

Bepaling toezichtvorm 2018-2021 **Gemeente Meerssen**

Financieel verdiepingsonderzoek

Provincie Limburg, juli 2018

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	5
2.	Conclusie, aandachtspunten en samenvatting	7
2.1.	Conclusie van het onderzoek.....	7
2.2.	Aandachtspunten	9
2.3.	Samenvatting	11
3.	Aandachtsgebieden	15
3.1.	Analyse begroting en meerjarenraming.....	16
3.2.	Analyse vermogen	28
3.3.	Analyse stuurinformatie	33
3.4.	Analyse Wet- en regelgeving.....	36
4.	Financieel beleid en beheer	43
4.1.	Lokale heffingen.....	44
4.2.	Weerstandsvermogen en risicobeheersing	46
4.3.	Onderhoud kapitaalgoederen	50
4.4.	Financiering.....	63
4.5.	Bedrijfsvoering	66
4.6.	Verbonden partijen.....	73
4.7.	Grondbeleid.....	76
5.	Het onderzoek	83
5.1.	Inleiding.....	83
5.2.	Doel en kaders financieel toezicht	85
5.3.	Werkwijze.....	87
5.4.	Reikwijdte van het onderzoek.....	89
5.5.	Onderzoek naar het financieel verdiepingsonderzoek	90
6.	Begrippen	91
7.	Bronnen	95

1. Inleiding

Het financieel verdiepingsonderzoek

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

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

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

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

Het rapport

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

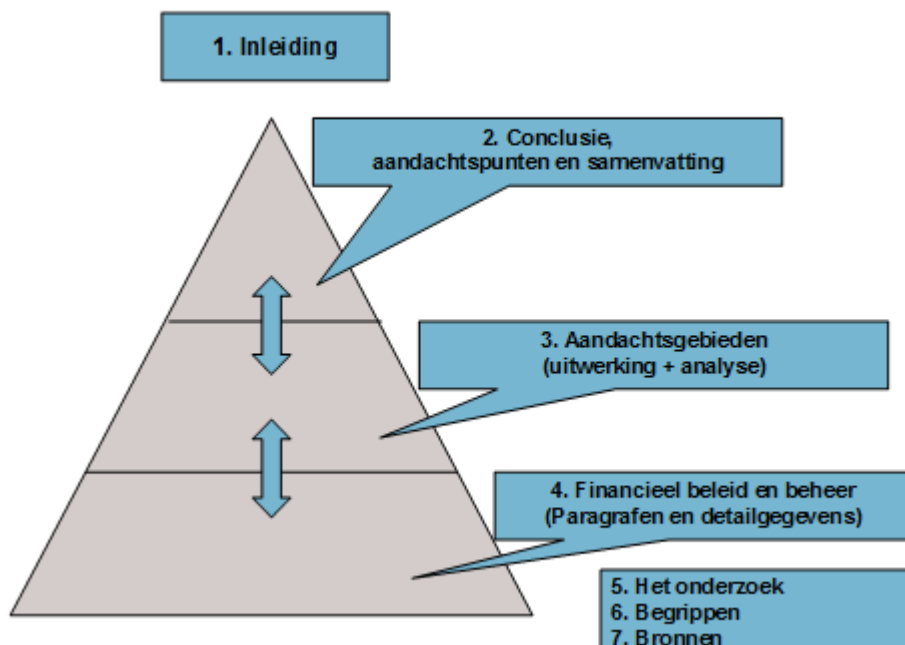
De naam van hoofdstuk 2, Conclusie, aandachtspunten en samenvatting, geeft aan dat hier de kern van het financiële verdiepingsonderzoek is te vinden.

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

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

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

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



2. Conclusie, aandachtspunten en samenvatting

2.1. Conclusie van het onderzoek

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

Aan dit besluit zijn de volgende voorwaarden verbonden:

- stel conform planning eind 2018 het beleidsplan voor wegen vast. Hierbij moet ook inzichtelijk zijn hoe het achterstallig onderhoud uiterlijk binnen vier jaar wordt ingelopen. Vertaal alle financiële consequenties via een begrotingswijziging 2019;
- verwerk na vaststelling van de plannen door de raad uiterlijk in de begroting 2020, maar bij voorkeur eerder, de lasten voor onderhoud en investeringen van alle gemeenschapshuizen, sportaccommodaties en overige gemeentelijke gebouwen. Hierbij moet ook inzichtelijk zijn hoe het achterstallig onderhoud, bij niet af te stoten gebouwen, binnen vier jaar wordt ingelopen.

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

Het geactualiseerde beleidsplan wegen wordt eind 2018 aan de raad voorgelegd ter vaststelling. Over het achterstallig onderhoud moet ook besluitvorming plaatsvinden en met name hoe dit binnen vier jaar wordt ingelopen. Wat betreft de accommodaties heeft begin 2018 besluitvorming plaatsgevonden over de tennisaccommodaties. Ten aanzien van de Auw Kerk in Bunde is besloten dat de deze accommodatie in de toekomst niet meer als gemeenschapshuis wordt gezien. Het beeld rondom accommodaties moet gecompleteerd worden voor alle gemeenschapshuizen, de voetbalaccommodaties en voor de hockeyaccommodatie. Ook moet voor alle vier de onderdelen het integrale onderhoudsplan geactualiseerd worden. Pas dan wordt duidelijk of voldoende middelen in de begroting en meerjarenraming zijn opgenomen.

Als de voorwaarden tijdig worden ingevuld behoudt Meerssen de meerjarige repressieve uitspraak tot en met 2021.

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

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

2.2. Aandachtspunten

Meerssen komt in aanmerking voor meerjarig repressief toezicht voor de jaren 2018 tot en met 2021. Om het meerjarig repressief toezicht te behouden tot het eind van de periode is het essentieel dat Meerssen de voorwaarden realiseert. De voorwaarden en belangrijkste aandachtspunten uit ons onderzoek hebben wij hieronder verzameld.

Structureel en reëel evenwicht

Structureel evenwicht is de situatie waarin ten minste alle structurele lasten worden gedekt door structurele baten en incidentele lasten kunnen worden gedekt door incidentele baten (waaronder onttrekkingen aan de algemene reserve). Incidentele baten worden door ons negatief op de begrotingsruimte gecorrigeerd en hier kunnen consequenties uit voortvloeien voor de vorm van toezicht. Incidentele lasten worden positief gecorrigeerd op de begrotingsruimte. Met reëel evenwicht beoordelen wij ook de kwaliteit van de begroting en meerjarenraming. Dit houdt in dat gekeken wordt of de ramingen volledig en realistisch zijn. Wij vragen aandacht voor de presentatie van de structurele en reële saldi, waarbij deze een prominente plek moeten krijgen in de begroting en voorzien van een toelichting. Bij de financiële begroting is nu een pagina opgenomen voor het structureel begrotingsevenwicht. De structurele saldi zijn hierbij als extra regel onder het geraamde resultaat weergegeven.

Onderhoud kapitaalgoederen

Voor een goed inzicht in de financiële positie zijn actuele beheerplannen onmisbaar. Hierbij gaan wij ervan uit dat de raad tenminste een keer in de vier jaar (raadsperiode) de kaders kan stellen en zich kan uitspreken over het kwaliteitsniveau. Eind 2018 wordt het geactualiseerde beleidsplan voor wegen aan de raad voorgelegd voor vaststelling. Aanvullend is toegelicht dat in dit plan de kaderstelling plaatsvindt. Tevens is vermeld dat kort daarna verdere uitwerking volgt in een beheerplan. Bij wegen is achterstallig onderhoud geconstateerd. In of bij het plan moet expliciet worden ingegaan op de hoogte van het achterstallig onderhoud. Ook moet de wijze worden aangegeven hoe dit binnen een termijn van vier jaar, dat wil zeggen binnen de termijn van de meerjarenraming, wordt ingelopen.

Bij het accommodatiebeleid heeft begin 2018 besluitvorming plaatsgevonden. Het inzicht is nog niet compleet omdat nog geen volledig beeld is van de gemeenschapshuizen. Voor voetbal-accommodaties, hockeyaccommodatie en overige gemeentelijke gebouwen heeft nog geen besluitvorming plaatsgevonden. Tevens ontbreekt van alle onderdelen (inclusief tennisaccommodaties) het actuele onderhoudsplan. In december 2017 heeft het college opdracht gegeven voor deze actualisering.

Sociaal domein

Eventuele incidentele overschotten of tekorten met betrekking tot de decentralisaties Jeugdzorg en Wmo kunnen volgens Meerssen met de reserve decentralisaties verrekend worden. De rijksbijdrage voor het onderdeel 'jeugd' neemt af en de kosten voor hulp aan inwoners neemt toe. Meerssen verwacht dat binnen relatief korte tijd het punt wordt bereikt dat de integratie-uitkering voor het sociaal domein niet meer toereikend is. Met de inzet van de reserve kan het beleid volgens Meerssen voor 2018 en mogelijk voor 2019 nog enige tijd worden gecontinueerd, indien de uitgaven voor Wmo en Jeugdzorg nog binnen de integratie-uitkering inclusief de opgebouwde reserve blijven.

Toch gaat men ervan uit dat binnen enkele jaren meer ingrijpende keuzes nodig zijn. Dan denkt de gemeente aan herijking van beleid of herijking van het uitgangspunt dat de uitvoering budgettair neutraal moet plaatsvinden. Hierbij is opgemerkt dat drie uitvoeringsjaren te kort is voor het trekken van solide conclusies over inkomsten en uitgaven sociaal domein. Maar ook de ontwikkelingen van de transformatie zijn van invloed op de uitgaven van het sociaal domein. Meerssen heeft vermeld dat deze transformatie nu pas flink op gang begint te komen. Aanvullend heeft de gemeente opgemerkt dat op basis van de huidige kennis (voorjaar 2018) de egalisatiereserve decentralisaties in de loop van 2019 zal zijn aangewend. Dit maakt nieuw beleid uiterlijk in 2019 noodzakelijk.

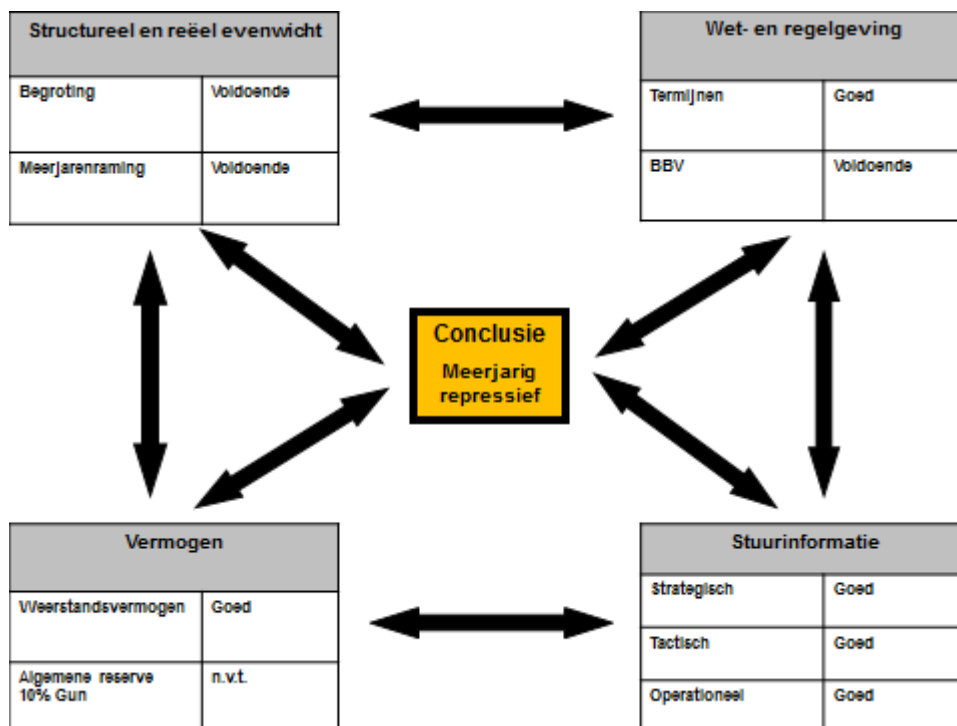
Potentiële risico's

Bij accommodaties zijn bezuinigingen doorgevoerd onder andere door het minimaal plegen van onderhoud en door het afstoten van accommodaties. Echter niet in alle gevallen heeft overdracht plaatsgevonden of sloop. Dat betekent dat lasten die voor rekening van Meerssen komen geen deel uitmaken van de begroting. Aangegeven is dat bij de 1^e bestuursrapportage de lasten zullen worden bijgeraamd. Bij een drietal accommodaties is rekening gehouden met sloopkosten van in totaal ongeveer € 244.000. Indien sprake is van verkoop in plaats van sloop vallen deze middelen vrij. Nog niet van alle gemeenschapshuizen is bepaald of deze gemeentelijke eigendom blijven. Bij afstoting zullen mogelijk additionele lasten moeten worden geraamd.

De lasten die gaan voortvloeien uit het verbeterplan toekomstbestendige P&C-cyclus worden ook bij de 1^e bestuursrapportage en de kaderbrief 2019-2022 geraamd.

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 Meerssen.



Toelichting op deze scorecard

Het middenvlak is oranje: het resultaat van een afweging tussen de vier aandachtsgebieden, waarbij het zwaartepunt op de financiële positie ligt. Met deze kleur wordt, net als bij een verkeerslicht, een duidelijk signaal gegeven. Oranje in de situatie van Meerssen betekent, dat wij het totaal van de financiële aspecten als voldoende² beoordelen, waardoor de gemeente in aanmerking komt voor meerjarig repressief toezicht. Wij verbinden aan deze conclusie wel voorwaarden waar ook tijdig aan moet worden voldaan. In paragraaf 2.1 en 2.2 hebben wij deze voorwaarden toegelicht.

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

Andere kleurmogelijkheden zijn:

- Groen: de gemeente krijgt meerjarig repressief toezicht.
- Rood: de gemeente krijgt geen meerjarig repressief toezicht.

Belangrijkste resultaten en aandachtspunten bij de vier aandachtsgebieden

Begroting en meerjarenraming

Meerssen heeft een sluitende begroting 2018 met een structureel evenwicht ook voor de meerjarenraming. De forse verhoging van de OZB tarieven in 2016, mede naar aanleiding van rijksbezuinigingen en de decentralisaties sociaal domein, dragen hieraan bij. Voor 2018 tot en met 2021 stijgt de OZB jaarlijks met 2,25%. De saldi voor 2018 tot en met 2021 blijven positief ook na eliminatie van incidentele baten en lasten. Het is de verantwoordelijkheid van de raad om een begroting vast te stellen die structureel en reëel in evenwicht is. Daarom moeten wij kijken naar het structureel en reëel evenwicht voor het begrotingsjaar en de meerjarenraming. De door ons berekende saldi voor 2018 tot en met 2021 zijn gelijk aan de door de gemeente berekende saldi. Deze saldi zijn positief. De extra lasten die gaan voortvloeien uit het verbeterplan toekomstbestendige P&C-cyclus Meerssen worden bij de 1^e bestuursrapportage 2018 en de kaderbrief 2019-2022 geraamd. Hiervoor hebben wij geen correctie toegepast.

Volgens de begroting verwacht Meerssen op basis van een voorzichtige inschatting dat voor 2018 en mogelijk 2019, de uitgaven voor Wmo en Jeugdzorg nog binnen de integratie-uitkering inclusief de opgebouwde reserve blijven. De reserve decentralisaties sociaal domein bedraagt per 1-1-2018 € 2.672.000. Toch verwacht de gemeente dat binnen enkele jaren meer ingrijpende keuzes nodig zijn. Hierbij wordt gedacht aan herijking van beleid of herijking van het uitgangspunt dat de uitvoering budgettair neutraal moet plaatsvinden. Solide conclusies kan de gemeente nog niet trekken omdat drie uitvoeringsjaren daarvoor te kort zijn en de transformatie nu flink op gang begint te komen. Op basis van de jaarrekening 2016 is bij de Wmo sprake van een overschot en bij de Jeugdzorg van een tekort. Op basis van de concept jaarrekeningcijfers 2017 heeft de gemeente aangegeven dat het tekort van circa € 1 miljoen aan de reserve decentralisaties sociaal domein wordt onttrokken. Deze reserve zal in de loop van 2019 zijn aangewend. Dit maakt nieuw beleid uiterlijk in 2019 noodzakelijk. Bij de Participatiewet is een klein overschot, maar hierbij zijn naast rijks gelden ook eigen middelen ingezet.

Voor een goed inzicht in de financiële positie is het noodzakelijk dat de beheerplannen actueel zijn. Een actueel plan is niet ouder dan vier jaar. De gemeente heeft aangegeven dat het nieuw beleidsplan wegen in december 2018 aan de raad wordt voorgelegd ter vaststelling. Dan moet ook zijn aangegeven hoe het achterstallig onderhoud dat nu op € 1 miljoen is gekwantificeerd, uiterlijk binnen vier jaar wordt ingelopen. Tevens is van belang dat het uitgesteld onderhoud ad € 500.000 niet resulteert in achterstallig onderhoud. Voor accommodaties (gemeenschapshuizen en tennisaccommodaties) heeft Meerssen begin 2018 een aanzet gegeven, maar is aanvulling en uitbreiding cruciaal zodat een compleet en actueel beeld ontstaat. Dit wordt als aanvullende (mogelijke) risico's gezien mede omdat bij accommodaties al bezuinigingen zijn doorgevoerd. Van belang is dat snel inzicht komt in alle gemeentelijke sportaccommodaties en gemeentelijke eigendommen, inclusief onderhoudslasten. Ook voor de beoordeling van de hoogte van reserves en voorzieningen bij accommodaties is dringend aanvullende informatie en transparantie nodig. Wij merken op dat de raad kaders stelt en het onderhoudsniveau moet bepalen. Hierbij moet ook inzicht zijn in eventueel achterstallig onderhoud. Indien hier sprake van is dient te worden aangegeven op welke wijze dit binnen de termijn van de meerjarenraming wordt weggewerkt. Het kwaliteitsniveau waartoe de raad heeft besloten moet worden gehandhaafd. Zeker als sprake is

van bezuinigingen moet worden aangegeven of het kwaliteitsniveau nog kan worden gehaald. Dit dient te blijken uit een actueel plan. Indien taakstellingen niet realiseerbaar zijn moet de gemeente tijdig voor alternatieve dekking zorgen.

Vermogen

De nota reserves & voorzieningen - weerstandsvermogen is begin 2014 door de raad vastgesteld. Naast de algemene reserve is er de algemene risicoreserve. De hoogte van deze risicoreserve is afhankelijk van de significante risico's die elk jaar opnieuw worden bijgesteld. Ook is de minimale hoogte van de algemene reserve in de begroting opgenomen. Deze wordt berekend aan de hand van de door de raad vastgestelde weerstandsratio van minimaal 1,4.

Meerssen beschikt over een goede vermogenspositie, mede door de opbrengsten van de verkoop van Essent-aandelen in het verleden. Hiervoor is in de begroting bij de bestemmingsreserves € 22,4 miljoen opgenomen. Voor een goed inzicht in de vermogenspositie is het (blijven) beschikken over actuele beheerplannen onmisbaar. Dit geldt tevens voor inzicht in achterstallig onderhoud bij kapitaalgoederen en met name hoe dit wordt ingelopen. Wij benadrukken dat plannen elke vier jaar geactualiseerd moeten worden en aan de raad moeten worden voorgelegd voor besluitvorming.

Wet- en regelgeving

Meerssen voldoet voor wat betreft de termijn van inzending voor de begroting 2018 en de jaarrekening 2016 aan de wetgeving. De gemeente past het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) in voldoende mate toe. Op enkele onderdelen zijn verbeteringen mogelijk zodat meer aan de voorschriften wordt voldaan. Hiermee wordt ook de transparantie en het financiële inzicht van de begroting verder vergroot.

De huidige verordening 212 (2008) van Meerssen stelt enkele aanvullende eisen. Deze verordening is gedateerd en wordt na actualisering in mei/juni 2018 aan de raad voorgelegd ter vaststelling.

Dit geldt tevens voor de verordeningen 213 en 213a. De verordening 213a die betrekking heeft op onderzoeken naar doelmatigheid en doeltreffendheid past Meerssen deels toe. Wij adviseren bij de actualisering rekening te houden met de huidige wensen van de raad zodat hieraan kan worden voldaan. De gezamenlijke rekenkamercommissie die Meerssen heeft met vijf andere gemeenten in Zuid-Limburg, heeft diverse onderzoeken uitgevoerd.

Stuurinformatie

De informatie voor de raad om te sturen op strategisch, tactisch en operationeel niveau is gemiddeld goed. Meerssen beschikt hiermee over belangrijke instrumenten om financieel in control te zijn. De strategische stuurinformatie kan verder verbeterd worden door explicieter in te gaan op relevante interne en externe ontwikkelingen. Het volledig voldoen aan de eisen van het BBV betekent een verdere verbetering op tactisch niveau.

Op operationeel niveau kan de stuurinformatie verbeterd worden door op een transparante manier in

(de paragrafen van) de begroting meer inzicht te geven in meerjarige cijfermatige informatie aangevuld met een toelichting.

3. Aandachtsgebieden

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

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

Leeswijzer tabellen:

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

Financiële aspecten

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

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

Stuurinformatie

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

Algemeen oordeel

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

Ontwikkeling

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

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

3.1. Analyse begroting en meerjarenraming

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

Conclusie

Meerssen heeft een sluitende begroting 2018 met een structureel evenwicht ook voor de meerjarenraming. De forse verhoging van de OZB tarieven in 2016, mede naar aanleiding van rijksbezuinigingen en de decentralisaties sociaal domein, dragen hieraan bij. Voor 2018 tot en met 2021 stijgt de OZB met 2,25%. De saldi voor 2018 tot en met 2021 blijven positief ook na eliminatie van incidentele baten en lasten. Het is de verantwoordelijkheid van de raad om een begroting vast te stellen die structureel en reëel in evenwicht is. Daarom moeten wij kijken naar het structureel en reëel evenwicht voor het begrotingsjaar en de meerjarenraming. De door ons berekende saldi voor 2018 tot en met 2021 zijn gelijk aan de door de gemeente berekende saldi. Deze saldi zijn positief. De extra lasten die gaan voortvloeien uit het verbeterplan toekomstbestendige P&C-cyclus Meerssen worden bij de 1^e bestuursrapportage 2018 en de kaderbrief 2019-2022 geraamd. Hiervoor hebben wij geen correctie toegepast.

Volgens de begroting verwacht Meerssen op basis van een voorzichtige inschatting dat voor 2018 en mogelijk 2019, de uitgaven voor Wmo en Jeugdzorg nog binnen de integratie-uitkering inclusief de opgebouwde reserve blijven. De reserve decentralisaties bedraagt per 1-1-2018 € 2.672.000. Toch verwacht de gemeente dat binnen enkele jaren meer ingrijpende keuzes nodig zijn. Hierbij wordt gedacht aan herijking van beleid of herijking van het uitgangspunt dat de uitvoering budgettair neutraal moet plaatsvinden. Solide conclusies kan de gemeente nog niet trekken omdat drie uitvoeringsjaren daarvoor te kort zijn en de transformatie nu flink op gang begint te komen. Op basis van de jaarrekening 2016 is bij de Wmo sprake van een overschot en bij de Jeugdzorg van een tekort. Op basis van de concept jaarrekeningcijfers 2017 heeft de gemeente aangegeven dat het tekort van circa € 1 miljoen aan de reserve decentralisaties sociaal domein wordt onttrokken. Deze reserve zal in de loop van 2019 zijn aangewend. Dit maakt nieuw beleid uiterlijk in 2019 noodzakelijk. Bij de Participatiewet is een klein overschot maar hierbij zijn naast rijks gelden ook eigen middelen ingezet.

