van het sociaal domein waren.

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

Een strakke monitoring en een goede inrichting van de eigen administratieve organisatie zijn dan ook van groot belang, maar daarmee zijn niet alle risico's in de hand te houden.

Ontwikkeling eigen vermogen

In de volgende paragraaf, 3.2, gaan we in op het eigen vermogen van de gemeente. Die paragraaf laat zien dat Gulpen-Wittem nog een ruime algemene reserve heeft, maar dat de omvang flink gedaald is en volgens de ramingen in de meerjarenbegroting 2018-2021 de komende jaren verder gaat dalen. Andere reserves worden ook kleiner en bedragen eind 2021 nog maar € 1 miljoen. In tegenstelling tot de algemene reserve zijn die reserves ook al min of meer bestemd. Als buffer voor het opvangen van risico's en tegenvallers is in feite alleen de algemene reserve beschikbaar.

Volgens de begroting 2018 blijft de stand van de algemene reserve in de periode 2018-2021 op € 6,8 miljoen staan. Die standen moeten echter worden bijgesteld, want de onttrekkingen aan de algemene reserve om de tekorten 2018 en 2019 te dekken, zijn daarin nog niet verwerkt. De algemene reserve is daardoor vanaf 2020 € 1,7 miljoen lager met een stand van € 5,1 miljoen. In de begroting 2018 is ook te lezen dat de overschotten in 2020 en 2021 van in totaal € 0,3 miljoen aan de algemene reserve zullen worden toegevoegd, zodat de verwerking van de saldi 2018-2021 eind 2021 de stand van de algemene reserve op € 5,4 miljoen laat uitkomen. Door het besluit om betaald parkeren vanaf 1 mei 2018 te beëindigen zal de algemene reserve over 2018 voor ruim € 0,2 miljoen worden aangesproken. De financiële nadelen in latere jaren zullen bij de voorbereiding van de begroting 2019 en meerjarenraming 2020-2022 worden meegenomen.

Op 7 februari 2018 heeft het college de raad een raadsinformatiebrief gestuurd over de voorziening financiële activa NV VTC. Door een verhoging van de gemeentelijke structurele bijdrage aan de NV VTC kan, met gebruikmaking van de oorspronkelijke berekeningswijze, een belangrijk deel van de voorziening financiële activa NV VTC vrijvallen ten gunste van de algemene reserve. Het betreft een bedrag van € 3.424.020. (Het resterende deel van de voorziening, € 863.568, wordt omgezet in een bestemmingsreserve voor afdekking van het nog bestaande financieel risico van de gemeente in verband met de uitstaande lening van de gemeente aan de NV VTC.) Dit wordt in de jaarrekening 2017 en de besluitvorming over de jaarstukken 2017 door de raad verwerkt.

Op basis van besluitvorming door de raad tot nu toe komt de stand van de algemene reserve eind 2018 uit op € 5,3 miljoen en eind 2021 op € 5,2 miljoen.

Als we ook het voorstel van het college over de voorziening financiële activa NV VTC meenemen, komt de stand van de algemene reserve eind 2018 op € 8,7 miljoen uit. Weer ruim voldoende om de gekwantificeerde risico's te kunnen opvangen.

De algemene reserve is in het algemeen nodig om alle tegenvallers op te vangen, om beleidswensen te realiseren, zoals de afschaffing van het betaald parkeren en van de nieuwe coalitie na de raadsverkiezingen van maart 2018.

Het eigen vermogen heeft daarom naar ons inzicht, rekening houdend met het voorstel over de voorziening financiële activa NV VTC, weer een positieve invloed op het financiële beeld van Gulpen-Wittem. De buffer is ruim genoeg om risico's op te vangen.

Demografische ontwikkelingen

Gulpen-Wittem heeft al enige tijd te maken met vergrijzing en ontgroening en een dalend aantal inwoners. Overigens is het aantal inwoners de laatste jaren min of meer constant gebleven.

De demografische wijzigingen stellen de gemeente voor uitdagingen, bijvoorbeeld bij de bepaling welke en hoeveel accommodaties de gemeente moet hebben. Het grote aantal kernen in de gemeente maakt deze ontwikkeling extra voelbaar. Er zijn van oudsher veel accommodaties met een relatief klein (economisch) draagvlak.

De demografische ontwikkelingen zetten de gemeente ook financieel onder druk door dalende inkomsten, terwijl de uitgaven veel minder en langzamer dalen. Er kunnen zelfs extra lasten ontstaan als er bijvoorbeeld een accommodatie gesloopt moet worden, de resterende boekwaarde ervan in één keer moet worden afgeschreven, het daarna braak liggende terrein tot openbaar groen moet worden omgevormd en dat stukje openbaar groen structureel moet worden onderhouden.

Demografie komt in de begroting 2018 niet meer aan de orde, terwijl de gemeente er in het verleden een aparte paragraaf over maakte. In die periode kreeg de gemeente via een krimpmaatstaf extra geld via de algemene uitkering voor de bevolkingsdaling. In 2016 is de krimpmaatstaf verdwenen. Daarvoor in de plaats is er nu in het gemeentefonds een decentralisatie-uitkering bevolkingsdaling die aan 9 centrumgemeenten een uitkering verstrekt. Maastricht is één van die centrumgemeenten en ontvangt per jaar € 844.762. Met dit bedrag moeten in de regio projecten worden uitgevoerd die de demografische ontwikkelingen opvangen. Wat er voor Gulpen-Wittem met deze decentralisatie-uitkering gebeurt, is in de begroting niet te zien.

We komen dan ook niet verder dan de algemene conclusie dat de demografische ontwikkelingen een negatieve invloed op de financiële positie van Gulpen-Wittem hebben.

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	☺	☹
Weerstandsvormogen en risicobeheersing	☹	☹
Onderhoud kapitaalgoederen	☺	☺
Financiering	☺	☺
Bedrijfsvoering	☹	☹
Verbonden partijen	☺	☺
Grondbeleid	☺	☺

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

Uit de tabel blijkt dat ons oordeel met betrekking tot de betekenis van het onderwerp uit de paragraaf voor de begroting 5 keer positief is en 2 keer neutraal en voor de meerjarenraming is ons oordeel 4 keer positief en 3 keer neutraal.

De neutrale gezichtjes bij de begroting hebben te maken met specifieke risico's, ook in het begrotingsjaar. Het wat lagere oordeel bij de meerjarenramingen heeft te maken met het gebrek aan informatie in enkele paragrafen over de ontwikkelingen na het begrotingsjaar.

Onze conclusie is dat in het algemeen de onderwerpen uit de paragrafen geen bijzondere risico's voor de begroting en meerjarenraming van Gulpen-Wittem opleveren.

De afgelopen jaren 2015-2017

In deze paragraaf hebben we tot nu toe naar de begroting en meerjarenraming gekeken. Daarbij gaat het over ramingen, verwachtingen e.d.

In dit onderdeel kijken we terug naar de jaren 2015-2017 om te zien hoe in die jaren het beeld van de financiële situatie zich heeft ontwikkeld van de eerste ramingen in de kadernota tot de realisatie in de jaarrekening.

2015

De **kadernota 2015** gaf aan dat de nieuwe taken op het gebied van het sociaal domein nog veel onzekerheden opleverden. Daarbij waren er een nieuwe raad en een nieuw college. In de kadernota 2015 werd eerst gekeken naar de tekorten op basis van het bestaand beleid. Voor alle vier de jaren in de periode 2015-2018 leverde het bestaand beleid tekorten op tussen € 300.000 en € 800.000. Een forse structurele bezuiniging was mogelijk door rekening te houden met eerder opgetreden onderuitputting. Over beleidsvoorstellen en de dekking daarvan werden in de kadernota 2015 nog geen besluiten genomen.

De **begroting 2015** liet zien dat alle vier jaren 2015-2018 sluitend waren. Ook bevatte de begroting 2015 voor meer dan een miljoen euro aan nieuw beleid. Dekking werd onder andere gevonden in het ramen van ruim € 0,8 miljoen aan onderuitputting op basis van eerdere ervaring, een verhoging van de ozb en inzet van de algemene reserve. Kijkend naar de structurele saldi was er alle jaren sprake van een overschot.

De **Voorjaarsnota 2015** werd begin 2015 opgenomen en toonde dat er nu alle vier jaren een tekort was. Dat was vooral veroorzaakt door een nieuwe cao. Er werden ook enkele grote wijzigingen in de uitvoering

van taken verwerkt, zoals bij het groenonderhoud en de belastingen, die echter min of meer budgettair neutraal waren. Het tekort na de Voorjaarsnota 2015 werd niet van een dekking voorzien.

De **Najaarsnota 2015** gaf de stand per 1 juli 2015 weer. Er werden alleen mutaties voor 2015 meegenomen die per saldo een toename van het tekort met € 0,2 miljoen opleverden. Voor 2015 werd na de Najaarsnota 2015 een tekort van € 0,4 miljoen geraamd. Er werd geen dekking voor vastgesteld.

De **jaarrekening 2015** viel allereerst op door het feit dat deze pas op 29 september 2016 door de raad werd vastgesteld, ruim na de wettelijke termijn van 15 juli 2016. De vertraging bij het opstellen van de accountantsverklaring was hier de oorzaak van. En de accountant kon niet eerder een verklaring afgeven, omdat essentiële informatie over de nieuwe taken in het sociaal domein te laat en onvolledig beschikbaar kwam. De onvolledigheid van de informatie leidde er ook toe dat de accountant een oordeel met beperking gaf met betrekking tot de getrouwheid en de rechtmatigheid. Er is ook een erratum gemaakt, waardoor de lasten voor het onderdeel Jeugd met € 350.000 naar boven werden bijgesteld. Na het erratum was het saldo + € 124.000. Het saldo is aan de algemene reserve toegevoegd. De taken van het sociaal domein lieten een overschot van € 323.000 zien dat naar de egaliseringsreserve Sociaal Domein is gegaan. De bezuiniging op basis van het ramen van onderuitputting werd vrijwel volledig gerealiseerd. Het structurele saldo 2015 was + € 1,3 miljoen.

2016

De **kadernota 2016** liet zien dat de jaren 2016-2018 sluitend waren, terwijl 2019 een klein tekort vertoonde. In de kadernota 2016 waren de beleidsvoorstellen al uitgewerkt. De dekking daarvoor werd bijna geheel gevonden in de algemene reserve (€ 1,4 miljoen), in andere reserves en in de riool- of afvalstoffenheffing. Het speerpunt bij de beleidsvoorstellen was de realisering in 2016 van de unilocatie Sophianum. Het sociaal domein bleef budgettair neutraal in de ramingen meelopen.

De **begroting 2016** had als uitkomst dat 2016 en 2017 kleine tekorten en er voor 2018 en 2019 groeiende overschotten waren. Het structurele saldo was voor alle vier jaren ruim in de plus. Aan de beleidsvoorstellen uit de kadernota 2016 waren nog enkele toegevoegd. De meicirculaire 2015 had de cijfers 2016 verbeterd. Er waren geen bezuinigingen of extra lastenverhogingen nodig om voor de noodzakelijke dekking te zorgen.

Vanaf 2016 werkt Gulpen-Wittem met één tussenrapportage, de zomernota. Na de **Zomernota 2016** waren de saldi 2016-2019 verbeterd, zowel de totale saldi als de structurele saldi. De Zomernota 2016 bestemde de saldi niet.

De **jaarrekening 2016** was tijdig vastgesteld. Maar ook over 2016 had de accountant een verklaring met beperking voor getrouwheid en rechtmatigheid. Ook over 2016 was de onzekerheid over de uitvoering van taken van het sociaal domein hier de oorzaak van. En ook over 2016 was er een erratum. Daarna was het resultaat 2016 ruim + € 0,4 miljoen. Dit resultaat ging voor 50% naar de algemene reserve en voor 50% naar een bestemmingsreserve. Bij het taakgebied sociaal domein was er een overschot 2016 van € 1,5 miljoen dat aan de egaliseringsreserve werd toegevoegd.

In 2016 was volgens plan € 2,9 miljoen aan de unilocatie Sophianum besteed.

Het structurele saldo 2016 was met + € 2,3 miljoen aanzienlijk hoger dan het formele saldo.

2017

De **kadernota 2017** liet een redelijk positief beeld zien. Bij de kadernota 2017 is de gemeente begonnen met het duidelijk presenteren van het incidentele saldo en het structurele saldo en de som van beide saldi.

Vóór de beleidsvoorstellen was er sprake van meerjarige, maar afnemende incidentele tekorten. Structureel waren er alle jaren overschotten die in de tijd toenamen. De totale saldi waren alle jaren positief en toenemend.

Er waren veel beleidsvoorstellen. De incidentele beleidsvoorstellen werden bijna geheel met onttrekkingen aan de algemene reserve (€ 1,2 miljoen) en bestemmingsreserves (€ 164.000) gedekt. De structurele beleidsvoorstellen, oplopend tot € 0,5 miljoen in 2020, kwamen ten laste van het saldo.

De kadernota 2017 bevatte geen andere dekkingsvoorstellen.

De beleidsvoorstellen hadden de incidentele saldi nauwelijks gewijzigd. De structurele saldi waren gedaald, maar bleven positief. De totale saldi waren eerst negatief, maar eindigden ruim positief.

Bij de **begroting 2017** waren alle vier jaren in evenwicht gebracht door onttrekkingen aan de algemene reserve (2017-2019) of door toevoegingen aan de algemene reserve (2020).

De structurele saldi waren alle vier jaren positief en stijgend.

Naast de beleidsvoorstellen uit de kadernota 2017 waren er aanvullende beleidsvoorstellen in de begroting 2017 opgenomen. Dit waren vooral incidentele voorstellen met dekking uit de algemene reserve (€ 250.000) en bestemmingsreserves (€ 240.000). Daardoor kwamen de beleidsvoorstellen voor 2017 uit op een bedrag van ruim € 2,0 miljoen, voor 2018 op ruim € 0,5 miljoen en voor 2019 en 2020 jaarlijks een kleine € 0,4 miljoen. Vooral in 2017 werd daarvoor een fors bedrag (€ 1,7 miljoen) aan de reserves onttrokken. Inclusief de dekking van de tekorten 2017-2019 werd in de periode 2017-2019 € 2,7 miljoen aan de reserves onttrokken, waarvan € 2,3 miljoen aan de algemene reserve.

De stand bij de **Zomernota 2017** was dat er na de 5^e begrotingswijziging 2017 voor de jaren 2017-2019 tekorten werden verwacht en voor 2020 een overschot. De Zomernota 2017 liet voor 2017 en 2018 incidentele nadelen zien. Structureel waren er bij de Zomernota 2017 voor alle jaren voordelen die opliepen. De voordelen deden zich vooral bij de algemene uitkering en de gemeenschappelijke regelingen voor. Het totaalsaldo was voor 2017 - € 210.000 en voor de volgende jaren positief tot + € 947.000 in 2020.

De **concept-jaarrekening 2017** laat met name door het vrijvallen van de voorziening financiële activa NV VTC een bijzonder groot positief saldo zien van € 4,3 miljoen. Het saldo is dus bijna hetzelfde bedrag als de vrijval van de voorziening, maar er zijn natuurlijk nog tal van andere verschillen ten opzichte van de ramingen. Zoals al beschreven zal bij de vaststelling van de jaarstukken 2017 uit die vrijval € 3,4 miljoen worden toegevoegd aan de algemene reserve en € 0,9 miljoen aan een nieuwe bestemmingsreserve voor het opvangen van de resterende risico's voor de gemeente van de lening aan de NV VTC.

Bij het opstellen van dit rapport was het volledige voorstel van het college aan de raad met betrekking tot de vaststelling van de jaarstukken 2017 nog niet bekend.

Het structurele saldo 2017, dat in de concept-jaarrekening 2017 niet wordt vermeld, komt uit op een tekort van € 0,1 miljoen.

Begrotingsevenwicht

Kijkend naar de afgelopen jaren en 2018 vallen een paar dingen op:

- de ramingen van de saldi gedurende één planning- en controlcyclus wisselen sterk;
- dat geldt ook voor de ramingen van opeenvolgende planning- en controlcycli;
- de structurele saldi zijn bijna altijd positief. De jaarrekening 2017 en de begroting 2018 zijn de uitzondering hierop;
- de incidentele saldi zijn vaak negatief;
- en ook de totaalsaldi zijn vaak negatief;

- en daardoor moet er een beroep worden gedaan op de algemene reserve, want uiteindelijk moeten wel alle lasten worden gedekt;
- de jaarrekeningen sluiten steeds met een positief saldo;
- elk jaar zijn er veel beleidsvoorstellen;
- voor de incidentele beleidsvoorstellen wordt dekking vooral bij de algemene reserve gevonden;
- er wordt daardoor in totaal, zeker op ramingsbasis, veel gebruik gemaakt van de algemene reserve en de stand daalt dan ook.

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 accressen 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 Gulpen-Wittem. Duidelijk is wel dat de aanzienlijke extra accressen 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 Gulpen-Wittem. Zoals gezegd is het nu niet mogelijk dit te kwantificeren.

Conclusies met betrekking tot het financiële beeld 2018-2021 van Gulpen-Wittem

In deze paragraaf hebben we het financiële beeld van de gemeente bij de begroting 2018 en meerjarenraming 2019-2021 belicht aan de hand van:

- de saldi;
- het sociaal domein;
- de ontwikkeling eigen vermogen;
- de demografische ontwikkelingen;
- de financiële effecten van de onderwerpen die in de BBV-paragrafen aan de orde komen;
- de afgelopen jaren 2015-2017;
- het begrotingsevenwicht en
- het regeerakkoord, de extra accressen daardoor, het Interbestuurlijk Programma en de maartcirculaire 2018.

Op basis van deze verschillende beelden van de financiële positie van Gulpen-Wittem is er geen ondubbelzinnige conclusie te trekken. Sommige lichten staan op rood, andere op oranje en weer andere op groen.

Wel valt te concluderen dat er de eerste jaren, 2018 en 2019, meer en grotere risico's zijn. Er zijn tekorten in de begroting, het is nog onduidelijk of de transformatie bij het sociaal domein de decentralisaties voor wat betreft de financiën uiteindelijk structureel in evenwicht gaan brengen.

De demografische ontwikkelingen zijn een risico op de korte én de lange termijn.

Het eigen vermogen neemt in 2018 toe, en is nu weer ruim voldoende. Wel is de vraag of onttrekkingen aan de algemene reserve met een omvang, zoals die de laatste jaren is opgetreden, op de lange termijn mogelijk blijven. De in de paragrafen bekeken onderwerpen hebben een neutraal tot positief effect op de financiële situatie van Gulpen-Wittem. Het regeerakkoord zorgt voor extra middelen uit het gemeentefonds, waarvan echter een nog onbekend deel aan gemeentelijke bijdragen voor opgaven uit het Interbestuurlijk Programma moet worden besteed. Voorlopig gaan we er vanuit dat de maartcirculaire 2018, waarin dat financieel is vertaald, financieel voor Gulpen-Wittem een positief effect heeft.

