

Bepaling toezichtvorm 2017-2020 **Gemeente Maasgouw**

Financieel verdiepingsonderzoek

Provincie Limburg, juli 2017

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	5
2.	Conclusie, aandachtspunten en samenvatting	7
2.1.	Conclusie van het onderzoek.....	7
2.2.	Aandachtspunten	8
2.2.	Samenvatting	9
3.	Aandachtsgebieden	13
3.1.	Analyse begroting en meerjarenraming.....	14
3.2.	Analyse vermogen	23
3.3.	Analyse stuurinformatie.....	27
3.4.	Analyse Wet- en regelgeving	29
4.	Financieel beleid en beheer	35
4.1.	Lokale heffingen.....	36
4.2.	Weerstandsvermogen en risicobeheersing	39
4.3.	Onderhoud kapitaalgoederen	43
4.4.	Financiering.....	48
4.5.	Bedrijfsvoering	50
4.6.	Verbonden partijen.....	54
4.7.	Grondbeleid.....	57
5.	Het onderzoek	61
5.1.	Inleiding.....	61
5.2.	Doel en kaders financieel toezicht	63
5.3.	Werkwijze.....	65
5.4.	Reikwijdte van het onderzoek.....	67
5.5.	Onderzoek naar het financieel verdiepingsonderzoek	68
6.	Begrippen	69
7.	Bronnen	73

1. Inleiding

Het financieel verdiepingsonderzoek

Voor u ligt het rapport van het financiële verdiepingsonderzoek van de gemeente Maasgouw. 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.

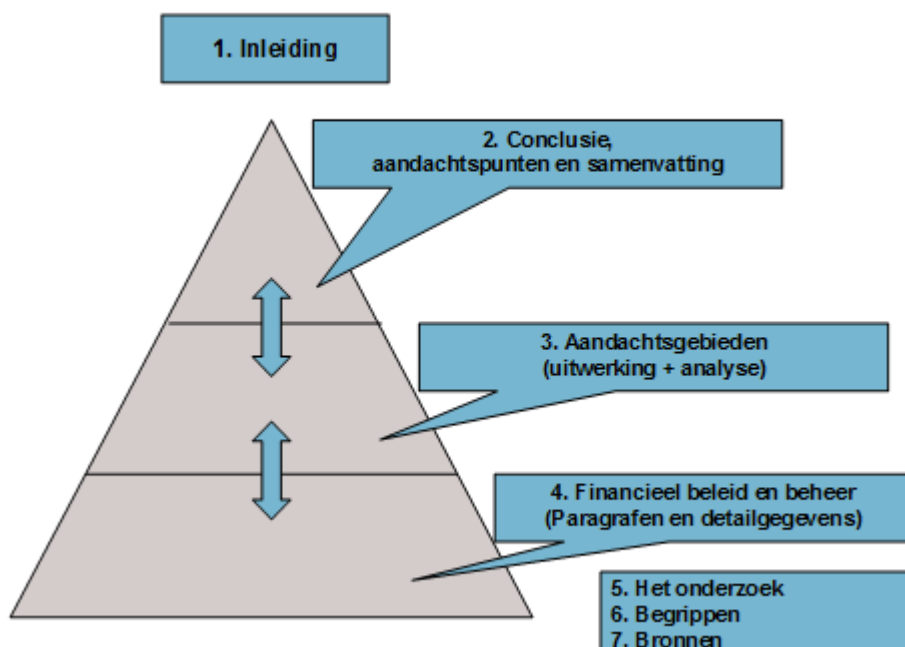
De naam van hoofdstuk 2, Conclusie, aandachtspunten en samenvatting, geeft aan dat hier de kern van het financiële verdiepingsonderzoek is te vinden.

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 2020 toezichtarm zal zijn.

Meerjarig repressief toezicht

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

Aan de voorwaarden voldaan

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

Het onderzoek laat zien dat er risico's zijn die de financiële positie van Maasgouw kunnen beïnvloeden. Deze risico's, kunnen niet worden weggenomen door Maasgouw aan bepaalde voorwaarden te laten voldoen.

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

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

2.2. Aandachtspunten

De conclusie van ons onderzoek is dat Maasgouw meerjarig repressief toezicht voor de jaren 2017 tot en met 2020 kan krijgen.

Hieraan zijn geen voorwaarden verbonden, waaraan de gemeente zou moeten voldoen om de meerjarige uitspraak te behouden. In het rapport zijn desondanks punten te vinden die de financiële positie van Maasgouw in de jaren 2017-2020 kunnen verzwakken. In deze paragraaf zetten we ze op een rij.

Het sociaal domein

Bij het opstellen van de begroting 2017 hebben de gemeenten gemerkt dat bij de uitvoering van de gedecentraliseerde taken in het sociaal domein de lasten hoger zijn dan de beschikbare middelen daarvoor in het gemeentefonds. Voor Maasgouw is dat bij het onderdeel jeugd. Echter bij de tussentijdse rapportages 2016 bleek dat er geen tekorten zouden worden gerealiseerd en dat er aanzienlijke overschotten zouden zijn in 2016. Inmiddels blijkt dit ook uit de jaarrekeningcijfers 2016.

Eind 2016 heeft Maasgouw een agenda opgesteld voor een lokaal transformatieplan sociaal domein. Het Transformatieplan betreft geen gedetailleerde projectbeschrijving en vastliggende planning van activiteiten voor de komende jaren. Het is veel meer een nieuwe aanpak, een integrale en ontkokerde werkwijze over beleids- en financieringspijlers heen én een aanpak die primair uitgaat van eigen kracht, zelfredzaamheid en participatie van mensen en hun sociaal netwerk. Voor 2017 zijn een aantal projecten benoemd waarin Maasgouw experimenteert met de nieuwe werkwijze.

Het sociaal domein levert niet alleen door de nu geraamde budgetten een risico op. Risico's zitten ook in de nog beperkte ervaring van de gemeente met de taken, het open-eindkarakter van veel voorzieningen, de vele betrokkenen, de omvang van de taken, het verloop van het transformatieproces e.d.

Beheersing van alle processen is niet mogelijk en de gemeente zal via een strakke monitoring een zo goed mogelijk beeld moeten hebben van de uitvoering.

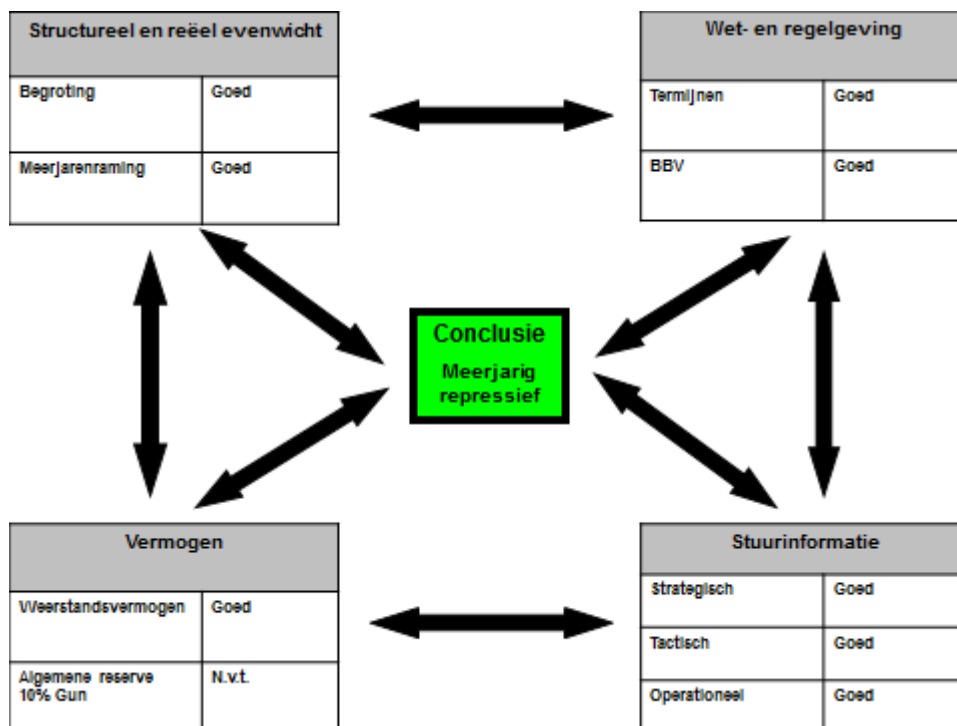
Demografische ontwikkelingen

Maasgouw heeft al enige tijd te maken met vergrijzing en ontgroening en een dalend aantal inwoners. Het stelt de gemeente voor uitdagingen, bijvoorbeeld bij de bepaling van welke en hoeveel accommodaties de gemeente moet hebben. Sinds 2008 heeft Maasgouw een aantal stappen gezet en in oktober 2015 heeft de raad ingestemd met de uitvoer van het visiedocument "Maatschappelijk vastgoed in relatie tot de krimp" en de daaruit voortvloeiende consequenties. Maasgouw werkt aan een gefaseerde invoering van een integraal accommodatiebeleid. Dit proces kan niet gerealiseerd worden binnen één coalitieperiode en heeft dus een langere doorlooptijd. Daarnaast anticipeert Maasgouw op de afbouw van de planvoorraad voor de woningbouw.

In de tijd dat het gemeentefonds een verdeelmaatstaf voor bevolkingsdaling had, heeft Maasgouw op basis van die maatstaf ook middelen ontvangen. De verdeelmaatstaf bestaat niet meer en Maasgouw krijgt nu geen extra middelen meer om de financiële gevolgen van de demografische ontwikkelingen te compenseren. Want die zijn er zeker. Vele bijdragen van het Rijk zijn (onder andere) afhankelijk van het aantal inwoners, het aantal leerlingen e.d. Bij dalende aantallen ontvangt Maasgouw daarom minder bijdragen van het Rijk. Maar de lasten dalen minder en langzamer. En er komen ook nieuwe lasten. Het is van belang om bij het beleid rekening te houden met de demografische ontwikkelingen. Dat geldt met name bij grote investeringen die voor een lange periode op de begroting gaan drukken.

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 Maasgouw.



Toelichting op de scorecard

De conclusie staat in het midden, meerjarig repressief toezicht in een groen vlak. Dat wil zeggen dat Maasgouw op basis van het onderzoek in aanmerking komt voor meerjarig repressief toezicht en dat daar geen voorwaarden aan zijn verbonden. 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.

De scorecard geeft aan dat we alle onderzochte onderdelen gemiddeld goed vinden. Bovendien zijn er geen blokkades om de gemeente meerjarig repressief toezicht te geven.

Belangrijkste resultaten en aandachtspunten bij de vier aandachtsgebieden

Begroting en meerjarenraming

De begroting 2017 en de meerjarenraming 2018-2020 van Maasgouw laat voor alle jaren overschotten zien van € 116.000 in 2017 oplopend naar € 935.000 in 2020. Maasgouw heeft bij de het opstellen van de begroting 2017 gemerkt dat bij de uitvoering van de gedecentraliseerde taken in het sociaal domein - bij het onderdeel jeugd - de lasten hoger zijn dan de beschikbare middelen daarvoor in het gemeentefonds. Echter bij de tussentijdse rapportages 2016 bleek dat er geen tekorten zouden worden gerealiseerd en dat er aanzienlijke overschotten zouden zijn in 2016. Dit blijkt ook uit de jaarrekeningcijfers 2016.

Met de transformatie moeten de gemeenten beter voorzien in de behoeften van hun inwoners op het terrein van maatschappelijke ondersteuning, jeugdzorg en participatie. Tegelijkertijd moet de transformatie (uiteindelijk) een (forse) kostenreductie opleveren.

Maasgouw heeft eind 2016 een agenda opgesteld voor een lokaal transformatieplan sociaal domein. Dit transformatieplan is verder uitgewerkt en er zijn concrete acties beschreven.

Behalve door de saldi wordt het financiële beeld van Maasgouw ook bepaald door de genoemde transformatie in het sociaal domein, de besluitvorming rond het maatschappelijk vastgoed in relatie tot de krimp, het eigen vermogen en het verloop daarvan door de demografische ontwikkelingen.

In haar 10-jarig bestaan heeft Maasgouw flink geïnvesteerd in de samenvoeging c.q. fusie van voetbalverenigingen waarvoor nieuwe accommodaties zijn gerealiseerd. Daarnaast zijn er brede scholen gebouwd in 3 kernen van de gemeente. En wordt geanticipeerd op afbouw van de planvoorraad voor de woningbouw.

Vermogen

Maasgouw beschikt sinds de verkoop van de Essentaandelen in 2009 over een goede reservepositie. Er is wel een dalende lijn te zien maar Maasgouw heeft veel geïnvesteerd in voorzieningen en veel afgeschreven op investeringen met economisch nut. Dit is ingaande 2017 niet meer toegestaan. Wel kunnen reserves nog ingezet worden als dekkingsreserves waardoor de exploitatie wordt ontlast. .

Door de goede reservepositie zijn de functies van reserves, zoals de bufferfunctie, de financieringsfunctie en de inkomensfunctie belangrijk voor Maasgouw en daarom is een actuele nota ook belangrijk. Maasgouw heeft geen actuele nota reserves en voorzieningen maar werkt nog steeds met de nota 2008. Ieder jaar vindt er een herijking van de reserves en voorzieningen bij de jaarrekening plaats. In het najaar 2017 volgt actualisatie van genoemde nota.

Wet- en regelgeving

We bekijken of de gemeente de relevante wet- en regelgeving toepast die geldt voor de vaststelling en inzending van de begroting en jaarstukken (Gemeentewet) en de inrichting van de begroting (BBV).

De termijnbepalingen in de Gemeentewet over vaststelling en inzending van de begroting en jaarstukken leeft Maasgouw goed na. Maasgouw past het BBV in het algemeen goed na.

We kijken ook naar de toepassing van de verordening 212, 213 en 213a op basis van de Gemeentewet.

De verordening 212 is onlangs geactualiseerd maar de verordening 213 en 213a zijn nog van vlak na de herindeling. Verordening 213a over college-onderzoeken naar doelmatigheid en doeltreffendheid past Maasgouw al lang niet meer toe.

Stuurinformatie

De informatie om te sturen op strategisch, tactisch en operationeel niveau is gemiddeld goed.

Maasgouw beschikt hiermee over belangrijke instrumenten om financieel in control te zijn. Dit betekent dat ook de raad, het college en de organisatie voldoende instrumenten hebben om het beleid daar waar nodig bij te sturen.

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 2017 en de meerjarenraming 2018-2020 van Maasgouw laat voor alle jaren overschotten zien van € 116.000 in 2017 oplopend naar € 935.000 in 2020. Bij het opstellen van de begroting 2017 hebben de gemeenten gemerkt dat bij de uitvoering van de gedecentraliseerde taken in het sociaal domein de lasten hoger zijn dan de beschikbare middelen daarvoor in het gemeentefonds. Voor Maasgouw is dat bij het onderdeel jeugd. Echter bij de tussentijdse rapportages 2016 bleek dat er geen tekorten zouden worden gerealiseerd en dat er aanzienlijke overschotten zouden zijn in 2016. Inmiddels blijkt dit ook uit de jaarrekeningcijfers 2016.