Voor een goed inzicht in de financiële positie is het noodzakelijk dat de beheerplannen actueel zijn. Een actueel plan is niet ouder dan vier jaar. De gemeente heeft aangegeven dat het nieuw beleidsplan wegen in december 2018 aan de raad wordt voorgelegd ter vaststelling. Dan moet ook zijn aangegeven hoe het achterstallig onderhoud dat nu op € 1 miljoen is gekwantificeerd, uiterlijk binnen vier jaar wordt ingelopen. Tevens is van belang dat het uitgesteld onderhoud ad € 500.000 niet resulteert in achterstallig onderhoud. Voor accommodaties (gemeenschapshuizen en tennisaccommodaties) heeft Meerssen begin 2018 een aanzet gegeven maar is aanvulling en uitbreiding cruciaal zodat een compleet en actueel beeld ontstaat. Dit wordt als aanvullende (mogelijke) risico's gezien mede omdat bij accommodaties al bezuinigingen zijn doorgevoerd. Ook voor de beoordeling van de hoogte van reserves en voorzieningen bij accommodaties is dringend aanvullende informatie en transparantie nodig.

Wij merken op dat de raad kaders stelt en het onderhoudsniveau moet bepalen. Hierbij moet ook inzicht zijn in eventueel achterstallig onderhoud. Indien hier sprake van is, moet worden aangegeven op welke wijze dit binnen de termijn van de meerjarenraming wordt weggewerkt.

Het kwaliteitsniveau waartoe de raad heeft besloten moet worden gehandhaafd. Zeker als sprake is van bezuinigingen dient de gemeente aan te geven of het kwaliteitsniveau nog kan worden gehaald. Dit moet blijken uit een actueel plan. Indien taakstellingen niet realiseerbaar zijn, moet de gemeente tijdig voor alternatieve dekking zorgen.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- presenteer in de begroting het structureel en reëel evenwicht expliciet en licht dit ook toe;
- geef de kapitaallasten voor het begrotingsjaar en de meerjarenraming in de begroting transparant weer;
- geef in de begroting ook aan welke lasten financieel (meerjarig) zijn vertaald, en hoe het achterstallig onderhoud binnen de termijn van de meerjarenraming wordt weggewerkt. Vermeld ook de gekozen kwaliteitsniveaus en geef aan als van de plannen wordt afgeweken;
- completeer de plannen (kaderstelling en onderhoud) voor accommodaties zodat het beeld actueel is en de financiële consequenties volledig en transparant zijn. Neem hier zo spoedig mogelijk besluiten over;
- leg bij de beheerplannen een relatie met de betreffende reserves en voorzieningen. Tref indien nodig (aanvullende) maatregelen bij reserves en voorzieningen;
- laat uitgesteld onderhoud niet resulteren in achterstallig onderhoud;
- onderbouw taakstellingen;
- zorg, indien taakstellingen niet realiseerbaar zijn, tijdig voor alternatieven.

Waarom onderzoek naar de begroting en meerjarenraming?

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

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

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

Onderzoek en bevindingen

In het Bestuursakkoord 2015-2018 is aangegeven dat de financiële positie van de gemeente een punt van aandacht is en blijft. De coalitie wil de financiën op orde brengen en houden. Ze wil Meerssen duurzaam gezond maken om de toekomst het hoofd te kunnen bieden. Hierbij is aangegeven dat voor het realiseren van de grote financiële opgave stevige keuzes noodzakelijk zijn. Hiervoor zijn een negental uitgangspunten geformuleerd. Nieuw beleid is alleen mogelijk op basis van 'oud voor nieuw'. Dit geldt tevens voor nieuw impulsen waarvoor geen structurele middelen zijn. Bij nieuw beleid is aangegeven dat bestaand beleid op basis van nieuwe inzichten kan worden heroverwogen.

Ten aanzien van eerder door de raad vastgestelde taakstellingen (accommodatiebeleid en subsidiebeleid) is opgemerkt dat deze waar mogelijk volgens plan worden gerealiseerd. Meerssen geeft aan dat indien taakstellingen (niet) volledig gerealiseerd worden onmiddellijk (dekkings)maatregelen moeten worden genomen. Hiermee doelt men op een begrotingsdiscipline die past bij de financiële dynamiek waarbij een sluitende begroting voor Meerssen nog steeds vanzelfsprekend is. Het maken van programmatische keuzes en het inzetten op hervormingen worden hierbij onvermijdelijk geacht gelet op de beperking van financiële middelen en noodzakelijke bezuinigingen.

Bezuinigingen is altijd één van de opgaven geweest van Meerssen voor het realiseren van een sluitende begroting en meerjarenraming. Dit geldt ook voor het verlagen van de ruimte voor nieuw beleid en voor het verhogen van de onroerende zaakbelastingen (OZB).

Terugblik

Een terugblik laat zien dat bij de begroting 2015 bewust is gekozen de tekorten voor 2015 en 2016 van respectievelijk € 409.000 en € 158.000 gefaseerd weg te werken. Terwijl het jaar 2017 toen sluitend is gepresenteerd en 2018 met een overschot. Gelet op de tekorten was voor 2015 en 2016 geen sprake van structureel en reëel evenwicht.

Bij de begroting 2016 is gekozen voor een trendbreuk om de financiën structureel in balans te krijgen. Een aantal taakstellingen merkte Meerssen aan als niet realistisch, waarna deze zijn geschrapt. Ook zijn rentebaten weggevallen van gelden die in het verleden belegd zijn. Aangegeven is dat de inkomsten van het rijk mede door de decentralisaties van het sociaal domein onder druk staan. Na jaren van bezuinigen worden maatregelen gezocht via inkomstenverhoging. Meerssen heeft erbij aangegeven de grootste pijn meteen te willen nemen, zodat in 2016 een positief saldo ontstaat. Dit saldo wil de gemeente ook inzetten ten behoeve van burgers, ondernemers en verenigingen. Besloten is de OZB tarieven fors te verhogen. Voor eigenaren van woningen met 36% en voor eigenaren én gebruikers van niet woningen met 41%. Voor de volgende jaren tot en met 2019 is rekening gehouden met tariefstijgingen van 4,5% per jaar. De begroting 2017 laat voor alle jaren positieve saldi zien.

Kaderbrief 2018-2021

Met de kaderbrief wordt de raad geïnformeerd over de financiële tussenstand van de begroting 2018-2021. De afgeronde saldi zijn voor 2018 en volgende jaren berekend op € 191.000, € 228.000, € 17.000 en € 45.000. Hierbij is de meicirculaire 2017 nog niet verwerkt. Wel is rekening gehouden met de effecten van de 1^e bestuursrapportage 2017 inclusief mutaties bij het MeerjarenInvesteringsPlan (MIP) 2018-2021, mutaties naar aanleiding van beleidsbeslissingen en risico's en aandachtspunten. In de kaderbrief zijn beleidsaspecten, risico's en aandachtspunten ook inhoudelijk toegelicht.

Ook blijkt uit deze brief dat verdere besluitvorming rondom gebouwen duidelijkheid moet geven. Samen met verenigingen wordt per voorziening een plan van aanpak opgesteld. Dit proces waarbij een hoge betrokkenheid is van de gebruikers kost tijd. De voorzieningen zijn van wezenlijk belang voor het behoud

van de leefbaarheid en de sociale samenhang. Meerssen zoekt naar een balans tussen sociale, maatschappelijke, economische, culturele en duurzame aspecten. Voor de aanpak van het accommodatiebeleid is gekozen voor een procesgerichte pragmatische aanpak. Gestart is met de tennisvoorzieningen en de gemeenschapshuizen.

Bij gebouwen vindt geen planmatig onderhoud meer plaats, maar minimaal onderhoud. Indien herbestemming gaat plaatsvinden moet wellicht budget beschikbaar worden gesteld. Dit geldt eveneens indien wordt overgaan tot sloop. Op dit moment is daar geen zicht op. Dit is afhankelijk van verdere besluitvorming van de raad.

Begroting 2018

In de begroting 2018 is gewezen op de structurele disbalans tussen inkomsten en uitgaven waarbij is aangegeven dat de bezuinigingen zoals die tot en met 2015 zijn ingezet niet haalbaar bleken. Ten aanzien van de organisatie is opgemerkt dat de rek eruit was. De rijksbezuinigingen en de decentralisaties hebben Meerssen ertoe doen besluiten in 2016 de OZB tarieven fors te verhogen. Hiermee is in de exploitatie structurele ruimte gecreëerd voor nieuw beleid. Bij de vaststelling van de begroting heeft de raad besloten de OZB in 2018 tot en met 2021 jaarlijks met 2,25% te verhogen. Hiermee is het eerder voornemen de OZB voor 2018 en 2019 met 4,5% te verhogen teruggebracht en uitgesmeerd over vier jaar.

Taakstellingen

De gemeente constateert dat de taakstelling op het accommodatiebeleid nog niet is geëffectueerd. Tevens wordt opgemerkt dat de opgaven in het sociaal domein onverminderd groot blijven. Bij het onderdeel Algemene dekkingsmiddelen, overhead, vennootschapsbelasting en onvoorzien is aangegeven dat Meerssen de vastgestelde bezuinigingen gaat realiseren. In de begroting 2018 is in een aparte paragraaf inzicht gegeven in de taakstellingen. Taakstellingen uit het verleden die inmiddels gerealiseerd zijn maken geen deel meer uit van de begroting 2018. Taakstellingen die nog niet gerealiseerd zijn of die een ingroei kennen zijn in de paragraaf weergegeven. Vanuit het verleden (begroting 2015) is bij accommodaties een taakstelling opgenomen voor 2016 en volgende jaren van € 300.000. Tevens is een bezuinigingsopdracht opgenomen van 25% bij zowel buitensportaccommodaties als bij gemeenschapshuizen. Bij buitensportaccommodaties bedraagt de taakstelling € 113.750 en bij gemeenschapshuizen € 50.000. De totale taakstelling bedraagt voor 2018 € 463.750. Hierbij is aangegeven dat € 246.357 is gerealiseerd door onder andere de afstoting van gebouwen. Dan resteert voor 2018 een nog te realiseren taakstelling van € 217.383. In 2017 moest nog € 117.383 gerealiseerd worden.

Op 1 februari 2018 heeft de raad het Accommodatiebeleid fase 1 vastgesteld. Uit dit document blijkt op basis van actuele cijfers, dat de nog te realiseren taakstelling € 181.000 bedraagt (39% van totaal te realiseren). Hierbij heeft Meerssen opgemerkt dat de nog te realiseren taakstelling in mindering is gebracht op de dotatie aan de reserves c.q. voorzieningen. In financiële zin is de taakstelling verwerkt. De raad moet het beleid verder invullen. Nadat op bestuurlijk niveau besluitvorming heeft plaatsgevonden, moeten indien nodig aanvullende dekkingsmiddelen worden aangewezen. Wij merken op dat indien taakstellingen niet realiseerbaar zijn, de gemeente tijdig voor alternatieve dekkingsmiddelen moet zorgen. Dit is ook de werkwijze zoals Meerssen die zelf voorstaat.

Onvoorzien

In de begroting en meerjarenraming is (vanaf 2018) structureel een post voor onvoorzien opgenomen van € 100.000. Voor de jaren 2018 en 2019 is een extra post geraamd van € 100.000 zodat onvoorzien voor beide jaren uitkomt op € 200.000.

Structureel en reëel saldo

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

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

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

In uw financiële begroting, achter in de begroting, heeft u voor 2018 tot en met 2021 het structureel begrotingsevenwicht gepresenteerd. We merken op dat hierbij een inhoudelijke toelichting ontbreekt. In de aanbiedingsbrief van het college aan de raad 'Begroting 2018-2021 Van voorwoord naar Nawoord' zijn de saldi van de begroting cijfermatig gepresenteerd en tekstueel toegelicht, maar hierbij is niet ingegaan op het structureel en reëel evenwicht.

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

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

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

Saldo	B2018	B2019	B2020	B2021
Formeel begrotingssaldo volgens de gemeente	36	86	63	17
Structureel en reëel evenwicht voor het begrotingsjaar	103	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Structureel en reëel evenwicht voor de meerjarenraming	n.v.t.	86	63	17

Uit de tabel blijkt, dat het formeel begrotingssaldo voor alle jaren sluitend is. In zijn algemeenheid merken wij op dat het formele begrotingssaldo sec, voor ons onvoldoende inzicht geeft in de financiële positie. Zo kan sprake zijn van een tekortsituatie, waarbij er substantiële inzet van reserves nodig is.

De inzet van incidentele middelen corrigeren wij dan negatief op het saldo, als hier geen incidentele lasten tegenover staan. Het zou ook kunnen, dat een gemeente overgaat tot verkoop van tafelsilver. Wanneer sprake is van zo'n situatie, kunnen we ons terecht afvragen, of wel sprake is van een gezond duurzaam financieel beleid.

Bij de berekening van het structureel saldo heeft Meerssen rekening gehouden met de correctie van de incidentele baten en lasten. Het corrigeren van de incidentele lasten verhoogt het saldo en het corrigeren van de incidentele baten verlaagt het saldo.

Voor het bepalen van het reëel saldo moeten de structurele lasten en baten volledig, actueel en op realistische uitgangspunten zijn gebaseerd. Verder is het van belang of de gemeente de uitgangspunten heeft gehanteerd die wij als provincie hebben geformuleerd. De door ons berekende saldi voor 2018 en voor de afzonderlijke jaren van de meerjarenraming zijn gelijk aan de door de gemeente berekende saldi. In tabel 3.1.2 zijn de afzonderlijke stappen voor 2018-2021 gepresenteerd.

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

Saldo	B2018	B2019	B2020	B2021
Formeel begrotingssaldo volgens de gemeente	36	86	63	17
Correctie incidentele lasten +	322	60	50	0
Correctie incidentele baten -/-	255	60	50	0
<i>Structureel saldo gemeente = structureel en reëel saldo</i>	<i>103</i>	<i>86</i>	<i>63</i>	<i>17</i>

De extra lasten die gaan voortvloeien uit het verbeterplan toekomstbestendige P&C-cyclus Meerssen worden bij de 1^e bestuursrapportage 2018 en de kaderbrief 2019-2022 geraamd.

Hieronder staan we stil bij een aantal onderwerpen, onzekerheden en mogelijke risico's die eveneens financiële druk op de begroting en meerjarenraming kunnen leggen.

Achterstallig onderhoud en uitgesteld onderhoud

In de begroting is aangegeven dat bij wegen sprake is van € 1 miljoen aan achterstallig onderhoud en € 500.000 aan uitgesteld onderhoud. In december 2018 wordt een nieuw beleidsplan voor wegen aan de raad voorgelegd voor vaststelling. In dit plan moet onder andere expliciet zijn aangegeven hoe hoog het achterstallig onderhoud is én hoe dit wordt ingelopen. Dit moet binnen 4 jaar zijn weggewerkt.

Ook is van belang dat het uitgesteld onderhoud wordt ingelopen en dat dit niet leidt tot achterstallig onderhoud. De gemeente heeft aangegeven dat kort na het beleidsplan verdere uitwerking volgt in een beheerplan dat kan worden gezien als het onderhoudsplan.

Bij accommodaties is ook uitgesteld onderhoud gekwantificeerd i.c. voor 2018 € 3,2 miljoen.

In de begroting 2017 is bij accommodaties € 1,3 miljoen aan achterstallig onderhoud opgenomen en geen uitgesteld onderhoud. Dit roept vragen op. Aanvullend heeft Meerssen toegelicht dat het bedrag van € 3,2 miljoen aan uitgesteld onderhoud bij gebouwen tijdens de samenstelling van dit onderzoek is bijgesteld. Volgens actuele informatie bedraagt het uitgesteld onderhoud afgerond € 1.977.000.

Daarnaast is volgens deze aanvullende informatie ook sprake van achterstallig onderhoud dat berekend is op € 2.048.000. Dit heeft echter betrekking op af te stoten gebouwen.

Het college heeft besloten het planmatig onderhoud voor het gemeentelijk vastgoed niet uit te voeren in afwachting van besluitvorming omtrent het integraal accommodatiebeleid. Onderhoud is hiermee beperkt tot hetgeen verplicht en nodig is voor de functionaliteit en de veiligheid van het gebouw. Dit heeft als gevolg dat veel uitgesteld onderhoud is ontstaan.

Accommodatiebeleid

Op dit moment heeft voor tennisaccommodaties kaderstelling plaatsgevonden. Ten aanzien van de Auw Kerk is besloten dat deze in de toekomst niet meer als gemeenschapshuis wordt gezien. Voor de gemeenschapshuizen, voetbalaccommodaties en de hockeyaccommodatie moet nog besluitvorming plaatsvinden. Ook moeten voor alle vier de onderdelen nog het onderhoudsplan geactualiseerd worden. Hiervoor heeft het college in december 2017 opdracht gegeven. Meerssen is voornemens dit in de tweede helft van 2018 door de raad te laten vaststellen, zodat de bevindingen kunnen worden meegenomen bij de verdere uitwerking/kaderstelling van het accommodatiebeleid, de zogenaamde fase 2. Deze informatie is cruciaal om te beoordelen of in de begroting voldoende middelen zijn opgenomen. Temeer omdat voor accommodatiebeleid/gebouwenbeheer een taakstelling is opgenomen die in de begroting al in mindering is gebracht op de dotatie aan de reserves c.q. voorzieningen. Als het beeld compleet is en geactualiseerd, wordt ook duidelijk of de hoogte van reserve c.q. voorziening hiermee in overeenstemming is.

Uit het onlangs door de raad vastgestelde Accommodatiebeleid fase 1 blijkt dat bezuinigingen onder andere gerealiseerd zijn door het stoppen van onderhoud door de gemeente bij gemeentelijke accommodaties en door het afstoten daarvan.

Hierbij is echter aangetekend dat bij een aantal panden die worden afgestoten nog geen overdracht heeft plaatsgevonden of sloop. Dit betekent dat de exploitatielasten die voor rekening van Meerssen komen geen deel uitmaken van de begroting. Aangegeven is dat bij de 1^e bestuursrapportage de lasten zullen worden bijgeraamd.

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

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

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

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

gaat ontvangen. Ook de overige mutaties in de algemene uitkering nemen we niet mee, omdat daar bijvoorbeeld extra lasten tegenover staan.

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

- op 14 februari 2018 hebben Rijk, VNG, IPO en UvW de Programmastart Interbestuurlijk Programma (IBP) ondertekend. In het IBP staan tien opgaven, waar overheden gezamenlijk verantwoordelijk voor zijn. Deze opgaven zullen uitgewerkt worden en vervolgens zullen daarop beleid en maatregelen uitgezet gaan worden, ook door de gemeenten. Gemeenten zullen hun bijdrage vooral moeten dekken uit eigen middelen, waarbij nadrukkelijk ook wordt gekeken naar het extra accres uit het regeerakkoord. Overigens is er geen afspraak, laat staan verplichting om het extra accres hiervoor in te zetten. Maar in de praktijk zal inzet van (een deel van) het extra accres voor de uitvoering van de opgaven uit het IBP onvermijdelijk zijn;
- in het regeerakkoord en het IBP is afgesproken en in de maartcirculaire 2018 is ook te zien dat een belangrijk deel van de Integratie-Uitkering Sociaal Domein (IUSD) per 2019 naar de algemene uitkering overgaat. In de IUSD zitten de gelden die de gemeenten van het Rijk ontvangen voor de uitvoering van de in 2015 gedecentraliseerde taken. Voor de IUSD gelden aparte indexeringsregels, waarbij uitgegaan wordt van de loon- en prijsstijgingen in de desbetreffende sectoren. Die loon- en prijsstijgingen zijn vaak hoger dan de loon- en prijsstijgingen van de overheidssector in het algemeen. Met de overgang van een groot deel van de IUSD naar de algemene uitkering vervallen voor dat deel vanaf 2020 de specifieke indexeringsregels en moeten de loon- en prijsstijgingen uit het accres worden gedekt;
- de maartcirculaire 2018 laat zien dat de loon- en prijsontwikkeling voor de overheidssector de komende jaren hoger gaan uitvallen. Dat betekent dat een groter deel van de accressen nodig is om loon- en prijsstijgingen op te vangen.

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

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

Bezuinigingen

Behalve de bovengenoemde taakstelling bij accommodatiebeleid/gebouwenbeheer heeft de raad in februari 2018 ingestemd met het verbeterplan toekomstbestendige P&C-cyclus. Hiermee is vanaf 2020 een efficiëntie-taakstelling van € 100.000 opgelegd aan de organisatie.

De gemeente heeft aangegeven dat deze structurele taakstelling in de kaderbrief 2019-2022 zal worden verwerkt.

Sociaal domein

Vanaf 2015 is een reserve decentralisaties ingesteld. Eventuele incidentele overschotten of tekorten met betrekking tot de decentralisaties Jeugdzorg en Wmo kunnen volgens de gemeente met deze reserve verrekend worden.

Meerssen heeft aangegeven dat de rijksbijdrage voor het onderdeel 'jeugd' afneemt en de kosten voor hulp aan inwoners toeneemt. De verwachting is dat binnen relatief korte tijd het punt wordt bereikt dat de integratie-uitkering voor het sociaal domein niet meer toereikend is. Meerssen verwacht hierbij dat met de inzet van de reserve het beleid nog enige tijd kan worden gecontinueerd.

Inmiddels zijn maatregelen getroffen om de financiële druk te verminderen. Met regiogemeenten wordt gezocht naar andere maatregelen en acties. Desondanks verwacht Meerssen dat binnen enkele jaren meer ingrijpende keuzes nodig zijn. Dan denkt men aan herijking van beleid of herijking van het uitgangspunt dat de uitvoering budgettair neutraal moet plaatsvinden.

In de begroting is ingegaan op de 'Toekomstagenda Sociaal Domein Maastricht-Heuvelland 2022'.

Hierin is samen met inwoners van Maastricht-Heuvelland en andere betrokkenen bepaald wat ze willen bereiken. Dit is beschreven aan de hand van vier kernopgaven en vertaald in een actieplan. Voor het meten van de voortgang van de vier kernopgaven is een monitor ontwikkeld. Deze wordt in 2018 gefaseerd ingevoerd. De vier kernopgaven zijn:

- de individuele eigen kracht in de samenleving wordt versterkt;
- de collectieve kracht in de samenleving wordt versterkt;
- in onze samenleving staan de burger en zijn directe omgeving centraal, niet het systeem;
- we blijven mensen ondersteunen die tijdelijk of permanent geen regie over hun eigen leven kunnen voeren en/of een chronische beperking hebben.

Nazorg wordt ingevoerd. Dit is een contactmoment met de inwoner waarbij wordt nagegaan in hoeverre de ingezette ondersteuning bijdraagt aan de eigen kracht en participatie. Hierbij wordt kritisch gekeken naar de partijen die ondersteuning uitvoeren én naar de ondersteuning vanuit het sociaal team. Ook in 2018 wordt doorgegaan met het verder transformeren van het sociaal domein onder andere door het goed faciliteren van het sociaal team en het doorgaan met directe beïnvloeding van eigen kracht en participatie. Tevens wordt gewerkt aan één of twee proeftuinen op kleine schaal bijvoorbeeld een proeftuin voor positieve gezondheid en sociale benadering.