Onze conclusie op basis van het voorgaande is dat de financiële positie van Gulpen-Witterm in 2018 onvoldoende is en in 2019-2021 voldoende.

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 Gulpen-Witterm niet aan deze voorwaarde voldoet in begrotingsjaar 2018.

Structureel en reëel evenwicht voor het begrotingsjaar
Beoordeling: onvoldoende

Structureel en reëel evenwicht voor de meerjarenraming

Met dit structureel en reëel evenwicht bedoelen wij de situatie waarin alle jaren van de meerjarenraming structureel en reëel in evenwicht zijn.

Uit onze analyses blijkt, dat deze situatie in Gulpen-Witterm wel geldt.

Structureel en reëel evenwicht voor de meerjarenraming
Beoordeling: voldoende

Stuurinformatie

We bekijken of de raad goede stuurinformatie heeft bij de begroting.

Voor de strategische stuurinformatie gaat het dan om de beschikbaarheid van een duidelijk en actueel kader met de visie van de raad, de relatie daarmee in de begroting, het inzicht geven in de begroting in ontwikkelingen en de toetsbaarheid van de programma's in de begroting. In het algemeen vinden we dat de strategische stuurinformatie op een goed niveau zit.

Voor de tactische stuurinformatie kijken we naar de toepassing van de regels voor de p&c-producten en – processen in het BBV en de financiële verordening. We vinden de tactische stuurinformatie van goed niveau.

Bij de operationele stuurinformatie kijken we of de begroting een volledig, actueel en begrijpelijk beeld schetst. We vinden de operationele stuurinformatie in het algemeen van goed niveau.

3.2. Analyse vermogen

Onderzoek	Begroting	Meerjaren-raming	Strategisch	Tactisch	Operationeel	Algemeen oordeel	Ontwikkeling
Vermogen	☺	☺	Voldoende	Voldoende	Voldoende	☺	➔

Conclusie

De begroting 2018 laat zien dat de reservepositie, i.c. de algemene reserve, van groot belang is voor de gemeente. De algemene reserve is nodig om het tekort van € 1,3 miljoen bij de begroting 2018 te dekken. In het tekort 2018 zit ook voor € 0,8 miljoen aan beleidsvoorstellen. Zonder algemene reserve zou Gulpen-Wittem veel minder of zelfs geen nieuw beleid kunnen voeren en zouden bij tekorten lastenverhogingen en bezuinigingen onvermijdelijk zijn. Naast de algemene reserve zijn er geleidelijk steeds minder bestemmingsreserves.

De algemene reserve is na aftrek van het tekort 2018 en het tekort door het besluit om betaald parkeren in 2018 af te schaffen eind 2018 ruim € 5 miljoen. Het nog door de raad te accorderen voorstel om € 3,4 miljoen uit de voorziening financiële activa NV VTC ten gunste van de algemene reserve te laten vrijvallen, brengt de stand van de algemene reserve eind 2018 op € 8,7 miljoen. Dit is ruim voldoende om de risico's te kunnen opvangen. In de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing kwantificeert de gemeente de risico's voor 2018 op € 2,3 miljoen. Daarnaast hanteert de gemeente een bedrag ter grootte van 10% GUN als ondergrens voor de algemene reserve, wat voor 2018 neerkomt op € 2,1 miljoen. Een algemene reserve die alleen risico's hoeft op te vangen, kan dan rond € 2,5 miljoen bedragen. Maar als de algemene reserve ook beschikbaar moet zijn om alle incidentele tekorten en prioriteiten te dekken, dan is een omvang van minimaal € 4 à € 5 miljoen nodig. Afgezien van de bepaling dat de algemene reserve minimaal 10% GUN moet zijn, voert de gemeente geen beleid om de algemene reserve op een niveau te houden om de huidige onttrekkingen ook op langere termijn mogelijk te maken. Voeding van de algemene reserve vindt in de praktijk wel regelmatig plaats en met name bij bestemming van een positief rekeningresultaat, maar is nu afhankelijk van het aantal en de omvang van dit soort 'incidenten'.

De voorzieningen zijn de laatste jaren wel wat gedaald maar waren op ramingsbasis de komende vier jaar constant. Door het besluit om de voorziening financiële activa NV VTC op te heffen worden de voorzieningen ineens aanzienlijk kleiner en door het voorstel om die vrijval aan de algemene reserve en de bestemmingsreserves toe te voegen worden de reserves groter.

Op basis van onze analyse doen we de volgende aanbeveling:

- op het moment dat de algemene reserve onder de € 5 miljoen komt, neem dan in de exploitatie/begroting een structurele toevoeging ten gunste van de algemene reserve op om de algemene reserve op minimaal € 4 à € 5 miljoen te houden, zodat de algemene reserve niet alleen buffer voor het opvangen van tegenvallers kan zijn, maar ook voor het dekken van tekorten en de lasten van prioriteiten beschikbaar blijft.

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 Gulpen-Wittem om met haar reserves en voorzieningen? Beschikt zij over voldoende weerstandscapaciteit om eventuele tegenvallers op te vangen?

Onderzoek en bevindingen

Het eigen vermogen, in de vorm van reserves, en ook de voorzieningen, die tot het vreemd vermogen worden gerekend, zijn voor Gulpen-Wittem om verschillende redenen van belang. In deze paragraaf kijken we naar de omvang van de reserves en voorzieningen en de ontwikkeling daarvan in de afgelopen jaren en volgens de begroting 2018 en de meerjarenraming 2019-2021.

We kijken nu eerst naar een aantal functies van reserves en voorzieningen.

De functies zijn:

- de bufferfunctie. Vooral een reserve zonder bestemming kan gebruikt worden om tegenvallers op te vangen zonder dat daarvoor gelijk een bezuiniging hoeft te worden aangebracht. De bufferfunctie is van belang voor het weerstandsvermogen van de gemeente. Daarbij kijken we welke weerstandscapaciteit beschikbaar is om risico's op te vangen. De algemene reserve is de meest beschikbare weerstandscapaciteit, omdat aan het geld in de algemene reserve nog geen enkele bestemming is gegeven. Maar ook bestemmingsreserves kunnen tot de beschikbare weerstandscapaciteit worden gerekend, omdat de raad de bevoegdheid heeft om de bestemming te wijzigen. Voor een aantal bestemmingsreserves zal dat zeer problematisch zijn, zoals een reserve dekking kapitaallasten. Als zo'n bestemmingsreserve ineens verdwijnt, valt er een gat in de begroting, omdat bepaalde bestaande en doorlopende kapitaallasten hun dekking verliezen;
- de bestedingsfunctie. Door vooraf te sparen voor een bepaalde, grote uitgaaf is zo'n incidentele uitgaaf mogelijk zonder dat de begroting daardoor uit het evenwicht raakt;
- de financierings- en inkomensfunctie. De gelden in de reserves en voorzieningen staan niet op de bank als 'spaarpotjes', maar worden primair bij de gemeente gebruikt om de investeringen te financieren: de financieringsfunctie. Het voordeel hiervan is dat de gemeente bij de financiering van haar investeringen geen gevolgen ondervindt van schommelingen in de rentestand op de (geld- en) kapitaalmarkt. De begroting is hierdoor niet/minder gevoelig voor renteschommelingen. De inkomensfunctie was, toen de gemeente nog met 'bespaarde rente' werkte, direct zichtbaar. Maar ook zonder bespaarde rente zorgen reserves en voorzieningen voor inkomen door het vermijden van rentelasten;
- de verplichtingenfunctie. Deze functie geldt voor voorzieningen. De gemeente moet een voorziening vormen, omdat ze een verplichting is aangegaan, waarvoor ze een toereikend bedrag opzij moet zetten;
- de egalisatiefunctie. Met een reserve en voorziening kunnen schommelingen van jaar op jaar van lasten en baten, in de exploitatie worden gladgestreken. Tarieven of het resultaat worden zo geëgaliseerd.

We geven nu een beschrijving van de landelijke en eigen regelgeving voor reserves en voorzieningen en de wijze, waarop de gemeente deze regels toepast.

Landelijke regels

De landelijke kaderstelling voor reserves en voorzieningen is beperkt van omvang. In het BBV is bepaald wanneer sprake is van een reserve en wanneer van een voorziening. Verder is geregeld welk soort reserves en welk soort voorzieningen mogelijk zijn. Over de omvang is echter voor reserves niets geregeld. Voorzieningen moeten de omvang hebben die overeenkomt met de verplichting, waarvoor de voorziening is gevormd. Aan voorzieningen mag dan ook geen rente worden toegevoegd, tenzij het een voorziening tegen contante waarde is.

In het BBV is in de artikelen 20 en 22 geregeld dat in de begroting een (meer)jarig overzicht moet zijn opgenomen met de stand en het gespecificeerde verloop van de reserves en voorzieningen.

Zowel voor reserves als voorzieningen geldt dat deze (in principe) niet negatief kunnen zijn. Als een reserve of voorziening toch negatief wordt, dan moet de gemeente ervoor zorgen dat hier zo snel mogelijk een eind aan komt. Als dat langer gaat duren, te denken valt aan langer dan één jaar, dan zullen wij met de gemeente overleg voeren om tot afspraken te komen over de soort en de duur van de noodzakelijke maatregelen. Volgens ons gemeenschappelijk financieel toezichtkader 'Kwestie van evenwicht' zal een negatieve algemene reserve, waarbij het meer dan vier jaar gaat duren om deze weer positief te krijgen, altijd tot preventief toezicht leiden.

Ook in het toezichtkader 'Kwestie van evenwicht' is niets bepaald over de omvang van reserves. In het toezichtkader gaan we er wel vanuit dat de raad beleid rond het weerstandsvermogen heeft bepaald en dat de gemeente een werkend systeem van risicomanagement heeft. Daarmee bepaalt elke gemeente voor haar eigen situatie hoe groot de beschikbare weerstandscapaciteit moet zijn. De (incidentele) beschikbare weerstandscapaciteit bestaat meestal geheel of grotendeels uit de algemene reserve. Indirect zegt het toezichtkader dus wel iets over de omvang van de algemene reserve, maar dat is geheel afhankelijk van het risicoprofiel van de gemeente.

Maar als een gemeente geen beleid rond weerstandsvermogen heeft vastgesteld, grijpen we terug op de oude norm voor de omvang van de algemene reserve. Zonder te kijken naar het risicoprofiel van de gemeente gaan we er dan vanuit dat de algemene reserve ten minste 10% van het Genormeerd UitgavenNiveau (GUN) bedraagt. Voor 2018 komt 10% GUN voor Gulpen-Wittem neer op € 2,1 miljoen. Het GUN is een groter bedrag geworden doordat sinds 2015 ook de integratie-uitkering Sociaal domein daarin wordt meegeteld.

In paragraaf 4.2 kijken we naar het weerstandsvermogen van Gulpen-Wittem. Daar constateren we dat de gemeente beleid rondom weerstandsvermogen heeft vastgesteld. Voor deze paragraaf betekent het dat we voor Gulpen-Wittem de 10%-norm voor de omvang van de algemene reserve niet hanteren.

Tot zover de landelijke kaders. Nu kijken we welke kaders Gulpen-Wittem zelf heeft gesteld met betrekking tot het vermogen.

Eigen regels

In de Financiële verordening staat dat het college de raad ten minste één keer in de vier jaar een nota reserves en voorzieningen ter vaststelling aanbiedt.

De nota reserves en voorzieningen is op 22 september 2005 door de raad vastgesteld. In 2008 heeft de raad een eerste actualisatie van de nota vastgesteld en op 8 november 2012 de tweede.

Hoewel een nota reserves en voorzieningen uiterlijk in 2016 aan de raad had moeten worden aangeboden, is dat begin 2018 gebeurd. De raad zal de nieuwe nota in juni 2018 behandelen en vaststellen.

Bij de vaststelling van de begroting 2018 gold nog de tweede actualisatie uit 2012 van de nota reserves en voorzieningen. We gaan hier daarom in op de tweede actualisatie uit 2012.

Volgens de tweede actualisatie moet per reserve en voorziening de noodzaak van opheffen of aanhouden worden aangegeven en indien de reserve/voorziening blijft bestaan de omvang.

Naast deze informatie met betrekking tot elke afzonderlijke reserve en voorziening, moet er ook inzicht zijn in het totaal van reserves en voorzieningen. De beschikbare reserves en voorzieningen zijn namelijk de eerste financieringsbron voor de gemeentelijke investeringen.

Over de algemene reserve is bepaald dat deze minimaal 10% van het GUN moet bedragen. Er is geen maximum-omvang voor de algemene reserve gegeven. Zoals al vermeld, komt 10% van het GUN in 2018 neer op € 2,1 miljoen. De algemene reserve zit ruim boven die ondergrens.

Artikel 7 van de Financiële verordening uit 2016 bepaalt dat er geen rente over reserves en voorzieningen wordt gerekend. Dit is in lijn met een advies van de Commissie BBV.

Er waren na de vaststelling van de actualisatie 2012 zestien reserves en dertien voorzieningen. Met dit aantal is het mogelijk als raad sturing te geven aan het beleid met betrekking tot reserves en voorzieningen.

In de begroting 2018 is het aantal reserves dertien, waarvan één in de periode 2018-2021 geen saldo en geen geraamde toevoegingen en onttrekkingen heeft. De begroting 2018 laat in het overzicht op bladzijde 258-259 zestien voorzieningen zien, waarvan er acht in de periode 2018-2021 op ramingsbasis geen saldo en geen toevoegingen en onttrekkingen hebben.

Ook met dit aantal is de raad in staat sturing te geven aan het beleid met betrekking tot reserves en voorzieningen.

Informatie over reserves en voorzieningen in de begroting 2018

Informatie over reserves en voorzieningen is door de hele begroting 2018 heen te vinden. Het gaat daarbij om de mutaties reserves en voorzieningen per programma. Op bladzijde 256-259 is het overzicht van reserves en voorzieningen voor de periode 2018-2021 opgenomen met de stand per 1/1, de stortingen en de onttrekkingen en de eindstand.

Toepassing regels

BBV

Het overzicht geeft het gespecificeerde verloop van de reserves en voorzieningen, zoals het BBV vraagt. Daarmee heeft de gemeente in de begroting 2018 alle BBV-bepalingen over reserves en voorzieningen toegepast.

Financiële verordening

Ten tijde van de vaststelling van de begroting 2018 was er een nota reserves en voorzieningen die niet voldeed aan de actualiteitseis in de verordening. Binnenkort zal er echter weer een actuele nota reserves en voorzieningen zijn.

Nota reserves en voorzieningen 2012

Het aantal reserves en voorzieningen is beperkt en draagt bij aan transparantie.

De algemene reserve voldoet aan de in de nota gestelde ondergrens.

Nalopen van de overzichten en vergelijken met de nota uit 2012 laten zien:

- dat enkele reserves in voorzieningen zijn omgezet (eis BBV);
- dat enkele reserves en voorzieningen zijn opgeheven;
- dat er enkele nieuwe reserves en voorzieningen zijn ontstaan.

Reserves en voorzieningen 2013-2021

Na de regelgeving kijken we nu naar de praktijk, met om te beginnen de stand van de reserves en voorzieningen in de periode 2013-2021. Daarvoor staan hieronder de tabellen 3.2.1 en 3.2.2. In de eerste tabel staan de realisatiecijfers met betrekking tot de reserves en voorzieningen uit de jaarstukken 2013-2017. Dit zijn steeds cijfers per 31 december van het vermelde jaar, vóór de resultaatbestemming. In tabel 3.2.2 staan de geraamde standen van reserves en voorzieningen uit de begroting 2018 en meerjarenraming 2019-2021. Dit zijn steeds cijfers per 1 januari van het jaar.

Tabel 3.2.1 Terugblik reserves en voorzieningen 2013-2017, stand per 31-12*(bedragen * € 1)

Jaar	R2013	R2014	R2015	R2016	R2017
Algemene reserve	5.816.810	7.335.410	9.498.408	11.148.658	7.503.668
Bestemmingsreserves	5.415.047	2.822.238	3.182.331	3.129.175	3.013.970
Voorzieningen	7.245.949	8.439.128	7.043.335	6.252.581	1.890.464
Totaal	18.477.806	18.596.776	19.724.074	20.530.414	12.408.102

*: exclusief resultaatbestemming

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

Jaar	B2018	B2019	B2020	B2021
Algemene reserve	6.764.917	6.817.917	6.817.917	6.817.917
Bestemmingsreserves	2.736.732	2.614.549	2.242.652	1.687.394
Voorzieningen	5.623.174	5.562.109	5.623.458	5.738.736
Totaal	15.124.823	14.994.575	14.684.027	14.244.047

Bij beide tabellen valt het volgende op:

- de algemene reserve loopt tot en met 2016 fors op en gaat daarna snel omlaag;
- de bestemmingsreserves zijn na 2013 redelijk constant, maar komen in 2020 onder de € 2 miljoen;
- het gewicht van de algemene reserve in het totaal van de reserves wordt geleidelijk steeds groter;
- de voorzieningen zijn op ramingsbasis (2018-2021) erg constant en zijn op realisatiebasis (2013-2017) eerst wat gestegen en in 2017 ineens snel gedaald;
- reserves en voorzieningen samen zijn op realisatiebasis tot en met 2016 geleidelijk toegenomen, maar vanaf 2017 is de totaalstand duidelijk lager en blijft na 2016 ook op een lager niveau.

Bij bovenstaande tabellen en conclusies moet, hoewel de cijfers kloppen, want ze staan zo in de genoemde jaarrekeningen en de begroting 2018, nadrukkelijk het volgende worden meegenomen. Het voorstel om bij de besluitvorming door de raad over de jaarstukken 2017 de vrijval van de voorziening financiële activa NV VTC voor € 3,4 miljoen aan de algemene reserve toe te voegen en voor € 0,9 miljoen te gebruiken om een nieuwe bestemmingsreserve te vormen, zit nog niet in de cijfers van tabel 3.2.2. In tabel 3.2.2 gaan de algemene reserve en de bestemmingsreserves door dat nog te nemen besluit omhoog. Het besluit dat het niveau van de voorzieningen omlaag brengt, is al genomen.

En hoewel het de normale gang van zaken is om in tabel 3.2.1 het resultaat en de bestemming ervan niet mee te nemen in de cijfers van het jaar, waarop het resultaat betrekking heeft, leidt deze gang van zaken er met betrekking tot 2017 toe dat het totaal aan reserves en voorzieningen wel heel drastisch afneemt. De daling ten opzichte van 2016 is nu ruim € 8 miljoen. In deze daling is wel de volledige vrijval van de voorziening financiële activa NV VTC van € 4,3 miljoen meegenomen, maar niet de corresponderende toevoegingen aan de algemene reserve en de bestemmingsreserves tot eenzelfde bedrag. Met betrekking tot de stand van de algemene reserve verwijzen we nog naar paragraaf 3.1. Daar hebben we aangegeven dat bij de stand 2018 nog rekening gehouden moet worden met de onttrekking voor het tekort 2018 (€ 1,3 miljoen) en voor het besluit over de afschaffing van betaald parkeren in 2018 (€ 0,2 miljoen). Over deze onttrekkingen zijn al besluiten door de raad genomen. Ook voor 2019 wordt een tekort geraamd van ruim € 0,3 miljoen dat ten laste van de algemene reserve zal komen.