Maasgouw heeft eind 2016 een agenda opgesteld voor een lokaal transformatieplan sociaal domein. Dit transformatieplan is verder uitgewerkt en er zijn concrete acties beschreven.

Behalve door de saldi wordt het financiële beeld van Maasgouw ook bepaald door de genoemde transformatie in het sociaal domein, de besluitvorming rond het maatschappelijk vastgoed in relatie tot de krimp, het eigen vermogen en het verloop daarvan door de demografische ontwikkelingen. In haar 10-jarig bestaan heeft Maasgouw flink geïnvesteerd in de samenvoeging c.q. fusie van voetbalverenigingen waarvoor nieuwe accommodaties zijn gerealiseerd. Daarnaast zijn er brede scholen gebouwd in 3 kernen van de gemeente.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- neem vanaf de begroting 2018 een overzicht in de begroting op waaruit voor de vier jaren van de begroting en meerjarenraming duidelijk is wat het structureel en reëel saldo is en via welke stappen van het formele saldo dat de gemeente presenteert, is gekomen tot het structureel en reëel saldo;
- monitor de transformatie van het sociaal domein strak.

Waarom onderzoek naar de begroting en meerjarenraming?

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

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

Daarom beoordelen wij de budgettaire positie van de gemeente, oftewel het evenwicht tussen de jaarlijkse uitgaven en inkomsten, inclusief meerjarenraming. Hoofdzaak is, dat de begroting structureel en reëel in evenwicht moet zijn. Is dit niet het geval dan moet er een reëel perspectief op evenwicht zijn.

Daarnaast kijken wij naar behaalde resultaten, zoals deze zijn vastgesteld in de jaarrekeningen. Wanneer er sprake is van structurele jaarrekeningtekorten, kijken wij of deze in de eerstvolgende begroting structureel zijn afgedekt. Als dat niet het geval is kan dat reden zijn om die begroting dan onder preventief toezicht te plaatsen.

Onderzoek en bevindingen

Dit financieel verdiepingsonderzoek richt zich op de begroting 2017 en de daarbij behorende meerjarenraming 2018-2020 van Maasgouw. We gaan bij ons onderzoek uit van de begroting 2017 zoals deze door de raad op 10 november 2016 is vastgesteld. Latere wijzigingen in de begroting 2017 nemen we alleen mee, indien deze wijzigingen het financiële beeld ingrijpend veranderen. Dergelijke wijzigingen zijn er vóór 30 april 2017 niet geweest, zodat we bij ons onderzoek van de op 10 november 2016 vastgestelde begroting zijn uitgegaan.

Het financiële beeld van de begroting 2017 en de meerjarenraming 2018-2020

De saldi

Het financiële beeld van de 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 2017 en meerjarenraming 2018-2020 (bedragen * € 1.000)

Saldo	B2017	B2018	B2019	B2020
Formeel begrotingssaldo volgens de gemeente	116	442	734	935
Structureel en reëel evenwicht voor het begrotingsjaar	94	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Structureel en reëel evenwicht voor de meerjarenraming	n.v.t.	442	734	935

De eerste regel geeft het saldo van het totaal aan baten minus het totaal aan lasten. Dit is het formele saldo en wordt ook het meest als het begrotingssaldo gepresenteerd. De gemeente geeft deze saldi op bladzijde 115 van de begroting 2017.

Op de tweede en derde regel staan de structurele en reële saldi voor het begrotingsjaar respectievelijk de jaren van de meerjarenraming. Volgens de Gemeentewet zijn dit de saldi die de raad nodig heeft bij de vaststelling van de begroting. In artikel 189, lid 2 staat namelijk dat de raad erop toeziet dat de begroting structureel en reëel in evenwicht is. Volgens hetzelfde artikel kan de raad daarvan afwijken als het aannemelijk is dat het structureel en reëel evenwicht in de eerstvolgende jaren tot stand komt. Het gaat dus om de cijfers die wij in tabel 3.1.1 op de tweede en derde regel laten zien. .

Ook de toezichthouder heeft de structurele en reële saldi van de begroting en meerjarenraming nodig voor de bepaling van de toezichtsvorm voor de begroting. Dit is geregeld in artikel 203, lid 1, van de Gemeentewet.

Het is dan ook opvallend dat er nog steeds veel meer aandacht is voor de saldi, zoals ze in de eerste regel staan, dan voor de saldi in de tweede en derde regel.

Het structureel en reëel evenwicht bepalen we door allereerst uit het formele saldo de incidentele lasten en baten te halen; het weglaten van de incidentele lasten verhoogt het saldo en het weglaten van de incidentele baten verlaagt het saldo, want dit is het saldo van het totaal van de structurele lasten. Om vervolgens het reële saldo te bepalen moet ook nagegaan worden of de structurele lasten en baten volledig, actueel en op realistische uitgangspunten gebaseerd zijn.

In tabel 3.1.2 hebben we die stappen voor 2017-2020 weergegeven.

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

Saldo	B2017	B2018	B2019	B2020
Formeel begrotingssaldo volgens gemeente	116	442	734	935
Correctie incidentele baten -/-	-2.014	-567	-2.088	0
Correctie incidentele lasten +	1.992	567	2.088	0
Structureel en reëel saldo	94	442	734	935

De cijfers op de laatste regel komen overeen met de cijfers op de derde regel van tabel 3.1.1.

Omdat Maasgouw in 2017 een positief bedrag aan incidentele baten heeft waar geen incidentele lasten tegen overstaan, leidt het in dat jaar tot een negatieve correctie.

De cijfers met betrekking tot de incidentele lasten en baten hebben we ongewijzigd uit de opgave van de gemeente overgenomen. In bovenstaande cijfers is de septembercirculaire verwerkt.

Uit de tabel blijkt, dat er een kleine afwijking zit in saldo voor het jaar 2017 na correctie van de incidentele baten en lasten voor het jaar 2017.

Omdat de raad en de toezichthouder uit moeten gaan van het structureel en reëel saldo, dringen wij al enige tijd erop aan dat gemeenten in hun begroting dit saldo voor de begroting én de meerjarenraming duidelijk presenteren. In de programmabegroting 2017 van Maasgouw is dit gesaldeerd opgenomen. Het BBV verplicht hier niet toe, maar gelet op de opdracht in de Gemeentewet aan de raad vinden wij deze informatie in de begroting in feite onmisbaar. In de begrotingsbrief 2018 aan de raden van alle Limburgse gemeenten van 21 maart 2017 hebben GS daarvoor een voorbeeld opgenomen.

Op basis van de saldi 2017-2020 is het beeld van de financiële positie van Maasgouw goed. Alle jaren vertonen overschotten oplopend van kleine naar forse 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 financiële 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 terrein van maatschappelijke ondersteuning, jeugdzorg en participatie. Tegelijkertijd moet de transformatie (uiteindelijk) een (forse) kostenreductie opleveren.

In het programma Werk(participatie), Zorg & Jeugd is vermeld dat het begrotingsjaar 2017 nog meer dan het jaar 2016 in het teken staat van transformatie en vernieuwing van de maatschappelijke ondersteuning (Wmo), jeugdhulp- jeugdbescherming- jeugdreclassering, Jeugdwet, participatiewet en preventieve gezondheidszorg (Wet publieke gezondheid). Vervolgens wordt per vorenvermeld onderdeel een toelichting gegeven en vermeld welk incidenteel c.q. structureel nadeel er te verwachten is in 2017 ten opzichte van de rijksmiddelen.

Eind 2016 heeft Maasgouw een agenda opgesteld voor een lokaal transformatieplan sociaal domein. Het Transformatieplan betreft geen gedetailleerde projectbeschrijving en vastliggende planning van activiteiten voor de komende jaren. Het is veel meer een nieuwe aanpak, een integrale en ontkokerde werkwijze over beleids- en financieringspijlers heen én een aanpak die primair uitgaat van eigen kracht, zelfredzaamheid en participatie van mensen en hun sociaal netwerk. Het Transformatieproces is geen

vastliggend traject, maar een dynamisch proces, waarbij telkens op basis van nieuwe inzichten, situaties en initiatieven, die in de Maasgouwse samenleving ontstaan, bijstellingen zullen plaatsvinden. Het Transformatieplan is dan ook een dynamisch document.

Onderdeel van het transformatieproces is een cultuuromslag van het traditionele werken dat meer intern gericht is naar het werken in de “gouden driehoek”: een gelijkwaardige en wederkerige samenwerking tussen de drie hoofdactoren:

- dorp (burgers (in een kwetsbare positie) en hun informele netwerk, gemeenschap)
- maatschappelijk partners
- regiepartijen (gemeente/ regionale samenwerkingsverbanden)

Voor 2017 zijn een aantal projecten benoemd waarin Maasgouw experimenteert met de nieuwe werkwijze.

Daling eigen vermogen

In de volgende paragraaf 3.2 gaan we in op het eigen vermogen van de gemeente. De paragraaf laat zien dat Maasgouw sinds de verkoop van de Essentaandelen in 2009 over een aanzienlijk eigen vermogen beschikt. Dit is ook in ieder geval op basis van de huidige ramingen tot het eind van de huidige meerjarenraming periode, 2020, het geval.

Op raming basis heeft Maasgouw op 1 januari 2017 een bedrag van € 60,9 miljoen aan reserves én voorzieningen op 1 januari 2020 van € 53,4 miljoen. Deze cijfers laten zien dat Maasgouw in drie jaar € 7,5 miljoen verwacht in te teren op het eigen vermogen. Anders gezegd, de reserves worden gebruikt om prioriteiten en wensen mogelijk te maken en tekorten af te dekken. De ruime reservepositie maakt dit mogelijk. Het proces van interen op het vermogen doet zich sinds 2009 voor. In de jaarrekening 2009 stond het eigen vermogen met € 89,4 miljoen op zijn maximum. In de jaarrekening 2013 was het € 79,7 miljoen en in de jaarrekening 2015 € 71,6 miljoen. Op realisatiebasis is tussen 2010 en 2016 de vermogenspositie van Maasgouw met 21 miljoen afgenomen. Dat komt neer op gemiddeld € 6,5 miljoen per jaar. De grootste daling van het eigen vermogen heeft zich in 2013 voorgedaan. In het verdiepingsonderzoek uit 2014 is vermeld “dat een deel van de reserve Essent – groot € 18 miljoen – wordt vooral de komende jaren ingezet voor investeringen c.q. vervroegd afschrijven van eerdere investeringen. In totaal is € 12 miljoen gebruikt voor afwaardering van activa met maatschappelijk nut. Hierdoor zijn de kapitaallasten in de begroting structureel verlaagd. Als we deze inzet van het eigen vermogen voor de afwaardering van activa niet meetellen is de stand van de reserves over zes jaar met € 3 miljoen afgenomen, wat neerkomt op € 500.000 per jaar (door inzet van de algemene reserve + Essentreserve voor incidentele uitgaven).

De huidige vermogenspositie maakt dit zonder probleem mogelijk. Maar het is goed om te realiseren dat dit een luxe positie is. Bij voortzetting van dit beleid zal het eigen vermogen op enig moment een niveau bereiken dat er geen ruimte meer is om er middelen aan te onttrekken. Voor het realiseren van prioriteiten en wensen, maar zeker voor het opvangen van tekorten en tegenvallers zullen dan door ombuigingen in de begroting de gewenste/noodzakelijke middelen gevonden moeten worden. Een aanzienlijke groei van het eigen vermogen, zoals zich in 2009 met de verkoop van de Essentaandelen heeft voorgedaan, lijkt nu niet waarschijnlijk. Door afronding van de lopende grondexploitaties en van de verkoop van Essent zal het eigen vermogen nog wat laten toenemen en ook positieve jaarresultaten leiden tot een hoger eigen vermogen.

Het eigen vermogen heeft nu een positieve invloed op het financiële beeld van Maasgouw. De buffer is groot genoeg om risico's op te vangen. Maasgouw moet bepalen welk bedrag van het huidige grote eigen vermogen altijd in stand moet blijven.

Demografische ontwikkelingen

Maasgouw heeft al enige tijd te maken met vergrijzing en ontgroening en een dalend aantal inwoners. Het stelt de gemeente voor uitdagingen, bijvoorbeeld bij de bepaling van welke en hoeveel accommodaties de gemeente moet hebben.

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. De demografisch ontwikkelingen hebben een negatieve invloed op de financiële positie van Maasgouw.

Sinds 2008 heeft Maasgouw aantal stappen gezet en in oktober 2015 heeft de raad ingestemd met de uitvoer van het visiedocument "Maatschappelijk vastgoed in relatie tot de krimp" en de daaruit voortvloeiende consequenties. Maasgouw werkt aan een gefaseerde invoering van een integraal accommodatiebeleid. Dit proces kan niet gerealiseerd worden binnen één coalitieperiode en heeft dus een langere doorlooptijd.

Een aantal buitensportaccommodaties heeft Maasgouw reeds afgestemd op de demografische ontwikkelingen. Ook zijn er Brede scholen gerealiseerd in Maasbracht, Thorn en Heel. In de 10 jaar dat Maasgouw bestaat is veel gerealiseerd aan toekomstbestendige nieuwe voorzieningen.

Daarnaast anticipeert Maasgouw op de afbouw van de planvoorraad voor de woningbouw.

Financiële effecten uit de paragrafen

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

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

Tabel 3.1.3 Financiële effecten uit de paragrafen

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

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

Uit de tabel blijkt dat van de paragrafen een overwegend positieve invloed uitgaat op de begroting. Ook de meerjarenraming heeft vier positieve gezichtjes en twee neutrale gezichtjes. De neutrale gezichtjes zijn het gevolg van het ontbreken van (meerjarige) financieel inzicht c.q. dit inzicht is onvoldoende transparant.

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 Maasgouw aan deze voorwaarde voldoet in begrotingsjaar 2017.

Structureel en reëel evenwicht voor het begrotingsjaar

Beoordeling: goed

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 Maasgouw geldt.

Structureel en reëel evenwicht voor de meerjarenraming

Beoordeling: goed

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. Wij vinden de tactische stuurinformatie van goed niveau.

Bij de operationele stuurinformatie kijken we of de begroting een volledig, actueel en begrijpelijk beeld schetst. Ondanks onze opmerking over het ontbreken van informatie over de structurele en reële saldi vinden we ook de operationele stuurinformatie in het algemeen van goed niveau.

De jaren 2014-2016

Het verdiepingsonderzoek gaat uit van de begroting 2017 en de meerjarenraming 2018-2020. We kijken nu ook even terug. Heeft het planning & control proces van de afgelopen drie jaar nog bijzondere dingen laten zien.