Op basis van een voorzichtige inschatting verwacht Meerssen dat op de korte termijn, voor 2018 en mogelijk 2019, de uitgaven voor Wmo en Jeugdzorg nog binnen de integratie-uitkering inclusief de opgebouwde reserve blijven. Hierbij is opgemerkt dat drie uitvoeringsjaren te kort zijn voor het trekken van solide conclusies over inkomsten en uitgaven sociaal domein. Maar ook de ontwikkelingen van de transformatie is van invloed op de uitgaven van het sociaal domein. En deze transformatie begint nu pas flink op gang te komen. De reserve decentralisaties bedraagt per 1-1-2018 € 2.672.000. Op basis van de jaarrekening 2016 is bij de Wmo sprake van een overschot en bij de Jeugdzorg van een tekort.

Aanvullend heeft de gemeente op basis van de concept jaarrekeningcijfers 2017 aangegeven, dat het tekort van circa € 1 miljoen aan de reserve decentralisaties sociaal domein wordt onttrokken. Deze reserve zal in de loop van 2019 zijn aangewend. Dit maakt nieuw beleid uiterlijk in 2019 noodzakelijk. Bij de Participatiewet is een klein overschot maar hierbij zijn naast rijks gelden ook eigen middelen ingezet. In de begroting van de Sociale Zaken Maastricht en Heuvelland waarbij Meerssen is aangesloten, is op basis van de verwachte uitgaven van de Participatiewet rekening gehouden met het BUIG-budget en het eigen risicodeel. Ten aanzien van de Maastrichtse Toeleveringsbedrijven (MTB) is opgemerkt dat de financiële situatie nog steeds onzeker is. Meerssen ziet dit als een financieel risico. De verwachting is dat de tekorten bij de MTB afnemen.

Financiële effecten paragrafen

Naast de financiële gevolgen en mogelijke risico's kijken we naar beleidsonderwerpen, die in de verplichte paragrafen aan de orde komen. Deze analyse is terug te vinden in hoofdstuk 4. De financiële effecten zijn in de volgende tabel met behulp van symbolen nader gespecificeerd.

Tabel 3.1.3 Financiële effecten uit de paragrafen

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

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

Uit de tabel blijkt dat er veel neutrale gezichtjes zijn. Deze geven aan dat het actueel (meerjarig) financieel inzicht ontbreekt c.q. dit inzicht onvoldoende transparant is. Aanvullend merken we hierbij op dat er bij onderhoud kapitaalgoederen kritisch is gekeken naar het achterstallig onderhoud, het uitgesteld onderhoud, het actualiseren van plannen en het nog verder uitwerken en completeren van plannen. Pas nadat het in 2018 te actualiseren beleidsplan wegen door de raad is vastgesteld volgt meer duidelijkheid ook wat betreft het wegwerken van het achterstallig onderhoud. Ook is sprake van mogelijk aanvullende risico's omdat het accommodatiebeleid fase 1 een aanzet is en nog verder moet worden uitgewerkt. Tegelijkertijd is de taakstelling bij accommodaties in de begroting ingevuld door minder te storten in de betreffende reserve c.q. voorziening. Voor meer informatie over de paragrafen verwijzen wij naar hoofdstuk 4 'Financieel beleid en beheer' van dit rapport.

Jaarrekeningresultaten

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

Tabel 3.1.4 Terugblik jaarrekeningresultaten 2013-2017 (bedragen * € 1.000)

Jaar	R2013	R2014	R2015	R2016	R2017*
Jaarrekeningresultaat	1.774	1.374	1.482	1.008	996

* conceptcijfer

De saldi zijn met name het gevolg van incidentele baten en lasten en van de decentralisaties. Voorbeelden zijn de algemene uitkering van het gemeentefonds, positieve ontwikkeling voor Meerssen bij Pentasz maar ook het vormen van een voorziening bij de reorganisatie van de Maastrichtse Toeleveringsbedrijven. Andere zaken zijn het verlengen van contracten en minder inhuur. Of het niet meer invullen van vacatures en daarvoor in de plaats 'beperkt' invullen of 'beperkte' inhuur. Incidentele vrijval van een voorziening ziektewet uitkering oud medewerker, maar ook een extra storting in pensioenvoorziening en de voorziening wachtgeld wethouders.

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 Meerssen aan deze voorwaarde voldoet in het begrotingsjaar 2018. Hierbij merken we op dat voor wegen, gemeenschapshuizen, sportaccommodaties en overige gemeentelijke gebouwen geen correctie heeft plaatsgevonden. Pas nadat de plannen zijn vastgesteld, wordt inzichtelijk of budgetten te laag zijn en extra middelen nodig zijn.

Structureel en reëel evenwicht voor het begrotingsjaar
Beoordeling: voldoende

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 Meerssen wel geldt. Ook hierbij maken wij de opmerking die gemaakt is bij het structureel en reëel evenwicht voor het begrotingsjaar.

Structureel en reëel evenwicht voor de meerjarenraming
Beoordeling: voldoende

3.2. Analyse vermogen

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

Conclusie

De nota reserves & voorzieningen - weerstandsvermogen is begin 2014 door de raad vastgesteld. Naast de algemene reserve is er de algemene risicoreserve. De hoogte van deze risicoreserve is afhankelijk van de significante risico's die elk jaar opnieuw worden bijgesteld. Ook is de minimale hoogte van de algemene reserve in de begroting opgenomen. Deze wordt berekend aan de hand van de door de raad vastgestelde weerstandsratio van minimaal 1,4.

Meerssen beschikt over een goede vermogenspositie, mede door de opbrengsten van de verkoop van Essent-aandelen in het verleden. Hiervoor is in de begroting bij de bestemmingsreserves € 22,4 miljoen opgenomen. Voor een goed inzicht in de vermogenspositie is het (blijven) beschikken over actuele beheerplannen onmisbaar. Dit geldt tevens voor inzicht in achterstallig onderhoud bij kapitaalgoederen en met name hoe dit wordt ingelopen.

Wij benadrukken dat plannen elke vier jaar geactualiseerd moeten worden en aan de raad moeten worden voorgelegd voor besluitvorming. In paragraaf 4.3 Onderhoud van kapitaalgoederen wordt hier expliciet bij stilgestaan.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- ga expliciet in op interne en externe ontwikkelingen en wat de consequenties zijn voor het beleid;
- benoem reserves en voorzieningen bij programma's;
- actualiseer in 2018 de nota reserves & voorzieningen - weerstandsvermogen;
- laat de raad bepalen welk belang men hecht aan het vermogen;
- ga in de begroting ook inhoudelijk in op de vermogenspositie en toekomstige ontwikkelingen.

Waarom onderzoek naar vermogen?

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

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

Onderzoek en bevindingen

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

In het Bestuursakkoord is bij het onderdeel Financiën als een van de uitgangspunten aangegeven dat op grond van concrete voorstellen aanspraak gemaakt kan worden op de Algemene Reserve (AR) in combinatie met mogelijke cofinanciering. Daarbij is ook aangegeven dat het putten uit de AR zijn grenzen kent zodat deze op een verantwoord niveau wordt gehouden. Ook is aangegeven dat waar mogelijk incidentele middelen ingezet kunnen worden om structureel voordeel te behalen.

De nota reserves & voorzieningen - weerstandsvermogen die in februari 2014 door de raad is vastgesteld vervangt de nota reserves & voorzieningen van eind 2008. Volgens de verordening 212 wordt een beleidsnota reserves en voorzieningen aan de raad voorgelegd. Het actueel houden van de nota achten wij van belang en daarbij gaan wij uit van een actualisering van één keer in de vier jaar, dat wil zeggen per raadsperiode. Hiermee wordt de raad in de gelegenheid gesteld beleid te ontwikkelen en vast te stellen.

De nota is uitvoerig van opzet. Per reserve en voorziening is toegelicht wat het doel is, toekomstige stortingen, toekomstige onttrekkingen en eventuele bijzonderheden. Ook is ingegaan op het rentebeleid en zijn stille reserves benoemd. Gewezen is op diverse beheerplannen die nog geactualiseerd moeten worden. Daarna is het mogelijk een betere uitspraak te doen over de hoogte van de benodigde risicoreserve en algemene reserve. Uit de nota blijkt niet het belang dat men hecht aan het eigen vermogen en welke functie eruit voortvloeit. Ook is het BBV gewijzigd waardoor op onderdelen aanpassingen nodig zijn.

Bij het vaststellen van de nota zijn een vijftal reserves opgeheven waarvan (eventuele) saldi aan de AR zijn toegevoegd. Ook zijn voorzieningen na het betalen van de lopende verplichtingen opgeheven. In praktijk zien we dat ook tussentijds een actualisering van de reservepositie plaatsvindt bijvoorbeeld bij de 2^e bestuursrapportage 2017 in november 2017. Ook in deze rapportage zijn onder andere de reserves grondexploitatie en bovenwijkse voorzieningen vrijgevallen ten gunste van de AR. Ook is een voorziening omgezet in een reserve. In december 2017 heeft de raad nogmaals ingestemd met wijzigingen naar aanleiding van het BBV. Hierbij zijn onder andere reserves van afgerond € 0,7 miljoen omgezet in reserves afdekking kapitaallasten.

De AR is opgebouwd uit de algemene reserve die vrij besteedbaar is en de algemene risicoreserve. De algemene risicoreserve is het niet vrij besteedbaar deel. Deze reserve is voor de dekking van opgetreden risico's. De algemene reserve vrij besteedbaar is voor het opvangen van incidentele uitgaven en het afdekken van negatieve rekeningresultaten.

In de begroting is in de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing geen verwijzing opgenomen naar de nota. Wel wordt de hoogte van de algemene risicoreserve berekend op basis van het totaal van de significante risico's. Deze zijn voor 2018-2021 geprognosticeerd op afgerond € 3.138.000. Deze reserve is bedoeld voor onvoorziene risico's waarvan de kans dat het risico zich voordoet, het tijdstip waarop het risico zich manifesteert en de financiële omvang onduidelijk zijn. De kans dat het risico zich gaat voordoen én de financiële impact schat Meerssen wel hoog in. De AR is gepresenteerd per 1-1-2017, 1-1-2018 en 1-1-2019 met alle (voorgenomen) onttrekkingen en stortingen. Per 1-1-2018 bedraagt het vrij besteedbaar deel van de AR afgerond € 3.592.000. Ook is in de begroting aangegeven

dat op basis van de bij de nota bepaalde weerstandstandsratio van minimaal 1,4 en de berekende significante risico's de algemene reserve minimaal € 1.255.000 moet zijn.

Ook is ingegaan op de inkomensfunctie (bespaarde rente), de gewijzigde voorschriften en hoe hiermee wordt omgegaan. Meerssen voegt geen rente toe aan reserves en voorzieningen. Er wordt 2% over de eigen financieringsmiddelen berekend die als structureel dekkingsmiddel in de exploitatie is opgenomen.

Op deze plek verwijzen wij naar de notitie rente 2017 van de commissie BBV. In deze notitie wordt ingegaan op de verwerking van rentelasten en rentebaten in de begroting en jaarstukken. De bepalingen en richtlijnen van deze notitie treden in werking met ingang van het begrotingsjaar 2018. Het Renteschema zoals dat in deze notitie is opgenomen heeft Meerssen overgenomen en maakt deel uit van de paragraaf Financiering. Meerjarige cijfers zijn hierbij niet gepresenteerd. Ook vragen wij aandacht voor een toelichting zodat duidelijk blijkt wat de werkwijze betekent voor bijvoorbeeld bespaarde rente en de toerekening van rente aan taakvelden.

Wij concluderen dat de informatie op strategisch niveau gemiddeld voldoende is en op tactisch en operationeel niveau gemiddeld goed. Verbetering is mogelijk door het benoemen van de reserves en voorzieningen bij de betreffende programma's. Ook het in de begroting ingaan op de algehele ontwikkeling van de vermogenspositie, zowel wat het verleden betreft als voor de toekomst verhoogt de informatiewaarde.

In de tabellen 3.2.1 en 3.2.2 kijken we terug en vooruit naar het verloop van de algemene reserve, de bestemmingsreserves en de voorzieningen. In de eerste tabel zijn de rekeningcijfers in beeld gebracht per 31 december voor de jaren 2013 tot en met 2017.

In tabel 3.2.2 zijn de begrotingscijfers per 1 januari voor 2018 tot en met 2021 opgenomen.

Tabel 3.2.1 Terugblik reserves en voorzieningen 2013-2017, stand per 31-12 (bedragen * € 1.000)

Jaar	R2013	R2014	R2015	R2016	* R2017
Algemene reserves	6.378	6.013	6.043	5.882	7.158
Bruteringsreserves	2.036	2.115	1.994	2.967	3.601
Overige Bestemmingsreserves	32.632	32.720	32.275	34.420	32.309
Voorzieningen	12.086	14.188	14.986	13.902	13.765
Rekeningsaldo	1.774	1.374	1.482	1.008	996
Totaal	54.906	56.410	56.780	58.179	57.829

*Concept rekeningcijfers

Tabel 3.2.2 Reserves en voorzieningen 2017-2021, stand per 1-1 (bedragen * € 1.000)

Jaar	B2018	B2019	B2020	B2021
Algemene reserves	6.730	6.500	6.440	6.390
Bruteringsreserves	3.007	3.030	2.922	2.679
Overige Bestemmingsreserves	31.153	31.103	30.616	30.423
Voorzieningen	13.152	12.630	10.192	8.943
Totaal	54.042	53.263	50.170	48.435

Wij merken op dat in de tabellen nog geen mutaties zijn verwerkt naar aanleiding van besluitvorming van de raad bij de 2^e bestuursrapportage en in december 2017.

Bruteringsreserves zijn gevormd voor de afdekking van de kapitaallasten van investeringen uit het verleden, maar dat kan ook voor toekomstige investeringen zijn. Bij de bestemmingsreserves is aangegeven dat deze grotendeels niet vrij beschikbaar zijn tenzij de raad hier een andere bestemming aan geeft. Ruim 70% van de overige bestemmingsreserves bestaat uit de Reserve verkoop Essent van afgerond € 22,4 miljoen per 1-1-2018. In het verleden zijn middelen uit de opbrengst Essent aangewend voor versnelde afschrijving van activa waardoor ruimte in de exploitatie is vrijgevallen.

De tabellen laten zien dat de algemene reserves vrij stabiel zijn, ondanks een lichte daling op jaarrekening basis. Bij de bestemmingsreserves (bruterings- en overige bestemmingsreserves) zien we bij de jaarrekening 2016 een forse toename. Deze toename zien we bij de reserve afdekking kapitaallasten beheerplan buitensportaccommodaties. Naast een onttrekking stijgt deze reserve per saldo met € 0,6 miljoen. De reserves afdekking kapitaallasten civiele kunstwerken en vervanging automatisering nemen beide toe met elk afgerond € 0,2 miljoen. Bij de overige bestemmingsreserves is de reserve decentralisaties verhoogd met € 2,3 miljoen. Deze reserve is in 2015 ingesteld om incidentele overschotten of tekorten met betrekking tot de decentralisaties jeugd en Wmo te verrekenen.

De jaarrekening 2014 laat een toename zien bij de voorzieningen van ongeveer € 2 miljoen. Van deze toename is afgerond € 1 miljoen het gevolg van de nieuwe voorziening afvalstoffenheffing. Stijging zien we ook bij de voorzieningen onderhoud verhardingen én onderhoud gebouwen. Deze voorzieningen stijgen elk met per saldo circa € 0,5 miljoen.

Bij de jaarrekening 2015 is bij de voorzieningen € 1.210.000 opgenomen als oninbare lening aan de MTB. Vanaf 2016 is dit bedrag op de balans rechtstreeks in mindering gebracht op de openstaande lening, waardoor de voorzieningen afnemen. In de begroting 2018 constateren we een afname van de voorzieningen die ook in de meerjarenraming is geprognosticeerd. Op 1-1-2021 zijn voorzieningen geraamd die 30% lager zijn dan op 1-1-2018. De afname bij voorzieningen is telkens het resultaat van stortingen en onttrekkingen met name bij de voorziening onderhoud verhardingen in 2018 en bij de voorziening onderhoud gebouwen vanaf 2019.

Het onttrekken van middelen aan voorzieningen is gebaseerd op de uitvoering van plannen die door de raad zijn vastgesteld. In praktijk zien we dat vaak wordt afgeweken van oorspronkelijke plannen. Voor afwijkingen zijn vaak zeer plausibele verklaringen te geven. Het afwijken van plannen moet wel voor de raad duidelijk zijn. Hierbij moeten de financiële consequenties voor de exploitatie transparant zijn en dat geldt ook voor de hoogte van de reserves en voorzieningen. Het (blijven) beschikken over actuele beheerplannen is, zoals Meerssen ook zelf in de nota reserves & voorzieningen - weerstandsvermogen heeft aangegeven, onmisbaar.

In de begroting is met uitzondering van de weerstandsratio die gekwalificeerd is als uitstekend niet aangegeven hoe men zelf tegen de (ontwikkeling) van vermogenspositie aankijkt. In het Bestuursakkoord is te lezen dat het van belang is over voldoende reserves te kunnen blijven beschikken en dat de financiële koers moet worden vastgehouden.

Wij constateren dat Meerssen over een goede vermogenspositie beschikt en dat de ontwikkeling van de vermogenspositie op basis van de nu bekende risico's voldoende robuust is.

Van belang is dat de reserves en voorzieningen van voldoende niveau moeten zijn om de vastgestelde beheerplannen uit te voeren. Als uit de plannen (aanvullende) risico's voortvloeien dan kunnen deze consequenties hebben voor de vermogenspositie.

3.3. Analyse stuurinformatie

Conclusie

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

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- de strategische stuurinformatie kan verder verbeterd worden door explicieter in te gaan op relevante interne en externe ontwikkelingen;
- de tactische informatie kan verder worden verbeterd door volledig aan de eisen te voldoen van het BBV;
- een verbetering van de operationele stuurinformatie kan bereikt worden door op een transparante manier in (de paragrafen van) de begroting meer inzicht te geven in meerjarige cijfermatige informatie aangevuld met een toelichting;
- in de paragrafen 3.1, 3.2 en 4.1 tot en met 4.7 zijn specifieke aanbevelingen met betrekking tot stuurinformatie te vinden.

Stuurinformatie

Oordeel strategisch: goed

Oordeel tactisch: goed

Oordeel operationeel: goed

Waarom onderzoek naar stuurinformatie?

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

Onderzoek en bevindingen

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

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

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

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

Tabel 3.3.1 Resultaten onderzoek stuurinformatie begroting 2018

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	Voldoende	Voldoende	2
Financiering	Goed	Goed	Voldoende	1
Bedrijfsvoering	Goed	Voldoende	Voldoende	1
Verbonden partijen	Voldoende	Voldoende	Voldoende	2
Grondbeleid	Voldoende	Voldoende	Onvoldoende	1

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

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

De stuurinformatie op tactisch niveau laat vijf keer goed en vier keer voldoende zien. Bij onderhoud kapitaalgoederen moet de raad de kaders (opnieuw) vaststellen voor wegen en accommodaties. In de plannen én in de paragraaf moet niet alleen aandacht zijn voor achterstallig onderhoud, maar moet ook worden aangegeven hoe het achterstallig onderhoud binnen uiterlijk vier jaar wordt weggewerkt. De door de raad gekozen kwaliteitsniveaus (waarbij geen kapitaalvernietiging mag optreden) moeten gerealiseerd

worden. Eind 2018 wordt een actueel beleidsplan wegen aan de raad voorgelegd voor besluitvorming. Kort daarop volgt het beheerplan wegen. De kaderstelling rond accommodaties moet zo snel mogelijk gecompliceerd worden. Pas dan ontstaat een volledig beeld van alle accommodaties met het door de raad gekozen kwaliteitsniveau en het daarbij behorende noodzakelijke budget voor onderhoud.

Op operationeel niveau scoort Meerssen vier keer goed, vier keer voldoende en één keer onvoldoende. Bijzondere aandacht vragen wij voor het opnemen van meerjarige cijfers aangevuld met tekstuele toelichting. De paragraaf Grondbeleid biedt geen financieel inzicht in projecten waarbij de gemeente betrokken is. Het opnemen van volledige actuele informatie komt de transparantie van de begroting ten goede. Bovendien brengt het de raad meer in positie bij het uitoefenen van de controlerende taak.

3.4. Analyse Wet- en regelgeving

Conclusie

Meerssen voldoet voor wat betreft de termijn van inzending voor de begroting 2018 en de jaarrekening 2016 aan de wetgeving. De gemeente past het BBV in voldoende mate toe. Op enkele onderdelen zijn verbeteringen mogelijk zodat meer aan de voorschriften wordt voldaan. Hiermee wordt ook de transparantie en het financiële inzicht van de begroting verder vergroot.

De huidige verordening 212 (2008) van Meerssen stelt enkele aanvullende eisen. Deze verordening is gedateerd. Na actualisering wordt deze in mei/juni 2018 aan de raad voorgelegd ter vaststelling.

Ook de geactualiseerde verordeningen 213 en 213a worden in mei/juni aan de raad voorgelegd ter vaststelling. De verordening 213a onderzoeken naar doelmatigheid en doeltreffendheid past Meerssen deels toe. Wij adviseren bij de actualisering rekening te houden met de huidige wensen van de raad zodat hieraan kan worden voldaan. De gezamenlijke rekenkamercommissie die Meerssen heeft met vijf andere gemeenten in Zuid-Limburg, heeft diverse onderzoeken uitgevoerd.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- breng de begroting op onderdelen verder in overeenstemming met het BBV;
- actualiseer, zoals voorgenomen, de verordeningen 212, 213 en 213a Gemeentewet en bekijk periodiek of deze nog actueel zijn.

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 BBV, aanwezigheid van de rekenkamerfunctie en de aanwezigheid van de verplichte verordeningen 212, 213 en 213a.

Wanneer een gemeente niet aan wettelijke verplichtingen voldoet, kan dit reden zijn om de gemeente onder preventief toezicht te stellen.

Onderzoek en bevindingen

In ons onderzoek gaan we allereerst in op de termijnen van inzending van de begroting en jaarrekening. Vervolgens staan we stil bij de nieuwe planning- en controlcyclus van Meerssen, de toepassing van het BBV en de uitvoering van de specifieke kaders die gesteld zijn in de financiële verordening (ex artikel 212 Gemeentewet), in de controleverordening (ex artikel 213 Gemeentewet) en de verordening met onderzoeken naar doelmatigheid en doeltreffendheid (ex artikel 213a Gemeentewet). Ook staan we kort stil bij de onderzoeken van de rekenkamercommissie.

Termijnen

De begroting 2018 is door de raad van Meerssen vastgesteld op 1 november 2017 en hebben wij op 14 november 2017 ontvangen. De jaarrekening 2016 is op 6 juli 2017 vastgesteld en hebben wij op 10 juli 2017 ontvangen.

Artikel 200 van de Gemeentewet geeft aan dat de gemeente jaarstukken vóór 15 juli van het jaar volgend op het begrotingsjaar aan de provincie moet sturen. Voor de begroting bepaalt artikel 191 van de

Gemeentewet dat deze vóór 15 november van het jaar voorafgaande aan dat waarvoor de begroting dient, aan de provincie wordt gestuurd.

Meerssen voldoet voor beide documenten aan de wettelijke termijnen.

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

Wij vragen wederom aandacht voor het tijdig insturen van begrotingswijzigingen.

Termijnen Beoordeling: goed
--

(Vernieuwing) BBV

Het BBV beschrijft aan welke uitgangspunten en kwaliteitseisen de planning- en controlproducten van Meerssen moeten voldoen. Deze voorschriften gelden vanaf de begroting 2004 en 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 beoogt transparantie te bieden voor de raad, andere overheden, maar ook voor burgers. Op basis van de begroting moet het mogelijk zijn een totaalbeeld te vormen van de financiële positie. 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.