We vergelijken ook nog de stand van de reserves en voorzieningen van Gulpen-Witterm met die van het totaal van de 33 Limburgse gemeenten. Dat doen we aan de hand van de cijfers uit de begroting 2018 van Gulpen-Witterm en de Limburgse gemeenten. Om te kunnen vergelijken drukken we de standen van reserves en voorzieningen uit in bedragen per inwoner. In tabel 3.2.3. staan die cijfers.

Tabel 3.2.3 reserves en voorzieningen per inwoner begroting 2018 (bedragen * € 1)

	Algemene reserve	Bestemmings-reserves	Totaal reserves	Voorzieningen	Totaal reserves en voorzieningen
Gulpen-Witterm	469	190	658	390	1.048
Limburg	219	920	1.139	332	1.471

Uit de vergelijking komt naar voren dat:

- de algemene reserve van Gulpen-Witterm ruim twee keer zo groot is als de algemene reserve van de Limburgse gemeenten;
- Gulpen-Witterm daarentegen erg weinig bestemmingsreserves heeft;
- het totaal aan reserves in Gulpen-Witterm € 481 per inwoner lager is dan bij de Limburgse gemeenten;
- de voorzieningen veel minder verschillen;
- het beeld dat de tabellen 3.2.1 en 3.2.2 presenteren, niet wijzigt door de vergelijking van Gulpen-Witterm met de Limburgse gemeenten.

NB

De cijfers van Gulpen-Witterm in tabel 3.2.3 komen uit de begroting 2018 en zijn nog niet gewijzigd voor de (komende) besluiten over de vrijval van de voorziening financiële activa NV VTC en de toevoeging aan de algemene reserve en de bestemmingsreserves.

De tabellen bieden de mogelijkheid om na te gaan in welke mate de functies van reserves en voorzieningen, zoals die aan het begin van deze paragraaf zijn beschreven, voor Gulpen-Witterm van toepassing zijn.

- De bufferfunctie wordt in Gulpen-Witterm door de algemene reserve vervuld. De omvang van de algemene reserve maakt dat mogelijk en de praktijk laat zien dat dit ook veel en uitgebreid gebeurt. Omdat de overige reserves beperkt van omvang zijn, kan de bufferfunctie op het huidige niveau blijven bestaan, als de algemene reserve een voldoende omvang blijft houden.

Als tegenvallers, waarvoor een buffer nodig is, eng worden gedefinieerd als onvoorziene ontwikkelingen, waar de gemeente geen invloed op en keuze bij heeft, dan is een buffer van 10% GUN waarschijnlijk groot genoeg.

We zien dat de gemeente de algemene reserve veelvuldig inzet om prioriteiten te realiseren. Als tegenvallers ruimer worden gedefinieerd en daar ook prioriteiten van de gemeente met betrekking tot beleid en uitvoering toe worden gerekend, dan is een ruimere buffer noodzakelijk.

- De bestedingsfunctie van reserves wordt niet vaak gebruikt door de gemeente. Een recent voorbeeld van een reserve die gevormd is voor de bestedingsfunctie was de reserve investeringen wegen. De steeds lagere stand van bestemmingsreserves wijst er ook op dat de gemeente weinig gebruik maakt van de bestedingsfunctie. Als de bufferfunctie ook wordt gebruikt om prioriteiten te realiseren, is daar ook minder behoefte aan.
- De financierings- en inkomensfunctie van reserves en voorzieningen is ook voor Gulpen-Wittem van groot belang. De beschikbare reserves en voorzieningen zorgen ervoor dat minder hoeft te worden geleend en dat er dus ook minder rentelasten zijn. Volgens de begroting 2018 gaat het om een bedrag van € 15 miljoen dat niet hoeft te worden geleend.
- De verplichtingenfunctie is/was voor Gulpen-Wittem duidelijk aan de orde. In de begroting 2018 heeft de gemeente voor de komende jaren hiervoor ruim € 5,5 miljoen in de voorzieningen aangehouden. Als de raad instemt met het voorstel van het college over het laten vervallen van de voorziening financiële activa NV VTC van € 4,3 miljoen, wordt de verplichtingenfunctie aanzienlijk kleiner.
- De egalisatiefunctie gebruikt Gulpen-Wittem bij een aantal reserves en voorzieningen.

Beoordeling

De regels

Gulpen-Wittem leeft de regels over vermogen in BBV, financiële verordening en de nota reserves en voorzieningen voldoende na. De nota is niet tijdig geactualiseerd.

Reserves en voorzieningen

Geleidelijk is de algemene reserve de enige reserve geworden die voor de financiële positie van de gemeente van wezenlijk belang is. De algemene reserve vervult de bufferfunctie om tegenvallers op te vangen en om prioriteiten te realiseren. Door de omvang van de algemene reserve is ze ook belangrijk voor de financierings- en inkomensfunctie. Deze dominantie van de algemene reserve wordt versterkt door de geleidelijke afname van het bedrag dat in de bestemmingsreserves zit: eind 2021 op ramingsbasis net boven € 1 miljoen. Na aanneming van het voorstel om een bestemmingsreserve financiële activa NV VTC te vormen, is er eind 2021 op ramingsbasis een bedrag aan bestemmingsreserves van € 1,9 miljoen. Maar ook dan betekent dat dat in de praktijk bestemmingsreserves nauwelijks nog een rol kunnen spelen om bijvoorbeeld tegenvallers op te vangen. Daarvoor is dan alleen de algemene reserve beschikbaar.

Vóór het besluit van het college over de voorziening financiële activa NV VTC was bij de voorzieningen een vergelijkbaar beeld te zien. De voorziening financiële activa NV VTC had een stand van € 4,3 miljoen en was daarmee veruit de grootste voorziening.

Als de gemeente ervoor kiest om de algemene reserve te blijven inzetten voor het dekken van alle incidentele risico's, tegenvallers en prioriteiten, dan kan dat alleen in de huidige omvang gebeuren als er voor gezorgd wordt dat de algemene reserve op een niveau blijft van minimaal € 4 à € 5 miljoen.

Rekening houdend met de nog mee te nemen dekking van het tekort 2018, het tekort in 2018 van het afschaffen van het betaald parkeren en het voorstel om € 3,4 miljoen uit de voorziening financiële activa

NV VTC vrij te laten vallen ten gunste van de algemene reserve komt de algemene reserve op ramingsbasis eind 2018 op ongeveer € 8,7 miljoen uit.

Daarmee komt de algemene reserve op een niveau dat ruim voldoende is om de verschillende functies voor de gemeente te vervullen.

Gelet op de grote fluctuaties die de laatste jaren in de stand van de algemene reserve zijn opgetreden, verbinden we daar toch de aanbeveling aan om na te denken over een structurele voeding van de algemene reserve ten laste van de exploitatie, zodra de algemene reserve op een stand van € 5 miljoen of minder komt.

De reservepositie van Gulpen-Wittem is na de accordering door de raad van het voorstel over de voorziening financiële activa NV VTC ruim voldoende.

Stuurinformatie

We beoordelen de stuurinformatie op strategisch niveau als voldoende. Er was ten tijde van de vaststelling van de begroting 2018 geen actuele nota en de begroting 2018 zorgt ook niet voor een actueel inzicht in de betekenis van het vermogen voor het beleid.

De stuurinformatie op tactisch niveau vinden we voldoende. Het BBV wordt goed toegepast. De eisen uit de verordening worden gevolgd met betrekking tot de bepaling over de rente, maar niet met betrekking tot de actualisering van de nota.

De stuurinformatie op operationeel niveau vinden we van voldoende niveau. Zo is aan het einde van elk programma wel informatie over de mutaties reserves en voorzieningen te vinden. Veel informatie is wel beschikbaar, maar moet op verschillende plaatsen worden gezocht.

3.3. Analyse stuurinformatie

Conclusie

Stuurinformatie op strategisch, tactisch en operationeel niveau met betrekking tot de financiën van de gemeente stelt de raad in staat in control te zijn en blijven.

We hebben in de paragrafen 3.1 en 3.2 en in de zeven paragrafen van hoofdstuk 4 ook steeds gekeken naar de stuurinformatie. Al die beoordelingen hebben we in deze paragraaf bij elkaar gebracht en met de gewichten die we aan de negen verschillende onderdelen hebben gegeven, leidt dat tot de conclusie dat de stuurinformatie op strategisch niveau gemiddeld voldoende is en op tactisch en operationeel niveau gemiddeld goed.

Waar we opmerkingen of aanbevelingen over de stuurinformatie hebben, hebben we die in de desbetreffende paragrafen van hoofdstuk 3 en 4 opgenomen.

Op basis van onze analyse hebben we geen aanbevelingen.

Stuurinformatie

Oordeel strategisch: voldoende

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

In deze paragraaf gaan we na of de gemeente de voorwaarden heeft gecreëerd om haar financiën zo veel mogelijk te sturen en te beheersen.

We onderzoeken dit door te kijken naar de aanwezige stuurinformatie op strategisch, tactisch en operationeel niveau.

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 beleidstukken. 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. In onderstaande tabel 3.3.1 zijn de resultaten met betrekking tot stuurinformatie in en bij de begroting 2018 voor Gulpen-Wittem samengevat. Meer details over onze beoordelingen zijn te vinden in de paragrafen 3.1 en 3.2 en de zeven paragrafen van hoofdstuk 4.

Tabel 3.3.1 Resultaten onderzoek stuurinformatie begroting 2018

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

De gewogen totaalbeoordeling van de stuurinformatie voor de negen onderdelen hebben we aan het begin van deze paragraaf al vermeld, maar herhalen we hier nog een keer:

- op strategisch niveau is de stuurinformatie voldoende;
- op tactisch niveau is de stuurinformatie goed;
- op operationeel niveau is de stuurinformatie goed.

De wegingsfactor die we voor het totaaloordeel hebben gebruikt, staat in de laatste kolom van tabel 3.3.1. Daaruit blijkt dat de onderdelen die het meest direct de financiële positie weergeven, de begroting en meerjarenraming en het vermogen, in ons oordeel over de stuurinformatie het zwaarst wegen. Samen bepalen ze 50% van het oordeel.

De informatie op strategisch niveau beoordelen we twee keer als goed en zeven keer als voldoende. Met de gebruikte weging van de scores leidt dat tot een gemiddelde van voldoende en net niet goed. Voor alle onderdelen die we onderzocht hebben, heeft de gemeente gezorgd voor kaderstelling, maar bij de zeven

voldoendes is haast altijd sprake van een niet meer actuele nota e.d. Na actualisatie van de nota's, die voor een deel al heeft plaatsgevonden en voor een deel op korte termijn is voorzien, zal de strategische informatievoorziening zeer waarschijnlijk weer op gemiddeld goed uitkomen.

De variatie bij scores voor de tactische informatie is groter met vier keer goed, vier keer voldoende en één keer onvoldoende. De scores houden sterk verband met de mate, waarin de gemeente gestelde kaders toepast. In het geval waar er sprake is van nieuwe kaders, interne of externe, die de gemeente niet volgt, beoordelen we de tactische informatievoorziening als onvoldoende. Het gewogen gemiddelde van de negen scores is goed.

Bij de operationele informatie is dezelfde spreiding in de scores als bij de tactische informatie: vier keer goed, vier keer voldoende en één keer onvoldoende. De scores worden bepaald door de volledigheid en begrijpelijkheid van de informatie in de begroting 2018 met betrekking tot het beoordeelde onderdeel. In het algemeen vinden we dat de aanwezigheid van cijfermatige informatie en informatie over andere periodes en organisaties de operationele stuurinformatie versterkt. Het gewogen gemiddelde van de negen scores is genoeg voor de score goed.

In de paragrafen 3.1 en 3.2 en de zeven paragrafen van hoofdstuk 4 lichten we onze opmerkingen over de stuurinformatie waar nodig uitgebreider toe.

Samenvattend vinden we dat de raad van Gulpen-Wittem over stuurinformatie beschikt die gemiddeld van goed niveau is.

Aandachtspunt is en blijft om de stuurinformatie te blijven verbeteren om aansluiting te blijven houden bij de informatiebehoefte van de raad en het college. Dat betekent dat:

- continu moet worden gelet op veranderende behoeften;
- steeds moet worden afgewogen welke informatie wel en welke niet (meer) moet worden gegeven;
- moet worden gelet op de actualiteit van visiedocumenten, kadernota's e.d.

3.4. Analyse Wet- en regelgeving

Conclusie

We bekijken in deze paragraaf of de gemeente de wet- en regelgeving toepast die geldt voor de vaststelling en inzending van de begroting en jaarstukken (Gemeentewet) en de inrichting van de begroting (BBV). Ook gaan we na of de gemeente de op basis van de Gemeentewet verplichte verordeningen 212, 213 en 213a heeft en toepast. Tot slot kijken we naar de Rekenkamercommissie van Gulpen-Witterm.

De termijnbepalingen uit de Gemeentewet past Gulpen-Witterm goed toe.

De toepassing van het BBV beoordelen we als voldoende. We maken opmerkingen over de keuze van de gemeente om rente niet te verdelen en alle personeelslasten op het taakveld overhead te laten staan. Overigens is ambtelijk aangegeven dat de gemeente dit gaat veranderen. We gaan er daarom niet verder op in bij de aanbevelingen.

Gulpen-Witterm heeft één verordening op basis van de artikelen 212, 213 en 213a Gemeentewet. De verordening is per 1 januari 2017 van kracht geworden. De bepalingen daarin op basis van artikel 213a Gemeentewet over college-onderzoeken naar doelmatigheid en doeltreffendheid past Gulpen-Witterm al lang niet meer toe.

De gemeente heeft een Rekenkamercommissie samen met vijf andere gemeenten. De Rekenkamercommissie heeft sinds het vorige verdiepingsonderzoek drie onderzoeken voor Gulpen-Witterm uitgevoerd.

Op basis van onze analyse doen we de volgende aanbevelingen:

- pas de begroting nog verder aan aan het gewijzigde BBV;
- geef uitvoering aan de verplichte 213a-onderzoeken door het college naar doelmatigheid en doeltreffendheid.

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

Termijnen

Voor het toezicht zijn er twee termijnen in de Gemeentewet van belang. Dat zijn de termijn voor vaststelling en inzending van de begroting, vóór 15 november van het jaar voorafgaande aan dat waarvoor de begroting dient (art. 191, lid 2 Gemeentewet), en de termijn voor vaststelling en inzending van de jaarstukken, vóór 15 juli van het jaar volgend op het begrotingsjaar (art. 200 Gemeentewet).

Overschrijding van één of beide termijnen kan voor de Provincie aanleiding zijn de begroting van een gemeente onder preventief toezicht te plaatsen (art.203, lid 2 Gemeentewet).

Naleving van de termijnen is ook een indicatie van de organisatie en beheersing van de processen door de gemeente.

Bij dit verdiepingsonderzoek kijken we of de gemeente zich aan de termijnen voor vaststelling en inzending van de begroting 2018 en de jaarstukken 2016 aan ons als toezichthouder heeft gehouden.

De jaarstukken 2016 zijn op 6 juli 2017 door de raad vastgesteld en de gemeente heeft deze op 14 juli 2017 aan de Provincie gestuurd. De raad heeft de begroting 2018 op 9 november 2017 vastgesteld en op 13 november 2017 heeft de gemeente de begroting 2018 c.a. naar de Provincie gestuurd.

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

Termijnen Beoordeling: goed
--

BBV

Het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) beschrijft aan welke uitgangspunten en kwaliteitseisen de planning- en controlproducten van Gulpen-Wittem 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 paragrafen van hoofdstuk 3 en 4 nagegaan of de begroting 2018 van Gulpen-Wittem conform de relevante bepalingen uit het BBV is opgesteld. We gaan hier in op de afwijkingen en laten dus alles wat conform het BBV is gedaan onvermeld. We hebben de volgende afwijkingen vastgesteld:

- artikel 10, over de paragraaf lokale heffingen.
Onder a. wordt gevraagd om de geraamde inkomsten. In de paragraaf wordt niet voor de rioolheffing en de leges een inkomstenraming vermeld en (dus) ook niet voor het totaal van de heffingen. Bij c., een onderdeel dat is toegevoegd in het kader van de recente omvangrijke wijziging van het BBV naar aanleiding van de voorstellen van de Commissie Depla, wordt niet voor alle heffingen, waarvoor dat aan de orde is, de berekening van de tarieven gegeven, waaruit moet blijken dat niet meer dan 100% van de geraamde kosten, via de heffing zal worden ontvangen. Dat geldt voor het omvangrijke onderdeel leges en voor de rioolheffing;
- artikel 11, met betrekking tot de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing.
De bij d. gevraagde financiële kengetallen zijn bij de begroting 2018 vergeten. En dus ontbreekt ook de onder e. gevraagde beoordeling van de onderlinge verhouding tussen de kengetallen in relatie tot de financiële positie;
- artikel 13, de paragraaf financiering.
Rond de verwerking en toerekening van rente is bij de wijziging van het BBV veel veranderd. Gulpen-Wittem heeft deze verandering aangegrepen om geen doorberekening van de rente vanuit het taakveld Treasury aan overige taakvelden en investeringen te doen (zie de paragraaf financiering in de begroting 2017), omdat dit een verdere vereenvoudiging oplevert. De Commissie BBV geeft aan dat de wijziging in het BBV, ook op het punt van de rente, tot doel heeft de vergelijkbaarheid van en tussen gemeenten te vergroten. Eén van de stellige uitspraken van de Commissie gaat ook over de toerekening van rente vanuit het taakveld Treasury aan andere taakvelden. De motivering van de gemeente om van deze stellige uitspraak af te wijken vinden we niet sterk.
Om de presentatie van rentelasten, -baten, -doorberekening en –resultaat duidelijk en uniform te maken heeft de Commissie BBV ook een renteschema opgesteld en aanbevolen. Door de keuze die Gulpen-Wittem over de rente heeft gemaakt, ziet het schema in de paragraaf financiering bij Gulpen-Wittem er anders uit, worden geen rentebaten opgenomen en wordt ook een andere definitie voor renteresultaat gebruikt;
- artikel 15, over de paragraaf verbonden partijen.
In lid 2 van dit artikel wordt aangegeven welke informatie in de lijst van verbonden partijen per verbonden partij moet worden opgenomen. Onder c. staat dat het eigen en het vreemd vermogen van de verbonden partij aan het begin en aan het eind van het begrotingsjaar moet worden vermeld. In de paragraaf is die informatie met betrekking tot jaar t-2 opgenomen.
Onder d. wordt gevraagd om het verwachte financiële resultaat van de verbonden partij voor het begrotingsjaar. In de paragraaf is het financiële resultaat van jaar t-3 en t-2 vermeld. De gemeente geeft oudere informatie, omdat de gevraagde informatie nog niet beschikbaar is;
- artikel 16, met betrekking tot de paragraaf grondbeleid.
De onder d. gevraagde onderbouwing van de geraamde winstneming ontbreekt in de paragraaf. Over winstneming wordt niets geschreven, omdat de gemeente op ramingsbasis geen winstnemingen opneemt;
- artikel 17, over het overzicht van baten en lasten in de begroting.