De planning- en controlcyclus start met de kadernota aan de hand waarvan de programmabegroting wordt opgesteld, gevolgd door een bestuursrapportage in het voorjaar en het najaar en de jaarrekening. Om de aansluiting te houden met de cijfers in het vorige verdiepingsonderzoek zijn de jaarrekeningcijfers vermeld vanaf 2014.

	2014	2015	2016
Gerealiseerd resultaat	477.200	590.525	1.978.456
budgetoverhevelingen	253.600		460.000
reserve pensioenen ex-wethouders	216.313		
storting voorziening wethouders pensioen		1.221.790	
Toevoeging/onttrekking (-) aan de algemene reserve	7.287	-631.538	1.518.456

2014

In de kadernota 2014 zijn een aantal uitgangspunten gebruikt bij het inventariseren van bezuinigingsmogelijkheden en het uitwerken van de bezuiningsopgave. In de begroting 2014 zijn deze concreet gemaakt en is per tekortsituatie één richtinggevend bezuinigingsvoorstel uitgewerkt. Dit heeft geresulteerd in de 3 navolgende scenario's:

1. minimaal, indicatief tekort € 1,4 miljoen, structureel 2017;
2. gemiddeld tekort € 1,7 miljoen, structureel 2017;
3. maximaal indicatief tekort € 2,0 miljoen structureel 2017.

Gekozen is voor scenario 2 dus een structurele bezuiniging van € 1,7 miljoen in 2017 met inachtneming van een aantal amendementen en moties.

De begroting 2014 en de meerjarenraming sluit alle jaren met positieve saldi resp. € 311.000, € 79.000, € 221.000 en € 28.000. Ook na correctie voor incidentele baten en lasten bleven de saldi voor alle jaren positief. In de begroting zijn de vervangingsinvesteringen volgens het MIP opgenomen. Daarnaast zijn de grote investeringen Brede School Thorn en Maasbracht financieel vertaald.

In de programmarapportages 2014 komen de financiële bijstellingen aan de orde en de rapportages geven een stijgende positieve structurele saldi aan voor de jaren 2014-2018 van resp. € 875.000, € 375.000, € 502.000 en € 293.000. Daarbij zijn de grootste incidentele en structurele afwijkingen

vermeld en is besloten tot bij- en aframing van kredieten. De 2^e prorap 2014 had een negatieve bijstelling van het saldo van € 26.000 tot gevolg. De slotwijziging van de begroting 2014 die door de raad op 18 december 2014 is vastgesteld gaf een positief saldo van € 1.408.000 dat toegevoegd is aan de algemene reserve. Bij de vaststelling van de begroting 2015 werd een positief rekeningsaldo 2014 geraamd van € 855.980.

Het gerealiseerd resultaat is in het raadsvoorstel bij de jaarrekening 2014 geanalyseerd en is voor het overgrote deel te danken aan de vrijval van pensioenvoorziening wethouders, sociaal domein, onderuitputting kapitaallasten. De jaarrekening 2014 sloot uiteindelijk met een positief resultaat van € 477.200, waarin ook de resultaatsbestemming is aangegeven.

In de paragraaf 4.10 wordt inzicht geboden in de stand van zaken van projecten. In kleuren is de status van de projecten aangegeven. Tevens is het gerealiseerd resultaat per project vermeld. Daarnaast wordt over de in het JIP 2014 opgenomen investeringen verslag gedaan.

2015

In de kadernota 2015 is het coalitieprogramma 2014-2018 vertaald. Voor de opbouw voor de programmabegroting 2015 is vervolgens de programmastructuur van het Coalitieprogramma, bestaande uit 8 programma's gehanteerd. De begrotingssaldi bedragen voor de jaren 2015-2018 € 375.000, € 502.000, € 293.000 en € 343.000. Vervolgens zijn in de kadernota 2015 op basis van voortschrijdend inzicht enkele (al ingeboekte) taakstellingen herzien. Daardoor is het structurele begrotingssaldo nihil geworden en is er een marginale ruimte voor structureel nieuw beleid.

De begroting 2015 sloot alle jaren met positieve saldi van resp. € 170.734, € 1.550, € 80.310 en € 173.468. Ook zijn dezelfde projecten opgenomen als in 2014.

De 1e programmarapportage 2015 liet een ander beeld zien. De positieve saldi die bij de begroting nog zichtbaar waren, werden voor de jaren 2015 en 2016 respectievelijk € 776.000 en € 42.000 negatief. De jaren 2017 en 2018 sloten met € 297.000 en € 348.000 positief. De negatieve saldi waren te wijten aan de incidentele afwijkingen van de algemene uitkering, de bijstandsuitkeringen en de WMO-huishoudelijk hulp. De belangrijkste structurele posten met een structurele doorwerking voor de begroting 2015-2018 (2019) betreffen de bijstandsuitkeringen en de rente als gevolg van vrijval reserves.

In de 2^e programmarapportage is de raming van de bijstandsuitkeringen verder verhoogd met € 124.000; € 150.000 geraamd voor de afrekening van de exploitatiesubsidies 2014 en 2015 en werden de inkomstenpost activering interne uren verlaagd met € 220.000. Anderzijds werden de kosten huishoudelijke hulp verlaagd met € 300.000 en betekende de September-circulaire een verhoging van de Algemene uitkering met € 320.000 voor het jaar 2015.

Het rekeningsaldo 2015 bedroeg vóór verwerking € 590.525. Door de storting van € 1.221.790 in de voorziening pensioen wethouders ten laste van de exploitatie, bedraagt het rekeningsaldo 2015 na verwerking van het erratum - € 631.538. Dit negatieve saldo komt ten laste van de algemene reserve.

2016

In de kadernota 2016 is de vernieuwingsagenda ingevlochten waarin 7 belangrijke toekomstige thema's geconcretiseerd worden. De "doorkijk financiële positie" laat zien dat er voor 2016 een tekort is geraamd dat betrekking heeft op de voorgenomen afboeking binnen de grondexploitatie van € 850.000. Dit kan uit incidentele dekkingsmiddelen worden bekostigd. Het structureel tekort in 2017 bedraagt afgerond € 270.000.

De begroting 2016 sluit met alle jaren positieve saldi € 354.000, € 98.000, € 29.000 en € 151.000. Daarin zijn de gebruikelijke vervangingsinvesteringen opgenomen op basis van beheerplannen voor riolering,

verlichting, gebouwen en speeltoestellen. Het krediet voor de vernieuwbouw van het gemeentehuis Maasbracht van in totaal € 6.612.500 is door de raad juli 2016 beschikbaar gesteld.

De 1^e programmarapportage 2016 laat een bijstelling per programma zien en de meerjarenramingbegroting 2017-2019 van € 495.900, € 343.400, € 367.000 en € 218.700. De belangrijkste incidentele positie bijstelling is de rente op de reserves en voorzieningen voor een bedrag van € 485.000. Daarnaast zijn er de structurele positieve doorwerkingen van de WMO/huishoudelijk hulp, bijzondere bijstand en de algemene uitkering van het gemeentefonds. De cao-ontwikkelingen voor de ambtenaren hebben een structurele negatieve doorwerking.

De financiële bijstellingen in 2^e programmarapportage laten een positief resultaat zien van € 1.665.900 voor 2016 en voor de jaren 2017-2020 respectievelijk € 585.300, € 805.000 en € 791.500.

De grootste incidentele positieve financiële afwijkingen zijn te danken aan actualisatie pensioenvoorziening wethouders € 146.300, de WMO € 1.771.000 en de algemene uitkering Gemeentefonds. Besloten is het geraamd positief saldo toe te voegen aan de algemene reserve.

Het financieel resultaat 2016 is volgens de concept-jaarrekening 2016 € 1.978.000 batig, naast de vorengenoemde toevoeging aan de algemene reserve op basis van de 2^e Prorap 2016.

In het raadsvoorstel wordt voorgesteld een aantal onbestede budgetten 2016 van in totaal € 460.000 over te hevelen naar 2017 omdat de voorgenomen werkzaamheden nog geheel of gedeeltelijk moeten plaatsvinden. Het overige deel van het batig saldo zijnde € 1.518.000 wordt voorgesteld aan de algemene reserve toe te voegen.

Belangrijke oorzaken van het batig saldo 2016 zijn:

- vrijval van € 999.900 uit de voorzieningen groot onderhoud gebouwen en bruggen (vrijgevallen bij het vaststellen van het betreffende beheerplannen in de raad van 15 februari 2017);
- overschot van € 600.000 op de 3D's met name WMO-taken;
- overschot op de VVGB gelden van € 233.000;
- overige nettoverschillen in totaal € 145.600.

3.2. Analyse vermogen

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

Conclusie

Maasgouw beschikt sinds de verkoop van de Essentaandelen in 2009 over een goede reservepositie. Er is wel een dalende lijn te zien maar Maasgouw heeft veel geïnvesteerd in voorzieningen en veel afgeschreven op investeringen met economisch nut. Dit is ingaande 2017 niet meer toegestaan. Het voordeel van deze aanpak is dat Maasgouw minder kapitaallasten heeft en daardoor meer ruimte in de exploitatie. Wel kunnen reserves nog ingezet worden als dekkingsreserves waardoor de exploitatie wordt ontlast.

Door de goede reservepositie zijn de functies van reserves, zoals de bufferfunctie, de financieringsfunctie en de inkomensfunctie belangrijk voor Maasgouw en daarom is een actuele nota ook belangrijk. Maasgouw heeft geen actuele nota reserves en voorzieningen maar werkt nog steeds met de nota 2008. Ieder jaar vindt er een herijking van de reserves en voorzieningen bij de jaarrekening plaats.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- actualiseer in 2017 de nota reserves en voorzieningen;
- laat de raad in de nieuwe nota ook bepalen welke functies van reserves (en voorzieningen) voor Maasgouw van belang zijn en op welk niveau die functies minimaal moeten worden gehandhaafd;
- laat de raad die keuzen maken op een moment dat de stand van de reserves het mogelijk maakt keuzen te maken.

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

Onderzoek en bevindingen

De landelijke kaderstelling voor reserves en voorzieningen is beperkt van omvang. In het BBV is bepaald wanneer er 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 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 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 de 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 uit de algemene reserve. Indirect zegt het toezichtkader 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 tenminste 10% van het Genormeerde Uitgavenniveau (GUN) bedraagt.

In paragraaf 4.2 hebben we geconstateerd dat Maasgouw in februari 2016 haar beleid heeft verwoord in een nota weerstandsvermogen en risicomanagement. In deze nota is een onderscheid gemaakt tussen de incidentele en structurele weerstandsratio. Zowel voor de incidentele als voor de structurele weerstandsratio is het streven voor de ratio tenminste 4.

Vervolgens kijken we hier welke kaders Maasgouw zelf heeft gesteld met betrekking tot het vermogen. Op strategische niveau kijken we bij deze analyse of de gemeente een door de raad vastgestelde visie heeft op haar reserves en voorzieningen. Daarbij wordt gekeken of er afstemming heeft plaatsgevonden met de strategische visie. De Strategische visie 2025 is op 15 december 2016 vastgesteld dus nadat de begroting 2017 is vastgesteld. Het is de bedoeling dat deze gebruikt wordt als referentiepunt voor programma's en plannen maar daarvoor moet deze visie nog verder worden uitgewerkt.

In het in 2014 gehouden verdiepingsonderzoek is vermeld dat de nota reserves en voorzieningen die op 18 december 2008 door de raad vastgestelde nota nog steeds van kracht is. Daarmee had en heeft Maasgouw niet voldaan aan het bepaalde in de verordening 212 die ook nog steeds van kracht is. Ambtelijk werd toen gesteld dat deze nota eind 2014 zou worden geactualiseerd. Maasgouw heeft voor een andere aanpak gekozen. In 2016 is wel de Beleidsnota Risicomanagement en weerstandsvermogen 2016-2019 opgesteld en vastgesteld door de raad. Wel vindt bij elke jaarrekening een herijking/beoordeling van de reserves en voorzieningen plaats. In de jaarrekeningen wordt dit toegelicht. Bovendien krijgt de raad in iedere raadsvergadering inzicht in de actuele stand van de algemene reserve.

In vorige verdiepingsonderzoeken is uitvoerig stilgestaan wat in de financiële verordening 212 uit 2009 is geregeld ten aanzien van reserves en voorzieningen. Op 1 juni 2017 heeft Maasgouw een nieuwe financiële verordening 212 vastgesteld. In artikel 10 zijn de bepalingen ten aanzien van de reserves en

voorzieningen opgenomen. Daarin is wederom bepaald dat het college iedere vier jaar een nota aanbiedt aan de raad. Omdat Maasgouw niet over een actuele nota beschikt beoordelen we de stuurinformatie op strategische niveau als voldoende. Maasgouw stelt dat de nota in de praktijk nog actueel is en daarom is het opnieuw door de raad laten vaststellen, uitgesteld. Ook omdat zoals hiervoor omschreven jaarlijks een herijking van de reserves en voorzieningen plaatsvindt.

Voor een meerjarige uitspraak is de ontwikkeling van de vermogenspositie een belangrijk punt.

De stand van reserves en voorzieningen 2013-2020

Na de regels kijken we nu naar de praktijk, met om te beginnen de stand van de reserves en voorzieningen in de periode 2013-2020. Daarvoor staan hieronder de tabellen 3.2.1 en 3.2.2. In de eerste tabel staan de realisatiecijfers met betrekking tot reserves en voorzieningen uit de jaarstukken 2013-2016. Dit zijn steeds cijfers per 31 december van het vermelde jaar.

Tabel 3.2.1 Terugblik reserves en voorzieningen 2013-2016, stand per 31-12 (bedragen * € 1)

Jaar	R2013	R2014	R2015	R2016
Algemene reserve	9.597.116	10.800.903	9.067.635*	8.921.797*
Bestemmingsreserves	68.321.209	54.138.020	50.259.338	47.111.236
Voorzieningen	1.790.058	11.606.569	12.324.747	11.379.410
Totaal	79.708.203	76.545.492	71.651.720	67.412.443

* = exclusief rekeningssaldo van resp. € -631.538 en € 1.978.462

In het vorige verdiepingsonderzoek uit 2014 is vermeld dat de opvallendste wijziging in de rekening 2013 de overboeking is van € 9.333.218 van de voorziening riolering naar de reserve riolering. Bovendien wordt vanaf 2011 circa € 18 miljoen van de Essent aandelen ingezet voor extra afschrijving van benoemde investeringen vanaf 2009.

In de jaarrekening 2014 is aan de algemene reserve € 4,427 miljoen (inclusief rekeningssaldo 2013 van € 2,012 miljoen) toegevoegd en € 1,688 miljoen onttrokken.

In de jaarrekening 2015 is vermeld dat op basis van onderbouwing en afstemming in de 1^e Prorap 2015 (raad 16 juli 2015) voor in totaal € 620.700 aan reserves is vrijgevallen en toegevoegd aan de algemene reserve.