Inmiddels zijn de voorschriften al een aantal malen aangepast. De eerste aanpassingen zijn al bij de begroting 2016 van kracht geworden, maar het grootste deel van de wijzigingen is voor het eerst bij de begroting 2017 verplicht gesteld.

Belangrijke invalshoek bij de aanpassingen van het BBV is dat de begroting en jaarrekening voor de raad transparanter moeten worden om de kaderstellende en controlerende taak beter in te kunnen vullen. Meer transparantie is te realiseren door informatie uit begroting en jaarrekening te kunnen vergelijken met andere gemeenten en om dat mogelijk te maken moet er meer uniforme informatie in begroting en jaarrekening te vinden zijn. Daarmee is de vrijheid voor wat betreft de vormgeving van de informatie die het BBV tot deze aanpassing bood, losgelaten. Zo moeten er in de begroting en de jaarrekening financiële kengetallen staan, die exact zijn gedefinieerd, moeten er enkele tientallen beleidsindicatoren worden opgenomen en moeten begroting en jaarrekening, in een bijlage, naar taakvelden zijn ingedeeld, die ook zijn gedefinieerd. De wijzigingen in het BBV hebben ook te maken met nieuwe wetten en de risico's die gemeenten in de economische crisis hebben gelopen.

In het BBV zijn regels gesteld voor de afzonderlijke paragrafen en voor de afzonderlijke programma's. We gaan hier kort op in.

Paragrafen in relatie tot het BBV

In artikel 9 van het BBV is bepaald dat de volgende verplichte paragrafen opgenomen moeten worden:

- lokale heffingen;
- weerstandsvermogen en risicobeheersing;
- onderhoud kapitaalgoederen;
- financiering;
- bedrijfsvoering;

- verbonden partijen;
- grondbeleid.

Meerssen heeft bovenstaande paragrafen opgenomen in de begroting en de jaarrekening. Naast de zeven verplichte paragrafen van het BBV, heeft Meerssen een paragraaf Demografische ontwikkelingen en een paragraaf Taakstellingen en reserveringen. In de paragraaf Demografische ontwikkelingen gaat Meerssen uitvoerig in op de ontwikkeling van de bevolkingssamenstelling, de ontwikkelingen in de woningvoorraad, de ontwikkelingen binnen het sociaal domein, de herstructurering van de openbare ruimte en het evenwicht in de gemeentelijke voorzieningen.

Uit hoofdstuk 4 blijkt dat Meerssen het BBV in voldoende mate toepast. Op vrijwel alle onderdelen is rekening gehouden met de vernieuwing van het BBV.

Wij vragen bijzondere aandacht voor de paragrafen Grondbeleid, Onderhoud kapitaalgoederen en Bedrijfsvoering. De paragraaf Grondbeleid voldoet in beperkte mate aan de eisen die het BBV stelt. De paragrafen Onderhoud kapitaalgoederen en Bedrijfsvoering laten een krappe voldoende zien waarbij het aanbrengen van verbeteringen noodzakelijk is.

Bij de overige paragrafen wordt in ruime mate aan het BBV voldaan (paragraaf Verbonden partijen) of zelfs volledig aan de eisen voldaan (Lokale heffingen, Weerstandsvermogen en risicobeheersing en Financiering). In hoofdstuk 4 komen de afzonderlijke paragrafen apart aan bod en is specifiek opgenomen wat ontbreekt.

Naast het voldoen aan de wetgeving, is de vraag relevant of de begroting de raad voldoende ondersteunt voor haar kaderstellende en controlerende rol. Hoe is het gesteld met de informatiewaarde van de begroting? Het is uiteraard aan de raad om deze vraag te beantwoorden, als financieel toezichthouder kunnen wij dit niet. We kunnen wel nagaan of de informatie die in de begroting is opgenomen de ondersteuning biedt die het BBV beoogt voor de kaderstellende en controlerende rol. In die lijn merken wij op dat de transparantie in de begroting verder kan worden vergroot door in beschrijvende zin op onderdelen de grotere en de belangrijkste financiële mutaties toe te lichten.

Het is belangrijk om te werken met actuele beheerplannen/onderhoudsplannen. Dit is noodzakelijk om een goed beeld te hebben van de financiële positie. Ook is het van belang om alle nota's periodiek te actualiseren (een keer in de vier jaar) om zo de beleidsuitgangspunten actueel te houden en om de raad in de positie te brengen om haar kaderstellende rol te vervullen. Dit luistert nog nauwer als sprake is van taakstellingen.

Programma's in relatie tot het BBV

Naast de verplichte paragrafen bestaat de begroting uit een aantal programma's die de raad zelf mag benoemen. Het BBV heeft wel regels gesteld voor de opbouw van deze programma's en de toelichting hierop. Deze regels zijn vastgelegd in de artikelen 17 tot en met 23 van het BBV.

Recapitulatie ontbrekende eisen BBV

In onderstaande recapitulatie hebben we aangegeven waar verdere verbetering van het BBV nodig is.

We noemen ook de BBV eisen die in de afzonderlijke paragrafen van hoofdstuk 3 en 4 teruggekomen, zonder uitputtend te zijn:

- geef een beoordeling van de onderlinge verhouding van de kengetallen in relatie tot de financiële positie;
- houd alle beheerplannen/onderhoudsplannen actueel en vertaal de financiële consequenties in de begroting en meerjarenraming;
- laat geen achterstallig onderhoud ontstaan en werk het aanwezige achterstallig onderhoud uiterlijk binnen de termijn van de meerjarenraming weg;
- geef bij de aanwezigheid van achterstallig onderhoud aan hoe dit wordt ingelopen;
- laat uitgesteld onderhoud geen achterstallig onderhoud worden;
- geef in de paragraaf Verbonden partijen de verwachte omvang van het eigen vermogen en het vreemd vermogen van de verbonden partij aan het begin en het einde van het begrotingsjaar weer en ga in op het belang dat de gemeente heeft in de verbonden partij aan het begin en aan het einde van het begrotingsjaar;
- licht de afzonderlijke incidentele lasten en baten voor het begrotingsjaar en de meerjarenraming toe;
- besteed bij de uiteenzetting van de financiële positie ook in toelichtende sfeer aandacht aan de financiële positie van de gemeente;
- geef bij de uiteenzetting van de financiële positie de financiële gevolgen van het bestaand en het nieuw beleid dat in de programma's is opgenomen;
- ga bij de investeringen in op investeringen met een economisch nut en investeringen in de openbare ruimte met een maatschappelijk nut;
- geef voor de begroting en de meerjarenraming inzicht in de jaarlijks terugkerende arbeidskosten van vergelijkbaar volume;
- geef een toelichting op belangrijke ontwikkelingen ten opzichte van de uiteenzetting van de financiële positie van het vorig begrotingsjaar;
- neem naast het EMU saldo voor de begroting en de drie opvolgende jaarschijven, ook het EMU saldo op van het vorig jaar.

Samenvattend concluderen wij dat Meerssen een voldoende scoort voor de toepassing van het BBV.

BBV Beoordeling: voldoende

Naast de algemeen geldende kaders die gesteld zijn in de Gemeentewet en het BBV heeft Meerssen specifieke kaders bepaald in de verordeningen ex artikel 212, 213 en 213a Gemeentewet. De raad van Meerssen heeft deze wettelijke verordeningen vastgesteld. We gaan nog kort in op de uitgangspunten van de financiële verordening (verordening 212 Gemeentewet) en op de uitgangspunten van de verordeningen 213 en 213a.

Financiële verordening ex artikel 212 Gemeentewet

Artikel 212 van de Gemeentewet verplicht een gemeente een verordening vast te stellen, waarin de uitgangspunten voor het financiële beleid en beheer en de financiële huishouding van de gemeente zijn uitgewerkt. Voor de gemeente en voor dit onderzoek is deze verordening van groot belang. In de afzonderlijke hoofdstukken van hoofdstuk 4 en van hoofdstuk 3 is bekeken hoe Meerssen het desbetreffend onderwerp heeft geregeld in de financiële verordening. Voor de begroting 2018 is de

verordening van 5 juni 2008 van toepassing. In ons vorig financieel verdiepingsonderzoek hebben wij hier aandacht voor gevraagd. Meerssen heeft aangegeven dat de geactualiseerde verordening 212 in mei/juni 2018 aan de raad wordt voorgelegd ter vaststelling.

Wij merken op dat indien geen kaders worden gesteld in een aparte nota, de paragraaf van de begroting de uitgangspunten/kaderstelling dient te bevatten.

In de verordening 212 stelt de raad de uitgangspunten voor het financiële beleid, de regels voor het financiële beheer en de inrichting van de financiële organisatie.

In deze verordening 212 uit 2008 is bepaald dat de volgende nota's door de raad moeten worden vastgesteld:

- nota reserves en voorzieningen;
- treasurystatuut.

Meerssen heeft deze nota's vastgesteld. In de praktijk heeft de raad van Meerssen meer nota's vastgesteld dan in de verordening zijn opgenomen.

De vastgestelde nota reserves en voorzieningen is inclusief het weerstandsvermogen vastgesteld. Verder is er nog een (gedateerde) nota grondbeleid en een nota activa en afschrijven voorhanden.

De financiële verordening is gedateerd.

In de huidige verordening is bepaald dat de beleidscyclus, naast de begroting en de jaarrekening, bestaat uit:

- de met kaders voor de begroting en de jaren van de meerjarenraming;
- minimaal één tussentijdse rapportage over de realisatie van het lopende boekjaar, de begroting en de jaarstukken.

In de huidige verordening zijn geen uitgangspunten opgenomen voor de data van aanbidding.

Gedurende het begrotingsjaar 2017 heeft Meerssen een kaderbrief ter kennisname aan de raad aangeboden en twee bestuursrapportages door de raad laten vaststellen. De gemeente leeft, voor het onderdeel kadernota, de nu geldende verordening niet na.

Controleverordening ex artikel 213 Gemeentewet

De controleverordening van de gemeente Meerssen is op 19 april 2007 vastgesteld.

Met deze controleverordening heeft de raad de regels vastgelegd voor de controle op het financiële beheer en op de inrichting van de financiële organisatie. In het kader van de controle stelt de raad jaarlijks een controleprotocol vast. Met het controleprotocol geeft de raad de accountant de toetsingscriteria voor zijn controle op de rechtmatigheid.

Bij de jaarrekening 2014 heeft Meerssen een goedkeurende verklaring omtrent getrouwheid en rechtmatigheid ontvangen. Dit is een signaal dat de processen in overeenstemming zijn met de financiële wet- en regelgeving. Bij de jaarrekening 2015 heeft Meerssen een oordeel met beperking gekregen op het gebied van rechtmatigheid en getrouwheid. De oorzaak is gelegen binnen het sociaal domein. De problemen rondom het sociaal domein hebben ertoe geleid dat veel gemeenten over 2015 geen goedkeurende verklaring hebben ontvangen. Bij de jaarrekening 2016 heeft Meerssen weer een goedkeurende verklaring omtrent getrouwheid en rechtmatigheid ontvangen.

Meerssen heeft aangegeven dat de geactualiseerde verordening 213 in mei/juni 2018 aan de raad wordt voorgelegd ter vaststelling.

Verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid ex artikel 213a Gemeentewet

Op 19 april 2007 heeft de raad de verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid vastgesteld. Met deze verordening geeft de raad de kaders aan voor periodieke onderzoeken naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door het college gevoerde beleid en beheer. Het college onderzoekt minimaal tweejaarlijks de doelmatigheid van (onderdelen van) organisatie-eenheden van de gemeente en de uitvoering van taken door de gemeente. Het college toetst tweejaarlijks de doeltreffendheid van minimaal één programma of onderdeel daarvan en één paragraaf. Iedere gemeentelijke organisatie-eenheid en aangewezen gemeentelijke taak wordt minimaal eens in de twaalf jaar in zijn geheel aan een dergelijke toets onderworpen. In praktijk heeft de afgelopen jaren alleen in 2011 een onderzoek plaatsgevonden namelijk naar het functioneren van de afdeling bouwen en milieu. Dit onderzoek is uitgevoerd door de rekenkamercommissie het betreft het rapport 'Ja, tenzij...' Feiten en beleving bij de verlening, toezicht en handhaving van bouwvergunningen in Meerssen. Aanvullend is medegedeeld dat de rekenkamercommissie ook een speciaal onderzoek heeft opgesteld naar Samenwerkingsverbanden, waarbij specifiek is gekeken naar het proces rondom de 2D's (Wmo en Jeugd). Dit onderzoek is voorafgegaan door een eigen onderzoek van Meerssen. Over het dienstjaar 2016 heeft een onderzoek plaatsgevonden over de 2D's namelijk Wmo en Jeugd. Op basis hiervan is een intern verbeterplan opgesteld.

In 2009 werd bij de evaluatie van het dualisme door het ministerie van BZK duidelijk dat gemeenten weinig waardering hebben voor de uitvoering van onderzoeken in het kader van doelmatigheid en doeltreffendheid. Daarop besloot het ministerie van BZK dat er een voorstel naar de Tweede Kamer zou gaan om artikel 213a uit de Gemeentewet te halen. Dit voorstel is echter nooit gedaan. In 2012 heeft de minister van Binnenlandse Zaken laten weten artikel 213a in stand te houden mede door de drie decentralisaties van het sociaal domein. Zeker nu duidelijk is dat artikel 213a in stand blijft, vinden wij dit ook belangrijk. Wij adviseren hierbij rekening te houden met de huidige wensen van de raad zodat hieraan kan worden voldaan.

Meerssen heeft aangegeven dat de geactualiseerde verordening 213a in mei/juni 2018 aan de raad wordt voorgelegd ter vaststelling.

Rekenkameronderzoeken

Meerssen heeft een gezamenlijke rekenkamercommissie met vijf andere gemeenten in Zuid-Limburg. De rekenkamercommissie bestaat uit drie onafhankelijke leden. De leden worden ondersteund door een ambtelijk secretaris. Met de commissie beschikt de raad over een instrument om haar controlerende taak beter te kunnen uitvoeren. De commissie verricht onafhankelijke onderzoeken en doet aanbevelingen om gemeenten nog beter en efficiënter te laten functioneren.

Het structurele budget voor de rekenkamer bedraagt in 2018 en volgende jaren € 27.222. Van dit bedrag is € 12.500 beschikbaar voor onderzoeken. De gemeente heeft aangegeven dat in de loop van 2018 nieuwe afspraken met de rekenkamercommissie worden gemaakt.

De rekenkamercommissie heeft diverse rapporten samengesteld:

- 'In de Meerssense maat' (2006), onderzoek naar de organisatieontwikkeling van de gemeente Meerssen (1996-2006);
- 'Vijf kanten van Pentasz' (2009), functioneren van de regionale sociale dienst Pentasz vanuit Meerssens perspectief;
- 'Op de Meerssense weg naar de WMO' (2010), de uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning in Meerssen;
- 'De Wmo op heuvels en in dalen' (2010), de uitvoering van de Wmo in Beek, Eijsden, Gulpen-Wittem, Meerssen, Nuth en Valkenburg;
- 'Ja, tenzij' (2011), feiten en beleving bij de verlening, toezicht en handhaving en bouwvergunningen in Meerssen;
- 'Gemeente Meerssen' (2015), onderzoek naar organisatorische knelpunten m.b.t. het afhandelen van de handavingsdossiers 2010-2014;
- 'Uitbesteding administratie Wmo en Jeugd' (2017), onderzoek naar de uitbesteding van de administratie Wmo en Jeugd.

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 (BBV). 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 Meerssen 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

Uitgangspunten voor lokale heffingen heeft Meerssen opgenomen in het Bestuursakkoord en in de paragraaf Lokale heffingen. In het Bestuursakkoord is vermeld dat belastingverhogingen niet uitgesloten zijn. Wel is als voorwaarde gesteld: 'eerst het zuur en dan het zoet'.

In de paragraaf zijn voor de afvalstoffenheffing, reinigingsrecht, rioolheffing, lijkbezorgingsrechten en leges beleidsuitgangspunten voor de kostenonderbouwing opgenomen.

Meerssen heeft de hoogste lastendruk in Limburg. Dit is al een aantal jaren zo. De lastendruk voor eigenaren en gebruikers gemeentelijke heffingen (OZB, riool en afval) bedraagt in Meerssen voor 2018 € 991,88. Het Limburgs gemiddelde bedraagt € 727,96. De oorzaak van de hogere lastendruk in Meerssen is een combinatie van een aantal factoren, namelijk een hoog OZB tarief, een hoge gemiddelde WOZ waarde en een hoog rioolrecht.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- leg in de paragraaf een relatie met de beleidsuitgangspunten uit het Bestuursakkoord;
- leg in de paragraaf een relatie met relevante programma's;
- geef inzicht in de verwachte meerjarige belastingopbrengsten en besteed aandacht aan de economische waarden.

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 BBV legt de eisen aan deze verplichte paragraaf vast.

Onderzoek en bevindingen

Meerssen heeft voor lokale heffingen beleidsuitgangspunten opgenomen in het Bestuursakkoord en in de paragraaf van de begroting. Er is geen separate nota voor lokale heffingen vastgesteld. In het Bestuursakkoord is aangegeven dat belastingverhogingen niet uitgesloten zijn. Wel is als voorwaarde gesteld: 'eerst het zuur en dan het zoet'.

Voor de afvalstoffenheffing, reinigingsrecht, rioolrecht, lijkbezorgingsrechten en leges zijn afzonderlijke beleidsuitgangspunten geformuleerd. Meerssen streeft bij de afvalstoffenheffing en het rioolrecht naar

100% kostendekking. In de begroting 2018 is bij de afvalstoffenheffing sprake van 90% kostendekking. Voor afval worden overschotten uit het verleden ingezet vanuit de egaliseriereserve om 100% kostendekking te realiseren. Bij riool is sprake van overdekking (115%). De gemeente heeft deze overdekking voorzien. Toegelicht is dat in de toekomst wordt ingeteerd op de egalisatievoorziening als gevolg van het hoge investeringsvolume.

In de paragraaf is beschreven dat in 2015 besloten is tot een stijging van het OZB tarief van jaarlijks 4,5% in de periode 2015 tot en met 2019. De raad heeft in 2016 deze afspraak losgelaten. Bij de vaststelling van de begroting 2016 is besloten tot een forse tariefsverhoging OZB voor eigenaren woningen met 36% en een tariefsverhoging voor eigenaren én gebruikers van niet woningen met 41%.

In juli 2017 is de motie 'Normalisering verhoging OZB tarieven' aangenomen. Het college is verzocht om 'bij het opstellen van de begroting 2018 te bezien of de goedgekeurde verhoging van 4,5% voor 2018 en 2019 neerwaarts bijgesteld kan worden om tot een evenwichtige lastenverdeling te komen in de jaren 2018-2021. Hierbij rekening houdend met de nog te maken politieke keuzes alsmede het voortschrijdend inzicht rond de financiële duurzaamheid van de gemeente en de uitkeringen uit het gemeentefonds'.

In de paragraaf van de begroting 2018 heeft het college voorgesteld om de stijging van 2018 uit te smeren over de jaren 2018 tot en met 2021 hetgeen betekent dat de OZB stijging in de jaren 2018 tot en met 2021 jaarlijks 2,25% bedraagt. De raad heeft voor het begrotingsjaar 2018 besloten tot een belastingverhoging van de genoemde 2,25%.

Op strategisch, tactisch en operationeel niveau scoort Meerssen gemiddeld goed.

De paragraaf is zeer uitgebreid van opzet waarbij ook interne en externe ontwikkelingen zijn genoemd. Zo is de ontwikkeling van de lokale lastendruk beschreven. Ook externe ontwikkelingen zoals de samenwerking/uitbesteding van werkzaamheden komen aan de orde. Het kwijtscheldingsbeleid is in de paragraaf uiteengezet. Verbeteringen zijn mogelijk door relaties te leggen tussen het beleid in de programma's en de paragraaf van de begroting. Op tactisch niveau voldoet Meerssen aan de eisen die het BBV stelt. Ook aan de nieuwe eisen van het BBV is invulling gegeven. In de financiële verordening zijn geen nadere eisen gesteld.

Op operationeel niveau wordt in verschillende tabellen inzicht geboden in de afzonderlijke heffingen. Daarbij wordt teruggeblikt naar het voorgaand begrotingsjaar 2017 en is inzicht gegeven in de lasten voor het huidige begrotingsjaar.

Meerssen heeft de hoogste lastendruk in Limburg. Dit is al een aantal jaren zo. De lastendruk voor eigenaren en gebruikers gemeentelijke heffingen (OZB, riool en afval) bedraagt in Meerssen voor 2018 € 991,88. Het Limburgs gemiddelde bedraagt € 727,96. De oorzaak van de hogere lastendruk in Meerssen is een combinatie van een aantal factoren, namelijk een hoog OZB tarief, een hoge gemiddelde WOZ waarde en een hoog rioolrecht.

4.2. Weerstandsvermogen en risicobeheersing

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

Conclusie

In de paragraaf wordt ingegaan op de beleidskaders voor het weerstandsvermogen. Hierbij zijn de weerstandscapaciteit, de risico's en de weerstandsratio uitvoerig toegelicht. De weerstandsratio is door de raad op minimaal 1,4 vastgesteld. Meerssen heeft voor 2018 een ratio berekend van 2,15 en deze is als uitstekend gekwalificeerd.

Een actueel en zo compleet mogelijk beeld van de risico's is hierbij onmisbaar. Meerssen inventariseert en actualiseert het risicoprofiel bij de begroting en de jaarrekening. Wij merken op dat risicomangement een dynamisch proces is dat continue aandacht behoeft. Aanvullend heeft Meerssen opgemerkt dat continue aandacht is voor risicomangement. Zo is bij alle college- en/of raadsnota's een risicoparagraaf opgenomen. Ook is risicomangement een periodiek besprekingspunt binnen het management team.

De financiële kengetallen die vanaf de begroting 2016 verplicht zijn voorgeschreven beogen het financiële beeld voor de raad te verduidelijken. Hiervoor zijn meerjarige cijfers opgenomen en een inhoudelijke toelichting hoe de kengetallen te beoordelen. Het bieden van inzicht is hierbij van belang niet alleen in de tijd maar ook waardoor een ontwikkeling is veroorzaakt. Met name de samenhang tussen de kengetallen is relevant. Het gaat om de beoordeling van de onderlinge verhouding tussen de kengetallen in relatie tot de financiële positie.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- maak de relaties tussen het weerstandsvermogen en risicobeheersing en de programma's inzichtelijk en benoem relevante ontwikkelingen;
- actualiseer in 2018 de nota reserves & voorzieningen - weerstandsvermogen;
- geef de meerjarige verwachtingen weer voor de weerstandscapaciteit en de risico's en licht deze inhoudelijk toe;
- geef ook een toelichting voor risicomangement;
- geef een beoordeling van de onderlinge verhouding van de kengetallen in relatie tot de financiële positie.

Waarom onderzoek naar weerstandsvermogen en risicobeheersing?

Bij weerstandscapaciteit gaat het om middelen en mogelijkheden, waarover de gemeente beschikt of kan beschikken. Er kunnen niet begrote kosten mee worden gedekt. Wanneer we weerstandscapaciteit zien in relatie tot risico's³ spreken we over weerstandsvermogen. Vanuit beleidsmatig perspectief, is het van

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

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

Volgens artikel 11 van het BBV moeten in de paragraaf de weerstandscapaciteit en de risico's zijn geïnventariseerd en beleid zijn geformuleerd.