Onder b. komen ook de kosten van de overhead aan de orde. Gulpen-Wittem presenteert die, zoals in dit artikel gevraagd, maar Gulpen-Wittem heeft een eigen invulling van overhead gekozen. Ook de overhead is één van de grotere veranderingen bij de recente wijziging van het BBV. Ook hier zijn transparantie en vergelijkbaarheid belangrijke overwegingen voor deze wijziging.

De Commissie BBV heeft gekozen voor een duidelijke splitsing tussen de lasten van de overhead, die op een apart taakveld overhead komen, en de directe lasten van de primaire taken, die op de desbetreffende taakvelden komen. Overhead is volgens de definitie van het BBV: “alle kosten die samenhangen met de sturing en ondersteuning van de medewerkers in het primaire proces”. In de notitie overhead van de Commissie BBV staat dat de kosten van de overhead en het primaire proces gescheiden moeten worden. Kosten van niet-leidinggevende medewerkers die zowel directe als ondersteunende taken uitvoeren, moeten bijvoorbeeld naar rato van hun tijdsbesteding worden verdeeld over de taakvelden en overhead.

Gulpen-Wittem heeft bij de invoering van het taakveld overhead in de begroting 2017 ervoor gekozen om de kosten van al het personeel onder de overhead op te nemen. Hierdoor zijn de lasten op het taakveld overhead voor Gulpen-Wittem relatief erg hoog en de lasten van andere taakvelden relatief laag.

Daarmee worden de beoogde transparantie – wat geeft de gemeente aan overhead uit? – en vergelijking met andere gemeenten niet bereikt;

- artikel 19, de toelichting op het overzicht van baten en lasten.

Bij d. wordt gevraagd naar een overzicht van de beoogde structurele toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves. De begroting bevat dit overzicht niet;

- artikel 20, over de uiteenzetting van de financiële positie.

Bij lid 1, onder c, wordt gevraagd om het EMU-saldo van onder meer het vorige begrotingsjaar. Het EMU-saldo van het begrotingsjaar 2017 ontbreekt in de begroting 2018.

In lid 2, onder a, staat dat aandacht moet worden besteed aan de jaarlijks terugkerende arbeidskosten gerelateerde verplichtingen van vergelijkbaar volume. In de begroting 2018 staat daar niets over.

In lid 2, onder b, wordt gevraagd om aandacht voor de investeringen, onderscheiden in investeringen met een economisch nut en investeringen in de openbare ruimte met een maatschappelijk nut. In de begroting 2018 komen de investeringen op blz. 260 aan de orde, maar wordt gesteld dat sinds de wijziging van het BBV per 2017 het hiervoor genoemde onderscheid niet meer bestaat en dus niet meer in het overzicht wordt aangebracht. Beide investeringen moeten worden geactiveerd, maar het BBV vraagt nog steeds om het onderscheid ook in het overzicht aan te geven.

Het is een flinke lijst met afwijkingen van het BBV. De afwijkingen komen er meestal 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.

Voor het grootste deel van de afwijkingen betreft het informatievragen die met de vernieuwing van het BBV recent aan de voorschriften zijn toegevoegd.

De begroting 2018 is de tweede begroting, waarvoor de nieuwe bepalingen gelden. Een verdere aanpassing van de begroting kan zorgen voor een betere naleving van de nieuwe bepalingen.

De opmerkingen over de rente en de overhead hebben betrekking op een eigen verwerking door de gemeente van de gewijzigde regels. Dit leidt tot een vereenvoudiging (want geen verdeling van rente over taakvelden en investeringen en geen verdeling van de lasten van de medewerkers die direct met het

primaire proces bezig zijn, over de taakvelden), maar de met deze wijzigingen van het BBV beoogde transparantie en vergelijkbaarheid worden daarmee niet bereikt.

De opsomming van afwijkingen laat zien dat het vernieuwde BBV veel meer eisen aan de opzet van de begroting is gaan stellen.

Minstens net zo belangrijk als het voldoen aan de technische vereisten van het BBV is echter het antwoord op de vraag of de begroting de raad goed ondersteunt bij kaderstelling en controle. Wat is de informatiewaarde van de begroting voor de raad?

De provincie als toezichthouder kan die vraag natuurlijk niet beantwoorden. Dat kan alleen de raad. Wel kunnen wij nagaan of de begroting informatie bevat over aspecten die volgens het BBV de raad ondersteunt bij zijn kaderstellende en controlerende taak.

Los van de inhoudelijke punten die in de begroting te vinden moeten zijn, gaat het om zaken als 'goed leesbaar', 'consistent', 'toegankelijk' en 'begrijpelijk'. In het algemeen vinden wij dat de begroting van Gulpen-Wittem voldoende aan deze eisen voldoet. Voor dat oordeel kunnen we ook verwijzen naar onze beoordeling van de operationele stuurinformatie (paragraaf 3.3 en voor de verschillende onderdelen de paragrafen 3.1, 3.2 en 4.1 tot en met 4.7). Van de negen beoordelingen waren er vier 'goed', vier 'voldoende' en één 'onvoldoende'. Rekening houdend met de door ons gehanteerde wegingsfactoren kwam het gemiddelde oordeel op 'goed' uit.

In totaal vinden we dat Gulpen-Wittem 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 Gulpen-Wittem. Ambtelijk hebben we gehoord dat de gemeente daarmee bezig is en daarbij ook kijkt naar de wijze, waarop zij de rente en overhead verwerkt en verdeelt.

BBV Beoordeling: voldoende

Financiële verordening ex artikel 212, 213 en 213a Gemeentewet

Op 22 december 2016 heeft de raad de Financiële verordening Gulpen-Wittem vastgesteld. De Financiële verordening is met ingang van 1 januari 2017 van kracht. De Financiële verordening Gulpen-Wittem vervangt de gelijknamige verordening van 2 maart 2009, voor het laatst gewijzigd door de raad op 28 januari 2016.

De Financiële verordening Gulpen-Wittem omvat de drie verordeningen die elke gemeente volgens de artikelen 212, 213 en 213a van de Gemeentewet moet hebben

De artikelen 2 tot en met 14 van de Financiële verordening Gulpen-Wittem zijn de bepalingen die te maken hebben met artikel 212 Gemeentewet. Deze dertien artikelen zijn de belangrijkste financiële regelgeving van de gemeente. Artikel 212 van de Gemeentewet verplicht elke gemeente om dergelijke bepalingen in een verordening vast te leggen.

Met de artikelen 2 tot en met 14 in de Financiële verordening Gulpen-Wittem geeft de raad de uitgangspunten aan voor het financiële beleid, de regels voor het financiële beheer en de inrichting van de financiële organisatie. De raad bepaalt hiermee de strategische kaders voor de financiële huishouding van de gemeente.

Voor het financiële beheer zijn de bepalingen in de verordening over de administratieve organisatie en de interne controle van groot belang.

De gemeente besteedt veel aandacht aan de administratieve organisatie en de interne controle. We verwijzen hiervoor naar de bevindingen van de accountant bij zijn jaarlijkse onderzoeken en naar zijn verklaring met betrekking tot de rechtmatigheid.

We constateren dat het college in de meeste gevallen goed uitvoering geeft aan de bepalingen in de artikelen 2 tot en met 14. In hoofdstuk 4 komen wij hier bij de verschillende paragrafen ook op terug.

Artikel 213 van de Gemeentewet verplicht de gemeente een controleverordening te maken. Met de artikelen 15 tot en met 20 van de Financiële verordening Gulpen-Witterm heeft de gemeente hier uitvoering aan gegeven. De artikelen 15 tot en met 20 gaan over 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 de rechtmatigheid.

Wij zijn van mening dat de gemeente Gulpen-Witterm de artikelen 15 tot en met 20 van haar Financiële verordening Gulpen-Witterm goed uitvoert.

Artikel 213a van de Gemeentewet verplicht de gemeente een verordening te maken, waarin onderzoeken door het college naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid en beheer worden geregeld. De artikelen 21 tot en met 24 van de Financiële verordening Gulpen-Witterm hebben hier betrekking op. Deze bepalingen zijn sinds de invoering van het dualisme verplicht. Volgens de artikelen 21 tot en met 24 van de Financiële verordening Gulpen-Witterm moet het college jaarlijks een onderzoeksplan opstellen voor onderzoeken naar de doelmatigheid van (onderdelen van) organisatie-eenheden en naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitvoering van taken door de gemeente. In de paragraaf bedrijfsvoering van de begroting en jaarstukken moet het college over de voortgang van de onderzoeken rapporteren. Over elk onderzoek volgt een rapportage aan de raad en zo nodig voegt het college daar een plan van verbetering aan toe.

In paragraaf 4.5, bedrijfsvoering, hebben we gezien dat de gemeente geen uitvoering geeft aan de artikelen 21 tot en met 24 van de Financiële verordening Gulpen-Witterm.

We volstaan hier met de conclusie dat artikel 213a geen ruimte biedt om niets te doen aan onderzoeken naar doelmatigheid en doeltreffendheid en dat de recente teksten daarover in de Financiële verordening dat nog eens onderstrepen.

Rekenkamercommissie

De rekenkamer(commissie) is bij de invoering van het dualisme in de Gemeentewet opgenomen en sinds 2006 moet elke gemeente een rekenkamer(commissie) hebben. Gulpen-Wittem heeft nu 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 rekenkamercommissie heeft sinds ons vorige verdiepingsonderzoek in 2013 de volgende rapporten uitgebracht:

- Aan de slag!, over de effectiviteit en efficiency van beleid en uitvoering m.b.t. re-integratie Gulpen-Wittem 2009-2012, oktober 2013;
- Het ontwikkelproces naar Zelfsturing in Gulpen-Wittem, mei 2015;
- Stimuleringsmaatregelen gemeente Gulpen-Wittem, september 2017.

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 Gulpen-Wittem 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	😊	😐	Voldoende	Voldoende	Voldoende	😐	↗

Conclusie

De paragraaf lokale heffingen in de begroting 2018 geeft veel informatie over het beleid en de uitvoering van de bestaande belastingen en rechten. De Nota Lokale heffingen 2014-2017 is de geldende kaderstelling voor de paragraaf en wordt in de paragraaf ook grotendeels gevolgd. De nota is echter niet meer actueel en zal dit jaar worden vervangen door een nieuwe nota lokale heffingen. De informatie waar het BBV om vraagt, is niet volledig in de paragraaf te vinden. Zo ontbreekt informatie over leges en het kwijtscheldingsbeleid bijna geheel en ook de opbrengst en de kostendekkendheid van de rioolheffing ontbreken. Het voorstel om de parkeerbelasting in 2018 te stoppen staat niet in de paragraaf.

Op basis van onze analyse doen we de volgende aanbevelingen:

- vermeld in de paragraaf lokale heffingen ook het totale bedrag dat de gemeente via de lokale heffingen ontvangt, zodat ook zichtbaar is wat het belang voor de begroting van de lokale heffingen is;
- neem in de paragraaf voor de heffingen, waarvoor dit is voorgeschreven, de opbouw van de lasten en de baten uit de heffing op en bereken het kostendeckingspercentage;
- vermeld in de paragraaf ook de lokale lastendruk van andere gemeenten die voor een vergelijking van belang/interessant zijn;
- vermeld in de paragraaf hoe – zeker voor de belangrijkste heffingen – de heffingen zich naar verwachting gaan ontwikkelen gedurende de periode van de meerjarenraming.

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

De opzet van de paragraaf

In de paragrafen van hoofdstuk 4, die ingaan op de zeven verplichte paragrafen uit het BBV, gaan we in elke paragraaf na:

- enerzijds waar de gemeente in die paragraaf aan gehouden is. Daarbij geldt voor elk van de zeven paragrafen dat in het BBV een apart artikel is gewijd aan die paragraaf met vermelding wat er ten minste over dat onderwerp in de begroting aan de orde moet komen. Behalve die voor alle gemeenten geldende BBV-regels kan de gemeente ook zelf punten bepaald hebben over het onderwerp in de paragraaf. Te denken valt aan een bepaling in de eigen financiële verordening ex artikel 212 Gemeentewet. Zo'n bepaling kan inhouden dat de raad met een bepaalde periodiciteit kaders over het onderwerp vaststelt. De gemeente kan ook hebben geregeld dat bepaalde punten in de paragraaf aan de orde moeten komen;
- anderzijds wat de gemeente in de paragraaf aan informatie aan de raad aanbiedt;
- of de gemeente de algemene en eigen regels heeft gevolgd en of de informatie in de paragraaf de raad in staat stelt zijn kaderstellende en controlerende taak goed uit te voeren.

Daarnaast kijken we naar het beeld dat uit de paragraaf naar voren komt en wat dit betekent voor de financiële positie van de gemeente. Ook gaan we na of de gemeente specifieke risico's loopt met betrekking tot het onderwerp dat in de paragraaf aan de orde is.

De paragraaf Lokale heffingen

De geldende regels

In het BBV gaat artikel 10 over de paragraaf lokale heffingen in de begroting. Volgens dit artikel moet de paragraaf lokale heffingen ten minste ingaan op:

- de geraamde inkomsten;
- het beleid voor de lokale heffingen;
- een globaal overzicht van de heffingen, waarbij de kostendekkendheid, indien relevant, aan wordt gegeven;
- de lokale lastendruk;
- het kwijtscheldingsbeleid.

De eis om inzicht te geven in de kostendekking geldt vanaf de begroting 2017.

In het coalitieprogramma 2014-2018 van Gulpen-Wittem staat dat er een beheerste ontwikkeling van de lokale lasten moet zijn.

Artikel 9 van de Financiële verordening Gulpen-Wittem van 2016 gaat over belastingen en heffingen en bepaalt dat het college jaarlijks een voorstel aan de raad richt voor de hoogte van de tarieven voor belastingen en heffingen. Een nota lokale heffingen wordt niet voorgeschreven.

Die heeft de gemeente overigens wel: de Nota lokale heffingen 2014-2017. In de nota geeft de gemeente de kaders voor de gemeentelijke heffingen. Welke belastingen zijn er, welk beleid voert de gemeente bij kostendekkendheid van rechten, bij kwijtschelding en bij oninbaar verklaren van belastingschulden.

De nota gaat uitgebreid in op het beleid van de gemeente bij de verschillende belastingen en heffingen. Veel aandacht is er daarbij voor de ontwikkeling van de tarieven en opbrengsten, in het verleden en vanaf de vaststelling van de nota.

In de nota staat dat deze in beginsel een werkingsduur van vier jaar heeft, maar omdat er nog geen nieuwe nota lokale heffingen is, is de Nota lokale heffingen voor de begroting 2018 het geldende kader. In de paragraaf Lokale heffingen in de begroting 2018 staat dat in 2018 een nieuwe nota Lokale heffingen aan de raad zal worden aangeboden. Volgens de planning van de gemeente komt de nieuwe nota in mei 2018 in de raad aan de orde.

De informatie in de paragraaf Lokale heffingen in de begroting 2018

De paragraaf gaat in op:

- de belastingen en rechten die de gemeente heft;
- de uitvoering die sinds 2015 door de BsGW gebeurt;
- de uitgangspunten per belasting en recht, zoals opgenomen in de Nota Lokale heffingen 2014-2017, de relevante ontwikkelingen in de jaarrekening 2016, de begroting 2017 en de begroting 2018;
- een voorstel voor (de aanpassing van) het tarief 2018 bij de meeste belastingen en rechten;
- de kostendekking van enkele rechten;
- het kwijtscheldingsbeleid;
- de lastendruk van ozb, riool- en reinigingsheffing, voor zover van toepassing voor huurders en eigenaren in de periode 2012-2018.

Conclusies en beoordeling

De paragraaf bevat veel informatie over de lokale heffingen. De Nota Lokale heffingen 2014-2017 bepaalt daarbij in sterke mate welke informatie is opgenomen.

Dat betekent ook dat niet altijd de BBV-eisen worden gevolgd. Zo moet vanaf de begroting 2017 inzicht worden gegeven in de kostendekkendheid van heffingen, waarbij het relevant is om te bepalen dat op ramingsbasis maximaal 100% van de lasten via de heffing in rekening wordt gebracht. Voor de reinigingsheffing gebeurt dat wel en ook voor een aantal andere heffingen. Voor de rioolheffing is die informatie niet in de begroting 2018 te vinden. In de paragraaf Lokale heffingen wordt voor de lasten van de riolering verwezen naar de paragraaf kapitaalgoederen, maar de opbrengst van de rioolheffing wordt niet vermeld, zodat de kostendekking ook niet op een andere wijze valt te berekenen.

De informatie over de leges beperkt zich in de paragraaf tot een korte definitie van leges en de mededeling dat de nieuwe legesverordening in de decembervergadering van de raad zal worden behandeld. Dat is wel erg weinig voor een niet onbelangrijk onderdeel van de paragraaf lokale heffingen. En de kostendekking van de leges is niet vermeld.

Voor de volledigheid lopen we even alle BBV-eisen, zoals hiervoor opgesomd, langs:

- de geraamde inkomsten.
Bij de meeste belastingen en rechten geeft de paragraaf informatie over de opbrengsten van het begrotingsjaar en de twee voorafgaande jaren. Zoals al geschreven, gebeurt dat niet bij de rioolheffing en de leges. Er is dan ook geen overzicht, waarin alle opbrengsten van belastingen en rechten worden verzameld. In ons vorig verdiepingsonderzoek hebben we dat ook geconstateerd en geadviseerd zo'n overzicht in de paragraaf op te nemen om op die manier ook inzicht te geven in de betekenis van alle lokale lasten voor de dekking van de begroting;
- het beleid voor de lokale heffingen.
Aan het begin van de paragraaf wordt voor het beleid verwezen naar de Nota Lokale heffingen 2014-2017. Met de vaststelling van deze nota heeft de raad het beleid voor de periode, waarin met deze nota wordt gewerkt, bepaald. De verwijzing naar de nota is voldoende;

- een globaal overzicht van de heffingen, waarbij de kostendekkendheid, indien relevant, aan wordt gegeven.
Zoals al geschreven, is dit niet voor de rioolheffing en de leges gebeurd;
- de lokale lastendruk.
Aan het einde van de paragraaf wordt de lastendruk voor huurders en voor eigenaren over de jaren 2012-2018 gegeven.
Daarmee is aan de BBV-eis voldaan, maar we vinden dat meer op dit punt is te doen. In het vorige verdiepingsonderzoek hebben we aanbevolen om zowel een vergelijking te maken met de lastendruk van gemeenten in de regio of van gemeenten die goed vergelijkbaar zijn als om de lastendruk ook meerjarig te presenteren;
- het kwijtscheldingsbeleid.
Het kwijtscheldingsbeleid komt heel kort aan de orde. De meeste tekst is gewijd aan de mededeling dat de BsGW het kwijtscheldingsbeleid nu uitvoert.