Het rekeningssaldo 2015 bedroeg vóór verwerking van het erratum € 590.525 positief. Door de storting van € 1.221.790 in de voorziening pensioenen wethouders ten laste van de exploitatie, bedraagt het rekeningssaldo 2015 na verwerking van het erratum € 631.538 negatief. Dit komt ten laste van de algemene reserve.

In bovenstaand overzicht zijn de in de concept balans over het jaar 2016 opgenomen cijfers vermeld. Daaruit blijkt ook dat Maasgouw een positief saldo heeft gerealiseerd van € 1.978.462, naast de reeds op basis van de 2^e Prorap 2016 gedane toevoeging van € 1,7 miljoen aan de algemene reserve. Het negatieve rekeningssaldo 2015 is onttrokken aan de algemene reserve.

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

Jaar	B2017	B2018	B2019	B2020
Algemene reserve	7.231.605	7.180.605	7.129.605	7.129.605
Bestemmingsreserves	41.885.443	40.585.624	39.070.090	37.943.734
Voorzieningen	11.758.635	10.578.780	9.398.730	8.397.103
Totaal	60.875.683	58.345.000	55.598.425	53.470.442

Voor wat betreft de aanwending van de algemene reserve is in het programma financiën vermeld “dat door incidentele uitgaven te dekken uit de algemene reserve de exploitatie daarmee niet wordt belast. Doordat de rente voor 2017 berekend is op nihil hebben deze uitnamen uit de algemene reserve geen budgettair effect”. Uiteraard betekent dit wel een afname van het weerstandsvermogen. De specificatie van incidentele uitgaven 2017 is opgenomen in de financiële foto 2017-2020. Tevens zijn de belangrijkste mutaties voor een totaal bedrag van € 1.928.000 vermeld. Het betreft voornamelijk lasten die te maken hebben met de samenwerking in de gemeenschappelijke regeling MER. Voor 2018 en 2019 is geraamd dat resp. € 516.000 en € 18.000 onttrokken zal worden aan de algemene reserve.

De algemene reserve bedraagt volgens de begroting 2017 € 6,9 miljoen. Daarin is de onttrekking van € 1.928.000 al verwerkt. In de bijlagen zijn de in bovenstaande tabel opgenomen bedragen vermeld en wijkt daardoor af. Bovendien is de afwijking op basis van de rekeningcijfers 2016 ten opzichte van de begroting 2017 aanzienlijk hoger.

Voor wat betreft de bestemmingsreserves en voorzieningen zijn de reguliere onttrekkingen en stortingen geraamd.

Op tactisch niveau kijken we of de begroting meerjarig inzicht biedt in de reserves en voorzieningen en of de ontwikkeling van de vermogenspositie is toegelicht. Maasgouw heeft in het begrotingsproces duidelijke informatie verstrekt zodat de raad duidelijke keuzes heeft kunnen maken voor het inzetten van reserve en voorzieningen. Daarom beoordelen we de tactische stuurinformatie als goed. Of de gemeente inzicht biedt in haar vermogen (en risico's) is informatie op operationeel niveau en ook op dit onderdeel scoort Maasgouw goed omdat dit inzicht wordt geboden. Tot slot willen we daaraan toevoegen dat Maasgouw beschikt over een sterke vermogenspositie omdat zij weinig vreemd vermogen heeft.

3.3. Analyse stuurinformatie

Conclusie

De informatie om te sturen op strategisch, tactisch en operationeel niveau is gemiddeld goed. Maasgouw beschikt hiermee over belangrijke instrumenten om financieel in control te zijn. Dit betekent dat ook de raad, het college en de organisatie voldoende instrumenten hebben om het beleid daar waar nodig bij te sturen.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- in de paragrafen 3.1, 3.2. en 4.1 tot en met 4.7 van dit onderzoek zijn de aanbevelingen voor de specifieke onderdelen waar nodig uitgewerkt.

Stuurinformatie

Oordeel strategisch: goed

Oordeel tactisch: goed

Oordeel operationeel: goed

Waarom onderzoek naar stuurinformatie?

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

Onderzoek en bevindingen

In de 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 gedetailleerde 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 de 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 de stuurinformatie voor Maasgouw samengevat. Meer details over onze beoordelingen zijn te vinden in paragraaf 3,1, 3.2 en de zeven paragrafen van hoofdstuk 4.

Tabel 3.3.1 Resultaten onderzoek stuurinformatie begroting 2017

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

De gewogen totaalbeoordeling van de stuurinformatie voor de negen onderdelen hebben we aan het begin van deze paragraaf vermeld:

- op strategisch niveau is de stuurinformatie goed;
- 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 van de stuurinformatie het zwaarst wegen. Samen bepalen ze 50% van het oordeel.

De strategische stuurinformatie hebben we acht keer goed en een keer voldoende gegeven. De voldoende komt voort uit het feit dat de nota reserves en voorzieningen (qua datum) niet geactualiseerd is. Het oordeel hangt nauw samen met de mate waarin de gemeente de bepalingen uit het BBV, uit de financiële verordening en uit de relevante nota's heeft ingevuld. Dat doet Maasgouw goed kunnen we constateren. De tactische en operationele stuurinformatie beoordelen we negen keer goed.

3.4 Analyse Wet- en regelgeving

Conclusie

In deze paragraaf beoordelen we of Maasgouw relevante, financiële wet- en regelgeving toepast. De termijnbepalingen in de Gemeentewet over vaststelling en inzending van de begroting en jaarstukken leeft Maasgouw goed na. Maasgouw past het BBV in het algemeen goed toe.

We kijken ook naar de toepassing van de verordening 212, 213 en 213a op basis van de Gemeentewet. De verordening 212 is onlangs geactualiseerd maar de verordening 213 en 213a zijn nog van vlak na de herindeling. Verordening 213a over college-onderzoeken naar doelmatigheid en doeltreffendheid past Maasgouw al lang niet meer toe.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- pas de vernieuwde bepalingen van het BBV zoveel mogelijk vanaf de begroting 2018 toe;
- actualiseer de verordening 213 uit 2008;
- stel een nieuwe verordening 213a vast, rekening houdend met de wensen en mogelijkheden van de gemeente, en pas deze verordening vervolgens toe.

Waarom onderzoek naar wet- en regelgeving?

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

Onderzoek en bevindingen

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 volgens 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 2017 en de jaarstukken 2015 aan ons als toezichthouder heeft gehouden. De raad heeft de begroting 2017 op 10 november 2016 vastgesteld en wij hebben de begroting 2017 op 14 november 2016 ontvangen.

Bij de jaarstukken 2015 heeft zich bij Maasgouw en bij vele gemeenten het probleem voorgedaan dat de afronding van de controle door de accountant en daarmee het afgeven van de accountantsverklaring niet (ruimschoots) vóór 15 juli 2016 hebben plaatsgevonden. Het probleem hield verband met het niet tijdig beschikbaar komen van informatie met betrekking tot onderdelen van het sociaal domein. Vaststelling van de jaarstukken 2015 was gepland op 14 juli 2016. In juni 2016 bleek dat er geen accountantsverklaring beschikbaar zou zijn. De raad heeft toen de jaarstukken 2015 voor kennisgeving aangenomen. Daarvóór, heeft de Provincie als toezichthouder in eerste instantie uitstel verleend tot de raadsvergadering van 11 augustus 2016 en toen dat niet haalbaar bleek tot 29 september 2016. Desgevraagd heeft de Provincie daarna verklaard dat inzending dan op 30 september 2016 kon gebeuren. Op 29 september heeft de raad de jaarstukken 2015, waar een accountantsverklaring bij zat, vastgesteld en de Provincie heeft deze stukken nog diezelfde dag ontvangen.

De gemeente heeft de termijnen, voor de jaarstukken 2015 door de Provincie verruimd, dan ook goed nageleefd.

Termijnen Beoordeling: goed
--

BBV

Het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) beschrijft aan welke uitgangspunten en kwaliteitseisen de planning en control producten van Maasgouw 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 en wordt 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 moet worden om de kaderstellende en controlerende taak beter in te kunnen vullen. Meer transparantie is te realiseren door informatie uit begroting en jaarrekening te 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 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 2017 van Maasgouw conform de relevante bepalingen uit het BBV is opgesteld. We hebben de volgende afwijkingen vastgesteld:

- in art. 7 lid 3 onder c wordt om een bijlage met het overzicht van de geraamde baten en lasten per taakveld per programma gevraagd. Die bijlage is er niet. Over de taakvelden valt nog op te merken dat het ministerie van BZK de indeling naar taakvelden wel vanaf de begroting 2017 verplicht heeft gesteld voor de gegevensaanlevering aan het CBS, maar dat de genoemde bijlage pas vanaf de begroting 2018 verplicht bij de begrotingsstukken moet zitten;
- in art. 8 lid 1 onder c wordt gevraagd om in het programmaplan een overzicht van de kosten van overhead op te nemen, en onder d om het bedrag voor de heffing voor de vennootschapsbelasting. Hieraan heeft Maasgouw voldaan maar in de tabel 3.2.11 van de vennootschapsbelasting zijn geen bedragen ingevuld;
- in art. 11, lid 2 onder e wordt in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing gevraagd om een beoordeling van de onderling verhouding tussen de kengetallen in relatie tot de financiële positie;
- in art. 13 wordt gevraagd om in de paragraaf financiering aan te geven hoe de rente wordt toegerekend aan onder andere investeringen en grondexploitaties. Voor wat betreft de grondexploitatie ontbreekt deze informatie;
- art. 16 gaat over de paragraaf grondbeleid en vraagt bij d om een onderbouwing van de geraamde winstneming en onder e naar de beleidsuitgangspunten omtrent de reserves voor grondzaken in relatie tot de risico's van de grondzaken. Aangegeven is dat in de begroting 2016 € 850.000 is gereserveerd, welk bedrag in de jaarrekening 2015 is aangewend. Ten aanzien van het weerstandsvermogen/capaciteit is vermeld dat de reserve Ontwikkelingsbedrijf als weerstandsvermogen geldt. De risico's van de grondexploitatie worden afgedekt door de weerstandscapaciteit van de gemeente. Mogelijke onvoorzienbare tegenvallers komen ten laste van de algemene reserve;
- in art. 20 lid 2 wordt onder a gevraagd om aandacht voor de jaarlijks terugkerende arbeidskosten gerelateerde verplichtingen van vergelijkbaar volume. Die informatie ontbreekt. Onder b wordt aandacht gevraagd voor investeringen. Het overzicht van investeringen brengt niet een scheiding aan tussen investeringen met economisch nut en met maatschappelijk nut. Art. 20 lid 2 geldt voor de begroting en op basis van art. 22, lid 2 ook voor de meerjarenraming. Ook voor de meerjarenraming ontbreekt de gevraagde informatie.

De begroting 2017 voldoet aan de eisen die het BBV aan een gemeentebegroting stelt. Bovenstaande zijn nog een aantal afwijkingen vermeld die met de vernieuwing van het BBV te maken hebben en recent aan de voorschriften zijn toegevoegd. We weten dat de aanpassingen van de begroting 2017 aan het vernieuwde BBV veel inspanning heeft gekost. De opsomming van afwijkingen laat twee dingen zien. Ten eerste dat bij de begroting 2018 bijstellingen van de informatie in de begroting moet plaatsvinden en dat dus nog een nieuwe inspanning wordt gevraagd.

Ten tweede 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 technisch 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 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 Maasgouw 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 4.7). Van de negen beoordelingen waren er acht goed en een voldoende.

Rekening houdend met de door ons gehanteerde wegingsfactoren kwam het gemiddelde oordeel op 'goed' uit.

In totaal vinden we dat Maasgouw het BBV goed toepast. Daarbij hebben we ook rekening gehouden met het feit dat de vernieuwing van het BBV grotendeels bij de begroting 2017 is ingevoerd.

BBV Beoordeling: goed
--

Actualiseren verordeningen 212, 213 en 213a

De raad van de gemeente Maasgouw heeft op 1 juni 2017 besloten om de verordening 212 te actualiseren. Niet alleen op basis van de veranderende externe wet- en regeling, maar ook op basis van de in de afgelopen jaren veranderende interne procedures en werkwijzen.

Deze verordening is grotendeels gebaseerd op de modelverordening van de VNG maar wijkt op het navolgende punt af:

- art. 18 onderhoud kapitaalgoederen. Maasgouw heeft niet de bepalingen in lid 2,3 en 4 van de modelverordening overgenomen waarin wordt vastgelegd dat het college eens in de (aantal) jaar het onderhoudsplan voor de openbare ruimte, het rioleringsplan en het onderhoudsplan voor gebouwen aanbiedt aan de raad. Bij de nota Grondbeleid is wel vermeld dat het college eens in vier jaar een nota aanbiedt.

Controleverordening ex artikel 213 Gemeentewet

De raad als opdrachtgever van de accountant stelt in de controleverklaring de regels vast voor de controle op het financiële beheer en op de inrichting van de financiële organisatie. Art. 213 Gemeentewet verplicht welke gemeente om zo'n controleverordening te hebben.

In mei 2008 heeft de raad de Controleverordening gemeente Maasgouw vastgesteld. Met deze verordening heeft de raad regels vastgesteld voor de controle op het financiële beheer en op 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. We hebben de

toepassing van de controleverordening niet beoordeeld, maar we zijn nergens opmerkingen tegengekomen dat er problemen zijn met de uitvoering van de controleverordening. Omdat de verordening 9 jaar oud is, vragen wij ons toch af of het niet tijd wordt deze een keer tegen het licht te houden.

Verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid ex artikel 213a Gemeentewet

Deze verplichte verordening ex art.213a Gemeentewet is ingevoerd bij de introductie van het dualisme in 2002. In de verordening stelt de raad regels voor onderzoeken van het college naar doelmatigheid en doeltreffendheid van het gemeentelijk beheer en beleid.

De raad heeft in mei 2008 de verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid van de gemeente Maasgouw vastgesteld.

Volgens de verordening (artikel 2) moet het college tenminste éénmaal per raadsperiode de doelmatigheid van (onderdelen van) van organisatie-eenheden van de gemeente en/of de toets de doeltreffendheid van (onderdelen van) organisatie-eenheden van de gemeente en de uitvoering van taken door de gemeente.

In artikel 3 van de verordening 213a is bepaald dat het college in de bedrijfsvoeringparagraaf van de begroting en jaarstukken over de voortgang van de onderzoeken naar de doelmatigheid en de uitputting van de bijbehorende budgetten rapporteert. In de rekening 2016 wordt daarover geen verslag gedaan in de paragraaf bedrijfsvoering.

De Rekenkamercommissie Maasgouw en Roerdalen

Maasgouw heeft vanaf 2015 een gezamenlijke Rekenkamercommissie met Roerdalen. De verordening die dit regelt, is op 16 juli 2015 door zowel de raad van Roerdalen als de raad van Maasgouw vastgesteld. Daarvoor had de gemeente Maasgouw vanaf 2007 de Rekenkamercommissie Maasgouw. Beide Rekenkamercommissies hebben/ hadden als opdracht onderzoeken uit te voeren naar de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid. Met deze onderzoeken moet de rekenkamercommissie de controlerende taak van de raad ondersteunen.