Onderzoek en bevindingen

Het beleid is vastgelegd in de nota reserves & voorzieningen - weerstandvermogen die in 2014 door de raad is vastgesteld. Zoals bij de paragraaf 3.2 Analyse vermogen is opgemerkt moet de nota geactualiseerd worden zodat aanpassing plaatsvindt aan de gewijzigde voorschriften (BBV) en aan de praktijk. In de verordening 212 zijn geen aanvullende eisen opgenomen ten aanzien het weerstandvermogen en risicobeheersing.

In de nota is ingegaan op de weerstandcapaciteit, de risico's en de ratio van het weerstandvermogen. Bij de weerstandscapaciteit is ingegaan op de algemene reserve, het direct vrij besteedbare deel dat kan worden aangewend ter dekking van opgetreden risico's. Dit in tegenstelling tot de algemene risicoreserve die niet vrij besteedbaar is. Deze reserve is bedoeld om onvoorziene risico's in de toekomst af te kunnen dekken. Het gaat om onvoorziene risico's waarbij de kans, het tijdstip waarop en de financiële omvang alle onduidelijk zijn. De kans dat het risico zich gaat voordoen en de financiële impact worden wel hoog ingeschat.

Bij bestemmingsreserves is aangegeven dat deze grotendeels niet vrij beschikbaar zijn tenzij de raad hier een andere bestemming aan geeft. Deze reserve heeft de gemeente ook niet meegerekend bij de berekening van de weerstandscapaciteit. Ook de stille reserves zijn, gelet op de geringe verhandelbaarheid, niet meegenomen bij de berekening van de weerstandscapaciteit. De zogenaamde onbenutte belastingcapaciteit (afval en riolering) wanneer tarieven niet kostendekkend zijn, maakt eveneens geen deel uit van de weerstandscapaciteit.

Uitgebreid is ingegaan op de risico's en onzekerheden die bij de risico-inventarisatie worden betrokken. Meerssen berekent de significante risico's waarbij wordt gekeken naar de kans van optreden en de (financiële) impact ervan op de organisatie. Bij het vaststellen van de nota heeft de raad de weerstandratio voor de komende vier jaar (2014-2017) bepaald op 1,4. Dit is ruim voldoende volgens de kwalificatie van de gemeente die loopt van ruim onvoldoende tot uitstekend.

Ook in de begroting is de klassenindeling opgenomen die gehanteerd wordt bij het risicoprofiel. De significante risico's zijn weergegeven per 1-1-2017 en per 1-1-2018, waarbij ook de wijzigingen zijn toegelicht. De algemene risicoreserve 2018 is gelijk gesteld aan het actuele risicoprofiel ad € 3.137.500.

Voor de minimale hoogte van de algemene reserve is de weerstandsratio van 1,4, de hoogte van de risico's en de algemene risicoreserve bepalend. In de begroting is de minimale hoogte van de algemene reserve voor 2018 bepaald op € 1.255.000. De algemene reserve voldoet daar ruim aan met € 3.592.000 per 1-1-2018.

De weerstandsratio is weergegeven op basis van de jaarrekeningcijfers 2016, geprognoseerd per 1-1-2018 en per 1-1-2019. De ratio bedraagt respectievelijk 1,78 (ruim voldoende), 2,15 (uitstekend) en 2,07 (uitstekend).

In de begroting is de incidentele en de structurele weerstandscapaciteit genoemd. Onder inventarisatie risico's is aanvullend ingegaan op bodemverontreiniging, milieubelastende risico's, risico's grondexploitatie, aansprakelijkheidsstellingen en frauderisico's en financiële risico's strategisch personeelsplan. In de planning en controlcyclus wordt periodiek aandacht besteed aan risicomanagement. Het risicoprofiel wordt geïnventariseerd en geactualiseerd bij de begroting en de jaarrekening. Ook worden de weerstandscapaciteit en de weerstandsratio berekend met daarbij de hoogte van de algemene risicoreserve en de minimale hoogte van de algemene reserve.

Wij merken op dat risicomanagement een dynamisch proces is dat continue aandacht behoeft. Aanvullend heeft Meerssen opgemerkt dat continue aandacht is voor risicomanagement. Enerzijds door bij alle college- en/of raadsnota's een risicoparagraaf op te nemen. Anderzijds op totaal niveau binnen de paragraaf Weerstandsvermogen, voor significante business risico's en diverse procesrisico's zoals opgenomen bij de jaarrekening en de begroting. Tevens is opgemerkt dat risicomanagement periodiek bespreekpunt is binnen het managementteam van de gemeente.

Financiële kengetallen

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

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

Deze kengetallen zijn heel nadrukkelijk als instrument van, voor en door de gemeente ingevoerd, derhalve onthouden wij ons van een oordeel over de uitkomsten. De kengetallen moeten worden weergegeven voor de jaarrekening 2016, de begroting 2017 en voor de begroting 2018 en meerjarenraming. De begroting biedt dit inzicht waarbij per kengetal een inhoudelijke toelichting is. Bij de netto schuldquote is ook ingaan op de toename volgens de meerjarige ontwikkeling.

Hiermee wordt het financiële beeld van de gemeente voor de raad verduidelijkt. Het is ook van belang om bij de beoordeling aandacht te besteden aan de uitkomst van de kengetallen, de ontwikkeling van het kengetal in de tijd en waardoor die ontwikkeling is/wordt veroorzaakt. Met name de samenhang tussen de kengetallen is relevant. Hetgeen de wetgever beoogt is een beoordeling van de onderlinge verhouding tussen de kengetallen in relatie tot de financiële positie.

Zoals aangegeven onthouden wij ons van een oordeel over de uitkomsten, wel constateren wij dat de gepresenteerde cijfers voor 2018 op twee onderdelen afwijken van de door ons in 2016 berekende Limburgs ongewogen gemiddelden (exclusief Kerkrade en Weert). We hebben hierbij gebruik gemaakt van de zogenaamde signaleringswaarden die afkomstig zijn van de stresstest voor 100.000+ gemeenten. De signaleringswaarde van het kengetal grondexploitatie is gebaseerd op ervaringscijfers van gemeenten die een actief grondbeleid voeren. Er is gewerkt met drie categorieën waarbij over het algemeen kan worden gesteld dat categorie A het minst risicovol is en C het meest.

Alle grondexploitaties zijn financieel afgerekend zodat daar geen kengetal voor is opgenomen. We zien een afwijking bij de netto schuldquote zonder correctie doorgeleende gelden en bij het kengetal belastingcapaciteit. De uitkomsten van Meerssen vallen in categorie C, terwijl het berekende gemiddelde van de Limburgse gemeenten in categorie A respectievelijk B ligt.

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

De beleidsinformatie in de paragraaf voldoet nagenoeg geheel aan het BBV en de lezer wordt uitvoerig geïnformeerd. Het ingaan op toekomstige meerjarige ontwikkelingen bij de weerstandscapaciteit en de risico's vergroot het inzicht.

4.3. Onderhoud kapitaalgoederen

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

Conclusie

In het Bestuursakkoord en in de Toekomstvisie 2020 is ingegaan op het onderhoud aan kapitaalgoederen. Meerssen wil onder meer inzetten op een groener, rustiger, schoner en beter onderhouden gemeente. De gemeente vindt het belangrijk om meer dan gemiddeld te investeren in het behoud en onderhoud van gebouwen en terreinen voor het sport- en verenigingsleven.

In de paragraaf heeft Meerssen de diverse beheerplannen van de afzonderlijke kapitaalgoederen in kaart gebracht. Voor gemeentelijke accommodaties heeft de raad in februari 2018 een nieuw plan vastgesteld: Accommodatiebeleid fase 1. In dit plan zijn kaders gesteld voor tennisaccommodaties en gemeenschapshuizen en is een relatie gelegd met de taakstellende bezuiniging op accommodaties. Voor het begrotingsjaar 2018 bedraagt de structurele taakstelling op gemeentelijke accommodaties € 463.750 waarvan nog € 217.000 gerealiseerd moet worden. In het Accommodatiebeleid fase 1 zijn aanvullende besluiten genomen waardoor de taakstelling verlaagd is naar € 181.000. Aangegeven is dat de nog te realiseren taakstelling in mindering is gebracht op de dotatie aan de reserves c.q. voorzieningen. Dit betekent dat de resterende taakstelling financieel volledig is verwerkt. Beleidsmatig moet de taakstelling ter grootte van dit bedrag nog ingevuld worden.

In het plan is aangegeven dat de totstandkoming van een integraal beleidsplan accommodaties een langdurig traject is geweest waar de afgelopen collegeperiodes reeds aanzetten toe zijn gedaan en besluiten over zijn genomen. Wij merken op dat in feite nog geen integraal beleidsplan voor accommodaties beschikbaar is. Ten eerste moeten voor de onderdelen hockey en voetbal nog actuele beleidsuitgangspunten worden vastgesteld. Ten tweede dient er nadere besluitvorming plaats te vinden over de gemeenschapshuizen. Besluitvorming over de onderdelen hockey en voetbal en het vervolg van gemeenschapshuizen inclusief andere gemeentelijke gebouwen vindt plaats in fase 2. De gemeente heeft aangegeven dat vaststelling is voorzien in 2018, met mogelijke uitloop naar 2019. Ten derde is er geen sprake van een integraal plan, omdat pas na actualisatie van en besluitvorming over het onderhoudsplan gebouwen zal blijken of de er voldoende structurele lasten zijn opgenomen.

In het Accommodatiebeleidsplan fase 1 zijn financiële cijfers opgenomen, maar een totaal actueel beeld ontbreekt. Meerssen is van plan om in 2018 een nieuw onderhoudsplan gebouwen aan de raad voor te leggen ter vaststelling.

Bij gebouwen is volgens informatie in de paragraaf sprake van uitgesteld onderhoud (€ 3,2 miljoen). In de begroting 2017 was voor gebouwen sprake van achterstallig onderhoud voor een bedrag van € 1,3 miljoen. Meerssen heeft toegelicht dat in het kalenderjaar 2017 de begrippen uitgesteld en achterstallig onderhoud nader zijn gedefinieerd. Volgens actuele aanvullende informatie is het bedrag van € 3,2 miljoen aan uitgesteld onderhoud bijgesteld naar € 1.977.000. Daarnaast is volgens deze aanvullende informatie ook sprake van achterstallig onderhoud dat berekend is op € 2.048.000. Dit achterstallig onderhoud heeft echter betrekking op af te stoten gebouwen.

Ook bij wegen is sprake van uitgesteld onderhoud (€ 500.000) en achterstallig onderhoud (€ 1.000.000). Voor wegen wordt eind 2018 een nieuw beleidsplan wegen aan de raad ter vaststelling voorgelegd. Kort daarop volgt het beheerplan wegen.

Bij openbare verlichting was in de planperiode sprake van achterstallig onderhoud bij armaturen. Volgens informatie in de paragraaf en aanvullende informatie is dit volledig ingelopen. Ook bij groen is er geen achterstallig onderhoud meer.

Net als bij gebouwen is ook bij groen een taakstelling opgenomen. Deze bedraagt structureel € 78.000. In het groenbeheerplan is de invulling van de taakstelling concreet per onderdeel toegewezen. Invulling vindt voor het grootste deel plaats door omvormingen van het groen.

In de paragraaf is aangegeven dat alle plannen financieel vertaald zijn. Gelet op het aanwezige achterstallig en uitgesteld onderhoud bij wegen en het uitgesteld onderhoud bij gebouwen zijn er risico's. We benadrukken het belang om over actuele beheerplannen te (blijven) beschikken. Dit is voor een goed inzicht in de financiële positie en de vermogenspositie cruciaal. Dat betekent dat de beheerplannen elke vier jaar, gelijk aan een raadsperiode, aan de raad ter besluitvorming moeten worden voorgelegd. Het is de verantwoordelijkheid van de raad om kaders te stellen, kwaliteitsniveaus te bepalen en hiermee ook inzicht te krijgen in de benodigde budgetten voor onderhoud en vervanging. Door het up-to-date houden van de plannen kan de raad zich gedurende de raadsperiode ook uitspreken over elk beheerplan. Ook voor de beoordeling of reserves en voorzieningen aan de maat zijn, is het beschikken over actuele beheerplannen onmisbaar. Het actueel houden van plannen is nog meer van belang als sprake is van achterstallig onderhoud en als budgetten zijn gemuteerd als gevolg van toevoegingen en/of bezuinigingen. Naast het kwantificeren van het onderhoud moet ook worden aangegeven hoe dit wordt ingelopen. Tevens merken wij op dat uitgesteld onderhoud niet dient uit te monden in achterstallig onderhoud.

Meerssen heeft in de verordening 212 geen eisen gesteld ten aanzien van kapitaalgoederen.

In voldoende mate wordt aan de eisen van het BBV voldaan, maar het aanbrengen van verdere verbeteringen is noodzakelijk.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- leg in de paragraaf een relatie met de bepalingen uit het Bestuursakkoord en de Toekomstvisie 2020 en ga meer in op meerjarige ontwikkelingen;
- laat, zoals voorgenomen, de raad in december 2018 het beleidsplan wegen vaststellen en vertaal de financiële consequenties in de begroting en meerjarenraming;
- geef expliciet aan hoe het achterstallig onderhoud bij wegen wordt ingelopen;
- werk het achterstallig onderhoud uiterlijk binnen de termijn van de meerjarenraming weg;
- geef aan hoe en binnen welke termijn het uitgesteld onderhoud bij gebouwen en wegen wordt ingelopen. Voorkomen moet worden dat uitgesteld onderhoud leidt tot achterstallig onderhoud;
- geef in de paragraaf, conform het BBV, de financiële consequenties weer van de door de raad vastgestelde kwaliteitsniveaus en geef aan als hiervan wordt afgeweken;
- laat de raad zoals voorgenomen, uiterlijk in 2018 het integraal onderhoudsplan gebouwen vaststellen en vertaal de financiële consequenties in de begroting en meerjarenraming;
- laat de raad zoals voorgenomen in 2018/begin 2019 het Beleidsplan accommodaties fase 2 vaststellen voor de onderdelen tennis, hockey, gemeenschapshuizen en overige gebouwen. Vertaal de financiële consequenties in een begrotingswijziging;
- laat de raad elk kwaliteitsniveau bepalen in CROW normeringen of in NEN normeringen;
- geef bij bezuinigingen expliciet aan of het gekozen kwaliteitsniveau nog behaald wordt.

Waarom onderzoek naar onderhoud kapitaalgoederen?

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

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

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

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

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

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

Onderzoek en bevindingen

In ons onderzoek kijken we of er in het Bestuursakkoord en in de Toekomstvisie is ingegaan op kapitaalgoederen. Verder toetsen we in hoeverre de beheerplannen actueel zijn en of de exploitatielasten die uit deze plannen voortvloeien zijn vertaald in de begroting en meerjarenraming. Ook de stuurinformatie uit de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen is getoetst aan het BBV en de naleving van de financiële verordening.

In het Bestuursakkoord heeft Meerssen aandacht voor verschillende thema's waaronder verkeer, vervoer en openbare ruimte. Meerssen zet in op voldoende parkeergelegenheid en voldoende groen en een evenwicht tussen deze beide elementen. Onveilige verkeerssituaties dienen aangepakt te worden. Meerssen wil onderzoeken hoe burgers betrokken kunnen worden bij het beheer van de openbare ruimte, gelet op de beperkte financiële middelen. Ook voor vervuiling en vernielingen in de openbare ruimte wil Meerssen een beroep doen op burgers. De BuitenBeter App is een hulpmiddel om problemen in de openbare ruimte te signaleren.

De Toekomstvisie 2020 is ingestoken vanuit drie domeinen. Het fysieke domein is hier een van. De natuur, de gebouwen en wegen zijn in de visie beschreven als een directe ondersteuning van een hoge

kwaliteit van leven. Meerssen zet in op een groener, rustiger, schoner en beter onderhouden gemeente. De gemeente vindt het belangrijk om meer dan gemiddeld te investeren in het behoud en onderhoud van gebouwen en terreinen voor het sport- en verenigingsleven.

Verder streeft Meerssen naar een multifunctioneel gebruik van de schoolgebouwen. Ook wil de gemeente de huur- en privatiseringsconstructies rondom accommodaties van verenigingen en sportvoorzieningen nader onderzoeken.

In diverse programma's, waaronder Verkeer, vervoer en waterstaat, Sport, cultuur en recreatie, Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing heeft Meerssen een relatie gelegd met het onderhoud aan kapitaalgoederen. In de paragraaf zijn naast interne ontwikkelingen ook externe ontwikkelingen beschreven zoals de Kaderrichtlijn Water en de vrijstelling van BTW voor speeltoestellen. Op strategisch niveau scoort Meerssen goed. De strategische stuurinformatie in de paragraaf kan verder verbeterd worden door meer in te gaan op meerjarige ontwikkelingen.

Voor een goed inzicht in de financiële positie en de vermogenspositie is het cruciaal dat beheerplannen actueel zijn. Dat betekent dat de beheerplannen elke vier jaar opnieuw worden bekeken/doorgerekend en voor besluitvorming worden voorgelegd aan de raad. Het is de verantwoordelijkheid van de raad om kaders te stellen, kwaliteitsniveaus te bepalen en hiermee ook inzicht te krijgen in de benodigde budgetten voor onderhoud en vervanging. Door het up to date houden van de plannen kan de raad zich gedurende de raadsperiode ook uitspreken over elk beheerplan. Ook voor de beoordeling of reserves en voorzieningen aan de maat zijn, is het beschikken over actuele beheerplannen onmisbaar. Het actueel houden van plannen is nog meer van belang als sprake is van achterstallig onderhoud en als budgetten zijn gemuteerd als gevolg van toevoegingen en/of bezuinigingen.

In de verordening 212 heeft de raad geen aanvullende eisen gesteld voor het onderhoud aan kapitaalgoederen. In de paragraaf is aangegeven dat beheerplannen elke vier jaar worden geactualiseerd. Wij onderstrepen het belang hiervan.

Volgens het BBV dient voor de afzonderlijke kapitaalgoederen inzicht te worden verstrekt in het beleidskader, de financiële consequenties die uit de beleidskaders voortvloeien en dient een vertaling van de financiële consequenties in de begroting te zijn opgenomen.

In de paragraaf zijn de afzonderlijke beleidskaders vermeld en is aangegeven of deze financieel vertaald zijn. De financiële consequenties die uit de beleidskaders voortvloeien, ontbreken in de paragraaf.

De paragraaf voldoet aan de eisen die het BBV stelt, maar het aanbrengen van verdere verbeteringen is noodzakelijk. De gemeente scoort op tactisch niveau gemiddeld voldoende.

De operationele informatie scoort gemiddeld ook voldoende. Naast kengetallen en het inzicht in de omvang van het achterstallig onderhoud bij wegen en gebouwen is inzicht geboden in de onttrekkingen aan en stortingen in de onderhoudsvoorzieningen.

Het financiële inzicht kan, zoals in de voorgaande alinea is verwoord, worden verbeterd door van elk plan de financiële consequenties van het kwaliteitsniveau op te nemen, die door de raad bepaald zijn. Indien van de plannen wordt afgeweken, dient dit expliciet in de paragraaf te worden toegelicht.

Meerssen heeft in de paragraaf de aanwezige beheerplannen gepresenteerd in een tabelvorm en vervolgens separaat toegelicht. Uit de tabel blijkt dat met uitzondering van het plan voor gemeentelijke gebouwen (2014) alle plannen door de raad zijn vastgesteld. De meeste plannen hebben een looptijd van 4-5 jaar. Bij gemeentelijke gebouwen en wegen is sprake van uitgesteld onderhoud van respectievelijk

€ 3,2 miljoen en € 0,5 miljoen. Bij gebouwen is het bedrag van € 3,2 miljoen aan uitgesteld onderhoud tijdens de samenstelling van dit onderzoek bijgesteld. Volgens actuele informatie bedraagt het uitgesteld onderhoud afgerond € 1.977.000. Daarnaast is volgens deze aanvullende informatie ook sprake van achterstallig onderhoud dat berekend is op € 2.048.000. Dit heeft echter betrekking op af te stoten gebouwen. Bij wegen is de omvang van het achterstallig onderhoud becijferd op € 1 miljoen.

In tabel 4.3.1 is de tabel met beheerplannen gepresenteerd. De gemeente heeft deze plannen ook in de paragraaf gepresenteerd. We hebben een aanvullende kolom 'actualisatie' toegevoegd. Na de tabel volgt er een tekstuele toelichting per plan.

Tabel 4.3.1 Overzicht aanwezige beheerplannen Meerssen

Beheerplannen	Vastgesteld door raad	Jaar	Financiële vertaling begroting	Achterstallig onderhoud begroting	Actualisatie (info gemeente)
Wegen	Ja	2014-2018	Ja	Ja, € 1.000.000 + € 500.000 uitgesteld onderhoud	2018
GRP	Ja	2018	Ja	Nee	2023
Openbare Verlichting	Ja	2014-2023	Ja	Nee	2019
Civieltechnische kunstwerken	Ja	2014-2025	Ja	Nee	2019
Groen	Ja	2015-2020	Ja	Nee	2020
Binnen- en buiten-sportaccommodaties	Ja	2007	Ja	Nee	2018
Gebouwen	Nee, ter kennisgeving	2014-2018	Ja	€ 3.184.600 uitgesteld onderhoud	2018

Wegen

De raad heeft in 2014 het beleids- en 2014 vastgesteld. Er is gekozen voor kwaliteitsniveau C, het minimale kwaliteitsniveau.

Bij wegen is het achterstallig onderhoud becijferd op € 1 miljoen en het uitgesteld onderhoud op € 500.000. Al een aantal jaren is achterstallig en uitgesteld onderhoud bij wegen aanwezig. In het voorgaand financieel verdiepingsonderzoek en in de brieven over de toezichtvorm is hier dan ook de afgelopen jaren aandacht voor gevraagd.

Volgens het wegenbeheerplan 2014 is achterstallig onderhoud door capaciteitsproblemen ontstaan. Toegelicht is dat nauwelijks of te weinig projecten met betrekking tot onderhoudswerkzaamheden zijn opgestart. Bij de vaststelling van het plan in 2014 heeft de raad besloten om de formatie voor het onderhoud aan wegen met 0,5 fte uit te breiden voor een periode van drie jaar (2014-2016). De incidentele uitbreiding van deze 0,5 fte wordt gedekt uit de voorziening onderhoud verharding. De raad heeft verder besloten om in 2016 een evaluatie van het wegenonderhoud plaats te laten vinden met als doel te bezien of een structurele oplossing noodzakelijk is. De gemeente heeft aanvullend toegelicht dat deze evaluatie heeft plaatsgevonden en dat de salariskosten nu structureel zijn vertaald. Met de uitbreiding van de fte werd beoogd om het achterstallig onderhoud voor een deel in te lopen. In

de paragraaf van de begroting 2018 is aangegeven dat de kwaliteit van de verhardingen ook reden is tot het ontstaan/voortbestaan van het achterstallig onderhoud.

Vier jaar na vaststelling van het plan, in 2018, is nog steeds achterstallig onderhoud aanwezig. In de begroting 2018 is het achterstallig onderhoud met € 400.000 toegenomen ten opzichte van 2017 en bedraagt € 1 miljoen. In de paragraaf is aangegeven dat het moeilijk is om het achterstallig onderhoud weggewerkt te krijgen. Vermeld is dat wegen die eerst in kwaliteitsniveau B en C zaten sneller dan verwacht terecht komen in kwaliteitsniveau D. Toegelicht is dat dit enerzijds te maken heeft met de gekozen werkwijze en anderzijds met de aanwezige asfaltconstructie die veel dunner is dan verwacht. De kwaliteit van deze laatste wegen gaat snel achteruit. Meerssen wil wegen die ze aanpakken ook goed aanpakken. Daarmee worden prioriteiten gesteld bij wegkeuzes.