De beleidsuitgangspunten uit de Nota Lokale heffingen 2014-2017 worden in de paragraaf goed gevolgd. We zien dat bij de parkeerbelasting wel wordt aangegeven dat er volgens de nota bij de aanbidding van de begroting een advies zit over een aanpassing van de tarieven. Dat advies wordt bij de begroting 2018 niet gegeven. Bekend is dat intussen de raad heeft besloten de parkeerbelasting begin 2018 af te schaffen. Het zou voor de hand liggen als er geen advies wordt gegeven over de aanpassing van de tarieven parkeerbelasting om dan ook te vermelden, waarom dat niet gebeurt.

De lastendruk 2018 van de ozb, de riool- en reinigingsheffingen kunnen we aan de hand van het Belastingoverzicht 2018 van de Provincie vergelijken met het Limburgse gemiddelde en met de lastendruk van de andere 32 Limburgse gemeenten.

Bij de eigenaren komt de lastendruk 2018 in Gulpen-Wittem op € 837,19 uit. Het Limburgs gemiddelde is € 727,96. Gulpen-Wittem staat daarmee op plaats 3. (Op plaats 1 staat de gemeente met de hoogste lastendruk.)

Voor de huurders is de lastendruk 2018 in Gulpen-Wittem € 218,68. In Limburg is dat voor 2018 gemiddeld € 304,73 Gulpen-Wittem staat daarmee op plaats 24.

De lastendruk voor de eigenaren ligt in Gulpen-Wittem in 2018 boven het Limburgse gemiddelde en voor huurders eronder.

Een belangrijke verklaring voor het laatste is dat Gulpen-Wittem de lasten van de riolering volledig via een heffing voor de eigenaar in rekening brengt. De meeste Limburgse gemeenten brengen de lasten van de riolering voor een deel of volledig in rekening bij de huurder. Daardoor zijn bij die gemeenten de gemeentelijke lasten voor een huurder een stuk hoger dan bij gemeenten die bij huurders alleen de reinigingsheffing in rekening brengen, zoals Gulpen-Wittem.

Kijkend naar de lastendruk voor eigenaren is Gulpen-Wittem een gemeente met een hoge lastendruk. Toch heeft de gemeente nog mogelijkheden om extra, structurele ruimte te creëren als zij dat wil of als het noodzakelijk is. Allereerst door heffingen op een kostendekkend niveau te brengen. Ten tweede biedt de ozb altijd een mogelijkheid om extra algemene middelen te verwerven, omdat er geen wettelijk maximum voor de ozb-tarieven bestaat. Voor de begroting beoordelen we de invloed van de paragraaf dan ook met een 😊, zie de balk aan het begin van de paragraaf. Omdat de ontwikkelingen niet meerjarig zijn aangegeven, geven we dat voor de meerjarenraming met een 😊 aan.

Voor wat betreft de stuurinformatie vinden we deze op strategisch niveau voldoende. Met de Nota Lokale heffingen 2014-2017 heeft er een duidelijke kaderstelling plaatsgevonden. Maar dit kader is niet meer actueel, zoals bijvoorbeeld uit de ontwikkelingen rond het parkeerbeleid blijkt, en er wordt niet in de tijd vooruit gekeken.

Op tactisch niveau vinden we de stuurinformatie van voldoende niveau, omdat vooral de bepalingen in de Nota Lokale heffingen 2014-2017 in sterke mate worden gevolgd en aan de eisen in het BBV voor het grootste deel met de paragraaf wordt voldaan.

Ook de stuurinformatie op operationeel niveau beoordelen we als voldoende. De paragraaf zou bijvoorbeeld ook inzicht kunnen geven in de lastendruk in omliggende gemeenten en de ontwikkeling in de meerjarenramingperiode.

Omdat er in de eerste helft van 2018 een nieuwe nota lokale heffingen in de raad wordt behandeld, hebben we in de balk aan het begin van de paragraaf met een ↗ de verwachte ontwikkeling aangeduid.

4.2. Weerstandsvermogen en risicobeheersing

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

Conclusie

Gulpen-Witterm heeft een nota Weerstandsvermogen en risicomanagement uit 2009. Daarmee is de nota gedateerd. De gemeente volgt de nota nauwgezet bij de opzet van de paragraaf in de begroting 2018. De paragraaf bevat gedetailleerde informatie over de weerstandscapaciteit, de risico's en de ratio weerstandsvermogen. De ratio 2018 voldoet nog ruim aan de norm uit de nota, hoewel er een negatieve structurele beschikbare weerstandscapaciteit is. Wij delen de conclusie dat Gulpen-Witterm voldoende weerstandscapaciteit heeft.

De paragraaf gaat niet in op de vijf financiële kengetallen die het BBV sinds de begroting 2016 voorschrijft.

Op basis van onze analyse doen we de volgende aanbeveling:

- actualiseer de nota Weerstandsvermogen en risicomanagement.

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's² 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.

² 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.

Onderzoek en bevindingen

Zoals we aan het begin van paragraaf 4.1 wat uitgebreider hebben beschreven, bekijken we bij alle paragrafen van hoofdstuk 4:

- enerzijds waar de gemeente in die paragraaf aan gehouden is. In ieder geval de bepalingen in het BBV en eventueel eigen regels, zoals in de financiële verordening;
- anderzijds wat de gemeente in de paragraaf aan informatie aan de raad aanbiedt;
- of de gemeente de algemene en eigen regels heeft gevolgd en of de informatie in de paragraaf de raad in staat stelt zijn kaderstellende en controlerende taak goed uit te voeren;
- het beeld dat na lezing van de paragraaf ontstaat, de betekenis ervan voor de financiële positie van de gemeente en de eventuele, specifieke risico's die het onderwerp dat in de paragraaf aan de orde is, voor de gemeente oplevert.

De paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing

De geldende regels

In het BBV gaat artikel 11 over de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing in de begroting. Volgens dit artikel moet de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing ten minste ingaan op:

- een inventarisatie van de weerstandscapaciteit;
- een inventarisatie van de risico's;
- het beleid omtrent de weerstandscapaciteit en de risico's;
- en - vanaf de begroting 2016 - vijf financiële kengetallen met een beoordeling van de onderlinge verhouding tussen de kengetallen in relatie tot de financiële positie.

In de Financiële verordening Gulpen-Wittem is niets opgenomen over het weerstandsvermogen en de risicobeheersing.

In het Coalitieprogramma 2014-2018 staat op de laatste bladzijde: "Wij staan voor een goed risicomanagement. Risico's worden vermeden."

En ondanks het ontbreken van een bepaling in de Financiële verordening om een nota Weerstandsvermogen en risicomanagement door de raad te laten vaststellen, is zo'n nota er wel. Deze stamt echter al uit 2009 en had volgens de nota elke vier jaar geactualiseerd moeten worden. Dat is niet gebeurd en daarom werkt de gemeente nog met deze nota uit 2009.

Over deze nota hebben we in ons verdiepingsonderzoek 2013 het volgende geschreven:

"Met de nota heeft de raad bepaald hoe de benodigde en de beschikbare weerstandscapaciteit worden bepaald. De raad heeft met de vaststelling van de nota ook bepaald dat de ratio weerstandsvermogen, de beschikbare weerstandscapaciteit in verhouding tot de benodigde weerstandscapaciteit, tussen 1,0 en 2,0 moet liggen.

De bepaling van de benodigde weerstandscapaciteit is mogelijk als de gemeente risicomanagement goed uitvoert. Ook daar is in de nota op ingegaan.

In de nota - de eerste van de gemeente over dit onderwerp - is de eerste berekening van de weerstandsratio opgenomen. Met de vaststelling van de nota heeft het risicomanagement een vaste plaats in de p&c-procedures van de gemeente gekregen en wordt er twee keer per jaar, in de paragraaf bij de begroting en bij de jaarstukken, aan de raad gerapporteerd over de ratio weerstandsvermogen en de daaronder liggende berekeningen."

De informatie in de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing in de begroting 2018

De paragraaf volgt de nota strak.

De risico's worden beheerst en gezorgd wordt dat de aanwezige weerstandscapaciteit voldoende is om optredende risico's te kunnen opvangen zonder dat direct hoeft te worden bezuinigd.

De beschikbare weerstandscapaciteit wordt geïnventariseerd en ingedeeld in incidentele en structurele weerstandscapaciteit. Voor de jaarrekening 2016, de begroting 2017 en de begroting 2018 wordt de opbouw van de incidentele en structurele weerstandscapaciteit vermeld. De structurele weerstandscapaciteit is in de begroting 2018 negatief. De incidentele is nog steeds aanzienlijk en bedraagt volgens de begroting 2018 ruim € 6,8 miljoen.

Zoals in de nota beschreven worden de risico's beoordeeld op de kans dat het risico optreedt (drie klassen met verschillende scores), op de ernst van het gevolg (ook weer drie klassen met verschillende scores) en wordt door de vermenigvuldiging van de scores bij kans en gevolg een ranking van de risico's gemaakt.

Hoge scores bij de ranking betekenen dat er een hoog risico is. Als het een financieel risico betreft, moet er bij een hoog risico dat bedrag als weerstandsvermogen beschikbaar zijn. Bij een wat lager, financieel risico moet 25% van het bedrag als weerstandsvermogen beschikbaar zijn. En de kleinste risico's moeten als ze optreden, binnen de reguliere bedrijfsvoering worden opgevangen. Daarvoor hoeft geen weerstandsvermogen beschikbaar te zijn. Voor incidentele risico's is incidentele weerstandscapaciteit nodig en voor structurele risico's structurele weerstandscapaciteit.

Alle via het risicomanagement geïnventariseerde risico's worden beschreven en de daarvoor benodigde structurele of incidentele weerstandscapaciteit wordt vermeld.

Tot slot geeft de paragraaf de beschikbare en benodigde weerstandscapaciteit, incidenteel, structureel en totaal. Daaruit volgt de ratio weerstandsvermogen incidenteel, structureel en totaal. Voor de begroting 2018 zijn de ratio's respectievelijk + 4,59, - 0,23 en + 2,86.

Deze uitkomsten worden afgezet tegen de normen die de gemeente voor de ratio in de nota heeft gesteld en de ratio's in de jaarrekening 2016.

Conclusies en beoordeling

Gulpen-Wittem beschikt over voldoende weerstandscapaciteit om eventuele risico's te kunnen opvangen. Dat geldt eigenlijk alleen voor de incidentele risico's, want structureel heeft de gemeente geen weerstandscapaciteit. Als zich risico's met structurele gevolgen voordoen, zal de gemeente die eerst met incidentele middelen moeten afdekken en op termijn voor een structurele oplossing moeten zorgen door bijvoorbeeld gebruik te maken van toekomstige structurele ruimte of door structurele bezuinigingen aan te brengen of door de ozb te verhogen.

De incidentele weerstandscapaciteit gaat door de tekorten in 2018 en 2019 na de 3^e begrotingswijziging 2018 nog omlaag, maar blijft wel voldoende om de risico's te kunnen afdekken.

Het beleid van de gemeente met betrekking tot weerstandsvermogen en risicobeheersing is intussen gedateerd. De nota uit 2009 is nog steeds van kracht. In de nota staat dat deze na 4 jaar moet worden herzien. De Financiële verordening schrijft niets voor over een nota. Maar zelfs zonder een nota moet een gemeente haar beleid wel met enige regelmaat tegen het licht houden. En dat is niet gebeurd, ook niet in de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing.

We beoordelen de stuurinformatie op strategisch niveau dan ook als voldoende.

De paragraaf bevat eigenlijk alle informatie, waar de nota om vraagt. Tot de begroting 2016 was daarmee ook voldaan aan de eisen die het BBV aan de paragraaf stelde. Vanaf de begroting 2016 schrijft het BBV voor dat de paragraaf ook vijf financiële kengetallen bevat en in een toelichting daarop de onderlinge verhouding tussen de kengetallen aangeeft en de betekenis daarvan voor de financiële positie van de gemeente. De gemeente heeft vergeten deze kengetallen in de paragraaf van de begroting 2018 op te

nemen. Als toezichthouder hebben we ze alsnog ontvangen. De gemeente neemt de kengetallen in het vervolg weer in de paragraaf op.

Ondanks deze omissie vinden we stuurinformatie op tactisch niveau goed en dat geldt ook voor de stuurinformatie op operationeel niveau.

De raad kan zijn kaderstellende en controlerende taken op het gebied van weerstandsvermogen en risicobeheersing nog wel uitvoeren, maar er is nu wel een actualisering van het beleid nodig. Met de huidige omvang van de beschikbare weerstandscapaciteit is er op het terrein van het weerstandsvermogen geen bijzonder risico. Het feit dat de begroting 2018 zelf geen ruimte biedt voor het opvangen van tegenvallers zorgt ervoor dat we in de balk aan het begin van deze paragraaf onder 'Begroting' een neutraal gezichtje hebben gezet. Het tekort in 2019 en het ontbreken van informatie over meerjarige ontwikkelingen hebben ertoe geleid dat ook onder 'Meerjarenraming' een neutraal gezichtje staat.

4.3. Onderhoud kapitaalgoederen

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

Conclusie

De raad heeft in september en december 2017 nieuwe beleidskaders en onderhoudsplannen vastgesteld voor de belangrijkste kapitaalgoederen van de gemeente, zoals wegen, groen en riolering. Dat heeft ook tot een bijstelling van de budgetten geleid die nodig zijn om het gewenste kwaliteitsniveau van beheer en onderhoud te bereiken en behouden. Bij de begroting 2018 heeft dat door vaststelling van de tweede begrotingswijziging gezorgd voor een meerjarige bijstelling van een aantal onderhoudsbudgetten. In de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen is dat verwerkt. Toch vinden we dat de informatie in de paragraaf wat breder en uniformer zou kunnen zijn.

Op basis van onze analyse doen we de volgende aanbevelingen:

- presenteer op een uniforme wijze in de paragraaf informatie over de budgetten, waarbij ook het totale budget in beeld wordt gebracht;
- rapporteer altijd over het wel of niet aanwezig zijn van achterstallig onderhoud.

Waarom onderzoek naar onderhoud kapitaalgoederen?

Raadsleden worden vaak aangesproken op onderhoud kapitaalgoederen. Loszittende stoeptegels, gaten in de wegen, slecht onderhouden gebouwen. Onderhoud is belangrijk, maar niet elk individueel onderdeel hoeft te worden besproken. Met de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen 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

Zoals we aan het begin van paragraaf 4.1 wat uitgebreider hebben beschreven, bekijken we bij alle paragrafen van hoofdstuk 4:

- enerzijds waar de gemeente in die paragraaf aan gehouden is. In ieder geval de bepalingen in het BBV en eventueel eigen regels, zoals in de financiële verordening;
- anderzijds wat de gemeente in de paragraaf aan informatie aan de raad aanbiedt;
- of de gemeente de algemene en eigen regels heeft gevolgd en of de informatie in de paragraaf de raad in staat stelt zijn kaderstellende en controlerende taak goed uit te voeren;
- het beeld dat na lezing van de paragraaf ontstaat, de betekenis ervan voor de financiële positie van de gemeente en de eventuele, specifieke risico's die het onderwerp dat in de paragraaf aan de orde is, voor de gemeente oplevert.

De paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen

De gemeentelijke kapitaalgoederen en een goed onderhoud daarvan zijn essentieel voor een goed woon-, werk- en leefklimaat in de gemeente. Daarom verdient de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen veel aandacht. De paragraaf is namelijk de enige plaats waar voor de belangrijkste kapitaalgoederen de noodzakelijke informatie is te vinden over:

- de normen die de gemeente heeft gesteld (de beleidskaders);
- welke middelen daarvoor nodig zijn;
- wat werkelijk in de begroting of jaarrekening daarvoor is geraamd/verantwoord;
- wat er eventueel aan achterstallig onderhoud is en wat de gemeente daaraan doet.

In het kader van ons onderzoek hebben we de volgende onderdelen bekeken.

De geldende regels

In het BBV gaat artikel 12 over de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen in de begroting. Volgens dit artikel moet de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen ten minste ingaan op:

- wegen, riolering, water, groen en gebouwen;
- het voor deze kapitaalgoederen geldende beleidskader, de financiële gevolgen van die beleidskaders en de vertaling van de financiële gevolgen in ramingen voor onderhoud in de begroting.

De gemeente heeft in de financiële verordening in artikel 10 gesteld dat ten minste één keer in de vier jaar onderhoudsplannen openbare ruimte, openbaar groen, wegen en openbare verlichting aan de raad ter vaststelling moeten worden aangeboden. In hetzelfde artikel staat ook dat ten minste één keer in de vier jaar een rioleringsplan en een onderhoudsplan gebouwen en accommodaties ter vaststelling aan de raad moeten worden voorgelegd.

In de strategische visie van Gulpen-Wittem uit 2009 DUURZAAM VERSTERKEN EN ONTWIKKELEN is er aandacht voor de kapitaalgoederen die de gemeente ter beschikking stelt en het belang daarvan voor

het realiseren van de strategische visie. Dit gebeurt op een hoog abstractieniveau en is sterk gericht op de accommodaties. Het coalitieprogramma 2014-2018 geeft aan dat de gemeente bij het accommodatiebeleid streeft naar multifunctionele accommodaties met in principe in iedere kern een gemeenschapsvoorziening op maat die door de burgers zelf wordt geëxploiteerd.

En verder zijn er nota's e.d. met door de raad vastgestelde kaders voor het soort en het aantal voorzieningen, het kwaliteitsniveau en de kosten voor beheer en onderhoud van deze voorzieningen.

Voor de paragraaf bekijken we de nota's voor de kapitaalgoederen wegen, riolering, groen en gebouwen. (In Limburg hebben gemeenten meestal geen nota's voor water.)

We hebben de volgende nota's meegenomen.

Wegen:

- Beleidsplan wegbeheer 2018-2022.

Riolering:

- GRP 2018-2022;
- Waterplan Maas en Mergelland 2018-2022.

Groen:

- Kwaliteit in beeld 2018-2021.

Gebouwen:

- Meerjaren Onderhoudsbegroting voor de gemeentelijke gebouwen.

De informatie in de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen in de begroting 2018

We presenteren de informatie in de paragraaf voor de onderdelen wegen, riolering, groen en gebouwen.

Wegen

De nieuwe, door de raad vastgestelde nota's over het onderhoud aan de verschillende gemeentelijke kapitaalgoederen komen in de paragraaf nadrukkelijk aan de orde. Voor wegen is dat niet anders.

In september 2017 heeft de raad het Beleidsplan wegbeheer 2018-2022 vastgesteld, waarbij weer de CROW-normering als uitgangspunt is genomen.

Op basis van een visuele inspectie en de CROW-normering is berekend dat voor het jaarlijks onderhoud € 727.000 nodig is. Vanaf de begroting 2015 wordt jaarlijks € 500.000 voor het wegonderhoud vrijgemaakt. Het argument voor de structurele bezuiniging van € 150.000 op het onderhoudsbudget was destijds dat de recente, omvangrijke wegreconstructies minder onderhoud noodzakelijk maakten. Het nieuwe Beleidsplan laat zien dat het kwaliteitsniveau van de wegen intussen is gedaald en dat het jaarlijks budget met € 227.000 moet worden verhoogd om weer het gewenste kwaliteitsniveau te behalen en behouden.