De Rekenkamercommissie rondt de volgende onderzoeken binnenkort af:

- de werking van de MER-omgevingsdienst;
- de Veiligheidsregio Limburg Noord, in samenwerking met de andere betrokken rekenkamer(commissie)s.

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 Maasgouw zijn te vinden in de volgende paragrafen:

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

4.1. Lokale heffingen

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

Conclusie

Kaderstelling voor de lokale heffingen is in Maasgouw te vinden in het Coalitieprogramma 2014-2018, de kadernota, de wettelijke kaders en de paragraaf lokale heffingen. Er is geen nota lokale heffingen maar de paragraaf bevat nagenoeg alle informatie en voldoet aan de eisen uit het BBV. In de paragraaf wordt geen cijfermatig inzicht geboden in de mate van kostendekkendheid van de afvalstoffen- en rioolheffing. Deze informatie krijgt de raad in de vergadering waarin de tarieven worden vastgesteld. Verder biedt de aanwezige informatie een goede basis om sturing te kunnen geven aan de lokale lasten.

Vergelijking van de lokale lasten in Maasgouw met de Limburgse cijfers en met landelijke normen voor een artikel 12-aanvraag laat zien dat Maasgouw lage lokale lasten heeft.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- voldoen aan BBV;
- meer operationele informatie in de paragraaf.

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

Om te bepalen of de gemeente met de informatie in de paragraaf aan de gestelde eisen voldoet, hebben we gekeken wat de verordening ex art 212 Gemeentewet: de Financiële verordening en het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) provincies en gemeenten hierover zeggen.

In de verordening 212 van de gemeente Maasgouw – vastgesteld bij besluit van 13 december 2007 welke nog steeds van toepassing is voor de begroting 2017 – is in artikel 8 “vaststelling hoogte belastingen, rechten, heffingen en prijzen” het navolgende bepaald:

“Het college doet de raad jaarlijks een voorstel voor de hoogte van de gemeentelijke tarieven voor belastingen, rioolrechten, afvalstoffenheffing, leges en andere heffingen en retributies”.

Ook in de nieuwe verordening 212 die op 1 juni 2017 is vastgesteld is dezelfde bepaling opgenomen maar dan in artikel 13.

Maasgouw heeft geen aparte nota lokale heffingen waarin de gemeente haar met betrekking tot gemeentelijke belastingen heeft vastgelegd.

In het coalitieprogramma 2014-2018 is in programma 8: “Financiën en Belastingen” vastgelegd:

“De gemeente Maasgouw behoort al jaren tot de gemeenten met de laagste belastingdruk voor inwoners. Dit willen we uiteraard zo houden, zeker in deze moeilijke economische periode. Die lastendruk voor ondernemers daarentegen is in Maasgouw relatief hoog. Wij zien het als een belangrijke uitdaging om in de komende raadsperiode de lastendruk voor ondernemers te verlagen”.

Voor wat betreft het BBV voldoet Maasgouw niet volledig aan de in artikel 10 opgenomen bepalingen ten aanzien van de lokale heffingen. De paragraaf bevat geen overzicht op hoofdlijnen, waarin inzichtelijk wordt gemaakt hoe de berekening van de tarieven van heffingen tot stand komt. De geraamde baten mogen de geraamde lasten niet overschrijden. Deze informatie krijgt de raad in het raadsvoorstel ten behoeve van de vergadering waarin de tarieven worden vastgesteld.

Op operationeel niveau constateren we dat er geen wijzigingen in de paragraaf hebben plaatsgevonden ten opzichte van het vorige verdiepingsonderzoek dat in 2014 is gehouden. De paragraaf biedt veel cijfermatige informatie over het begrotingsjaar en gaat ook in op toekomstig beleid/tarievenbeleid in het algemeen. Echter de ontwikkeling van de tarieven in deze raadsperiode, zoals de rioolheffing op basis van het Beleidsplan Afvalwater ontbreekt. Deze informatie is in het raadsvoorstel van het VGRP 2017-2021 in februari 2017 verstrekt. Ook is vermeld dat het tarief niet kostendekkend is. In het plan zijn drie scenario's doorgerekend om te komen tot een kostendekkend tarief.

Belastingdrukgegevens

De provincie maakt jaarlijks een belastingoverzicht. In het Belastingoverzicht 2017, dat in maart 2017 is verschenen, hebben wij de lastendruk 2017 in Maasgouw op € 609,00 berekend. Volgens onze berekening komt de lastendruk 2017 voor een gemiddeld meerpersoonshuishouden uit op € 715,80. Maasgouw staat op de 2e plaats qua belastingdruk. Alleen in de gemeente Beesel is de lastendruk voor een gemiddeld meerpersoonshuishouden met € 535,40 nog lager in 2017. In de Coelo atlas staat Maasgouw op de 1^e plaats qua belastingdruk.

Onbenutte belastingcapaciteit

Gemeentelijke belastingen zijn een belangrijk dekkingsmiddel voor gemeenten. En heffingen kunnen daarom ook in beeld komen als tekorten moeten worden gesaneerd. In een situatie dat een gemeente er niet meer in slaagt om zelf de tekorten te saneren, kan zij een beroep doen op artikel 12 van de Financiële verhoudingswet. Om voor artikel 12 Fvw steun in aanmerking te kunnen komen moet een gemeente aan strenge eisen voldoen, ook op het gebied van haar belastingpakket. Voor 2017 moet een gemeente aan OZB voor alle drie onderdelen een gewogen gemiddelde van 0,1927% van de waarde heffen en de rioolheffing en afvalstoffenheffing moeten kostendekkend zijn. Als de rioolheffing en afvalstoffenheffing niet kostendekkend zijn kan dit gecompenseerd worden met een hogere OZB-heffing. Maasgouw zit met het OZB tarief voor 2017 bijna € 1,8 miljoen onder het artikel 12 niveau. Zoals eerder

vermeld stelt Maasgouw dat de rioolheffing niet 100% kostendekkend is maar cijfers om dat te onderbouwen ontbreken. Ervan uitgaande dat de riool- en de afvalstoffenheffing kostendekkend zijn, heeft Maasgouw in 2017 een onbenutte belastingcapaciteit van ruim € 1,2 miljoen.

4.2. Weerstandsvermogen en risicobeheersing

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

Conclusie

Maasgouw heeft een systeem van risicomanagement, waarmee de basis is gelegd om risico's continu te signaleren, analyseren en beheersen. Op minstens twee momenten per jaar, worden de belangrijkste risico's met een score van 10 of hoger gekwalificeerd. De ratio weerstandsvermogen wordt in de nota Risicomanagement en Weerstandsvermogen 2016 bepaald. Voor zowel de structurele als de incidentele weerstandscapaciteit; wordt ten minste 4 nagestreefd.

In de financiële verordening zijn geen bepalingen opgenomen dus daaraan is geen toetsing mogelijk. Maasgouw voldoet met deze nieuwe nota aan het BBV. In de paragraaf wordt het weerstandsvermogen toegelicht en tot slot is de ratio weerstandsvermogen berekend. Daarmee voldoet Maasgouw aan de wettelijke eisen voor het weerstandsvermogen. Ook omdat in de paragraaf een duidelijk beeld van de actuele situatie wordt gegeven.

Op basis van onze analyse de volgende aanbeveling

- bereken in de paragraaf de ratio weerstandsvermogen per jaar van de begroting.

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.

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.

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

Onderzoek en bevindingen

De behoefte aan een beleidsnota bestond al langer en is vanuit verschillende invalshoeken ontstaan. Wettelijk is voorgeschreven dat aan de raad gerapporteerd wordt over het beleid omtrent de risico's en weerstandscapaciteit. In Maasgouw hebben reeds diverse ontwikkelingen plaatsgevonden de afgelopen jaren zoals het maken van risicoafwegingen op diverse beleidsterreinen in het kader van aanbestedingen, grondbeleid en majeure projecten. Dit zijn routinematige werkzaamheden die deel uitmaken van de reguliere werkprocessen. Met het vaststellen van de nota in april 2016 wordt het integraal risicomanagement expliciet ingebed in de organisatie. Het doel is om een uniforme systematische aanpak te creëren die transparantie bevordert en borgt.

Nota weerstandsvermogen en risicomanagement 2016-2019

In de Beleidsnota Risicomanagement en weerstandsvermogen 2016-2019 wordt ingegaan op de methode Van Staveren (2015) en de doelstellingen van de nota. Tevens zijn 6 beslispunten oftewel beleidskaders opgenomen:

1. elke vier jaar het beleid ten aanzien van risicomanagement en weerstandsvermogen te evalueren en herzien;
2. de 6 generieke processtappen te integreren als zijnde het risicomanagement proces. Daarbij wordt een afbakening gehanteerd door risico's enkel te identificeren en kwantificeren op hun negatief financieel effect;
3. de risicokaart op meldingsniveau te hanteren bij het beslissen op welke niveau het risico gemeld en gerapporteerd wordt. Aan de raad worden risico's met een score van 10 of hoger gemeld en gerapporteerd via de P&C cyclus. Dit gebeurt via de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing in de begroting en de jaarrekening;
4. de beschikbare weerstandscapaciteit te berekenen exclusief de stille reserves en wat betreft de onbenutte belastingcapaciteit uit te gaan van een belastingverhoging van 16% (4% per jaar uitstrijken over 4 jaar);
5. een onderscheid te maken tussen een incidentele en structurele weerstandsratio. Zowel voor de incidentele als voor de structurele variant een ratio na te streven van ten minste 4, waarbij we een signaleringsfunctie inbouwen vanaf 8;
6. risicosturing toe te passen op de verbonden partijen door middel van één van de genoemde methoden. De keuze van de methode is tevens afhankelijk van de houding en visie van deelnemende gemeenten en de verbonden partij zelf.

Vervolgens is in de paragraaf van de begroting 2017 de aanpak conform de nota uitgewerkt.

Paragraaf weerstandsvermogen

In de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing gaat Maasgouw allereerst in op het vastgesteld beleid. Daarna volgt de inventarisatie van de weerstandscapaciteit en risico's. Tot slot volgt de berekening van de weerstandsratio.

Ook is in de paragraaf duidelijk zichtbaar dat het risicomanagement een onderdeel is geworden van de P&C-cyclus.

Maasgouw brengt in de paragraaf de incidentele en de structurele weerstandscapaciteit in beeld.

De incidentele weerstandscapaciteit bestaat uit:	
a. de algemene reserve	€ 7.232.000
b. de vrij aanwendbare bestemmingsreserves	€ <u>14.995.000</u>
Totale incidentele weerstandscapaciteit	€ 22.227.000

De structurele weerstandscapaciteit bestaat uit:	
c. begrotingsruimte 2017	€ 110.000
d. onvoorziene uitgaven	€ 50.000
e. onbenutte belastingcapaciteit	€ <u>645.000*</u>
Totale structurele weerstandscapaciteit	€ 805.000

Verder wordt aan de hand van een uitgevoerde risicoanalyse ingegaan op de actuele stand aan de hand van de belangrijkste risico's met een score van 10 of hoger en daar waar mogelijk zijn deze gekwantificeerd. De omvang van de incidentele en structurele financiële risico's die Maasgouw gedurende het begrotingsjaar 2017 bedraagt respectievelijk € 1.149.000 en € 601.000.

Op basis van de benodigde- als de beschikbare weerstandscapaciteit kan het weerstandsvermogen worden berekenend (beschikbare weerstandscapaciteit /benodigde weerstandscapaciteit).

$$\text{Weerstandsratio incidenteel} = \frac{\text{€ } 22.227}{\text{€ } 1.149} = 19,3$$

$$\text{Weerstandsratio structureel} = \frac{\text{€ } 805}{601} = 1,3^{**}$$

In de nota Risicomanagement en Weerstandsvermogen worden 5 kwalificaties voor de hoogte van de weerstandsratio gebruikt van >2 (uitstekend) en < 0,5 ruim onvoldoende. De normen die Maasgouw hanteert voor de ratio hebben een signaleringsfunctie vanaf een ratio van 8 en ondergrens van 4, zowel voor de incidentele als de structurele weerstandsratio. De structurele weerstandsratio is voldoende, maar zakt door de gestelde ondergrens van 4.

De oorzaken zijn:

- bij bepaling van de structurele weerstandscapaciteit wordt de structurele begrotingsruimte van 2017 als uitgangspunt gehanteerd. Deze bedraagt € 110.000, maar loopt in de volgende jaren op tot € 935.000 in 2020;
- Maasgouw heeft gekozen voor een reële berekening van de onbenutte belastingcapaciteit. Indien Maasgouw zou kiezen voor de maximale ozb tarieven zouden de opbrengsten ca. € 1 miljoen hoger zijn;
- in het sociaal domein is als gevolg van afnemende rijksbijdragen voor open eindregelingen sprake van een toenemend risicoprofiel. Maasgouw hanteert als uitgangspunt dat de nieuwe taken als gevolg van de 3 decentralisaties budgettair neutraal kunnen worden uitgevoerd. De toekomst moet uitwijzen of dit een reële opgave is. Ook bij Westrom is sprake van een potentieel oplopend tekort en de ontwikkeling van het uitkeringsbestand is onzeker.

In de financiële verordening van Maasgouw ex artikel 212 Gemeentewet uit 2007 is niets opgenomen over weerstandsvermogen, capaciteit en risicomanagement.

De paragraaf sluit met de vijf kengetallen. Voor de jaren 2015-2017 worden de uitkomsten voor Maasgouw weergegeven. In het overzicht is niet aangegeven in welke categorie de uitkomst voor deze jaren valt. De provincie heeft voor alle kengetallen een categorie-indeling gemaakt van A,B, en C op basis van ervaringen bij 100.000+ gemeenten. A staat voor de minste risico's en C voor de meeste risico's.

Maasgouw geeft geen beoordeling van de kengetallen terwijl dat juist de bedoeling is om deze in samenhang te beoordelen. Daarom is een beoordeling van het college gewenst.

Bovendien scoort Maasgouw heel goed; voor het merendeel in de categorie A. In de brief over de toezichtsvorm voor het jaar 2016 hebben wij deze beoordeling opgenomen.

Conclusie

We stellen vast dat Maasgouw het beleid voor het risicomanagement goed in beeld heeft gebracht in de nota Risicomanagement en Weerstandsvermogen 2016. Daarnaast is de aanpak in de praktijk duidelijk en wordt de nota toegepast in de P&C cyclus. Daardoor scoort Maasgouw zowel op strategische als op tactisch- en operationeel niveau goed omdat het aan alle eisen die het BBV en de verordening 212 voldoet. Indien Maasgouw de ratio weerstandsvermogen per jaar zou berekenen, zou de structurele weerstandsratio hoger uitkomen. Daarom bevelen we aan deze per jaar te berekenen.