In de paragraaf is ook het uitgesteld onderhoud toegelicht. Beschreven is dat dit werkzaamheden/projecten zijn die in combinatie met de vervanging van riolen worden uitgevoerd. Vanwege lange doorlooptijden (onder andere vergunningaanvragen) met betrekking tot enkele rioolwerkzaamheden, loopt de vernieuwing van de bovenliggende verhardingen vertraging op. Meerssen heeft aanvullend toegelicht dat het uitgesteld onderhoud in 2018-2019 wordt ingelopen.

In het programma Verkeer, vervoer en waterstaat is een relatie met het onderhoud aan wegen gelegd. Naast onderhoudswerkzaamheden zijn ook diverse investeringen genoemd die betrekking hebben op wegen.

In de paragraaf is aangegeven dat een bedrag van € 1.911.000 aan de voorziening wordt onttrokken voor het onderhoud aan wegen. Een bedrag van € 1.054.000 is toegevoegd aan de voorziening. De bedragen in de paragraaf wijken af van de bedragen die opgenomen zijn in het plan. Volgens het plan wijkt de jaarlijkse dotatie gering af. De onttrekking verschilt wel aanzienlijk. Volgens het plan zou een bedrag van € 1.113.500 aan de voorziening worden onttrokken. De daadwerkelijke onttrekking is aanzienlijk meer (€ 797.500) dan in het plan is opgenomen.

Het wegenplan zal in 2018 (december 2018) geactualiseerd worden, waarbij de financiële consequenties zo snel mogelijk via een begrotingswijziging moeten worden vertaald. In het raadsvoorstel moet worden ingegaan op de omvang van het achterstallig en uitgesteld onderhoud. Herstel van achterstallig onderhoud is een verplichting en moet zo snel mogelijk, uiterlijk binnen vier jaar hersteld worden. Voor het herstel moet een voorziening worden gevormd. Als er onvoldoende middelen in de exploitatie en/of de algemene reserve zijn om de voorziening te vormen, is het in dat geval acceptabel om het achterstallig onderhoud (daadwerkelijk en financieel) in vier jaar (de periode van de begroting en meerjarenraming) in te lopen. Voor uitgesteld onderhoud geldt waakzaamheid dat uitgesteld onderhoud geen achterstallig onderhoud wordt.

Openbare verlichting

In 2014 is het beleidsplan Openbare Verlichting 2014-2023 vastgesteld.

De raad heeft voor de korte termijn gekozen voor kwaliteitsniveau B (Basis). Op de langere termijn wordt, waar mogelijk, gestreefd naar niveau A.

In het plan is bepaald dat wordt ingezet op een verdere kwaliteitsverbetering van de openbare verlichting. Er worden stappen gezet in het kader van duurzaamheid (CO2 reductie en energiebesparing). Dit vindt

plaats door de toepassing van LED verlichting in combinatie met het dimmen van verlichting. Op de langere termijn worden financiële voordelen behaald.

In het plan is aangegeven dat de huidige middelen die opgenomen zijn in het meerjaren investeringsplan voldoende zijn om te gaan verduurzamen met LED verlichting in combinatie met dimmen. Jaarlijks is er zelfs een besparing mogelijk van € 31.000. De gemeente heeft aanvullend toegelicht dat een besparing heeft plaatsgevonden op correctief en preventief onderhoud en niet op energielasten.

Bij de vaststelling van het plan is aangegeven dat sprake is van achterstallig onderhoud. Dit is ontstaan omdat in 2011, 2012 en 2013 nagenoeg geen vervangingsinvesteringen hebben plaatsgevonden. In het plan is geen bedrag genoemd. Wel is aangegeven dat het achterstallig onderhoud binnen een termijn van 2 tot 3 jaar weggewerkt gaat worden.

Meerssen heeft aangegeven dat het achterstallig onderhoud nu volledig is ingelopen.

In het bijbehorend raadsvoorstel is aangegeven dat na 3 jaar (2017) een evaluatie zal plaatsvinden om te bezien of de uitgangspunten in het plan overeind blijven. Aanvullend is aangegeven dat deze evaluatie (nog) niet heeft plaatsgevonden. Ook is aangegeven dat jaarlijks een evaluatie plaatsvindt richting college over het uitvoeringsplan en de exploitatie.

Groen

De raad heeft in juli 2015 het Groenbeheerplan 2015-2020 vastgesteld. In het plan is inzicht gegeven in het beheer en de onderhoudskwaliteit van het openbaar groen. Er zijn twee kwaliteitsniveaus bepaald. Voor het openbaar groen inclusief parken, de begraafplaatsen en sportvelden is gekozen om minimaal kwaliteitsniveau B te hanteren. In het plan is vermeld dat door de uitgifte van rotondes, zelfwerkzaamheid etcetera kansen ontstaan waarbij mogelijk een hoger niveau gehaald kan worden dan niveau B (niveau A of A+).

Een tweede kwaliteitsniveau is bepaald voor bomen en bosplantsoenen. Hiervoor is de norm 'VEILIG' gehanteerd. Het kwaliteitsniveau voor bomen/bosplantsoenen is niet uitgedrukt in CROW-normen. Aanvullend is toegelicht dat de bomen worden geïnspecteerd via de VTA-methode (Visual Tree Assessment). De schouw vindt plaats door een gecertificeerd boomcontroleur. De inspectiegegevens worden verwerkt in het beheersysteem.

Uit het groenbeheerplan blijkt dat er onvoldoende middelen voor het beheer van groen beschikbaar zijn. In het plan is beschreven dat een bedrag van € 70.000 is opgenomen in de achterstandenlijst. Beschreven is dat onvoldoende aandacht is voor de technische kwaliteit van de beplanting en de veiligheidsplantsoenen in de gemeente. Het beheer was onvoldoende gericht op duurzame instandhouding waarbij de levensduur en de veiligheid van het groen niet altijd gehaald werd. In het plan zijn wijzigingsvoorstellen gedaan om het groen veilig te onderhouden. Er zijn middelen beschikbaar gesteld om het groen te vervangen (€ 41.916) en voor het bosplantsoen (€ 33.461) zijn extra middelen opgenomen. De middelen zijn beschikbaar gesteld door verschuivingen binnen het budget groen. Alle bomen zijn geïnspecteerd en de risico's zijn in beeld gebracht. Het grootste deel van de bomen wordt 1 keer in de 3 jaar geïnspecteerd. Ca 10% van de bomen is ondergebracht in de categorie 'attentieboom' en wordt jaarlijks geïnspecteerd.

Volgens de paragraaf is er geen achterstallig onderhoud meer. De bedragen voor onderhoud en vervanging aan groen zijn in de exploitatie geraamd. Er is geen voorziening voor het onderhoud beschikbaar.

Taakstelling groen

Volgens het plan is jaarlijks een bedrag benodigd van € 612.000 voor het onderhoud aan groen.

De raad heeft met ingang van het begrotingsjaar 2016 besloten voor het groenbeheer een structurele taakstellende bezuiniging ter grootte van afgerond € 78.000 op te leggen. In het groenbeheerplan is de invulling van de taakstelling concreet per onderdeel toegewezen. Invulling vindt voor het grootste deel plaats door omvormingen van het groen.

In het plan is aangegeven dat de omvormingen zichtbare gevolgen hebben voor de inrichting, beheer en het onderhoud van de openbare ruimte.

Gebouwen en binnen- en buitensportaccommodaties

Voor het onderhoud aan gebouwen is in de paragraaf verwezen naar het beleidsplan accommodaties 2014-2023 dat in 2014 ter kennisgeving aan de raad is aangeboden. Voor binnen- en buitensportaccommodaties is een separaat plan aan de raad ter vaststelling voorgelegd, maar dit plan uit 2007 is gedateerd.

Ten aanzien van accommodaties heeft de raad de afgelopen jaren de volgende kaderstellende besluiten genomen:

- kerntakendiscussie (15 maart 2012);
- taakstellende bezuinigingsoperatie gemeentelijke accommodaties (10 september 2015);
- motie aanpak accommodatiebeleid (20 april 2017).

Tijdens de samenstelling van dit rapport heeft de raad een nieuw besluit genomen over gemeentelijke accommodaties. Op 1 februari 2018 heeft de raad het Accommodatiebeleid fase 1 vastgesteld.

De bovengenoemde uitgangspunten waartoe eerder besloten is, zijn in dit plan uiteengezet.

In het Accommodatiebeleid fase 1 is vermeld dat de totstandkoming van een integraal beleidsplan accommodaties een langdurig traject is geweest waar de afgelopen collegeperiodes reeds aanzetten toe zijn gedaan en besluiten over genomen zijn. Wij merken op dat in feite nog geen integraal beleidsplan voor accommodaties beschikbaar is. Ten eerste moeten voor de onderdelen hockey en voetbal nog actuele beleidsuitgangspunten worden vastgesteld. Ten tweede dient er nadere besluitvorming plaats te vinden over de gemeenschapshuizen. Besluitvorming over de onderdelen hockey en voetbal en het vervolg van gemeenschapshuizen inclusief andere gemeentelijke gebouwen vindt plaats in fase 2.

De gemeente heeft aangegeven dat vaststelling is voorzien in 2018, met mogelijke uitloop naar 2019.

Ten derde is er geen sprake van een integraal plan, omdat pas na actualisatie van en besluitvorming over het onderhoudsplan gebouwen zal blijken of de er voldoende structurele lasten zijn opgenomen.

Accommodatiebeleid fase 1: gemeenschapshuizen en tennisaccommodaties

In het Accommodatiebeleid fase 1 zijn uitgangspunten opgenomen voor de tennisbanen en de gemeenschapsaccommodaties. In het plan is, zoals hierboven reeds geschetst, aangegeven dat in een volgende fase aandacht wordt geschonken aan de andere buitensportaccommodaties (voetbal en hockey). Uit de jaarrekening 2016 blijkt dat in 2016 renovatie van voetbalaccommodaties heeft plaatsgevonden door het aanleggen van kunstgrasvelden.

In het accommodatiebeleid fase 1 zijn aanvullende uitgangspunten bepaald, als aanvulling op de eerder genomen kaderstellende uitgangspunten waartoe in 2012, 2015 en 2017 besloten is. Deze uitgangspunten zijn:

- sober en doelmatig onderhoud. Op basis van meerjarige onderhoudsplannen dient het gebruik en de instandhouding op langere termijn geborgd te worden;
- accommodaties die met maatschappelijk geld gemaakt worden of in stand worden gehouden, dienen een maatschappelijke rendement te hebben. Leegstand, niet gebruik of incidentele activiteiten rechtvaardigen geen inzet van gemeentelijke middelen;
- de verantwoordelijkheid voor accommodaties dient duidelijk geregeld te zijn tussen gemeente/verhuurder enerzijds en verenigingen stichtingen en (andere) gebruikers anderzijds.

Tennisbanen

In het plan is aangegeven dat Meerssen een groot overschot aan tennisbanen heeft, 24 banen in totaal. De gemeente is eigenaar van de tenniscomplexen en is verantwoordelijk voor groot onderhoud, (renovaties) van de tennisbanen en kleedlokalen. Als gevolg van een substantiële daling van het aantal leden is het huidige aanbod in banen te groot.

Voor de tennisbanen is een aantal uitgangspunten bepaald:

- de accommodaties moeten schoon, heel en veilig zijn;
- zes tennisbanen moeten worden gerenoveerd, negen tennisbanen dienen te worden gereinigd en hekwerken dienen hersteld te worden. Aanvullend heeft Meerssen aangegeven dat deze werkzaamheden zijn uitgevoerd;
- op de middellange termijn wordt toegewerkt naar een Centre Court. Meerssen wil hiermee één tenniscomplex realiseren in de hele gemeente. Locatie Bunde zal hiervoor gaan dienen. In het plan is aangegeven dat mogelijk nog een satelliet accommodatie (accommodatie op afstand in Meerssen) wordt gerealiseerd;
- bij een tweetal verenigingen (Bunde en Geulle) wordt een aantal banen gerenoveerd. Bij alle verenigingen wordt er aandacht besteed aan de hekwerken en het intensief reinigen van een aantal banen.

In het plan is kort ingegaan op onderhoud en financiën. In een tabelvorm is inzicht gegeven in de stortingen in de voorzieningen, de overige kosten van klein onderhoud, kosten voor beheer, de kapitaallasten en de boekwaarde van de banen. De cijfers zijn gebaseerd op de jaarrekening 2016. Als gevolg van de voorziene sluiting van een aantal tenniscomplexen vindt er een besparing plaats. Een bedrag van € 54.100 is als structurele besparing genoemd. Deze besparing is onderbouwd in het plan. Er is nog geen inzicht in de toekomstige gemiddelde jaarlijkse onderhoudslasten. Dit inzicht is wel nodig om vast te kunnen stellen of de reserve en de dotaties in de voorziening voldoende zijn om de kapitaalgoederen op de langere termijn in stand te houden. Uit de actualisatie van het onderhoudsplan gebouwen (inclusief tennis) zal blijken of de opgenomen bedragen voor onderhoud voldoende zijn. In het plan fase 1 is aangegeven dat de huidige contracten herzien zullen worden na het uitvoeren van het groot onderhoud. Aangegeven is dat Meerssen naar een volledige privatisering van het tennis streeft. Bij het accommodatiebeleid fase 2 zal dit verder worden uitgewerkt. Aanvullend is toegelicht dat de privatisering van het tennis fasegewijs zal plaatsvinden. Er is nog niet duidelijk wanneer dit zal plaatsvinden.

Gemeenschapshuizen

Voor gemeenschapshuizen heeft Meerssen in het Accommodatiebeleidsplan fase 1 gekozen voor sober en doelmatig onderhoud. Meerssen gebruikt hiervoor de term 'schoon, heel en veilig'. In het Accommodatiebeleid fase 1 zijn verder aandachtspunten opgenomen zoals gebruik door dragende verenigingen, niet bouwen voor leegstand en wet- en regelgeving. De raad heeft bepaald dat in de toekomst de Auw Kerk in Bunde niet meer als gemeenschapshuis wordt gezien. Wat er wel met dit gebouw gaat gebeuren is niet bekend.

Voor de overige gemeenschapshuizen moet nog een standpunt worden ingenomen. Deze besluitvorming vindt plaats in fase 2 van het accommodatiebeleid.

Eveneens is in fase 2 de wet- en regelgeving een belangrijk aandachtspunt. In 2018 wordt gestart met het toetsen van gemeenschapshuizen aan de geldende wet- en regelgeving (drank- en horecawet, wet Markt en Overheid, bestemmingsplan en overheidssteun).

Concept onderhoudsplan gemeentelijke gebouwen 2014-2018

Het laatst door de raad vastgestelde gebouwenbeheerplan dateert van 2008. In dit plan heeft de raad gekozen voor kwaliteitsniveau 3 (redelijke onderhoudstoestand) voor de gemeentelijke gebouwen met uitzondering van de parkeergarage en de openbare bibliotheek. Voor de parkeergarage en de openbare bibliotheek is gekozen voor kwaliteitsniveau 2. Deze normen zijn gebaseerd op NEN 2767.

In 2014 heeft de raad het gebouwenplan 2014-2018 ter kennisname ontvangen. In dit plan is gerekend met kwaliteitsniveau 2 voor alle gebouwen. Ook in de begroting 2018 is met dit niveau rekening gehouden.

Nieuw Onderhoudsplan Gebouwen

In december 2017 heeft het college opdracht gegeven om een nieuw integraal onderhoudsplan gebouwen te laten opstellen. De gemeente is voornemens dit plan in 2018 door de raad te laten vaststellen. De raad moet voor alle gemeentelijke gebouwen het kwaliteitsniveau gaan bepalen zodat de benodigde bedragen voor onderhoud zichtbaar worden. Als hier financiële consequenties uit voortvloeien moeten deze via een begrotingswijziging worden vertaald.

Uitgesteld onderhoud en achterstallig onderhoud gebouwen

In de paragraaf is aangegeven dat bij gebouwen sprake is van uitgesteld onderhoud ter grootte van € 3.184.600. In de begroting 2017 was sprake van achterstallig onderhoud ter grootte van € 1,3 miljoen. In de begroting 2018 wordt alleen nog gesproken over uitgesteld onderhoud.

De gemeente heeft aanvullend toegelicht dat in het kalenderjaar 2017 de begrippen uitgesteld en achterstallig onderhoud nader zijn uitgewerkt. Tijdens de samenstelling van dit rapport heeft Meerssen een actuele berekening toegezonden. Uit deze berekening blijkt dat bij gebouwen zowel sprake is van achterstallig als van uitgesteld onderhoud. In totaliteit bedraagt de omvang € 4.025.000. Van dit bedrag heeft € 2.048.000 betrekking op achterstallig onderhoud. Dit is aanwezig bij de af te stoten gebouwen. Het restant van € 1.977.000 heeft betrekking op uitgesteld onderhoud en is aanwezig bij panden die de gemeente wil behouden. Bij de te behouden panden is geen sprake van achterstallig onderhoud.

Zwembad de Parel

In 2012 heeft de raad aangegeven dat het exploiteren van een zwembad niet tot de gemeentelijke taken behoort. In 2017 heeft een aantal burgers van Meerssen de Vereniging Zwembad Meerssen opgericht. De vereniging wil het zwembad voortzetten. De raad van Meerssen heeft besloten om het zwembad over te dragen aan de Vereniging Zwembad Meerssen. Overdracht zal plaatsvinden via een erfpachtconstructie. De grond blijft in eigendom van de gemeente.

In februari 2018 heeft de raad besloten om een eenmalige bijdrage van € 225.000 in 2018 en € 30.000 in 2019 te verstrekken aan Vereniging Zwembad Meerssen. Dekking van deze bedragen vindt plaats door inzet van de reserve sloopkosten zwembad € 157.546 en de algemene reserve € 97.454.

De gemeente heeft een provinciale subsidie van € 62.500 ontvangen voor het zwembad. Deze subsidie is verrekend met de onttrekking aan de algemene reserve van € 97.454.

Taakstellingen op accommodaties

In het Accommodatiebeleid fase 1 is ingegaan op het verloop van de taakstellingen.

Er is ingegaan op de omvang van de bezuinigingen, wanneer hiertoe besloten is en de realisatie ervan.

In 2012 is besloten tot een kerntakendiscussie van 25% op het oorspronkelijk budget van gemeenschapshuizen en (buiten)sportaccommodaties ter grootte van € 163.750.

In 2015 is besloten om de taakstelling te verhogen met jaarlijks € 100.000 in de jaren 2016, 2017 en 2018, waardoor uiteindelijk de taakstelling voor 2018 € 463.750 bedraagt. In de begroting 2018 dient van het bedrag van € 463.750 nog € 217.383 gerealiseerd te worden.

In de brieven over de toezichtvorm 2016, 2017 en 2018 is aandacht gevraagd voor de invulling van de taakstellingen op accommodaties. Indien deze niet gerealiseerd kunnen worden, zullen alternatieven aangewezen moeten worden. Verzocht is om spoedige besluitvorming van het accommodatieplan.

In het Accommodatiebeleid fase 1 is besloten om:

- een aantal panden af te stoten;
- te bezuinigen op het gemeentelijk accommodatiebeleid.

Na vaststelling van dit plan bedraagt de nog te resteren taakstelling op accommodaties afgerond € 181.000. Aangegeven is dat de nog te realiseren taakstelling in mindering is gebracht op de dotatie aan de reserves c.q. voorzieningen. Dit betekent dat de resterende taakstelling financieel volledig is verwerkt. Beleidsmatig moet de taakstelling ter grootte van dit bedrag nog ingevuld worden.

De taakstelling op accommodaties is voor een deel beleidsmatig ingevuld doordat besloten is om een drietal panden af te stoten. Sloop van deze panden heeft nog niet plaatsgevonden. Hierbij is uitgegaan van in totaal € 244.000 aan sloopkosten. Indien sprake is van verkoop valt het bedrag van de sloopkosten vrij. Tot op het moment van verkoop blijven de exploitatielasten voor rekening van de gemeente komen. In het plan is aangegeven dat in de begroting 2018 geen rekening is gehouden met deze exploitatielasten, maar dat deze in de 1^e bestuursrapportage 2018 worden bijgeraamd. Rekening is gehouden met overdracht in 2019.

Samenvattend oordeel accommodaties

Wij concluderen samenvattend dat:

- zoals voorgenomen vaststelling van het onderhoudsplan door de raad uiterlijk in 2018 zal plaatsvinden. Van belang is om dit onderhoudsplan zo snel als mogelijk vast te stellen;
- er prioriteit moet worden gegeven aan de vaststelling van fase 2 van het plan. In deze fase zal naast de onderdelen hockey en voetbal, ook inzicht moeten worden geboden in de beleidskeuzes voor gemeenschapshuizen en de overige gemeentelijke gebouwen.
Dit plan kan leiden tot aanvullende andere exploitatielasten zoals sloopkosten, 'bruidsschat' bij particuliere overdracht/overdacht naar een vereniging, kapitaallasten van nieuwe investeringen.
Na de door de raad gekozen kwaliteitsniveaus en beleidskeuzes wordt de financiële impact duidelijk. Deze moeten zo snel mogelijk vertaald worden in de begroting.

Civieltechnische kunstwerken

De raad heeft in 2016 het beleidsplan civieltechnische kunstwerken vastgesteld. Het plan is vastgesteld voor de periode 2014-2025.

De raad heeft gekozen voor kwaliteitsniveau basis (sober en doelmatig onderhoud).

Voor het onderhoud is een voorziening beschikbaar. Deze heeft volgens het plan een omvang van € 88.796 per 1 januari 2018. In werkelijkheid bedraagt de omvang van de voorziening in de begroting 2018 € 115.000. Het verschil is veroorzaakt door minder onderhoudswerkzaamheden uit te voeren. Volgens het plan wordt jaarlijks een bedrag van € 24.000 onttrokken aan de voorziening ten behoeve van de uitvoering van lasten van het plan civieltechnische kunstwerken. De jaarlijkse storting volgens het plan bedraagt € 19.862. Volgens de begroting 2018 wordt er iets meer aan de voorziening toegevoegd dan volgens het plan. De onttrekking aan de voorziening verloopt volgens het plan.

De bedragen die via de voorziening lopen zijn de structurele vaste onderhoudslasten, de variabele onderhoudslasten van inhuur expertise en toezicht en het onderhoud aan de overige civieltechnische objecten. De incidentele lasten voor de afzonderlijke jaren 2016 tot en met 2018 zijn ten laste van de algemene reserve gebracht (€ 6.250 in 2016, € 35.750 in 2017 en € 20.000 in 2018).

Naast de voorziening onderhoud civieltechnische kunstwerken is er ook een reserve vervanging civieltechnische kunstwerken beschikbaar. Vanaf het begrotingsjaar 2015 is jaarlijks € 150.000 vanuit de exploitatie in de reserve vervanging van civieltechnische kunstwerken gestort. Volgens de staat van reserves en voorzieningen bij de begroting 2018 is de stand € 254.000.

In 2012 is € 1.000.000 aan de algemene reserve onttrokken om extra werkzaamheden te verrichten.

In de paragraaf is aangegeven dat geen sprake is van achterstallig onderhoud.

Voor het in stand houden van het niveau wordt 'toestandsafhankelijk onderhoud' verricht.