In de primaire begroting 2018 stond nog een budget van € 500.000. Met de 2^e begrotingswijziging 2018, die de raad tegelijk met de begroting 2018 heeft vastgesteld, is daar € 227.000 structureel aan toegevoegd.

Sinds de begroting 2014, toen min of meer een eind was gekomen aan het reconstructieproject met de Essentmiddelen, wordt er ook jaarlijks voor € 700.000 geïnvesteerd in de wegen. De kapitaallasten daarvan zitten in de begroting. Met het nieuwe Beleidsplan wegbeheer 2018-2022 verandert er op dat punt niets. De reserve investeringen wegen, waarin de Essentmiddelen voor de wegreconstructies waren gestopt, is nu opgeheven en de middelen zijn aan de algemene reserve toegevoegd.

De paragraaf gaat niet expliciet in op achterstallig onderhoud.

Riolering

Het onderdeel Riolering in de paragraaf geeft wel aan dat er een nieuw GRP+ in december 2017 door de raad zal worden behandeld, maar vertaalt het nieuwe GRP+ inhoudelijk en financieel nog niet. Daardoor zien we in de paragraaf dat de lasten gaan dalen, omdat er geen rekening wordt gehouden met nieuwe investeringen vanaf 2018 en wordt op basis van dit onvolledige beeld ook een verloop van de voorziening geschetst dat niet klopt.

Hierdoor bevat dit onderdeel van de paragraaf informatie, waarvan direct al duidelijk was, dat die niet juist was. En met de vaststelling van het GRP 2018-2022 en het Waterplan Maas en Mergelland 2018-2022 is het beeld verder gewijzigd.

Het nieuwe GRP en Waterplan zijn in het Samenwerkingsverband Maas en Mergelland opgesteld. Met deze plannen zijn de looptijden van de plannen bij de deelnemende gemeenten geharmoniseerd en heeft Gulpen-Wittem langer dan verwacht met het vorige GRP 2008-2015 gewerkt. Wel is tussentijds het kostendekkingsplan met de investeringsmaatregelen geactualiseerd.

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.

Het nieuwe GRP leidt tot een stijging van de kosten. Ook de opbrengst van de rioolheffing blijft stijgen, maar tot en met 2021 is de opbrengst lager dan de totale lasten van de riolering. Pas in 2022 is de opbrengst hoger dan de lasten. Normaal gesproken komen de tekorten ten laste van de voorziening riolen, maar de voorziening is eind 2017 leeg. Bij de vaststelling van beide plannen heeft de raad besloten de tekorten 2018-2021 ten laste van de algemene reserve te brengen en het overschot 2022 aan de algemene reserve toe te voegen. Per saldo is dan € 103.000 aan de algemene reserve onttrokken.

De paragraaf geeft, zoals al aangegeven, deze informatie over de inhoudelijke en financiële gevolgen van de nieuwe plannen niet.

Groen

In september 2017 heeft de raad het plan Kwaliteit in beeld 2018-2021 vastgesteld, waarmee de kaders voor het groenbeleid en –onderhoud voor deze vier jaar zijn bepaald. De geldende kwaliteitsniveaus blijven van toepassing, maar worden qua aanduiding vervangen door landelijk gebruikte termen, namelijk A en B ipv Basis+ en Basis.

In het plan is ook een berekening gemaakt van de noodzakelijke budgetten. Rekening houdend met besparingsmogelijkheden en wat extra lasten komt het plan uit op € 863.600 in 2018 en € 878.600 per jaar in de periode 2019-2021.

In de paragraaf wordt alleen aangegeven dat er een nieuw plan is en dat er via de tweede begrotingswijziging 2018 voor 2018 € 120.000 extra budget moet komen en voor 2019 e.v. € 136.375. Structureel zat er in begroting een budget van € 743.600, dat in 2017 incidenteel al met € 100.000 was verhoogd.

De paragraaf geeft geen informatie over het totale budget voor onderhoud en beheer of over achterstallig onderhoud.

Accommodaties

Ook voor de accommodaties heeft de raad in september 2017 een nieuw meerjarenonderhoudsplan vastgesteld. Met het onderhoud moet een veilig en ongestoord gebruik van het gebouw mogelijk zijn. Met het plan zijn die normen niet bijgesteld. Wel verandert het benodigd budget door mutaties in het

vastgoedbestand van de gemeente. Verder wordt nu een apart budget van € 38.000 opgenomen om een bureau voor de gemeente het onderhoud te laten monitoren en tijdig te laten uitvoeren. Tot nu toe werden deze lasten uit de voorziening betaald.

Voor het onderhoud zelf wordt vanaf 2018 € 354.000 aan de voorziening toegevoegd. Voor 2018 is dat een verhoging met € 57.000 en voor 2019 e.v. met € 12.000.

De paragraaf laat zien dat de voorziening op dit moment ruim gevuld is en dat in vier jaar tijd er € 500.000 aan onttrokken kan worden. Dat betekent dat in de jaren 2018-2021 per saldo € 229.000 per jaar aan de voorziening wordt toegevoegd uit de begroting.

De paragraaf gaat niet in op eventueel achterstallig onderhoud.

Conclusies en beoordeling

Voor alle bekeken kapitaalgoederen heeft de gemeente in 2017 nieuwe kaders bepaald. Voor de riolering is dat in december gebeurd en was het niet meer mogelijk de informatie uit het nieuwe plan in de paragraaf mee te nemen. Voor de andere plannen, die in september 2017 door de raad zijn vastgesteld, is dat wel gebeurd.

De paragraaf verwijst voor alle onderdelen naar de nieuwe kaders, maar bij riolering is nog niet duidelijk welke middelen nodig zijn volgens de nieuwe kaders.

De benodigde middelen volgens de nieuwe kaders worden vooral gepresenteerd als de mutaties die in de tweede begrotingswijziging 2018 zijn meegenomen. Omdat daarbij ook andere elementen een rol kunnen spelen, is het beeld van de budgettaire gevolgen van de nieuwe kaders moeilijk uit de paragraaf te halen. Soms wordt maar een deel van het budget belicht en blijft een ander deel onderbelicht.

Het zou gemakkelijker zijn geweest als bij elk onderdeel zichtbaar was gemaakt wat vóór het nieuwe plan het meerjarig budget was, eventueel met de opbouw van het budget, met daarna de mutaties in het budget naar aanleiding van het vastgestelde nieuwe plan, eventueel ook opgedeeld naar onderdelen. Tot slot zou dan zichtbaar kunnen zijn gemaakt welke incidentele elementen eventueel een plus of een min opleveren van het oude naar het nieuwe budget. De laatste regel zou dan het nieuwe budget 2018-2021 moeten laten zien.

In alle gevallen wordt niets geschreven over achterstallig onderhoud, terwijl de toename van de budgetten soms doet vermoeden dat er bij het maken van de plannen wel achterstallig onderhoud naar voren is gekomen.

We beoordelen de stuurinformatie op strategisch en tactisch niveau als goed. De gemeente beschikt over actuele plannen en deze zijn vertaald naar de begroting. De operationele stuurinformatie vinden we van voldoende niveau. De paragraaf geeft geen informatie over achterstallig onderhoud en ook als er geen achterstallig onderhoud is, is het goed om dat expliciet te melden. De informatie in de paragraaf is ook verschillend per kapitaalgoed en geeft niet altijd een volledig beeld van het budget.

Met de actuele plannen en de daarvoor aangepaste budgetten zijn we van mening dat de risico's bij het onderhoud beperkt zijn.

4.4. Financiering

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

Conclusie

In de paragraaf Financiering in de begroting 2018 gaat de gemeente op veel onderwerpen in, zoals de financiering met kort- en langlopende middelen, de toekomstige financieringsbehoefte en het EMU-saldo.

De kaderstelling bestaat naast de BBV-regels uit de interne instructie van het college, maar deze wordt in de paragraaf niet genoemd. Gulpen-Wittem heeft de ingrijpende wijziging van het BBV met betrekking tot de verwerking en toerekening van de rente per 2017 aangegrepen om dit zelf te vereenvoudigen door alle externe rentelasten en –baten op het taakveld treasury te houden en niet toe te rekenen aan taakvelden, investeringen en grondexploitaties. Om de vergelijkbaarheid tussen gemeenten te verbeteren heeft de Commissie BBV hier een stellige uitspraak over gedaan, waar alleen gemotiveerd van kan worden afgeweken. De in de begroting 2017 gegeven motivering vinden we niet sterk.

De paragraaf gaat ook in op de behoefte aan nieuwe langlopende leningen, maar geeft daar informatie over die op de ene plaats duidt op een tekort aan financieringsmiddelen en op de andere plaats op een overschot aan financieringsmiddelen. De gemeente heeft aangegeven dit in de volgende begroting aan te passen.

We vinden de stuurinformatie op strategisch, tactisch en operationeel niveau voldoende.

Op basis van onze analyse doen we de volgende aanbevelingen:

- verwijst in de paragraaf expliciet naar de interne instructie van het college en geef aan wat daarmee is geregeld;
- pas de recente stellige uitspraak van de Commissie BBV met betrekking tot de verwerking en toerekening van de rente volledig toe;
- neem het renteschema van de Commissie BBV in de Notitie rente van juli 2016 in de paragraaf op;
- presenteer de behoefte aan nieuwe langlopende leningen op een duidelijke manier.

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

Zoals we aan het begin van paragraaf 4.1 wat uitgebreider hebben beschreven, bekijken we bij alle paragrafen van hoofdstuk 4:

- enerzijds waar de gemeente in die paragraaf aan gehouden is. In ieder geval de bepalingen in het BBV en eventueel eigen regels, zoals in de financiële verordening;
- anderzijds wat de gemeente in de paragraaf aan informatie aan de raad aanbiedt;
- of de gemeente de algemene en eigen regels heeft gevolgd en of de informatie in de paragraaf de raad in staat stelt zijn kaderstellende en controlerende taak goed uit te voeren;
- het beeld dat na lezing van de paragraaf ontstaat, de betekenis ervan voor de financiële positie van de gemeente en de eventuele, specifieke risico's die het onderwerp dat in de paragraaf aan de orde is, voor de gemeente oplevert.

De paragraaf Financiering

De geldende regels

In het BBV gaat artikel 13 over de paragraaf Financiering in de begroting. Volgens dit artikel moet de paragraaf Financiering ten minste ingaan op de beleidsvoornemens ten aanzien van het risicobeheer van de financieringsportefeuille. Vanaf de begroting 2017 zijn de bepalingen in artikel 13 uitgebreid met de eis van inzicht in:

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

In een Notitie rente 2017, juli 2016, heeft de Commissie BBV aangegeven wat zij met de wijzigingen van het BBV op het punt van rente en rentetoerekening beoogt. In de Notitie komt de Commissie met drie stellige uitspraken en twee aanbevelingen. Stellige uitspraken moeten in principe worden gevolgd. Bij een afwijking van een stellige uitspraak moet de gemeente expliciet motiveren, waarom zij van de stellige uitspraak afwijkt.

De eerste stellige uitspraak luidt dat alle externe rentelasten en –baten op het taakveld treasury moeten worden geboekt. De tweede stellige uitspraak gaat over bespaarde rente, maar Gulpen-Wittem hanteert die niet meer. De derde stellige uitspraak gaat over de berekening van de omslagrente.

In de Notitie rente geeft de Commissie ook aan dat de paragraaf inzicht moet geven in (...) de wijze waarop rente aan investeringen, grondexploitaties en taakvelden wordt toegerekend. De rentekosten moeten via een renteomslag aan de desbetreffende taakvelden worden toegerekend. Omdat onderlinge vergelijking het uitgangspunt is voor de aanpassingen van het BBV heeft de Commissie dit in een stellige uitspraak vastgelegd. Om de rentelasten van externe financiering, het renteresultaat en een rentetoerekening goed duidelijk te maken, heeft de commissie een renteschema in de notitie opgenomen en gemeenten aanbevolen deze in de paragraaf op te nemen.

Artikel 212 van de Gemeentewet bepaalt dat in de financiële verordening wordt ingegaan op de financieringsfunctie. In artikel 13 van de financiële verordening van Gulpen-Wittem staat dat het college zorgt voor interne regels voor taken en bevoegdheden, de verantwoordingsrelaties en de bijbehorende informatievoorziening van de financieringsfunctie. Het college heeft deze voor het laatst in april 2012 vastgesteld en voor het laatst gewijzigd in januari 2018.

De informatie in de paragraaf Financiering in de begroting 2018

De paragraaf Financiering in de begroting 2018 geeft achtereenvolgens informatie over:

- de betekenis van financiering voor de uitvoering van de begroting;
- financiering op korte termijn, dat wil zeggen maximaal 1 jaar, en de daarbij geldende norm van de kasgeldlimiet. Uit de gepresenteerde informatie blijkt dat Gulpen-Wittem de laatste zes kwartalen binnen de kasgeldlimiet heeft gewerkt;
- financiering op lange termijn, langer dan 1 jaar. De daarvoor geldende norm van de renterisiconorm is voor de gemeente geen probleem. De gemeente stelt de looptijd van haar leningenportefeuille zo samen dat de jaarlijkse afschrijvingen groter zijn dan de jaarlijkse aflossingen. De komende jaren zal/zullen (een) nieuwe langlopende lening(en) worden afgesloten;
- de rentelast en het renteresultaat over de jaren 2018-2021. Tevens worden de gemiddelde rente en de aan riolering en grondexploitatie doorberekende rente vermeld. Er is een renteresultaat als de doorberekende rente groter is dan de rentelast;
- de verstrekte langlopende leningen in het kader van de publieke taak;
- de behoefte aan financieringsmiddelen in de jaren 2018-2021;
- de EMU-saldi 2018-2021 van Gulpen-Wittem.

Conclusies en beoordeling

In de paragraaf gaat de gemeente in op de punten die het BBV vraagt, maar hierna hebben we daar wel enige opmerkingen bij. Er komen ook andere punten in de paragraaf aan de orde.

Gulpen-Wittem heeft bij de wijziging van het BBV met betrekking tot de renteverwerking besloten de rente vanuit het taakveld treasury niet verder toe te rekenen aan de overige taakvelden en daarmee ook niet aan de investeringen. Om tot een juiste grondprijs en een juist tarief rioolheffing te komen, wordt de rente wel extracomptabel aan de grondexploitaties en de rioleringsinvesteringen toegerekend.

Daarmee wijkt de manier waarop Gulpen-Wittem de rente verwerkt en toerekent af van de manier waarop de Commissie BBV dat in een stellige uitspraak heeft bepaald. Voor de begroting zelf (= het saldo) heeft dat geen gevolgen. De gemeente heeft deze afwijking in de begroting 2017 gemotiveerd als een verdere vereenvoudiging. Gevolg hiervan is dat de beoogde vergelijkbaarheid voor Gulpen-Wittem niet wordt bereikt.

Het renteschema uit de Notitie rente neemt de gemeente ook niet op in de paragraaf, maar dat is ook niet verplicht.

Omdat de Commissie BBV heel nadrukkelijk voor één uniforme lijn voor verwerking en presentatie van de rentelasten en –baten heeft gekozen, vinden wij het gegeven motief om daarvan af te wijken niet sterk. In de samenvatting aan het begin van deze paragraaf bevelen we dan ook aan om de Notitie rente van de Commissie BBV van juli 2016 te volgen. In die lijn bevelen we ook aan in het vervolg het renteschema uit diezelfde notitie in de paragraaf financiering op te nemen.

De paragraaf geeft op de laatste bladzijde informatie over het EMU-saldo 2018-2021. Deze informatie hoeft niet in de paragraaf te worden opgenomen, maar wel in de begroting. Volgens artikel 20, lid 1 onder c van het BBV moet in de uiteenzetting over de financiële positie het EMU-saldo van het vorig begrotingsjaar, het begrotingsjaar en het jaar na het begrotingsjaar worden gepresenteerd. En op basis van artikel 23 onder d van het BBV moet het EMU-saldo van de jaren van de meerjarenraming in de toelichting op de meerjarenraming worden opgenomen.

Wij vinden de paragraaf Financiering een logische plek om de EMU-saldi te laten zien. We missen dus op basis van de voorgeschreven informatie alleen het EMU-saldo 2017 in de paragraaf.

In het algemeen is het volgende over het EMU-saldo te zeggen.

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 is intussen echter ook voor gemeenten belangrijk geworden.

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.

Voor de paragraaf Financiering is er ook interne kaderstelling (artikel 13 financiële verordening en op basis daarvan regels van het college), maar deze wordt in de paragraaf zelf niet meer genoemd, laat staan toegelicht. We vinden de stuurinformatie op strategisch niveau dan ook voldoende.

Het is dan ook onduidelijk of de informatie in de paragraaf aansluit bij de gestelde gemeentelijke kaders. Een belangrijke, recente toevoeging aan de kaderstelling in het BBV wordt in de paragraaf niet toegepast. In de paragraaf in de begroting 2017 wordt aangegeven, waarom de gemeente afwijkt van een stellige uitspraak van de Commissie BBV, maar wij vinden deze motivering niet sterk. We beoordelen de stuurinformatie op tactisch niveau als voldoende.

De paragraaf geeft, zoals gezegd, veel informatie, maar gaat niet in op een liquiditeitsprognose en geeft niet aan of de ontwikkeling van de netto vlottende schuld, zoals geschetst in de grafiek op bladzijde 153, in het tweede en derde kwartaal van 2017 zo zal aanhouden en tot een noodzakelijke consolidatie gaat leiden.

Ook over de financieringsbehoefte wordt veel geschreven. Aan het eind van bladzijde 154 is te lezen dat in de komende jaren (een) nieuwe langlopende lening(en) zal/zullen worden afgesloten, terwijl de informatie op bladzijde 156 lijkt te wijzen op een aanzienlijk overschot aan financieringsmiddelen in de komende vier jaar. De gemeente heeft aangegeven dat dit in de paragraaf Financiering van de begroting 2019 zal worden aangepast.

Al met al vinden we de stuurinformatie op operationeel niveau ook voldoende.

Ondanks deze opmerkingen zitten er bij de financiering geen bijzondere risico's voor Gulpen-Wittem.

4.5. Bedrijfsvoering

Onderzoek	Begroting	Meerjaren-raming	Strategisch	Tactisch	Operationeel	Algemeen oordeel	Ontwikkeling
Bedrijfsvoering	☹	☹	Voldoende	Onvoldoende	Onvoldoende	☹	➔

Conclusie

Gulpen-Wittem heeft geen aparte nota voor de bedrijfsvoering, maar in de Strategische visie uit 2009, het coalitieakkoord 2014-2018 en de Financiële verordening worden wel kaders voor de bedrijfsvoering gegeven. De paragraaf gaat niet duidelijk in op deze gestelde kaders, maar bevat wel veel informatie over de vele verschillende onderdelen van bedrijfsvoering. Voor die onderdelen geeft de paragraaf de beleidsdocumenten aan en de speerpunten.