* =de onbenutte belastingcapaciteit bedraagt € 1,8 miljoen volgens de berekening op basis van de Fvw.
**= Indien Maasgouw de onbenutte belastingcapaciteit zou hanteren zou de structurele weerstandsratio uitkomen op 3,25.

4.3. Onderhoud kapitaalgoederen

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

Conclusie

Maasgouw beschikt over actuele beheerplannen voor wegen, groen, riolering, gebouwen en verlichting. Ook is het kwaliteitsniveau vastgesteld en de noodzakelijke budgetten zijn beschikbaar hetzij in de vorm van voorzieningen, hetzij in de exploitatie om het onderhoud kapitaalgoederen te dekken voor de komende jaren. Bovendien ligt de uitvoering van de plannen op schema.

De gemeente schrijft niets over achterstallig onderhoud maar er is geen achterstallig onderhoud.

Op basis van onze analyse de volgende aanbeveling

- expliciete vermelding of er wel of geen achterstallig onderhoud is, maakt de situatie transparanter.

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 in dat verband aan te bevelen 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

Onderhoud kapitaalgoederen is van groot belang voor de leefbaarheid. Zo blijkt ook weer uit de nieuwe strategische visie 2025. Daarin wordt geconcludeerd dat voor veel inwoners het garanderen en realiseren van een goed woon- en leefklimaat als de belangrijkste opgave voor de gemeente wordt gezien. Het woon- en leefklimaat wordt ook voor een deel bepaald door de aanwezigheid van voorzieningen in de dorpskernen. Daarbij gaat het om voorzieningen met een private exploitatie (zoals supermarkt, detailhandel of horeca) en om voorzieningen die van publieke financiering afhankelijk zijn (zoals gemeenschapshuizen, scholen of sportaccommodaties). Bij het in standhouden van voorzieningen in de kernen bestaat een sterk afhankelijkheid van de inwoners.

Dit komt ook tot uitdrukking in het coalitieprogramma 2014-2018 met als titel “Samen kunnen we meer voor uw dorp” dat is gebaseerd op de navolgende uitgangspunten:

- Leefbaarheid;
- Verantwoordelijkheid;
- Samenwerking.

Onder het punt “leefbaarheid” is vermeld:

Ook in de nieuwe raadsperiode vormt één van de belangrijkste gemeentelijke ambities “leefbare dorpskernen”. Maasgouw wil voorwaarden scheppen om leefbare kernen te behouden. Deze kernen moeten aantrekkelijk zijn om er te wonen, werken en recreëren. De doelstelling is dan ook om de basiskwaliteit te behouden.

In het onderdeel “sociale structuur” komen de verenigingen en accommodaties aan bod. Clustering van accommodaties is een must in verband met levensvatbaarheid van verenigingen en efficiencyvoordelen. Gestreefd wordt naar een gemeenschapsfunctie in iedere kern. Hiermee heeft Maasgouw kaders op strategisch niveau gesteld. Ook in de begroting 2017 in het programma Ruimtelijk Beheer en Verkeer zijn in een tabel de missie/visie, het coalitieprogramma, de pijlers en de resultaten benoemd.

De kaders in de strategische visie en coalitieprogramma voor wat betreft het onderhoud van kapitaalgoederen zijn concreet en geven duidelijk sturing aan dit onderdeel. De strategische stuurinformatie beoordelen we dan ook als goed.

Voor de stuurinformatie op tactisch niveau kijken we naar de financiële verordening van Maasgouw en naar de geldende beheerplannen voor wegen, riolering, groen en gebouwen. We toetsen dat aan de bepalingen in het BBV hierover. In het BBV is niet expliciet geregeld hoe vaak dit soort kaders moet worden geactualiseerd. Het is intussen gebruik om deze kaders één keer in de vier jaar te actualiseren. Daarmee wordt voorkomen dat het onderhoud gebaseerd is op oude, eventueel verouderde en achterhaalde uitgangspunten. Bovendien wordt hiermee bereikt dat elke raad in zijn zittingsperiode alle kaders ten minste één keer beoordeelt en zo nodig bijstelt.

In de financiële verordening is niets opgenomen over de gemeentelijke kapitaalgoederen.

In de inleiding in de paragraaf is vermeld dat de diverse beheerplannen voor onderhoud van wegen, groen, gebouwen, civieltechnische kunstwerken en riolering zijn geactualiseerd en vastgesteld. Ook is vermeld dat het basiskwaliteitsniveau is vertaald in de meerjarenbegroting.

In de volgende tabel zijn alle aanwezige plannen opgenomen die door de raad zijn vastgesteld.

Plannen	Vastgesteld door de raad	Looptijd	Financiële vertaling begroting volgens beheerplannen	Begroting 2017 excl. BTW
Riolering	16-02-2017	2017-2021	€ 3.435.900	€ 3.043.700
Wegen	18-12-2014	2015-2018	€ 1.155.000	€ 1.155.000
Groen	18-12-2014	2015-2018	€ 750.000	€ 750.000
Gebouwen	16-02-2017	2017-2020	€ 300.100	€ 345.500
Openbare verlichting	19-12-2013	2014-2018	€ 400.500	€ 381.900
Totaal 2017			€ 6.041.500	€ 5.676.100

Maasgouw werkt vanaf 2009 met een Jaarlijks InvesteringsProgramma (JIP) en Meerjaren InvesteringsProgramma (MIP). Hierin worden de investeringen in de kapitaalgoederen in de openbare ruimte financieel vertaald. De raad stelt het investeringsplan voor het komende jaar vast - in dit geval het jaar 2017 - en neemt daarbij kennis van de meerjarige investeringsopgave. Op basis van de beheerplannen is voorkomen dat er eventueel achterstallig onderhoud is ontstaan.

Riolering

In februari 2017 heeft de raad van de gemeente Maasgouw een nieuw Gemeentelijk rioleringsplan GRP 2017-2021 en het Waterketenplan voor de jaren 2017-2021 vastgesteld. Maasgouw neemt al een aantal jaren deel aan het samenwerkingsverband Limburgse Peelen voor het opstellen van een waterketenplan Limburg omdat er landelijk steeds hogere eisen worden gesteld en meer wettelijke uitvoeringsverplichtingen opgelegd worden. Waterleidingmaatschappij Limburg (WML) is toegetreden tot de samenwerking, waarmee alle partners, in de keten zijn vertegenwoordigd in het verbond. Hoofddoelen van de samenwerking tussen de gemeenten Echt-Susteren Leudal, Maasgouw, Nederweert, Roerdalen, Roermond Peel en Maas en Weert zijn 12,6% kostenbesparing ten opzichte van de huidige GRP's, kwaliteitsverbetering en vermindering van de personele kwetsbaarheid. We hebben deze plannen bekeken en gaan er ook op in. Tijdens de vaststelling van de begroting 2017 waren de plannen uit 2012 van kracht maar wel zijn de projecten uit de nieuwe plannen financieel vertaald in de begroting 2017. In het JIP (Jaarlijks Investerings Programma) 2017 is het bedrag aan investeringen volgens het rioleringsplan opgenomen € 3.035.000. Ook in het Meerjareninvesteringsprogramma (JIP/MIP) 2014-2017 zijn de investeringen volgens het rioleringsplan financieel vertaald maar worden alleen de afschrijvingslasten in beeld gebracht.

De vervangingswaarde van het totale rioleringsstelsel is 135 miljoen, ruim 9 miljoen meer dan in 2012. Structureel is een jaarlijks bedrag van gemiddeld € 1,5 miljoen nodig voor de exploitatie van het stelsel. Dit is een toename van € 235.000 ten opzichte van 2016 en € 455.000 ten opzichte van 2012. Deze toename wordt grotendeels veroorzaakt door de uitbreiding van het stelsel, personeel en wijzigingen BBV. De onderhoudstoestand van de vrijvervalriolering is redelijk tot goed. Van de riolering is 14% niet geïnspecteerd omdat het oudere riolen zijn die binnenkort vervangen worden. Het tarief 2017 voor de rioolheffing is € 215,97 op basis van het nieuw Gemeentelijk rioleringsplan. Dit tarief is niet kostendekkend. In het rioleringsplan zijn drie scenario's doorgerekend om te komen tot een kostendekkend tarief. In het GRP is een geleidelijke stijging van 5% per jaar tot 2026 opgenomen. Daardoor stijgt de rioolheffing geleidelijk naar het langjarig tarief van € 334,00. Ook is de

tariefontwikkeling binnen de planperiode bij scenario C weergegeven. De concrete besluitvorming over de vaststelling van de hoogte van de tarieven rioolheffing is aan de orde in de decembervergadering voorafgaand aan het betreffen belastingjaar. Voor het eerst in de raadsvergadering van 14 december 2017 over de hoogte van de tarieven rioolheffing 2018.

De paragraaf onderhoud kapitaalgoederen opent met de vorenstaande informatie over het tot stand komen van het Waterketenplan en het gemeentelijk rioleringsplan. Vervolgens is een duidelijk financieel overzicht opgenomen waarin de in de exploitatie opgenomen lasten meerjarig worden opgesomd. Daarna volgt een opsomming welke reconstructieprojecten voor 2017 gepland zijn.

Wegen

Maasgouw heeft op 18 december 2014 het "Wegbeheerplan Maasgouw 2015-2018" als het beleidskader voor het onderhoud van wegen en groen 2015-2018 vastgesteld. De gemeente heeft aan de hand van de resultaten van inspecties en met behulp van het wegenbeheerssysteem een beheerplan wegen voor de periode 2015-2018 opgesteld. De conclusie van de inspecties in 2014 is dat "het algehele kwaliteitsverloop van de verharding een gelijk oplopend beeld vertoont vanaf 2008, waar het niveau wordt gehandhaafd, echter wel met een licht stijgende lijn (toename in kwaliteit). Alle verhardingen (zowel asfalt- als elementenverhardingen) in de gemeente Maasgouw hebben het niveau "Basis", wat overeenkomt met vastgesteld beleid voor wegen in 2009. Volgens het beheerplan heeft Maasgouw voor het onderhoud van wegen t/m 2018 € 1.155.000 per jaar nodig om de kwaliteit van de verhardingen op niveau Basis te houden. Dit bedrag is in de begroting 2017-2020 opgenomen.

Openbaar groen

In het verdiepingsonderzoek 2014 is vermeld dat om de basiskwaliteit van onderhoud te realiseren jaarlijks € 880.000 per jaar nodig is op basis van het toen vigerende groenbeheerplan 2009-2013. In het raadsvoorstel van 18 december 2014 - voor het vaststellen van de beleidskader voor het beheer van wegen en groen 2015-2018 - is vermeld dat in de begroting 2013 bepaald dat met ingang van 2015 een taakstelling geldt op de post groen van totaal € 150.000. Uit de monitoring van de taakstelling in de jaarrekening 2015 - welke in september 2016 is gehouden - blijkt dat dit bedrag is gerealiseerd. Maasgouw heeft € 750.800 aan groen en plantsoenen uitgegeven in 2015.

Door de wijkgerichte aanpak, de omvormingen en het onderhoud door bewoners heeft Maasgouw het B (basis)kwaliteitsniveau kunnen realiseren. Vervolgens is in de paragraaf van de begroting 2017 een bedrag van € 750.000 voor het jaar 2017. Drie groenbestekken lopen ten einde daarom is voor het maken van nieuwe bestekken incidenteel een budget van € 45.000 opgenomen. Verder is voor 2017 € 30.000 incidenteel opgenomen voor burgerparticipatie.

Gebouwen

In 2016 is een nieuw beheerplan voor gemeentelijke gebouwen 2017-2018 opgesteld, vaststelling heeft plaatsgevonden op 16 februari 2017. In het raadsvoorstel is vermeld dat het "beleidsplan onderhoud gemeentelijke gebouwen 2017-2020" een actualisatie is van de beleidsnota uit 2013.

In het vorige verdiepingsonderzoek hebben we vermeld dat 45 gebouwen geïnspecteerd zijn. Met deze gegevens is de nieuwe 10 jarige onderhoudsplanning gemaakt voor het totale onderhoud dagelijks, groot en investeringsonderhoud. De kosten van groot onderhoud fluctueerde in de periode 2013-2016 sterk; liepen af van € 500.000 voor 2013 tot € 200.000 in 2016. De gemiddelde kosten voor het uitvoeren van groot onderhoud werden in 2013 voor de volgende 10 jaar geraamd op € 360.500 per jaar.

In 2016 zijn een groot aantal gemeentelijke gebouwen opnieuw geïnspecteerd en van diverse gebouwen is ook de inventarisatie op meerdere punten gedetailleerd bijgesteld. Met deze nieuwe gegevens is de nieuwe 10 jarige onderhoudsplanning gemaakt voor het totale onderhoud (dagelijks, groot- en investeringsonderhoud). Gekozen is voor het onderhoudsniveau basis 3. In een grafiek zijn de geraamde kosten voor groot- en investeringsonderhoud weergegeven van alle gemeentelijke gebouwen voor de periode 2017 tot en met 2026.

De gemiddelde kosten voor het uit te voeren groot onderhoud worden geraamd op € 300.100 per jaar. De jaarlijkse uitgaven voor groot onderhoud fluctueren. Uit de berekeningen blijkt dat gedurende de gehele periode van 10 jaar de voorziening niet (tijdelijk) negatief wordt..

Dit betekent dat volgens de BBV-voorschriften de gehele voorziening per 31 december 2016 ad € 876.000 in de jaarrekening 2016 moet vrijvallen. Bovendien hebben de duurzaamheidscriteria vanuit het milieubeleidsplan en de eisen vanuit het Rijks asbest besluit 2024 in het beheerplan vorm gekregen. In de paragraaf is vermeld dat voor 2017 en 2018 € 345.500 en voor de jaren 2019 en 2020 € 330.600 opgenomen om te storten in de voorziening.

Daarnaast is vanuit het afkoppelbeleidsplan ingaande 2016 jaarlijks € 75.000 gereserveerd t/m 2020 om het regenwater van een aantal gemeentelijke gebouwen en verharde oppervlakken af te koppelen. Maasgouw geeft in het programma verenigingen en accommodaties een uitsplitsing per complex van het regulier onderhoud alsook de reserveringen voor het groot onderhoud.

Daarnaast zijn vooruitlopend op de vaststelling van het nieuwe beheerplan de navolgende grotere investering in het JIP 2017 opgenomen:

- vervangen dakplaten Tennis Beegden i.v.m. asbest	€ 53.000
- vervangen vloer- en wandtegels en armaturen Andreashal Maasbracht	€ 60.500
- vervangen ramen en kozijnen CC De Spil Maasbracht	€ 635.000
- publiekscentrum Maasbracht	€ 226.500*
- Gebouw MER-OD	€ 24.500*

* dit betreft de kosten voorzien in het MJOP voor onderhoud. Dit bedrag wordt gereserveerd ten behoeve van de verbouwing van het gementehuis.