De raad heeft besloten om te onderzoeken of overgestapt wordt naar een risicogerichte onderhoudsstrategie, hetgeen betekent dat gestreefd wordt naar een optimale balans tussen het nemen van risico's en de hoogte van de investeringen. Meerssen heeft toegelicht dat op basis van inspecties wordt besloten om daadwerkelijk te starten met het uitvoeren van onderhoud. Het plan wordt dan niet in alle gevallen gevolgd.

GRP

De raad van Meerssen heeft in december 2017 het GRP vastgesteld voor de periode 2018-2022. Gelijktijdig met de vaststelling van het GRP is het waterplan Maas en Mergelland 2018-2022 vastgesteld. Dit waterplan geldt voor de gemeente Eijsden-Margraten, Gulpen-Wittem, Maastricht, Vaals en Valkenburg aan de Geul. Het waterplan omvat het geheel van voorzieningen voor inzameling, transport en zuivering van afvalwater, drinkwater en oppervlaktewater.

Voor het eerst is er een gezamenlijk actieplan voor Maastricht en het Heuvelland waarin gemeenten, het Waterschap en WML samenwerken. In het plan is rekening gehouden met de voorspelde klimaatsveranderingen. De verwachting is dat door de opwarming van de aarde het vaker en harder gaat regenen, hetgeen betekent dat er in het Heuvelland en het Maasdal meer buffers moeten komen om overtollig hemelwater op te vangen. Meerssen is laag gelegen. Alle water uit het Heuvelland komt uiteindelijk in Meerssen en Eijsden terecht. Als gevolg van de Omgevingswet die in 2021 in werking treedt, wordt het verplichte GRP vervangen door een facultatief Gemeentelijk Rioleringsprogramma.

Elke gemeente stelt een separaat rioleringsplan samen waarin concrete maatregelen worden opgenomen.

In het GRP heeft Meerssen met twee scenario's gerekend. De raad heeft gekozen voor scenario 2. In dit scenario is ingespeeld op demografische ontwikkelingen. Dit is de duurste variant. Volgens het plan zijn de tarieven voor 2018:

- eigenaren vastrecht € 134,02;
- gebruikers vastrecht € 73,86;
- gebruikers variabel deel per m³ waterverbruik € 0,96.

Deze tarieven zijn overeenkomstig in december 2017 door de raad vastgesteld.

In de planperiode wordt € 15 miljoen geïnvesteerd. In het GRP 2018-2022 is aangegeven dat de jaarlijkse uitgaven voor exploitatie en onderzoeken € 1.100.000 bedragen. Vermeld is dat deze lasten geen consequenties hebben voor de begroting 2018 en meerjarenraming.

Er is een voorziening beschikbaar om het rioolrecht te egaliseren. Deze bedraagt € 3,5 miljoen per 1 januari 2018. De stand van de voorziening in de begroting komt overeen met de stand die opgenomen is in het plan.

4.4. Financiering

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

Conclusie

De raad van Meerssen heeft in juni 2010 het treasurystatuut vastgesteld. Met dit statuut zijn de kaders gesteld voor de financiering. Tevens wordt hiermee uitvoering gegeven aan de bepalingen die zijn gesteld in de verordening 212 over financiering. Uit de paragraaf bij de begroting is vermeld dat in 2018 actualisering van het treasurystatuut gaat plaatsvinden. Uit aanvullende informatie blijkt dat dit in mei/juni aan de raad wordt aangeboden.

Volgens het BBV moet de paragraaf in ieder geval de beleidsvoornemens ten aanzien van het risicobeheer van de financieringsportefeuille bevatten. Ook moet inzicht zijn gegeven in de rentelasten, het renteresultaat, de wijze waarop rente aan investeringen, grondexploitaties en taakvelden wordt toegerekend en in de financieringsbehoefte. Dit laatste is onderdeel van de geprognosticeerde balans die deel uitmaakt van de bijlagen. Zoals de commissie BBV heeft geadviseerd, is het renteschema opgenomen. Wij vragen aandacht voor een inhoudelijke toelichting hierbij. In de paragraaf is informatie opgenomen over onder andere het verloop van de leningenportefeuille voor 2018, de verstrekte leningen, de belegging van de Essent-opbrengst en de leningen aan twee medeoverheden voor het beperken van rentederving door het verplicht schatkistbankieren.

De berekeningen van de renterisiconorm en de kasgeldlimiet zijn toegelicht en inzichtelijk gemaakt. De berekende EMU-saldi zijn als bijlage bij de begroting opgenomen maar niet toegelicht. Wij vragen wederom aandacht voor het opstellen van een meerjarige liquiditeitenplanning.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- pas het treasurystatuut en de verordening 212 aan gelet op de gewijzigde wetgeving;
- neem ook in de begroting informatie op over het treasurystatuut;
- geeft inzicht in de leningenportefeuille;
- leg in de paragraaf een relatie met het EMU saldo en neem ook het saldo op van het vorig begrotingsjaar;
- besteed aandacht aan een (meerjarige) liquiditeitenplanning.

Waarom onderzoek naar financiering?

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

In het treasurystatuut uit 2010 heeft Meerssen de kaders gesteld voor de financiering. Het treasurystatuut wordt geactualiseerd en volgens planning in mei/juni 2018 aan de raad voorgelegd ter vaststelling. Dit geldt ook voor de verordening 212. In de verordening 212 die nu nog van toepassing is, staat vermeld dat in het statuut de regels moeten zijn opgenomen die gehanteerd worden voor het dagelijks beheer van koersrisico en valutarisico, kredietrisico en relatiebeheer, intern liquiditeitsrisico en geldstromenbeheer en administratieve organisatie en interne controle van de financieringsfunctie. Naast de doelstellingen van de treasuryfunctie en uitzettingen en garanties is ook ingegaan op financiering, kasbeheer, administratieve organisatie/interne controle en informatievoorziening.

Elke vier jaar wordt het treasurystatuut geactualiseerd zo is in het statuut opgenomen. Indien er aanleiding toe is zal actualisering eerder plaatsvinden. De praktijk is echter anders omdat nu pas na 8 jaar actualisatie volgt. De wetswijzingen van 2013 waarin het schatkistbankieren is opgenomen, heeft Meerssen nog niet vertaald naar het treasurystatuut.

In de paragraaf bij de begroting ontbreekt een verwijzing naar het treasurystatuut uit 2010. Ook zijn de belangrijkste punten uit het statuut niet opgenomen. Volgens het BBV moet uit de paragraaf blijken dat de financieringsfunctie uitsluitend de publieke taak dient en dat het beheer prudent is. Hiervoor vragen wij wederom aandacht. In de paragraaf is conform het treasurystatuut en het BBV ingegaan op de beleidsvoornemens voor het risicobeheer van de financieringsportefeuille en is inhoudelijk ingegaan op de kasgeldlimiet en de renterisiconorm. Ook is ingegaan op de rentevisie en het rentebeleid. Meerssen blikt terug en kijkt (beperkt) vooruit. Schatkistbankieren is in de begroting 2018 in tegenstelling tot de begroting 2017 en de jaarrekening 2016 beperkt toegelicht onder het kopje uitzettingen beleggingen en overig liquiditeitenbeheer. Vermeld is dat het verstrekken van leningen op prudente wijze dient te gebeuren. Om rentederving door het verplicht schatkistbankieren te beperken, heeft Meerssen in januari 2014 een gedeelte van de overliquiditeit ad € 7,5 miljoen uitgezet bij 2 medeoverheden. In de begroting is ook ingegaan op de uitzettingen van gelden en specifiek op een deel van de opbrengst van de verkoop van Essentaandelen. Van deze opbrengst is een deel in 2009 belegd. Hiervan is eind 2016 € 4,1 miljoen vrijgevallen. Eind 2019 en eind 2024 zullen respectievelijk € 8,1 en € 4,1 vrijvallen.

Er is geen inzicht gegeven in de opbouw van de leningenportefeuille. De ontwikkeling voor 2018 is wel gepresenteerd. Vermeld is dat in 2007 voor de laatste maal een geldlening via de kapitaalmarkt is aangetrokken voor eigen financiering. Bij de geprognosticeerde balans voor 2018 en de jaren 2019 tot en met 2021 zijn steeds financieringstekorten berekend. Vermeld is dat de ervaring leert dat de daadwerkelijke financieringsbehoefte en de noodzaak voor het aantrekken van langlopende financiering in de loop van het jaar op basis van de realisatie bepaald wordt. Het tempo van de uitvoering van investeringen is hiervoor grotendeels bepalend.

Volgens het in 2016 gewijzigde BBV moet de paragraaf de beleidsvoornemens ten aanzien van het risicobeheer van de financieringsportefeuille bevatten. Deze informatie is opgenomen. Het renteschema treasury maakt deel uit van de paragraaf Financiering. Meerssen volgt hiermee het advies van de commissie BBV. Met dit schema wordt inzicht gegeven in de rentelasten, het renteresultaat en de wijze waarop rente aan investeringen, grondexploitaties en taakvelden wordt toegerekend.

De berekeningen van de renterisiconorm en de kwartaalcijfers van de gemiddelde netto vlottende schuld afgezet tegen de kasgeldlimiet, maken ook deel uit van de paragraaf.

De financieringsbehoefte blijkt uit de geprognosticeerde balans. Hierbij merken wij op dat naast het presenteren van de cijfers ook een toelichting meer dan gewenst is.

In het treasurystatuut is aangegeven dat uitzettingen worden afgestemd op de bestaande financiële positie en verwachte inkomsten en uitgaven. Uit aanvullend ontvangen informatie is gebleken dat Meerssen niet beschikt over een (meerjarige) liquiditeitenplanning. Wij wijzen wederom op het belang van het beschikken over een liquiditeitenplanning aangezien deze naast het beperken van risico's ook als basis dient voor (het verstrekken van) nieuwe leningen. Ook bij ons vorige onderzoek in 2013 is hier aandacht voor gevraagd.

Op strategisch en tactisch niveau is de informatie gemiddeld goed. We houden hierbij rekening met de geplande actualisering van het treasurystatuut en de informatie in de paragraaf. Verdere verbeteringen zijn mogelijk door weer expliciet in te gaan op interne en externe ontwikkelingen die van invloed zijn op de financieringsfunctie. Zoals ook gedaan in de begroting 2017 en in de jaarrekening 2016. Op operationeel niveau scoort Meerssen voldoende. Het inzicht kan worden vergroot door (meerjarige) informatie met toelichting op te nemen over bespaarde rente, rentelasten en rentebaten. Dit geldt ook voor inzicht in garanties.

Wet Hof

In de Wet houdbare overheidsfinanciën (Wet Hof) zijn de normen verankerd voor de hoogte van de overheidsschuld en de jaarlijkse groei van de overheidsschuld. Elk jaar opnieuw wordt de EMU-tekortnorm van de decentrale overheden vastgesteld.

De staatssecretaris van Financiën heeft aangegeven om voor gemeenten, provincies en waterschappen in 2018 een gezamenlijk EMU-tekort van 0,3% van het BBP toe te staan. Dit is een voortzetting van de EMU-norm uit 2017 van het vorige kabinet die in 2018 beleidsneutraal wordt doorgetrokken. In het kader van de programmatische afspraken tussen het Rijk en gemeenten, provincies en waterschappen wil het kabinet voortbordurend op het regeerakkoord ook afspraken gaan maken voor het toegestane EMU-tekort decentrale overheden voor de periode 2019-2022. Beleidsneutraal doortrekken betekent dat er geen onderverdeling naar bestuurslaag is gemaakt en er geen sancties van toepassing zijn.

Het collectieve aandeel van de decentrale overheden voor het EMU-saldo is namelijk niet verder uitgesplitst naar gemeenten, provincies en waterschappen. Dit heeft tot gevolg dat ook voor 2018 geen referentiewaarden per individuele decentrale overheid en dus per gemeente bekend zijn gemaakt. Meerssen heeft het EMU-saldo voor 2018, 2019, 2020 en 2021 als bijlage opgenomen bij de begroting. Het BBV geeft aan dat de tabel voor de berekening van het EMU-saldo deel dient uit te maken van de uiteenzetting financiële positie. Voor 2018 verwacht Meerssen een tekort van € 11.512.000 en voor 2019 tot en met 2021 zijn tekorten berekend van € 8.399.000, € 4.172.000 en € 614.000. We merken op dat het EMU-saldo van het vorig begrotingsjaar (2017) ontbreekt. In de paragraaf Financiering is niet ingegaan op het EMU-saldo noch op de Wet Hof.

4.5. Bedrijfsvoering

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

Conclusie

In diverse documenten zijn kaders gesteld voor de bedrijfsvoering. In de paragraaf is uitvoerige informatie opgenomen. Samenwerking wordt in het Bestuursakkoord van juni 2015 gezien als onontbeerlijk voor het voortbestaan als zelfstandige gemeente maar ook om de komende jaren financieel gezond te worden en te blijven. Een strategisch personeelsplan voert Meerssen gefaseerd in. Dit moet de gemeentelijke organisatie kwantitatief en kwalitatief op het noodzakelijk niveau brengen en houden naar aanleiding van eerder gesignaleerde knelpunten. In 2017 zijn verdere stappen in de doorontwikkeling gezet. Ook in 2018 wil Meerssen die ontwikkeling verder uitwerken en uitvoeren. De kern daarvan is verdere digitalisering, uitbreiding van expertise en training van competenties. In de begroting is opgemerkt dat, gelet op de vele uitdagingen, een heroriëntatie op de positie van Meerssen in het bestuurlijk landschap van Zuid-Limburg aan de orde is.

Medio januari 2018 zijn de resultaten bekend gemaakt van het onderzoek naar de toekomstbestendigheid van een zelfstandige gemeente Meerssen. Deze resultaten zullen volgens de gemeente belangrijke richtinggevende input vormen voor een nieuw Bestuursakkoord voor de periode 2018-2022. De koersbepaling vindt plaats in de nieuwe bestuursperiode. Aangegeven is dat Meerssen een gemeente wil zijn met voldoende bestuurskracht.

Er zijn en worden incidentele middelen ingezet en maatregelen getroffen om achterstanden weg te werken c.q. op een bepaald niveau te komen. Van belang is dat structureel voldoende capaciteit en middelen beschikbaar zijn om aan de wensen van het bestuur te kunnen voldoen en een duurzame P&C cyclus te kunnen waarborgen. In februari 2018 heeft de raad ingestemd met het verbeterplan toekomstbestendige P&C-cyclus Meerssen. Hiermee wordt invulling gegeven aan adviezen van de accountant en de rekenkamercommissie voor verbetering van het financieel beheer en de control binnen de gemeente. Bij de benodigde incidentele financiële middelen is aangegeven dat dekking uit de algemene reserve kan plaatsvinden. Dit zal in de 1^e bestuursrapportage 2018 en de kaderbrief 2019-2022 worden verwerkt. Voor de structurele lasten ten behoeve van de formatie controller is nog geen dekking gegeven. Ook deze lasten worden in de komende rapportage en de kaderbrief bijgeraamd. Tevens heeft de raad besloten tegenover de structurele extra lasten vanaf 2020 een efficiëntie-taakstelling voor de organisatie op te nemen.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- ga expliciet in op ontwikkelingen en geef daarbij aan wat de consequenties zijn voor het eigen beleid;
- realiseer het Verbeterplan toekomstbestendige P&C-cyclus Meerssen;
- geef invulling aan het vervolg op de personeelsschouw 2017 om de kwaliteiten op het gewenste niveau te krijgen en te houden;

- pas de geactualiseerde verordeningen 212 en 213a toe;
- neem in de paragraaf meer cijfermatige informatie op, ook voor de meerjarenraming.

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 BBV ten minste de stand van zaken en de beleidsvoornemens rondom de bedrijfsvoering aangeven.

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

Onderzoek en bevindingen

In het Bestuursakkoord is aangegeven dat Meerssen proactief en resultaatgericht deelneemt aan de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Samenwerking wordt gezien als onontbeerlijk voor het voortbestaan als zelfstandige gemeente, maar ook om de komende jaren financieel gezond te worden en te blijven. In principe is de gemeente bereid om op elk beleidsterrein inhoudelijk samen te werken met andere gemeenten. Hierbij wordt afhankelijk van de inhoud van het beleidsonderwerp de meest passende bestuurlijke samenwerkingsvorm gekozen, waarbij voldoende ruimte moet zijn voor lokaal maatwerk. Hierbij is ook uitbesteding genoemd. In het Bestuursakkoord is aangegeven dat er een organisatorische disbalans is gesignaleerd. Uit een in 2015 gepubliceerd rapport van een extern bureau bleken kwantitatieve en kwalitatieve knelpunten bij het ambtelijk apparaat. Een strategisch personeelsplan dat gefaseerd zal worden ingevoerd moet hier antwoord op geven.

In de paragraaf Bedrijfsvoering bij de begroting is aangegeven dat het succesvol uitvoeren van het programmaplan in belangrijke mate afhankelijk is van de kwaliteit van uitvoering. Hierbij is gewezen op een directe relatie tussen programma-ambities en daarvoor in te zetten middelen waaronder personeel, instrumenten en hulpmiddelen. In het programma Bestuur en ondersteuning is als belangrijk uitgangspunt bij de invulling van de gemeentelijke rollen gewezen op het door het bestuur vooraf vaststellen van de (financiële) kaders waarbinnen besluiten kunnen worden genomen. Een ondernemende houding van de gemeente is als belangrijk richtinggevend uitgangspunt genoemd voor de uitvoering van gemeentelijk beleid en het inzetten van gemeentelijke middelen. Kerndoelstelling hierbij is het intensiveren van maatschappelijke participatie van burgers. Maar ook participatie door krachtige burgers die zich betrokken voelen tot elkaar en die inbreng hebben in het beleidsproces. Hierbij zijn genoemd beleidsontwikkeling, beleidsuitvoering en beleidsevaluatie. Voor de gemeentelijke organisatie betekent dit een verandering van zelf uitvoeren naar meer samen doen en regie voeren. Communicatie en verbinding leggen met burgers en partners stelt andere eisen aan de competenties van medewerkers. Met het Klant Contact Center dat in 2014 van start is gegaan is een hele ontwikkeling op gang gekomen.

Inmiddels is ook het BBV op verschillende onderdelen gewijzigd. Mede naar aanleiding van wijzigingen van het BBV heeft de raad in maart 2017 een motie aangenomen om een aantal zaken binnen de P&C cyclus en met name de begroting 2018 aan te passen. Voor de ondersteuning van het verbeterproces heeft externe inhuur plaatsgevonden. In 2017 zijn verdere stappen in de doorontwikkeling gezet. Ook in 2018 wil Meerssen die ontwikkeling verder uitwerken en uitvoeren. De kern daarvan is verdere digitalisering, uitbreiding van expertise en training van competenties.

In de begroting 2018 is vooruitlopend op verdere besluitvorming einde 2017/begin 2018 een incidenteel budget van € 25.000 opgenomen voor continuering van de externe ondersteuning in het 1^e kwartaal 2018. Belangrijk is dat structureel voldoende capaciteit beschikbaar is om aan de wensen van het bestuur te kunnen voldoen en een duurzame P&C cyclus te kunnen waarborgen.

In het programma Bestuur en ondersteuning staat ook lokale en regionale samenwerking centraal. Hierbij heeft Meerssen opgemerkt dat, gelet op de vele uitdagingen, een heroriëntatie op de positie van Meerssen in het bestuurlijk landschap van Zuid-Limburg aan de orde is.

In mei 2016 hebben de colleges van Burgemeester en Wethouders van de gemeenten Meerssen en Valkenburg aan de Geul besloten gezamenlijk een verkenning uit te voeren naar hoe het bestuurlijk landschap in de toekomst het beste kan worden ingevuld. Ook omliggende gemeenten zijn destijds uitgenodigd deel te nemen. In september 2016 is een raadsbijeenkomst georganiseerd over het thema "Samenwerking met andere gemeenten". Voor de ontwikkelingen bestuurlijke organisatie hebben de gemeenten Meerssen, Valkenburg en Maastricht de provincie verzocht om regie en ondersteuning te bieden. Gedeputeerde Staten hebben in oktober 2016 het initiatief genomen samen met de drie gemeenten een pre-informatiefase te starten. Medio januari 2017 heeft de raad van Meerssen unaniem een motie "Onderzoek verdergaande gemeentelijke samenwerking" aangenomen. Besloten is een begeleidingsgroep "Onderzoek gemeentelijke samenwerking" in te stellen. Bekeken moet worden of Meerssen als zelfstandige gemeente binnen een periode van 10-15 jaar, in staat zal zijn al haar taken tegen redelijke kosten en op aanvaardbaar kwaliteitsniveau kan blijven verrichten. Is Meerssen financieel en organisatorisch gezond genoeg om (nieuwe) maatschappelijke opgaven zelfstandig aan te kunnen? Kan Meerssen haar ambities realiseren?

Het onderzoek moet zich richten op bestuurskracht, organisatiekracht en de interactie tussen beide. Het rapport moet informatie gaan geven die nodig is om te bepalen waar de inwoners van Meerssen in de toekomst het meest bij gebaat zijn. Sterke en zwakke punten alsmede kansen en bedreigingen van de bestuurskracht en van de gemeentelijke organisatie.

In juni 2017 heeft de raad een onderzoeksbureau gevraagd een onderzoek uit te voeren naar de toekomstbestendigheid van een zelfstandige gemeente Meerssen.

De resultaten die medio januari 2018 bekend zijn gemaakt zullen belangrijke richtinggevende input vormen voor een nieuw Bestuursakkoord voor de periode 2018-2022. De koersbepaling vindt plaats in de nieuwe bestuursperiode. De onderzoeksresultaten hebben aangegeven dat de bestuurskracht kwetsbaar is. Tegelijkertijd is sprake van een sterke gemeenschap. De kracht van de gemeenschap kan beter benut worden. De Bestuurskracht moet versterkt worden om ambities te kunnen realiseren en de opgaven en uitdagingen het hoofd te kunnen (blijven) bieden. In het onderzoeksrapport is aangegeven dat de gemeente de komende jaren bestuurlijk zelfstandig kan blijven. Hiervoor is het noodzakelijk dat op de volgende drie niveaus wordt geïnvesteerd:

- een actieprogramma verbetering politiek-bestuurlijk klimaat;
- vorming van een regio-agenda;
- migreren van de ambtelijke organisatie naar een regie-organisatie.

Voor de langere termijn (meer dan acht jaar) acht het onderzoeksbureau het waardevol om meer fundamenteel te gaan samenwerken met gemeenten in de regio.

Meerssen geeft in de begroting aan dat ze een gemeente wil zijn met voldoende bestuurskracht. Een ondernemende houding van de gemeente wordt gezien als een belangrijk richtinggevend uitgangspunt voor het te voeren beleid en het inzetten van gemeentelijke middelen. Het intensiveren van de

maatschappelijke participatie van burgers, ook bij het beleidsproces is een kerndoelstelling. Dit vraagt wel een andere houding van de gemeente en een andere manier van werken van de gemeentelijk organisatie. In plaats van activiteiten zelf uitvoeren wordt dit steeds meer samendoen en regievoeren.