De stuurinformatie op strategisch niveau beoordelen we als voldoende, op tactisch en operationeel niveau als onvoldoende. Dat komt onder meer doordat de in 2016 vastgestelde artikelen in de Financiële verordening over onderzoeken van het college naar doelmatigheid en doeltreffendheid van beheer en beleid niet worden uitgevoerd. Artikel 213a van de Gemeentewet verplicht elke gemeente om dergelijke onderzoeken uit te voeren.

Ook omdat de paragraaf erg beschrijvend is (16 bladzijden) en nauwelijks concreet wordt, is ons oordeel over de operationele stuurinformatie op onvoldoende uitgekomen.

Bij deze paragraaf kijken we ook naar het oordeel van de accountant over de administratieve organisatie en de interne controle. In de managementletter 2015 maakte de accountant een kritische opmerking over de werking van deze processen. Beheersmaatregelen werden niet altijd consequent toegepast. Problemen en onzekerheden bij de nieuwe taken in het sociaal domein hebben ertoe geleid dat de accountant bij de jaarrekening 2015 en 2016 een oordeel met beperking heeft gegeven.

Op basis van onze analyse doen we de volgende aanbevelingen:

- geef uitvoering aan de artikelen 21 tot en met 24 van de Financiële verordening over onderzoeken naar doelmatigheid en doeltreffendheid en kijk daarbij hoe deze onderzoeken gebruikt kunnen worden om levende vragen op deze terreinen te beantwoorden;
- versterk de p-&c-organisatie conform de adviezen van de accountant;
- maak de paragraaf concreter door meer cijfermatige informatie op te nemen.

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

Zoals we aan het begin van paragraaf 4.1 wat uitgebreider hebben beschreven, bekijken we bij alle paragrafen van hoofdstuk 4:

- enerzijds waar de gemeente in die paragraaf aan gehouden is. In ieder geval de bepalingen in het BBV en eventueel eigen regels, zoals in de financiële verordening;
- anderzijds wat de gemeente in de paragraaf aan informatie aan de raad aanbiedt;
- of de gemeente de algemene en eigen regels heeft gevolgd en of de informatie in de paragraaf de raad in staat stelt zijn kaderstellende en controlerende taak goed uit te voeren;
- het beeld dat na lezing van de paragraaf ontstaat, de betekenis ervan voor de financiële positie van de gemeente en de eventuele, specifieke risico's die het onderwerp dat in de paragraaf aan de orde is, voor de gemeente oplevert.

De paragraaf Bedrijfsvoering

De geldende regels

De opdracht in artikel 14 BBV is zo kort als het onder het kopje "Waarom onderzoek naar bedrijfsvoering" staat: de paragraaf geeft ten minste inzicht in de stand van zaken en de beleidsvoornemens ten aanzien van de bedrijfsvoering.

In het kader van de vernieuwing van het BBV was het oorspronkelijk de bedoeling vanaf 2017 de verplichting om een paragraaf bedrijfsvoering in de begroting te hebben, te laten vervallen. Dat had te maken met het opnemen van een apart onderdeel overhead in de begroting vanaf 2017. Dit voornemen is echter losgelaten, omdat de paragraaf gebruikt kan worden voor het beschrijven van beleidsmatige ontwikkelingen rond bedrijfsvoering.

Naast de landelijke regels die voor deze paragraaf overzichtelijk zijn, heeft de gemeente aanvullend een aantal eigen regels/kaders gesteld met betrekking tot de bedrijfsvoering.

We noemen hier de Strategische visie Gulpen-Wittem 2009-2020. In de Strategische Visie is een belangrijke rol aan de ambtelijke organisatie toegekend. De ambtelijke organisatie is één van de drie pijlers, naast de kernen en het buitengebied, voor het ontwikkelingsscenario van de gemeente. Aan de ambtelijke organisatie is de centrale doelstelling gekoppeld om als gemeente als daadkrachtige regisseur en partner te opereren. De organisatie staat voor de consistentie in het beleid.

Vervolgens komt ook in het coalitieakkoord 2014-2018 de bedrijfsvoering aan de orde. Over de dienstverlening wordt geschreven dat de behoefte van de klant hiervoor de basis is. Het bestuursapparaat moet compact en efficiënt zijn en inkoop van externe expertise moet met mate gebeuren. Op basis van de visie op de organisatie uit 2013 van het college en de directie moet de organisatie worden ingericht met behulp van Strategische Personeelsplanning.

Hoofdstuk 5 van de Financiële verordening gaat over de financiële organisatie en het financieel beheer. In het hoofdstuk staat wat het college moet regelen op het gebied van de financiële organisatie en de interne controle, zoals een eenduidige indeling van de organisatie, een eenduidige toewijzing van taken en een adequate scheiding van taken, functies, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Op basis van artikel 13 in hoofdstuk 5 is er ook een Financiële instructie Gulpen-Wittem, in 2018 voor het laatst door het college vastgesteld.

Hoofdstuk 7 van de Financiële verordening bestaat uit vier artikelen die gaan over het periodiek onderzoek van het college naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door het college gevoerde bestuur. Hoofdstuk 7 is gebaseerd op artikel 213a van de Gemeentewet dat elk college verplicht dergelijke onderzoeken uit te voeren en daarvoor een door de raad vastgestelde verordening te hebben.

Hoofdstuk 7 bepaalt dat het college jaarlijks onderzoeken naar doelmatigheid van (onderdelen van) de organisatie-eenheden en de uitvoering van taken door de gemeente uitvoert. Het college stuurt jaarlijks een onderzoeksplan naar de raad met vermelding van de daarvoor in de begroting opgenomen budgetten. Het college doet in de paragraaf bedrijfsvoering van begroting en jaarstukken verslag van de voortgang van de onderzoeken. Over elk onderzoek wordt een rapport gemaakt dat het college aan de raad aanbiedt. Met name onderzoeken naar de doelmatigheid van (onderdelen van) de organisatie zijn voor de paragraaf bedrijfsvoering relevant.

De informatie in de paragraaf Bedrijfsvoering in de begroting 2018

De paragraaf bedrijfsvoering in de begroting 2018 is met 16 bladzijden omvangrijk. De paragraaf opent met een verwijzing naar de vaststelling van de Koers in 2017. De Koers gaat over de veranderende rol van de gemeente. Wat de gemeente wil, is belangrijker dan wat de systemen kunnen.

Bedrijfsvoering, geeft de paragraaf aan, gaat over sturing en beheersing van bedrijfsprocessen om de beleidsdoelstellingen te kunnen realiseren.

Het Klantencontactcentrum (KCC) is nu het centrale punt en middel bij de dienstverlening naar de burgers. De gemeente zet ook in op zelfsturing. Voor de jaren 2018-2020 is per jaar € 150.000 beschikbaar voor projecten op basis van burgerinitiatieven om de leefbaarheid in kernen te verhogen. Voor externe ondersteuning van de kernoverleggen is € 50.000 per jaar beschikbaar en voor de basisorganisatie € 15.000.

Voor bedrijfsvoering wordt samenwerking met andere partijen steeds belangrijker. In de paragraaf worden de belangrijkste ontwikkelingen daarin opgesomd. In de paragraaf Verbonden partijen, die we in 4.6 bespreken, wordt samenwerking uitgebreider behandeld.

Voor de onderdelen die tot de bedrijfsvoering worden gerekend, worden in de paragraaf Bedrijfsvoering per onderdeel de doelstellingen en speerpunten benoemd. Bij het onderdeel Personeel en Organisatie is te lezen dat de formatie van de gemeente over de hele periode 2018-2021 98,5 fte is en dat de loonkosten in 2018 € 7,06 miljoen of € 71.000 per fte bedragen.

Conclusies en beoordeling

De paragraaf geeft uitgebreid invulling aan de informatie-eis in artikel 14 van het BBV. Bij het vorige verdiepingsonderzoek hebben we geconstateerd dat er weinig cijfers in de paragraaf staan. Die opmerking kunnen we herhalen. Wat ons betreft leent deze paragraaf zich wel voor meer cijfermatige informatie, ook meerjarig. Een verwijzing naar of herhaling van de beleidsindicatoren die in programma 0 van de begroting 2018 op bladzijde 20 zijn opgenomen, zou een goed voorbeeld zijn. Door daarbij ook meerjarige indicatoren op te nemen en door de uitkomsten te vergelijken met die van andere gemeenten kan de paragraaf verfijnd worden.

In de paragraaf is in het algemeen een duidelijke relatie gelegd met de kaders die de gemeente zelf heeft vastgesteld, zoals de Strategische visie en het coalitieakkoord. Deze conclusie geldt niet voor het volgende.

Informatie over 213a-onderzoeken ontbreekt in de paragraaf, omdat de gemeente al lang geen 213a-onderzoeken meer uitvoert. Bij het verdiepingsonderzoek in 2013 hebben we de achtergrond hiervan vermeld, maar ook aangegeven dat artikel 213a in de Gemeentewet in stand zou blijven. Daarom hebben we toen geadviseerd weer uitvoering te geven aan de verplichte verordening 213a.

Met die aanbeveling is niets gebeurd en we zullen die aanbeveling dit jaar herhalen, omdat artikel 213a het de gemeente niet toestaat niets met deze verplichte onderzoeken te doen. Daarbij merken we nog op dat de raad in december 2016 een nieuwe Financiële verordening heeft vastgesteld, inclusief de artikelen

21 tot en met 24, die gebaseerd zijn op artikel 213a Gemeentewet. Die artikelen zijn toen zo geformuleerd dat er geen ruimte is om er flexibel mee om te gaan en in te spelen op eventueel wisselende behoeften aan onderzoeken naar doelmatigheid en doeltreffendheid. Gelet op de keuze die de gemeente in december 2016 heeft gemaakt met betrekking tot de 213a-onderzoeken, is het niet goed te verklaren waarom de gemeente op dit punt niets doet en er zelfs niets over schrijft.

Voor ons verdiepingsonderzoek hebben we bij bedrijfsvoering in het bijzonder belangstelling voor de financiële organisatie en de financiële processen en producten. Onze beoordeling daarvan is vooral gebaseerd op de processen en producten in het kader van de p-&c-cyclus. Daarnaast kijken we naar het accountantsverslag bij de jaarstukken en de managementletters van de accountant bij de interimcontrole. We lezen daarin dat de accountant positief is over de opzet en het bestaan van de processen, waarbij hij in januari 2016 daarvoor een uitzondering maakte voor de processen met betrekking tot de gedecentraliseerde taken in het sociaal domein. Tegelijkertijd is de accountant kritisch op de werking van de processen. Nog afgezien van de taken in het sociaal domein signaleerde hij dat beheersmaatregelen door personele wijzigingen niet continu worden uitgevoerd. In een organisatie als de gemeente Gulpen-Wittem lukt het niet altijd vertrek van medewerkers direct goed op te vangen.

Bij de gedecentraliseerde taken hebben zich in 2015, maar ook in 2016 nog zoveel problemen voorgedaan en is er op tal van punten onzekerheid blijven bestaan, waardoor de accountant bij de jaarstukken geen goedkeurende verklaring met betrekking tot getrouwheid en rechtmatigheid heeft kunnen afgeven. Beide jaren heeft hij een oordeel met beperking gegeven. Daarmee is dit een breuk in de lange reeks van jaren met een goedkeurende verklaring van de accountant. Zo'n goedkeurende verklaring is een signaal dat de processen in overeenstemming met de financiële wet- en regelgeving verlopen.

We beoordelen de stuurinformatie op strategisch niveau als voldoende. Er vindt voldoende kaderstelling plaats. De stuurinformatie op tactisch en operationeel niveau vinden we onvoldoende. Daarbij hebben we het niet-uitvoeren van de verordening 213a, gelet op de recente kaderstelling, duidelijk laten meewegen. De paragraaf geeft veel informatie, maar deze informatie is vooral beschrijvend. En er wordt niet ingegaan op de volgens de Gemeentewet en ook volgens de eigen recente Financiële verordening verplichte 213a-onderzoeken.

Risico's bij de bedrijfsvoering zijn er altijd, omdat er gewoon veel geld mee gemoeid gaat. Risico's kunnen ook ontstaan door een gebrekkige uitvoering van de p-&c-processen. De accountant wijst daarop. De lasten van de bedrijfsvoering zijn goed in de begroting en meerjarenraming opgenomen. Op basis van de risico's en de raming van de lasten hebben we in de balk aan het begin van de paragraaf bij de begroting en meerjarenraming een neutraal gezichtje gezet.

4.6. Verbonden partijen

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

Conclusie

De paragraaf verbonden partijen in de begroting 2018 geeft veel informatie over de 15 verbonden partijen van Gulpen-Wittem. Het BBV vraagt daar ook om.

De nota verbonden partijen stamt uit 2013 en zou in 2017 worden geactualiseerd. Dat is niet gehaald en gebeurt nu medio 2018. De huidige nota bevat een afwegingskader dat gebruikt moet worden bij het toetreden tot een nieuwe verbonden partij. Controle en toezicht op verbonden partijen zijn belangrijke thema's in de nota. In de paragraaf is, zoals gezegd veel informatie over elke verbonden partij te vinden, maar de paragraaf geeft niet aan of er ook specifieke maatregelen zijn getroffen, zoals in de nota is aangekondigd. Ook is niet duidelijk of de verschillende belangen van de gemeente bij een verbonden partij goed worden gediend door de informatie die de verbonden partij levert. De nota wilde dat geregeld zien. Tot slot bevat de paragraaf geen meerjarige informatie.

Op basis van onze analyse doen we de volgende aanbevelingen:

- neem in de paragraaf ook meerjarige informatie op over bijdragen en te ontvangen dividenden;
- indien in een vastgestelde nota uitvoeringsopdrachten zitten, kan in daarop volgende paragrafen aangegeven worden in hoeverre daar uitvoering aan is gegeven, tenzij dat uit de paragraaf zelf al blijkt.

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 belang³ van de gemeente in de verbonden partij;
- te verwachten resultaten van de verbonden partij;
- inzicht in de samenhangende risico's en in de weerstandspositie van de verbonden partij.

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

Onderzoek en bevindingen

Zoals we aan het begin van paragraaf 4.1 wat uitgebreider hebben beschreven, bekijken we bij alle paragrafen van hoofdstuk 4:

³ 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.

- enerzijds waar de gemeente in die paragraaf aan gehouden is. In ieder geval de bepalingen in het BBV en eventueel eigen regels, zoals in de financiële verordening;
- anderzijds wat de gemeente in de paragraaf aan informatie aan de raad aanbiedt;
- of de gemeente de algemene en eigen regels heeft gevolgd en of de informatie in de paragraaf de raad in staat stelt zijn kaderstellende en controlerende taak goed uit te voeren;
- het beeld dat na lezing van de paragraaf ontstaat, de betekenis ervan voor de financiële positie van de gemeente en de eventuele, specifieke risico's die het onderwerp dat in de paragraaf aan de orde is, voor de gemeente oplevert.

De paragraaf Verbonden partijen

De geldende regels

Artikel 15 van het BBV, dat over de paragraaf Verbonden partijen handelt, is recent uitgebreid met de bepaling dat er in de paragraaf ook een lijst met verbonden partijen moet komen. De bepaling houdt in dat er per verbonden partij informatie wordt gegeven over de verbonden partij zelf en waarom de gemeente de relatie met de verbonden partij is aangegaan en over het financiële belang of risico dat de gemeente heeft met de verbonden partij. Bovendien moeten de verbonden partijen onderscheiden worden in gemeenschappelijke regelingen, vennootschappen en coöperaties, stichtingen en verenigingen en tot slot overige verbonden partijen. Deze zware informatievraag weerspiegelt het toegenomen belang van verbonden partijen en de risico's die daarmee samenhangen. Naast deze lijst van verbonden partijen vraagt artikel 15 van oudsher om de visie van de gemeente op verbonden partijen en om de beleidsvoornemens met de verbonden partijen.

In de door de gemeente vastgestelde nota's e.d. is ook over verbonden partijen en samenwerking het een en ander geschreven.

In de Strategische visie 2009-2020 staat dat de gemeente voor een niet-vrijblijvende regionale samenwerking kiest met enkele publieke en/of private partners op strategisch, tactisch en operationeel niveau. Vanuit het principe: 'lokaal, wat lokaal kan en regionaal, wat regionaal moet'. De samenwerking zal vooral betrekking hebben op de uitvoering van backoffice-activiteiten en gemeentegrensoverschrijdende thema's.

In het coalitieprogramma 2014-2018 wordt gesteld dat samenwerking wordt gezocht om doelen te bereiken uit de strategische agenda en met betrekking tot de bedrijfsvoering. Het eerst wordt samenwerking gezocht met Vaals, daarna met Maastricht en de Heuvellandgemeenten en tot slot op de schaal van Zuid-Limburg. Verderop staat ook dat samenwerking wordt gezocht om efficiënt te kunnen werken.

In de Financiële verordening staat niets over (een nota over) verbonden partijen.

De belangrijkste nota voor het onderwerp verbonden partijen is natuurlijk de Nota verbonden partijen 2013-2016 van Gulpen-Wittem. De raad heeft deze nota op 28 maart 2013 vastgesteld.

In het vorige verdiepingsonderzoek hebben we over deze nota het volgende geschreven.

"De nota geeft aan dat elke gemeente steeds meer met verbonden partijen te maken krijgt. Dat noodzaakt tot een goed afwegingskader voor de momenten dat de gemeente een besluit moet nemen om al dan niet te gaan deelnemen in een nieuwe verbonden partij. Het afwegingskader bestaat uit een

stappenplan. Daarbij geeft de nota ook aan dat indien voor een verbonden partij gekozen is/wordt, de voorkeur uitgaat naar een verbonden partij met een publiekrechtelijke rechtsvorm. Bij de vraag of de gemeente zal toetreden tot een verbonden partij met een privaatrechtelijke rechtsvorm, geldt als uitgangspunt “nee, tenzij...”. Ook de controle en het toezicht op verbonden partijen moeten goed zijn. Door de afstand die er onvermijdelijk ontstaat als een publieke taak door een verbonden partij voor de gemeente wordt uitgevoerd, wordt het moeilijker om goed zicht te hebben op de (wijze van) uitvoering van de publieke taak en de financiële risico's. De nota geeft dan ook aan dat daar extra maatregelen voor genomen moeten worden. (...) Het gaat er om dat de verschillende belangen van de gemeente bij een verbonden partij in beeld blijven en dat de ambtelijke advisering en de bestuurlijke verantwoordelijkheid goed gespreid worden, zodat alle belangen meegenomen en -gewogen worden. (...)