Beleidsplan openbare verlichting 2014-2018

Het plan voor de jaren 2014-2018 is vastgesteld op 13 december 2014. In het vorige verdiepingsonderzoek is dit plan toegelicht en vermeld dat uitgegaan wordt van een investeringsbedrag van € 131.900 per jaar. In de paragraaf is vermeld dat uitvoering van het jaarplan Openbare Verlichting ieder jaar een investering van € 131.856 volgens het JIP/MIP 2017-2020 t.b.v. vervanging van lichtmasten en armaturen. Daarnaast blijkt dat aan lasten voor energie, onderhoud en kapitaallasten voor de jaren 2017-2021 resp. € 381.900, € 385.200 € 391.200 en € 397.300 wordt geraamd.

Conclusie

De beheerplannen zijn actueel, de kwaliteitsniveaus vastgesteld en liggen qua uitvoering op schema. Zo is voorkomen dat er achterstallig onderhoud is ontstaan. De gemeente schrijft niet over achterstallig onderhoud in de paragraaf maar uit ons onderzoek blijkt dat er geen achterstallig onderhoud is. De stuurinformatie is goed op strategisch, tactisch en operationeel niveau.

4.4. Financiering

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

Conclusie

Het treasurystatuut van Maasgouw is aan actualisatie toe zo blijkt uit de paragraaf van de begroting 2017. Deze actualisatie is in voorbereiding met de gemeenten Echt-Susteren en Roerdalen in het kader van de samenwerking MER-financiën. Ook worden meerjarige inzichten geboden zoals in de geprognosticeerde balans en het EMU-saldo.

Verder voldoet de paragraaf aan de eisen die het BBV stelt en de financiële verordening 212.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

Wij hebben geen aanbevelingen.

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

De paragraaf opent met de regelgeving ten aanzien van de paragraaf financiering is opgenomen. Vervolgens komen de beleidsvoornemens aan de orde zoals het herzien c.q. actualiseren van het op 17 december 2009 vastgestelde Treasurystatuut in het najaar 2017. Het treasurystatuut staat op de nominatie om geactualiseerd te worden in verband met een aantal ontwikkelingen zoals de Wet HOF en schatkistbankieren. Deze actualisatie zal afgestemd worden met de gemeenten Roerdalen en Echt-Susteren in het kader van de samenwerking MER-financiën.

Vervolgens komt in de paragraaf het risicobeheer van de financieringsportefeuille zoals het:

- renterisicobeheer;
- valutarisico;
- kredietrisico;
- liquiditeitsrisico;
- koersrisico.

Daarna komen de aspecten van de financieringspositie aan de orde zoals de meerjarige geprognosticeerde financieringspositie voor de jaren 2016-2020. Uitgangspunt is bij de uitvoering van de treasuryfunctie om vaste activa met langlopende leningen en vlottende activa met kortlopende middelen te financieren. Ook de consequenties voor Maasgouw van het schatkistbankieren dat per 1 januari 2014 is ingevoerd worden toegelicht. Voor wat betreft de ontwikkeling van het EMU-saldo wordt allereerst een geprognosticeerde balans gepresenteerd op basis van de jaarrekening 2015 en begrotingen 2016-2020. Aan de hand van deze raming is vervolgens conform het BBV het EMU-saldo voor de jaren 2016-2020 gepresenteerd.

Tot slot wordt ingegaan op de wijzigingen van de verslaggevingsvoorschriften rente die zijn verwerkt in de begroting 2017. Maasgouw vermeldt de stellige uitspraken en heeft de aanbevelingen overgenomen - zoals het opnemen van het renteschema in de paragraaf.

De verordening ex artikel 212 Gemeentewet stelt geen aanvullende eisen aan de financieringsparagraaf. Wel is in artikel 9 geregeld wat de bevoegdheden en taken van het college zijn bij het uitoefenen van de financieringsfunctie. De stuurinformatie is goed op strategisch, tactisch en operationeel niveau.

4.5. Bedrijfsvoering

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

Conclusie

Maasgouw heeft in 2016 een aanvang gemaakt met het opstellen c.q. actualiseren van de besturingsfilosofie. Daarin wordt op tal van plaatsen aandacht geschonken aan bedrijfsvoering en dienstverlening.

De begroting 2017 bevat op basis van de nieuwe BBV-eisen ook wat nieuwe informatie over de bedrijfsvoering. De informatie is voor de rest over bedrijfsvoering vooral beschrijvend en algemeen. Maasgouw voert de verordening 213a al jaren niet uit en er is dus ook niets over te lezen in de paragraaf.

We hebben de stuurinformatie op strategische en tactisch niveau als goed en op operationeel niveau als voldoende gekwantificeerd.

We zien nog enkele risico's bij de bedrijfsvoering.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- breng de informatie over bedrijfsvoering zoveel mogelijk samen in de paragraaf;
- geef meer concrete, cijfermatige informatie over de bedrijfsvoering;
- actualiseer de verordening 213a, kijk daarbij naar de eigen behoefte aan dit soort onderzoeken en voer de verordening vervolgens jaarlijks uit.

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 al eerder vermeld dienen volgens het BBV in de paragraaf bedrijfsvoering ten minste inzicht in de stand van zaken en de beleidsvoornemens ten aanzien van de bedrijfsvoering te worden geboden.

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 2017. Dit voornemen is

echter losgelaten, omdat de paragraaf gebruikt kan worden voor het beschrijven van beleidsmatige ontwikkelingen rond bedrijfsvoering.

Eind 2015 is een traject in gang gezet dat moet leiden tot een nieuwe strategische toekomstvisie voor de gemeente Maasgouw die de "missie en visie" uit 2006 vervangt. Daaruit is de strategische visie 2025 gemeente Maasgouw voortgekomen die door de raad is vastgesteld in december 2016. Dus na het vaststellen van de begroting 2017. Samen zijn de strategische visie en de besturingsfilosofie de basis voor de uitgangspunten voor de organisatie ontwikkeling. Deel 1 van de besturingsfilosofie is in 2016 vastgesteld. Deel 2 zal in 2017 worden vastgesteld en daarna vindt implementatie in de organisatie plaats.

Het collegeprogramma 2014-2018 "Samen kunnen we meer voor uw dorp" gaat in programma 1 in op de ambities en doelstellingen van Maasgouw. Daarin is vastgelegd dat: "Samenwerking een uitstekend middel is om als "kleinere" gemeente zelfstandig te blijven. Als gemeente wil Maasgouw dicht bij haar inwoners blijven staan. Om een autonome rol te behouden is het nodig dat taken op het gebied van regie en beleidsontwikkeling binnen de eigen gemeentelijke organisatie blijven. Daardoor blijven de lijnen tussen bestuurders en ambtenaren kort en wordt een directe aansturing vanuit de gemeenteraad en college van B&W gewaarborgd". Daarna komt de samenwerking met de inwoners aan bod (participatie versterken).

De paragraaf bedrijfsvoering opent met een samenvatting van de algemene ontwikkeling Bedrijfsvoering. Maasgouw staat namelijk aan de vooravond van een volledige herziening. Enerzijds worden per 1 juli 2017 een aantal bedrijfsvoeringsdisciplines naar de MER-samenwerking overgeheveld. Anderzijds wordt ook in de eigen gemeentelijke organisatie gewerkt aan vernieuwing van het bedrijfsvoeringsmodel. Een aantal taken zijn overgeheveld van de moederorganisatie naar de gemeenschappelijke regeling MER (Maasgouw, Echt-Susteren en Roerdalen). Dit alles vraagt om een (ingrijpende) herziening van het bedrijfsvoeringsmodel. In 2017 wordt de afronding van dit project verwacht. De jaren 2017 en 2018 worden gezien als overgangsjaren waarin naar een optimaal en ondersteunende afdeling Bedrijfsvoering functies wordt toegewerkt. Het bedrijfsplan bedrijfsvoering is daarbij leidend.

Verder gaat de gemeente in de verplichte paragraaf onder meer in op:

- personeel en organisatie: Formatie, Bezetting en inhuur (FBI) Ten aanzien van deze drie onderdelen zijn geen cijfers vermeld;
- informatisering en automatisering; op dit onderdeel zijn de incidentele- en structurele nadelen voor de komende jaren geraamd.. Duidelijk aangegeven is dat een verdere doorontwikkeling t.b.v. de realisatie van MER informatie-architectuur de komende jaren voor de 3 MER-gemeenten in totaal € 1,67 miljoen gaat kosten. Het aandeel van Maasgouw is meer dan € 0,5 miljoen resp. € 184.000 en 335.000 voor 2017 en 2018. Voor de verbetering van de toegankelijkheid van de Website voor zowel burgers en bedrijven en de zogenaamde E-herkenning vergen nog eens € 10.000 incidenteel en structureel € 7.285. Voor het digitaal werken is een incidenteel bedrag opgenomen van € 50.000. Daarnaast is er nog een structureel bedrag nodig om te voldoen aan de Wet bescherming persoonsgegevens.

De kosten van de MER-samenwerking voor de jaren 2017 en 2018 komen tot uitdrukking in het laatste onderdeel van de paragraaf bedrijfsvoering. Volgens het overzicht van incidentele lasten en baten bedragen de incidentele lasten van de samenwerking MER € 707.000 in 2017.

Behalve in de paragraaf is er ook in de programma's informatie te vinden over de bedrijfsvoering. De taakstellingen en realisatie daarvan zijn bijvoorbeeld in het programma 3.2.8 financiën, belastingen & bedrijfsvoering en het totaal overzicht overhead in 3.2.9 te vinden. Het taakveld overhead is nieuw en hier zijn de lasten (en baten) van de organisatie voor aansturing en ondersteuning vermeld, die vanaf 2017 niet meer aan de uitvoeringstaken mogen worden toegerekend. De lasten van de overhead worden geraamd op ruim € 7 miljoen voor 2017, bijna € 7 miljoen voor 2018. In 2019 en 2020 dalen de lasten naar € 6 miljoen door vervallen van de incidentele bijdrage van de MER-ICT.

Ook zijn in de diverse programma's ook een aantal beleidsindicatoren opgenomen, die vanaf de begroting 2017 verplicht door alle gemeenten worden opgenomen in de begroting. Het zijn indicatoren over de formatie, de apparaatskosten, externe inhuur en de overhead. De cijfers zijn gebaseerd op de realisatiecijfers 2015.

In de jaarrekening 2015 is bij bovenvermelde onderwerpen niet meer het beoogd resultaat en het gerealiseerd resultaat vermeld. De paragraaf biedt geen inzicht in cijfers van de kosten van de bedrijfsvoering behalve de kosten inhuur voor projecten zijn deze niet vermeld.

Voor ons verdiepingsonderzoek kijken we ook speciaal naar de financiële processen en producten die onder de bedrijfsvoering vallen. 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. Naar ons inzicht is de kwaliteit van de p-&c-processen goed.

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

De overige opmerkingen van de accountant doen geen afbreuk aan dit algemene beeld.

Informatie over 213a-onderzoeken ontbreekt in de paragraaf. Bij het verdiepingsonderzoek in 2014 hebben we de achtergrond hiervan vermeld, maar ook aangegeven dat artikel 213a in de Gemeentewet in stand zou blijven. Daarom hebben we toen geadviseerd de verplichte verordening 213a aan te passen, zodat de uitvoering beter mogelijk zou zijn en ook beter zou aansluiten bij de behoefte van de gemeente. Met die aanbeveling is niets gebeurd en zullen we nu herhalen, omdat artikel 213a aan te passen, zodat de uitvoering beter mogelijk zou zijn en ook beter zou aansluiten bij de behoefte van de gemeente. Met die aanbeveling is niets gebeurd en zullen we nu herhalen, omdat artikel 213a het de gemeente niet toestaat niets met deze verplichte onderzoeken te doen.

Uit informatie van de gemeente is gebleken dat vanwege de MER-samenwerking en de daaruit voortvloeiende samenvoeging van de rekenkamercommissie er geen onderzoeken hebben plaatsgevonden in 2015 en 2016.

We beoordelen de stuurinformatie op strategisch en tactisch niveau als goed. Daarbij hebben we het niet uitvoeren van de verordening 213a niet zwaar laten meewegen.

De stuurinformatie op operationeel niveau vinden we voldoende. We zouden de informatie liever op één plaats, in de paragraaf, zien opgenomen en aangevuld met cijfers. In het verdiepingsonderzoek in 2014 hebben we dezelfde opmerkingen gemaakt.

Risico's bij de bedrijfsvoering zijn er altijd, omdat er gewoon veel geld mee gemoeid is. Voor Maasgouw komt daarbij dat de overdracht van taken naar andere organisaties, het risico inhoudt dat de uitvoering van deze taken anders verloopt dan de gemeente wil. Daar tegenover staat dat dit de kwetsbaarheid van de organisatie moet verkleinen en op termijn tot minder lasten moet leiden.

Verder had Maasgouw de komende jaren nog te maken met een openstaande bezuiniging van € 700.000 te bezuinigen op de organisatie volgens de begroting 2017. .

Inmiddels is van de taakstelling op de bedrijfsvoering ad. voor € 610.000 structureel ingevuld in de jaarrekening 2016 (door besparing op facilitaire kosten, wethoudersformatie, versoering arbeidsvoorwaarden en salariskosten). Voor wat betreft de taakstelling herstructurering organisatie & bedrijfsvoering resteert derhalve nog een structureel te realiseren bedrag van € 90.000.

Daarom hebben we aan het begin van deze paragraaf in de balk zowel onder de begroting als onder de meerjarenraming een neutraal gezichtje gezet.

4.6. Verbonden partijen

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

Conclusie

Maasgouw heeft geen aparte nota verbonden partijen. In het Coalitieprogramma 2014-2018 is samenwerking wederom de grondslag die over de gehele breedte van het coalitieprogramma van toepassing is. Voor wat betreft het beleid zijn in de paragraaf toetspunten vermeld voor zowel bestaande - als nieuwe verbonden partijen. De paragraaf maakt duidelijk dat de verbonden partijen belangrijke taken van de gemeente uitvoeren. Tevens bevat de paragraaf nagenoeg alle informatie die het gewijzigde artikel 15 van het BBV verlangt.

De financiële informatie gaat niet in op de meerjarige ontwikkelingen.

Op basis van onze analyse de volgende aanbeveling

- geef (meerjarig) cijfermatig inzicht in het financieel belang c.q. aandeel in de paragraaf.

Waarom onderzoek naar verbonden partijen?

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

- het financiële 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 de 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;

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.

- 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 waarom de gemeente de relatie met de verbonden partij is aangegaan en over het financiële belang of risico dat de gemeente heeft met verbonden partij. Bovendien moeten de verbonden partijen onderscheiden worden in de gemeenschappelijk 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.

Maasgouw heeft geen afzonderlijke visie voor verbonden partijen opgesteld. Ook in de verordening 212 uit 2009 zijn geen bepalingen opgenomen ten aanzien van verbonden partijen. Dat betekent dat alleen artikel 15 in het BBV kader stelt voor het beleid en beheer van de gemeente met betrekking tot verbonden partijen. In de nieuwe verordening 212 die op 1 juni 2017 is vastgesteld, is in artikel 20 geregeld dat de in de paragraaf verbonden partijen bij de begroting en de jaarstukken het college naast de verplichte onderdelen op grond van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten in ieder geval van elke verbonden partij opneemt:

- naam en vestigingsplaats;
- het publiek belang dat wordt gediend met de deelname;
- participanten;
- de bestuursstructuur;
- het financiële belang van de gemeente;
- maatschappelijke risico's.

In de paragraaf komen achtereenvolgens de definitie en de betekenis van verbonden partijen aan de orde. Verbonden partijen voeren beleid uit voor de gemeente waarvan de rekening en de verantwoordelijkheid bij de gemeente ligt.

Voordat Maasgouw een samenwerkingsverband aangaat of de vraag aan de orde is of de samenwerking gecontinueerd moet worden met verbonden partijen is het belangrijk om de vraag te stellen of:

- de taken door de verbonden partij doelmatig(er) uitgevoerd kunnen worden;
- de verbonden partij bij de taakuitvoering dezelfde resultaten voor ogen heeft als de gemeente;
- er inhoudelijk en financieel genoeg inzicht is in de taakuitvoering.

Vervolgens komt de onderverdeling aan de orde. Allereerst onder:

- de 7 gemeenschappelijke regelingen;
- de 7 vennootschappen en coöperaties;
- een stichting;
- 3 overige verbonden partijen.

Tot slot worden in een overzicht de individuele verbonden partijen toegelicht en het proces van de begroting(-swijziging) GR en bevoegdheden raad beschreven, Per verbonden partij wordt de vestigingsplaats genoemd, het openbaar belang, de participanten, de bestuursstructuur, de financiën, de bijdrage/belang, het risico en tot slot de ontwikkelingen. De omvang van de incidentele - (I) en structurele (S) risico's aan gemeenschappelijke regelingen zijn als volgt gekwantificeerd:

OML	(I)	€ 188.000
Omnibuzz	(S)	€ 115.000
Westrom	(S)	€ 178.000

In het Coalitieprogramma 2014-2018 is samenwerking wederom de grondslag die over de gehele breedte van het coalitieprogramma van toepassing is. In de inleiding is vermeld dat Maasgouw samenwerking hoog in het vaandel heeft staan. Daarna wordt een uiteenzetting gegeven welke samenwerkingsvormen mogelijk zijn zoals bestuurlijke samenwerking, samenwerking met inwoners (participatie) en dienstverlening.

De paragraaf bevat veel en concrete informatie over de verbonden partijen van Maasgouw. We missen in de paragraaf informatie over de meerjarenperiode. Die zijn wel in de meerjarenraming zelf opgenomen, maar zijn in de paragraaf niet te zien. Ook geeft de paragraaf geen totaalbeeld met betrekking tot de verbonden partijen. Welke 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.

Conclusie

We beoordelen de stuurinformatie op strategische, tactisch en operationeel niveau 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	😊	😊	Goed	Goed	Goed	😊	➔

Conclusie

In 2016 heeft de raad de nota Grondbeleid 2016-2020 vastgesteld.

Het grondbeleid van Maasgouw is te kwalificeren als "faciliterend". Maasgouw heeft de laatste jaren vooral de rol van regisseur opgezocht.

Maasgouw heeft nog vier lopende grondexploitaties en een aantal niet in exploitatie genomen gronden c.q. strategische gronden. De paragraaf gaat met name over de toekomstige ontwikkelingen c.q. verwachtingen. De informatie over de grondexploitatie in de financiële stukken van Maasgouw is goed. Over de grondexploitaties wordt in de begroting niet alle informatie opgenomen die het BBV vraagt.

Op basis van onze analyse de volgende aanbeveling

- neem in de paragraaf van de begroting ook alle informatie over bouwgrondexploitatie op die het BBV vraagt.

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

De visie van de gemeente Maasgouw op het gebied van grondbeleid is vastgelegd in de nota Grondbeleid 2016-2020 die door de Raad is vastgesteld in oktober 2016. Deze nota vervangt de nota Grondbeleid 2010-2014. De kaders zijn voornamelijk gebaseerd op de toekomstvisie van het ruimtelijk beleid, de evaluatie van het grondbeleid in de periode 2010-2015, de huidige economische omstandigheden en nieuwe wet- en regelgeving. In de nota zijn voor de raad een aantal beleidsuitgangspunten opgenomen welke bij de vaststelling zijn gehanteerd met de daarvoor geldende argumentatie.

In de verdiepingsonderzoeken uit 2010 en 2014 is vermeld dat "dat waar mogelijk en dat wordt per plan bezien, de gemeente kiest voor een actievare rol met betrekking tot de grondexploitatie". Gelet op de economische crisis, maar ook doordat de gemeente historisch gezien geen grote grondposities heeft, is

er nauwelijks ruimte geweest voor een actief grondbeleid. Dit blijkt onder meer uit het feit dat de afgelopen jaren nauwelijks grondverwerving heeft plaatsgevonden. Gebleken is dat de gemeente vooral de rol van regisseur heeft opgezocht. Als gevolg van de economische crisis zijn alle plannen opnieuw beoordeeld op haalbaarheid en heeft waar nodig bijstelling plaatsgevonden. Dit heeft geleid tot de afwaardering van de boekwaarde van diverse grondexploitaties.

Vervolgens zijn in de paragraaf van de begroting 2017 de visie en doelstellingen van de nota Grondbeleid uitgewerkt en zijn een aantal ontwikkelingen vermeld die zowel algemeen als specifiek van aard zijn.

De (voor de begroting) relevante uitgangspunten zijn:

- faciliterende rol. De gemeente kiest voor een faciliterend grondbeleid;
- geen relatie meer tussen grondexploitatie en ontwikkeling maatschappelijke voorzieningen;
- voldoende invloed op gewenste ruimtelijke ontwikkelingen.

Ook wordt aandacht besteed aan de financiële kaders en beheersingsmaatregelen. Deze bestaan nog steeds uit het 2x per jaar actualiseren van de grondexploitatie overzichten en vervolgens indien nodig het vormen van voorzieningen.

Bijstelling te bouwen woningarsenaal/planvoorraad

Met de vaststelling van de structuurvisie Wonen, Zorg en Woonomgeving Midden-Limburg (de visie) op 18 december 2014 heeft de raad het college opgedragen de planvoorraad zowel kwantitatief als kwalitatief in overeenstemming te brengen met de in de visie geformuleerde uitgangspunten.

De huidige demografische ontwikkelingen met een veranderende kwalitatieve woningbehoefte vragen om een transformatie. Met de aanpak van de overtollige plancapaciteit en de bestaande mismatch tussen vraag en aanbod op de lokale woningmarkt wordt in combinatie met het realiseren van voldoende kwalitatieve nieuwbouwwoningen, op een verantwoorde wijze sturing gegeven en regie gevoerd. De planvoorraad zal naar verwachting gecontroleerd worden afgebouwd tot 430 in 2023. Om te anticiperen op dit beleid is in de kadernota en begroting 2016 besloten om 50% (€ 850.000) van de te verwachten boekwaarde 2015 te reserveren voor een afbouw. In de jaarrekening 2015 is dit bedrag volledig aangewend.

Vervolgens wordt van een van de vier in (eigen) exploitatie bestemmingsplannen de boekwaarde vermeld en worden de verwachte ontwikkelingen in 2017 vermeld. Voor alle vier wordt een batig resultaat verwacht, in totaal van € 1.165.000.

Bedrijventerreinen

De kanskaart herstructurering en transformatie kunnen de volgende ontwikkelingen geplaatst worden die in meer of mindere mate een bijdrage van de gemeenten behoeven:

- Gebiedsontwikkeling Nautische Boulevard/ Prins Mauritshaven Wesseme;
- Gebiedsontwikkeling Kruchterplas;
- Optimalisering Koeweide Maasbracht;
- Bouwgrondstoffenboulevard;
- Transformatie Bunkerhaven en voormalige Edelzand-locatie.

Bovenstaande ontwikkelingen vragen een overheidsinvestering van circa € 8 miljoen. Deze middelen kunnen deels revolverend ingezet worden. Cofinanciering door de Provincie Limburg van minimaal 50% is essentieel. Het maximale gemeentelijke aandeel komt daarmee € 4 miljoen, waarvan geacht wordt

tenminste 50% een revolverend karakter te hebben. Voor de dan resterende € 2 miljoen kan het al eerder beschikbaar gestelde bedrag van € 750.000 gedeeltelijk als dekking worden ingezet.

In afwachting van exploitatieberekeningen worden voorsnog geen aanwending van de Algemene Reserve en/of budgettaire gevolgen in de financiële foto 2017-2020 geraamd.

De financiële verordening van Maasgouw uit 2009 bevat geen bepalingen met betrekking tot het grondbeleid, zoals een grondnota of de informatie in de begroting of de paragraaf grondbeleid. 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 de nieuwe verordening 212 die 1 juni 2017 is vastgesteld door de raad zijn in artikel 21 wel bepalingen ten aanzien grondbeleid.

Conclusie

Voor Maasgouw is grondbeleid vooral belangrijk voor de gronden die in eigendom van de gemeente zijn. Grondexploitatie is nog wel aan de orde, maar van beperkte en beheersbare omvang. Gebleken is dat Maasgouw de laatste jaren vooral de rol van regisseur heeft opgezocht.

De informatie waar het BBV om vraagt, gaat vooral over de bouwgrondexploitaties. In de paragraaf van de begroting is geen resultaatverwachting te vinden terwijl deze informatie te vinden moet zijn in de paragraaf. In de paragraaf van de jaarrekening wordt deze informatie wel gegeven want ieder jaar worden de grondexploitaties bij het opstellen van de jaarrekening bijgesteld. Wel is vermeld dat er geen relatie meer is tussen grondexploitatie en ontwikkeling maatschappelijke voorzieningen.

De stuurinformatie vinden we op strategisch, tactisch niveau en operationeel niveau goed. Op operationele niveau kan een verbetering worden bereikt door meer informatie over de bouwgrondexploitaties te geven in de paragraaf van de begroting en meer informatie over de resultaten van het grondbezit.

5. Het onderzoek

5.1. Inleiding

Het financieel verdiepingsonderzoek

Dit is het rapport van het financiële verdiepingsonderzoek van de gemeente Maasgouw. 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 Maasgouw

Het financieel verdiepingsonderzoek hebben wij bij Maasgouw uitgevoerd in de periode januari-juni op basis van de begroting 2017. Wij danken de gemeente voor de samenwerking en bereidheid steeds op korte termijn antwoord te geven op onze vragen om informatie en toelichting. In verschillende ambtelijke en bestuurlijke overleggen hebben wij afstemming van en overeenstemming over cijfers, gegevens en feiten gezocht én gevonden.

Meerjarige uitspraak

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

Uitspraak rondom toezicht

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

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

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

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

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

De periode tot het volgende financiële verdiepingsonderzoek

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

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

5.2. Doel en kaders financieel toezicht

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

Houd de Limburgse gemeenten financieel gezond!

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

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

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

Aanvullend op andere controlemechanismen

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

Kaders waaruit wij ons oordeel vormen:

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

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

>>

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

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

5.3. Werkwijze

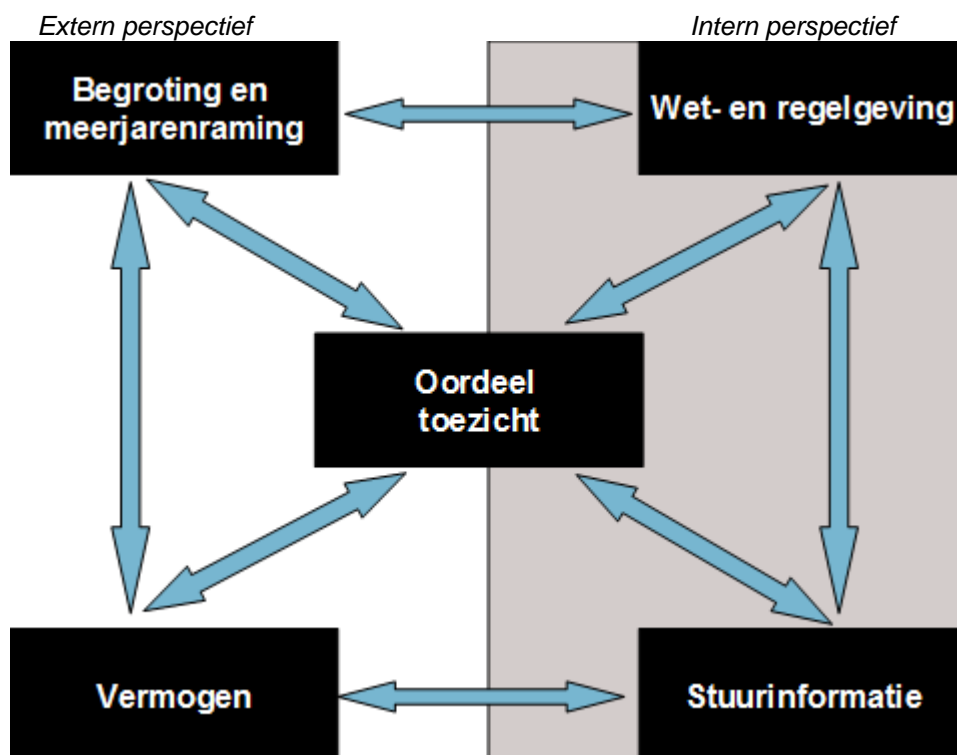
Het belangrijkste doel van ons onderzoek is, om een uitspraak te doen over de vorm van toezicht voor vier jaar. Om voor een meerjarig repressieve uitspraak in aanmerking te kunnen komen, moet de gemeente minimaal voldoende scores op een aantal kritische factoren. Deze factoren vloeien voort uit de kaders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

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

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

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

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



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

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

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

Een voorbeeld

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

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

5.4. Reikwijdte van het onderzoek

Primair richt het onderzoek zich op de financiële positie, zoals de gemeente die presenteert in de begroting 2017 en de bijhorende meerjarenraming 2018-2020. Ook behaalde resultaten, zoals gepresenteerd in de jaarrekeningen vanaf 2014 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 rekeningssaldo voor zover nog niet in de begroting verwerkt.

Weerstandscapaciteit

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

Weerstandvermogen

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 2017, 2018-2020;
- Jaarrekeningen 2014-2016;
- Nota grondbeleid 2016;
- Nota reserves en voorzieningen 2008;
- Verordeningen (212, 213 en 213a Gemeentewet);
- Wegen 2015-2018;
- Groen 2015-2018;
- Openbare verlichting 2014-2018.

Provincie Limburg:

- Begrotingsbrief 2017;
- Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader 'kwestie van evenwicht' 2014;
- www.limburg.nl/gemeentefinancien.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties:

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