De nota belicht de rollen die besturen en raden van commissarissen hebben in vennootschappen en wat daarvan de gevolgen zijn als een bestuurder van de gemeente de gemeente bijvoorbeeld in de raad van commissarissen vertegenwoordigt. Daarbij kijkt de nota ook naar de rollen en verantwoordelijkheden die gemeentebestuurders binnen de gemeente hebben en de conflicten die door het vervullen door dezelfde persoon van rollen in de vennootschap en in de gemeente kunnen ontstaan. Op basis daarvan stelt de nota dat vertegenwoordiging van de gemeente in privaatrechtelijke rechtspersonen, waarin zij participeert, niet voor de hand ligt: nee, tenzij. Vertegenwoordiging in publiekrechtelijke rechtspersonen, waarin de gemeente participeert, en in PPS-constructies wordt wel goed mogelijk geacht. Daarbij moeten wel randvoorwaarden in acht worden genomen en is zeker bij PPS-constructies een duidelijke interne functiescheiding van belang.”

Met de vaststelling van de nota heeft de gemeente impliciet bepaald dat na 2013 per verbonden partij maatregelen ingevoerd zouden worden om als gemeente goed zicht te krijgen op de (wijze van) uitvoering van de overgedragen gemeentelijke taak door de verbonden partij en op de risico's daarbij. Ook zou de gemeente met verbonden partijen afspraken maken over de informatievoorziening om aan de verschillende belangen van de gemeente invulling te kunnen geven.

In de Nota verbonden partijen 2013-2016 staat dat de nota voor 4 jaar is en in 2016 geëvalueerd moet worden.

Zoals we ook al in 2013 schreven, heeft de gemeente met de nota uit 2013 een helder kader voor haar beleid met betrekking tot verbonden partijen.

De informatie in de paragraaf Verbonden partijen in de begroting 2018

Ook de paragraaf verbonden partijen is een omvangrijke paragraaf, 27 bladzijden in de begroting 2018. De tekst beslaat echter slechts een halve bladzijde. In die tekst wordt verwezen naar de nota en wordt kort uitgelegd wat een verbonden partij is en hoe invulling kan worden gegeven aan het bestuurlijk belang dat met een verbonden partij samenhangt. Na de opsomming van de verbonden partijen, ingedeeld naar gemeenschappelijke regelingen en vennootschappen en coöperaties, en van de lichte gemeenschappelijke regelingen, waarin Gulpen-Wittem deelneemt, wordt per verbonden partij met een vast sjabloon informatie verstrekt. Eerst wordt er financiële informatie verstrekt over het eigen en vreemd vermogen en over het resultaat. Vervolgens wordt er informatie gegeven over onder meer de doelstelling van de verbonden partij, het openbaar belang van de gemeente dat door deelname wordt gediend, de wijze waarop het bestuurlijk belang wordt ingevuld, het financieel belang door vermelding van de begrote bijdrage voor het begrotingsjaar of het aandelenbezit, en er is ook informatie opgenomen over ontwikkelingen en risico's.

De opgenomen financiële cijfers in de paragraaf in de begroting 2018 zijn grotendeels afkomstig uit de jaarstukken 2016 van de verbonden partijen. De financiële bijdrage van Gulpen-Wittem gaat meestal over de raming in de eigen begroting 2018. Er zijn echter afwijkingen van deze regels.

In de paragraaf staat dat een nieuwe nota verbonden partijen eind 2017 in de raad zal worden behandeld. Dat is niet gehaald. Ambtelijk is meegedeeld dat de planning is om in juni 2018 de raad over een nieuwe nota te laten praten.

Conclusies en beoordeling

De paragraaf bevat veel en concrete informatie over de verbonden partijen van Gulpen-Wittem.

De visie van de gemeente op verbonden partijen, waar het BBV om vraagt, is in de nota niet opgenomen, maar is in de Strategische visie 2009-2020 en het coalitieprogramma 2014-2018 wel terug te vinden.

Daarmee is de informatie beschikbaar, waar het BBV voor verbonden partijen om vraagt.

De paragraaf laat zien dat Gulpen-Wittem 15 verbonden partijen heeft. De belangen van de gemeente bij de verbonden partijen zijn groot en divers. De verbonden partijen voeren belangrijke taken voor de gemeente uit en de gemeente moet daar in enkele gevallen ook veel voor bijdragen. Maar er zijn ook verbonden partijen die jaarlijks met dividenduitkeringen een omvangrijke baat opleveren.

We missen in de paragraaf informatie over de meerjarenramingperiode. Die zijn wel in de meerjarenraming zelf opgenomen in de vorm van ramingen voor de jaren 2019-2021 met betrekking tot bijdragen van de gemeente aan verbonden partijen en te ontvangen dividenduitkeringen, maar zijn in de paragraaf niet te zien. Ook geeft de paragraaf geen totaalbeeld met betrekking tot de verbonden partijen. Welk brutobedrag gaat er naar de verbonden partijen? Hoeveel procent van de begroting is dat? Wat kost dat de gemeente nu netto, na aftrek van de bijdragen die de gemeente daar zelf voor krijgt? En hoe ontwikkelen deze uitkomsten zich in de komende jaren?

In de paragraaf is niet te lezen of en hoe uitvoering is gegeven aan de opdracht in de nota uit 2013 om per verbonden partij maatregelen te nemen om goed zicht te krijgen op de (wijze van) uitvoering van de overgedragen gemeentelijke taak door de verbonden partij en op de risico's daarbij. Hetzelfde is te zeggen over de tweede opdracht in de nota om met verbonden partijen afspraken te maken over de informatievoorziening om aan de verschillende belangen van de gemeente invulling te kunnen geven. Deze informatie is ook niet te vinden in eerdere paragrafen verbonden partijen in begroting en jaarrekening sinds de vaststelling van de nota in maart 2013.

Wel is sinds de vaststelling van de nota in de paragraaf de informatie te vinden, zoals die ook in de paragraaf in de begroting 2018 is opgenomen. Dus met veel informatie over de verbonden partijen. Die informatie is in ieder geval de basis om als gemeente zicht te houden op de (wijze van) uitvoering van de taken en de risico's daarbij. Hetzelfde valt in mindere mate te zeggen over de verschillende belangen die de gemeente moet vervullen, omdat daarvoor vaak meer detailinformatie nodig zal zijn die zich niet leent voor opname in de paragraaf. Het is dus op basis van de informatie in de paragraaf niet goed te concluderen of de gemeente uitvoering heeft gegeven aan deze opdracht uit de nota.

We beoordelen de stuurinformatie op strategisch niveau als voldoende, omdat de nota intussen niet meer actueel is. Na vaststelling van een nieuwe nota zal er weer sprake zijn van goede stuurinformatie op strategisch niveau. De stuurinformatie op tactisch en operationeel niveau beoordelen we als goed, hoewel we nog wel verbetermogelijkheden zien, zoals hiervoor genoemd.

De risico's voor de gemeente in verband met de verbonden partijen zijn aanzienlijk. Daarvoor zijn tal van maatregelen getroffen. Bij de risico's die er zijn, moeten we ons ook realiseren dat deze er voor een

belangrijk deel ook zouden zijn als de gemeente de betreffende taken zelf zou uitvoeren. We schatten de risico's daarom neutraal in.

4.7. Grondbeleid

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

Conclusie

Gulpen-Wittem voert een beperkt actief grondbeleid. Er is nu nog één lopende grondexploitatie, die naar verwachting in 2024 wordt afgesloten met een winst van € 465.000. De risico's zijn momenteel beperkt.

Volgens de Financiële verordening moet er minstens één keer in de vier jaar een nota grondbeleid door de raad worden vastgesteld. Die nota moet gaan over de strategische visie op het gemeentelijke grondbeleid, nieuwe en lopende projecten, het verloop van de grondvoorraad en de uitgangspunten voor verkoopprijzen. Er is wel een nota grondbeleid uit 2013, maar die gaat over de criteria bij en vormen van verkoop, verpachting, verhuur of in bruikleen geven van gronden die de gemeente heeft en die vaak illegaal worden gebruikt.

Op basis van onze analyse doen we de volgende aanbeveling:

- laat de raad op niet al te lange termijn een nota grondbeleid vaststellen, zoals de Financiële verordening voorschrijft.

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

Zoals we aan het begin van paragraaf 4.1 wat uitgebreider hebben beschreven, bekijken we bij alle paragrafen van hoofdstuk 4:

- enerzijds waar de gemeente in die paragraaf aan gehouden is. In ieder geval de bepalingen in het BBV en eventueel eigen regels, zoals in de financiële verordening;
- anderzijds wat de gemeente in de paragraaf aan informatie aan de raad aanbiedt;
- of de gemeente de algemene en eigen regels heeft gevolgd en of de informatie in de paragraaf de raad in staat stelt zijn kaderstellende en controlerende taak goed uit te voeren;

- het beeld dat na lezing van de paragraaf ontstaat, de betekenis ervan voor de financiële positie van de gemeente en de eventuele, specifieke risico's die het onderwerp dat in de paragraaf aan de orde is, voor de gemeente oplevert.

De paragraaf Grondbeleid

De geldende regels

Artikel 16 van het BBV stelt dat in de paragraaf Grondbeleid ten minste informatie is opgenomen over:

- een visie op het grondbeleid in relatie tot de realisatie van de beleidsdoelstellingen in de begroting;
- de wijze waarop de gemeente het grondbeleid uitvoert;
- een actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie;
- een onderbouwing van de geraamde winstneming;
- de beleidsuitgangspunten bij grondreserves in relatie tot de grondrisico's.

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. Hier kan alleen goed gemotiveerd door de raad van worden afgeweken, waarbij toereikende beheersmaatregelen moeten worden toegepast.

De gemeente heeft ook zelf regels gesteld met betrekking tot het grondbeleid. Het coalitieprogramma 2014-2018 stelt dat er geen grootschalige nieuwbouwplannen nodig zijn. In artikel 11 van de Financiële verordening staat dat de raad ten minste één keer in de vier jaar een nota grondbeleid vaststelt. De nota moet ingaan op de strategische visie van het toekomstig grondbeleid, te ontwikkelen en in ontwikkeling genomen projecten, het verloop van de grondvoorraad en de uitgangspunten voor de verkoopprijzen van gronden.

De Nota grondbeleid Gulpen-Wittem 2013 dateert van vóór de Financiële verordening. Deze nota heeft tot doel heldere toetsingscriteria te bieden voor het toetsen van verzoeken tot verkoop, pacht, huur of bruikleen van gemeentelijke gronden. Het gaat om juridische, ruimtelijke, beheer- en onderhoudstechnische en veiligheidscriteria.

De nota is niet bedoeld voor bouwkavels. Daarvoor blijven de 'Uitgifteregels voor bouwkavels bestemd voor woningbouw gemeente Gulpen-Wittem 2010' van toepassing.

De grondprijzen zijn in 2013 door het college vastgesteld en worden jaarlijks geïndexeerd. Veel voorkomend illegaal gebruik van gemeentegrond is een belangrijke reden geweest om de nota op en vast te stellen. Door het aanbieden van de grond op basis van de nieuwe nota wil de gemeente naar zoveel mogelijk legaal gebruik van de grond. Indien dit niet lukt, volgt handhaving en terugvordering van eigendom.

De Nota grondbeleid 2013 gaat daarmee vooral over gronden die in de paragraaf grondbeleid niet aan de orde komen, hoewel elke gemeente de vrijheid heeft in de paragraaf ook beleid en uitvoering met betrekking tot gemeentelijke gronden die niet via een grondexploitatie tot uitgifte komen, te behandelen. Omdat Gulpen-Wittem in de paragraaf niet ingaat op de gronden buiten grondexploitaties, zijn voor de paragraaf de 'Uitgifteregels voor bouwkavels bestemd voor woningbouw gemeente Gulpen-Wittem 2010' meer van belang.

De informatie in de paragraaf Grondbeleid in de begroting 2018

De paragraaf grondbeleid in de begroting 2018 omvat 2 bladzijden. De paragraaf geeft aan dat alleen de gronden die de gemeente nodig heeft om haar doelen via aankoop, beheer en exploitatie te realiseren in de paragraaf aan de orde komen. Daarbij voert de gemeente een beperkt actief grondbeleid. Aankoop van gronden vindt alleen plaats voor specifieke doelen of projecten. Om de risico's gericht te beperken hanteert Gulpen-Wittem daarbij enkele uitgangspunten. De grondexploitatieopzetten worden jaarlijks bij de jaarstukken en de begroting geactualiseerd.

De gemeente heeft nu nog één lopende grondexploitatie in de kern Partij. Verwacht wordt dat deze exploitatie, die in 2008 is gestart, in 2024 kan worden afgesloten met een winst van € 465.000 voor de gemeente.

Conclusies en beoordeling

Gulpen-Wittem houdt zich nog maar beperkt bezig met grondexploitatie, hoewel het nog steeds een actief grondbeleid voert. De paragraaf kan dan ook kort zijn.

Toch missen we een actuele kaderstelling. Er zijn uitgifteregels uit 2010 en er zijn uitgangspunten ter beperking van de risico's, die in de paragraaf worden genoemd, maar er is geen actueel, overkoepelend kader voor de grondexploitatie, zoals ook de Financiële verordening voorschrijft.

De risico's zijn beperkt met nog maar één lopende grondexploitatie. Maar er zijn geen grondreserves, zodat verliezen ten laste van de algemene reserve komen.

Omdat een actuele kaderstelling ontbreekt, beoordelen we de stuurinformatie op strategisch niveau als voldoende. Omdat daarmee niet wordt voldaan aan de eis uit de eigen Financiële verordening beoordelen we ook de stuurinformatie op tactisch niveau als voldoende. De korte paragraaf geeft wel de kern van de noodzakelijke informatie en daarom vinden we de operationele stuurinformatie goed.

5. Het onderzoek

5.1. Inleiding

Het financieel verdiepingsonderzoek

Dit is het rapport van het financiële verdiepingsonderzoek van de gemeente Gulpen-Wittem. 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 Gulpen-Wittem.

Het financieel verdiepingsonderzoek hebben wij bij Gulpen-Wittem uitgevoerd in de periode januari-april 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 ontsparingen kunnen leiden.

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

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

Aanvullend op andere controlemechanismen

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

Kaders waaruit wij ons oordeel vormen:

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

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

>>

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

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

5.3. Werkwijze

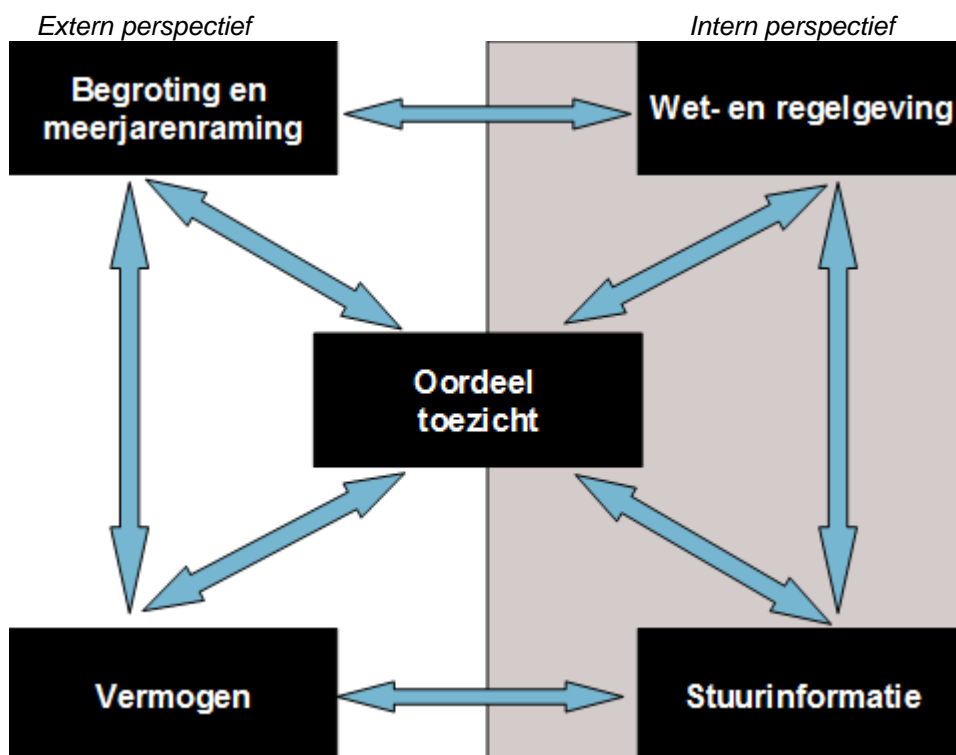
Het belangrijkste doel van ons onderzoek is, om een uitspraak te doen over de vorm van toezicht voor vier jaar. Om voor een meerjarig repressieve uitspraak in aanmerking te kunnen komen, moet de gemeente minimaal voldoende scores op een aantal kritische factoren. Deze factoren vloeien voort uit de kaders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

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

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

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

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



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

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

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

Een voorbeeld

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

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

5.4. Reikwijdte van het onderzoek

Primair richt het onderzoek zich op de financiële positie, zoals de gemeente die presenteert in de begroting 2018 en de bijhorende meerjarenraming 2019-2021. Ook behaalde resultaten, zoals gepresenteerd in de jaarrekeningen vanaf 2015 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 2015, 2016, 2017 en 2018 met de meerjarenraming 2019-2021;
- Kadernota 2015, 2016, 2017 en 2018, Voorjaars- en Najaarsnota 2015, Zomernota 2016 en 2017;
- Jaarrekeningen 2015, 2016 en 2017;
- Strategische visie Gulpen-Witterm 2009-2020, DUURZAAM VERSTERKEN EN ONTWIKKELEN;
- Coalitieprogramma 2014-2018, Samen bouwen aan leefbaarheid;
- Financiële verordening Gulpen-Witterm 2016 (op basis van de artikelen 212, 213 en 213a Gemeentewet);
- Financiële instructie Gulpen-Witterm 2012;
- Nota grondbeleid 2013;
- Nota actualisatie reserves en voorzieningen 2012;
- Meerjaren onderhoudsplannen kapitaalgoederen 2018-2022;
- Beleidsplan OVL 2018 t/m 2022;
- MJOP Buitensportaccommodaties;
- Groen 2018-2021;
- Meerjarenonderhoudsbegroting gemeentelijke gebouwen Gulpen-Witterm 2017-2026;
- Verbreed GRP 2008-2015;
- GRP 2018-2022;
- Waterplan Maas en Mergelland 2018-2022;
- Beleidsplan wegbeheer 2018-2022;
- Nota Lokale heffingen 2014-2017;
- Nota verbonden partijen 2013-2016 Gulpen-Witterm;
- Nota weerstandsvermogen en risicomanagement 2009;
- Managementletters interimcontrole 2013, 2014 en 2015;
- Rapporten Rekenkamercommissie Beek, Eijsden-Margraten, Gulpen-Witterm, Meerssen, Nuth en Valkenburg aan de Geul:
Aan de slag!, 2013;
Het ontwikkelproces naar Zelfsturing in Gulpen-Witterm, 2015;
Stimuleringsmaatregelen gemeente Gulpen-Witterm, 2017.

Provincie Limburg:

- Begrotingsbrief 2018;
- Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader 'kwestie van evenwicht' 2014;
- www.limburg.nl/gemeentefinancien.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties:

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