Strategische personeelsplanning

De raad heeft in oktober 2015 de nota strategische personeelsplanning (SPP) vastgesteld. Als doel van SPP is aangegeven dat toekomst gericht de gewenste capaciteit wordt vastgesteld via een stappenplan. Hierbij worden de benodigde acties uitgewerkt en in gang gezet. Tegelijk met de vaststelling van de nota is voor 2016 en 2017 een totaal budget beschikbaar gesteld van € 1.102.500 voor uitbreiding van de formatie. De uitbreiding wordt nodig geacht voor de noodzakelijke dienstverlening op basis van regulier werk, het door de raad vastgestelde beleid en de verplichte wettelijke uitvoeringstaken. Het bedrag dat nodig is voor formatie-uitbreiding voor het sociaal team ad € 608.600 maakt deel uit van de € 1.102.500 en is volledig afgedekt uit de decentralisatiegelden. Van het restantbedrag van € 493.900 is € 244.100 in de begroting 2016 opgenomen en € 249.800 structureel vanaf het jaar 2017. In 2016 is ingezet op de zogenaamde eerste tranche SPP. De tweede tranche SPP heeft betrekking op de noodzakelijke formatie-uitbreiding in 2017 bij de taakvelden Economie, Dienstverlening (KCC) en Bedrijfsvoering (P&O). Mogelijk kan met minder budget worden volstaan voor formatie-uitbreiding indien Buitengewoon Opsporingsambtenaren overgaan naar de gemeente Maastricht. Naar aanleiding van de invoering van de Omgevingswet moet opnieuw bezien worden of er structurele maatregelen nodig zijn door de wijziging in taken en processen. Bij de begroting 2017 is aangegeven dat onverkort wordt vastgehouden aan de uitvoering van het SPP.

In 2017 is ook achterstand weggewerkt bij Grondzaken. Dit heeft betrekking op pachten, huren, aan- en verkoop van percelen, waar met behulp van tijdelijke uitbreiding van capaciteit achterstand in werkvoorraad moet worden ingelopen. Of de bestaande capaciteit nu voldoende is, is een vraag die de gemeente zichzelf moet stellen en moet beantwoorden. We merken op dat, indien nodig, de capaciteit moet worden uitgebreid, zodat nieuwe achterstand kan worden voorkomen.

In 2017 heeft een kwaliteitsmeting plaatsgevonden, een zogenaamde personeelsschouw. Hierbij is het management team (MT) ondersteund door een externe deskundige. Aanvullend is medegedeeld dat de rapportage door het MT en de externe deskundige in maart 2018 is afgerond en gereed is. Deze is besproken in het MT en met de portefeuillehouder. Na de verkiezingen zal besluitvorming plaatsvinden door het college en de raad.

Na fase 1 volgt fase 2 waarbij trajecten volgen om de kwaliteit van de organisatie op het gewenste niveau te brengen en te houden. Hiervoor is een opleidingsbudget beschikbaar van € 145.000 voor 2018. In de begroting is structureel € 90.000 beschikbaar in 2018 aangevuld met incidenteel € 55.000.

Voor de uitvoering van fase 2, namelijk de opvolging van de personeelsschouw die in 2017 heeft plaatsgevonden, zijn nu geen aanvullende middelen opgenomen. Aanvullend is ons medegedeeld dat in het voorstel bij de rapportage personeelsschouw dat wordt voorgelegd aan college en raad is opgenomen het opleidingsbudget structureel te laten stijgen tot 2% van de loonsom tot een bedrag van € 150.000. Dit komt neer op een structurele verhoging met € 60.000.

Verbeterplan Toekomstbestendige P&C-cyclus

In februari 2018 heeft de raad ingestemd met het verbeterplan toekomstbestendige P&C-cyclus Meerssen. Dit plan vooral gericht op de organisatie is opgesteld door een extern adviesbureau. De gemeente geeft aan dat met dit plan invulling wordt gegeven aan adviezen van de accountant en de rekenkamercommissie voor verbetering van het financieel beheer en de control. Het college heeft een belangrijke rol bij het formuleren van de doelen(boom) en de indicatoren. De rol van de raad heeft betrekking op kaderstelling via kadernota en begroting en controle via rapportages en de jaarrekening. Ook is aangegeven dat het slagen van het plan sterk afhankelijk is van het commitment van het nieuwe gemeentebestuur na de verkiezingen in 2018.

De benodigde incidentele en de structurele financiële middelen zijn nog niet beschikbaar. De incidentele lasten zijn geraamd op € 150.000 voor 2018 en € 50.000 in 2019. Als dekking van deze lasten is de algemene reserve vermeld. De financiële verwerking hiervan gaat plaatsvinden bij de 1^e bestuursrapportage 2018 en de kaderbrief 2019-2022. De structurele lasten ten behoeve van de formatie controller zijn voor 2018 geraamd op € 50.000 en vanaf 2019 op € 100.000. Ook voor deze lasten wordt via de 1^e bestuursrapportage 2018 en de kaderbrief 2019-2022 in de dekking voorzien. De raad heeft vanaf 2020 een efficiëncy-taakstelling van € 100.000 opgelegd aan de organisatie. Deze structurele taakstelling zal in de genoemde kaderbrief worden verwerkt.

ICT

In de ICT nota 2016-2020 is een visie neergelegd voor de ontwikkeling van de informatievoorziening en bedrijfsvoering voor de komende jaren gebaseerd op door de organisatie gestelde doelen. Het is voortzetting van de vastgestelde ICT nota's uit 2017 en 2012. Uitgangspunt bij de nota is een minimaal scenario om te kunnen blijven voldoen aan technische, wettelijke en bestuurlijke vereisten. In de nota zijn de investeringen en uitgaven opgenomen die noodzakelijk zijn voor de realisatie van de ontwikkelingen, de vastgelegde bedrijfsdoelstellingen en gekozen beleidsrichtingen. Op het gebied van ICT wordt met de gemeente Maastricht samengewerkt.

In de tweede helft van 2016 is op basis van het in de nota opgestelde projectplan gestart met de invoering van een aantal projecten ten behoeve van de verbetering van bedrijfsvoering en dienstverlening.

Volledige uitvoering van de nota betekent een verhoging van de exploitatielasten vanaf 2016 met € 105.000. Om financiële redenen is voor een ingroei van het budget gekozen door in 2016 met € 65.000 te verhogen en in 2017 met € 70.000. Vanaf 2018 wordt het budget verhoogd met € 105.000.

De gemeente heeft aangegeven dat met de verhoging van € 105.000 het exploitatiebudget vanaf 2018 op het noodzakelijke niveau is. Hiermee kunnen alle in de ICT-nota geplande zaken uitgevoerd worden.

Dit betekent wel dat in 2016 en 2017 alleen middelen beschikbaar zijn geweest voor de wettelijke en organisatorisch noodzakelijke projecten. Verdere ontwikkelingen van dienstverlening zijn de afgelopen twee jaar getemporeerd en kunnen vanaf dit jaar weer worden opgepakt.

Voor het uitvoeren van investeringen is een jaarlijkse storting in de reserve ICT nodig van € 250.665. De storting is gehandhaafd op het niveau van 2016 i.c. € 178.127. Meerssen heeft aangegeven dat de extra storting in de reserve ICT niet nodig is. Opgemerkt is dat uit de hoogte en de ontwikkeling van de reserve ICT (reserve vervanging automatisering) blijkt dat op deze reserve kan worden ingeteerd. In de paragraaf is hier geen informatie over opgenomen.

De paragraaf is uitgebreid van opzet. Deze geeft inzicht in ontwikkelingen ten aanzien van planning en control, interne controle, personeel & organisatie waaronder de cao gemeenten, financiële

consequenties, ontwikkelingen in personeel met het aantal formatieplaatsen, leeftijdsopbouw, ziekte - en nulverzuim en de SPP. Ook is uitvoerig ingegaan op informatie & automatisering en communicatie. Tevens merken we op dat ook in de bestuursrapportages gerapporteerd wordt over de ontwikkelingen binnen de bedrijfsvoering.

Op basis van de verordening 212 moet het college zorgen voor jaarlijkse interne toetsing van een aantal bedrijfsonderdelen op juistheid, volledigheid en tijdigheid van de bestuurlijke informatievoorziening en de rechtmatigheid van beheershandelingen. Ieder bedrijfsonderdeel moet regelmatig aan een dergelijke toets worden onderworpen en indien nodig gevolgd door een verbeterplan. In dit plan moet het college maatregelen treffen voor het herstel van tekortkomingen. Wij constateren dat de begroting geen informatie geeft over dergelijke onderzoeken. Aanvullend heeft Meerssen aangegeven dat er periodiek onderzoeken plaatsvinden. Over het dienstjaar 2016 heeft dit plaatsgevonden over de decentralisatie van de Wmo en Jeugd en is op basis daarvan een intern verbeterplan opgesteld. Ook is opgemerkt dat de rekenkamer dit rapport in 2017 heeft gebruikt om verbeteringen op te schrijven. In 2017 heeft een onderzoek plaatsgevonden door de externe archiefinspecteur. Naar aanleiding hiervan is een verbeterplan archieven opgesteld dat op 16 januari 2018 door het college is vastgesteld. Het onderzoek en het verbeterplan zijn in het kader van horizontaal toegezonden aan de Provincie gestuurd. Ook is de gemeenteraad met een raadsinformatiebrief geïnformeerd over de realisatie van de beleidsdoelen 2017, nieuwe ontwikkelingen en beleidsdoelen 2018.

In februari 2018 is het verbeterplan toekomstbestendige P&C-cyclus vastgesteld naar aanleiding van adviezen uit het accountantsonderzoek. Ook in de nieuwe 212 verordening zullen dergelijke onderzoeken worden opgenomen.

We constateren dat de cijfermatig gepresenteerde informatie beperkt is en dat in de paragraaf niet is ingegaan op overhead. Bij het programma Bestuur en ondersteuning zijn de verplichte indicatoren opgenomen. Hieruit blijkt dat de kosten van externe inhuur 1,84% bedragen van de totale loonsom en kosten inhuur externen. Overhead bedraagt 12,63% van de totale lasten.

Cijfermatige informatie van overhead maakt deel uit van Algemene dekkingsmiddelen, overhead, vennootschapsbelasting en onvoorzien. Hier zijn voor de overhead de lasten, de baten en het saldo gepresenteerd met de stortingen en onttrekkingen. Dit is weergegeven voor 2017 na wijziging en voor 2018 tot en met 2021. Voor 2018 zijn de lasten en baten gespecificeerd, waarbij een toelichting ontbreekt.

In paragraaf 3.4 Analyse Wet- en regelgeving is uitvoerig ingegaan op de verordening 213a en de manier waarop Meerssen deze verordening toepast. Op deze plek volstaan wij met het herhalen van onze opmerking, dat wij adviseren hier bij de geactualiseerde verordening 213a rekening mee te houden zodat deze voldoet aan de huidige eisen. Ook in deze paragraaf is hiervoor een aanbeveling opgenomen.

Op strategisch niveau wordt de informatie als goed beoordeeld, op tactisch niveau als krap voldoende en op operationeel niveau gemiddeld als voldoende. Verdere verbeteringen zijn mogelijk door in de paragraaf bij de begroting expliciet in te gaan op externe en interne ontwikkelingen en daarbij aan te geven wat de consequenties zijn voor het eigen beleid. Dit geldt ook voor het opnemen van informatie over overhead, inhuur van derden en het activeren van personeelslasten op investeringsprojecten. De cijfermatige informatie die nu in de paragraaf is opgenomen is beperkt. Tevens merken we op dat meerjarig cijfermatige informatie het inzicht completeert.

Uit het meerjareninvesteringsplan 2018-2022 blijkt dat aan projecten elk jaar € 120.000 aan personeelslasten wordt toegerekend. In 2017 is oorspronkelijk € 120.000 geactiveerd. Bij de 2^e bestuursrapportage is dit bedrag ten laste van het positieve saldo gebracht zodat de structurele jaarlijkse kapitaallasten vervallen.

4.6. Verbonden partijen

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

Conclusie

Meerssen heeft geen afzonderlijk beleidskader geformuleerd voor verbonden partijen. In verschillende documenten is gewezen op het belang van samenwerking. Meerssen vindt regionale samenwerking belangrijk maar ook samenwerking buiten de regio. Het wordt noodzakelijk geacht op vrijwel alle beleidsterreinen. Bewaakt moet worden of het beleid van de verbonden partijen correspondeert met de doelstellingen die de raad in de betreffende programma's heeft gesteld. Het BBV wordt grotendeels nageleefd. Meerssen heeft aandacht voor risico's bij verbonden partijen en dat zien we ook terug bij de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing. De geboden informatie gaat niet in op ontwikkelingen en ook niet op het totaal beeld. Er zijn verbeteringen mogelijk die het beeld completeren.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- geeft de actuele visie duidelijk weer, formuleer nadrukkelijker waarom gekozen wordt voor verbonden partijen;
- geef conform het BBV het vereiste inzicht;
- presenteer ontwikkelingen bij verbonden partijen en vertaal deze ook in meerjarige (financiële) informatie in de paragraaf.

Waarom onderzoek naar verbonden partijen?

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

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

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

Onderzoek en bevindingen

Meerssen heeft geen afzonderlijke beleidskader voor verbonden partijen. Dat betekent dat kaderstelling volledig in de paragraaf Verbonden partijen bij de begroting moet plaatsvinden. Aan het einde van de

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

paragraaf is onder het kopje Algemeen met betrekking tot samenwerkingsverbanden aangegeven, dat samenwerking een van de belangrijkste regionale opgaven van gemeenten is voor de komende jaren. Hierbij is verwezen naar de Toekomstvisie 2020 waarin een visie op regionale samenwerking is opgenomen. Ook in het Bestuursakkoord geeft Meerssen aan dat er bereidheid is tot samenwerking op vrijwel alle beleidsterreinen. Samenwerking wordt noodzakelijk geacht. In de Toekomstvisie zijn hier speerpunten voor gegeven. Grote waarde wordt gehecht aan samenwerking in het Heuvelland, maar ook aan samenwerking met andere gemeenten. Regionale samenwerking blijft ook een belangrijk aspect van strategisch beleid. In de paragraaf bij de begroting is vermeld dat wordt gestreefd naar het voeren van overleg met de huidige samenwerkingspartners over een meer efficiënte wijze van samenwerking en het ontwikkelen van nieuwe initiatieven om de samenwerking te intensiveren (bijvoorbeeld ICT, inkoop en dienstverlening). Bij het aangaan van (vernieuwde) samenwerkingsallianties staan concrete doelstellingen/inspanningsverplichtingen centraal als grensoverschrijdend denken en handelen én gerichtheid op het behalen van resultaten.

In de paragraaf worden die partijen toegelicht waarbij sprake is van een aanmerkelijk bestuurlijk en financieel belang. Wij vragen aandacht voor de aanbeveling van de commissie BBV om ook verbonden partijen in de paragraaf op te nemen waarbij een financieel belang ontbreekt maar wel sprake is van een bestuurlijk belang. Dit vanuit het maatschappelijk of algemeen belang en de mogelijke risico's.

Wij merken op dat de lijst van verbonden partijen onderverdeeld moet zijn in:

- gemeenschappelijke regelingen;
- vennootschappen en coöperaties;
- stichtingen en verenigingen;
- overige verbonden partijen.

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

- de naam;
- vermogenspositie begin en einde van het jaar eigen vermogen, vreemd vermogen en resultaat;
- programma;
- ondernemingsvorm;
- vestigingsplaats;
- financieel belang;
- (boekwaarde);
- visie en beleidsvoornemens;
- openbaar belang;
- wijze van deelneming;
- betrokkenen;
- bestuurlijk belang/bevoegdheid;
- risico's.

Wij constateren dat het format nog niet overal inzicht geeft in begrotingscijfers 2018. In het BBV zijn de cijfers van het begrotingsjaar wel expliciet genoemd. Het betreft het eigen en het vreemd vermogen van de verbonden partij aan het begin en het einde van het begrotingsjaar en het verwachte resultaat. Dit geldt ook voor het belang dat Meerssen in de verbonden partij heeft aan het begin en aan het einde van het begrotingsjaar.

Bij de programma's is een overzicht opgenomen van verbonden partijen die binnen het programma een rol spelen. Ook is een inhoudelijke toelichting gegeven. Bewaakt moet worden of het beleid van de verbonden partijen correspondeert met de doelstellingen die de raad in de betreffende programma's heeft gesteld.

Wij concluderen dat de stuurinformatie op strategisch, tactisch en operationeel niveau gemiddeld voldoende is. Verbeteringen zijn mogelijk door nadrukkelijker aan te geven waarom men kiest voor verbonden partijen en expliciet in te gaan op interne en externe ontwikkelingen. Ook hoe met risico's wordt omgegaan kan transparanter worden weergegeven. Deze kunnen worden opgevangen binnen de eigen middelen en de aanwezige weerstandscapaciteit van de verbonden partij. Pas in tweede instantie hebben de financiële tegenvallers dan effect voor de gemeente. In de praktijk zien we dat vaak wordt teruggevallen op de deelnemende partijen. Vaak wordt terughoudend omgegaan met reservevorming bij verbonden partijen en fungeren de gemeenten als achtervang. Transparantie is hierbij cruciaal zeker ten aanzien van mogelijk risico's voor de deelnemers. Indien sprake is van risico's voor de gemeente waarvoor geen maatregelen zijn getroffen maar die wel van materiële betekenis zijn voor de financiële positie, zullen deze een plek moeten krijgen in de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing.

In de begroting van Meerssen zijn in de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing risico's opgenomen voor gemeenschappelijke regelingen/deelnemingen. Bij de significante risico's is hiervoor een bedrag opgenomen van € 175.000. Hierbij is een toelichting gegeven voor de GGD Zuid Limburg voor het onderdeel Veilig Thuis, voor de gemeenschappelijke regeling Omnibuzz en voor de MTB. Ook is € 175.000 opgenomen voor de WSW.

In de verordening 212 worden geen aanvullende eisen gesteld en het BBV wordt grotendeels nageleefd. Wij verwachten dat ook de cijfers van het begrotingsjaar worden gepresenteerd zoals in het BBV opgenomen. Er wordt een vaste structuur gehanteerd waardoor de informatie in grote lijnen duidelijk is. Aandacht is nodig voor (meerjarige) financiële ontwikkelingen. Ook geeft de paragraaf geen inzicht in het totaalbeeld met betrekking tot verbonden partijen. Welk bruto bedrag gaat er naar de verbonden partijen? Hoeveel procent is dat van de totale begroting? Hoe ontwikkelen deze cijfers zich de komende jaren?

De wijzigingen van het BBV moeten resulteren in verbeterde informatie over verbonden partijen. Aangezien gemeenten verantwoordelijk zijn voor de taken die door verbonden partijen worden uitgevoerd, is het van belang dat de raad in het proces van begroting en verantwoording ook de benodigde informatie krijgt. Immers de bijdragen van de verbonden partijen aan de realisatie van de programma's en de (mogelijke) risico's moeten kunnen worden beoordeeld en worden meegewogen in het proces van horizontale sturing en verantwoording. Mede hiervoor heeft de commissie BBV de notitie Verbonden Partijen geactualiseerd. De bepalingen en richtlijnen van deze notitie zijn met ingang van het begrotingsjaar 2018 in werking getreden.

4.7. Grondbeleid

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

Conclusie

Meerssen heeft in de paragraaf relaties gelegd met de Toekomstvisie 2020 en de grondnota.

Ook in het akkoord en de paragraaf Demografische ontwikkelingen zijn relaties met het grondbeleid aanwezig.

Meerssen wil geen uitbreiding, maar een kwalitatieve verbetering van de woningvoorraad.

De woningvoorraad dient afgestemd te zijn op de demografische samenstelling van de bevolking. Op termijn neemt de woningbehoefte af. Door gezinsverdunding, vergrijzing en ontgroening is er behoefte aan een kwalitatieve aanpassing van de woningvoorraad. Op termijn zal zelfs sloop van een deel van de bestaande woningvoorraad nodig zijn. Gelet op de vergrijzing dient prioriteit te worden gegeven aan de huisvesting van senioren. Woningen dienen aangepast te worden tot levensbestendige woningen gekoppeld met zorg. Ouderen moeten zo lang mogelijk in de eigen kern kunnen blijven wonen in combinatie met extramurale zorg- en welzijnsarrangementen. Driekwart van de woningen bestaat uit koopwoningen en er zijn weinig sociale en particuliere huurwoningen. Het merendeel van de woningen is in particulier bezit. Het transformeren van de woningen in dit segment is afhankelijk van het individueel particulier initiatief. Naast huisvesting voor senioren vindt Meerssen het ook belangrijk dat er woningaanbod moet zijn voor jonge starters en mensen die zelf willen bouwen.

In de grondnota (2010) zijn beleidsuitgangspunten voor het grondbeleid bepaald. De gemeente prefereert een actief grondbeleid, tenzij dit om één of meerdere redenen ongewenst of niet goed mogelijk is. In die situatie gaat de voorkeur uit naar samenwerking met marktpartijen en tenslotte naar passief grondbeleid. Onderwerpen als grondprijzen, reststroken, (tussentijdse) winstneming en hoe om te gaan met verliezen is uitgewerkt. Ook is aandacht voor de risico's binnen de grondexploitatie.

Wij merken op dat de nota inmiddels gedateerd is. De nota is acht jaar oud en daarnaast is een aantal uitgangspunten gewijzigd. Hoewel Meerssen nog actieve grondexploitaties heeft, is de reserve grondexploitatie om risico's binnen de grondexploitatie op te vangen opgeheven. De algemene reserve dient nu als buffer. Ook is het beschreven risicomodel in de nota komen te vervallen.

Aanvullend heeft de gemeente aangegeven dat het voornemen bestaat om geen separate nota grondbeleid meer aan de raad voor te leggen en om de beleidsuitgangspunten voor het grondbeleid op te nemen in de paragraaf van de begroting.

In de paragraaf Weerstandsvermogen zijn geen risico's opgenomen ten aanzien van de grondexploitatie. Meerssen heeft toegelicht dat de risico's voor de gemeente heel beperkt zijn.

De paragraaf voldoet in beperkte mate aan de eisen die het BBV stelt. In de paragraaf zijn de actieve en de passieve grondexploitaties beschreven. Een actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie ontbreekt. Ten aanzien van de exploitaties zijn geen financiële cijfers opgenomen.

In de financiële verordening zijn geen aanvullende eisen gesteld.

De paragraaf biedt uitsluitend financiële informatie over de reserve grondexploitatie en de reserve

bovenwijkse voorzieningen. Deze reserves zijn in 2017 opgeheven. Om financieel inzicht te krijgen in het grondbeleid is het van belang dat de financiële informatie in de paragraaf wordt uitgebreid. Op deze manier ontstaat een beter en vollediger beeld van de grondexploitatie.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- houd de beleidsuitgangspunten van het grondbeleid actueel en geef deze integraal weer in de paragraaf;
- leg in de paragraaf relaties met de visiedocumenten en ga in de paragraaf in op de uitvoering van ontwikkelingen die in de visie omschreven zijn (zoals de realisatie van zorgwoningen);
- leg een directe relatie met de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing;
- voldoe meer aan de eisen van het BBV door in te gaan op de actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie;
- geef in de paragraaf inzicht in de gemeentelijke inbreng van de afzonderlijke plannen (financieel en/of in gebouwen/gronden);
- geef in de paragraaf aan wat de financiële consequenties zijn van de inbreng van gronden/gebouwen (zoals het afboeken van boekwaarden);
- ga in op de risico's (negatieve en positieve risico's) en de becijfering hiervan.

Waarom onderzoek naar grondbeleid?

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

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

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

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

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

Onderzoek en bevindingen

In de paragraaf is verwezen naar de Toekomstvisie en naar de nota Grondbeleid Meerssen (2010).

In de Toekomstvisie is beschreven dat Meerssen streeft naar een kwalitatieve versterking van het woon- en leefklimaat, respectievelijk van het landelijk karakter van de gemeente. Meerssen wil een hoogwaardige fysieke ruimte. Woonprojecten hebben tot doel de gemeente een kwaliteitsimpuls te geven. Wonen moet ook in de toekomst voor de ouder wordende bevolking aantrekkelijk blijven. Hiervoor wil de gemeente steeds meer wonen, zorg en welzijn met elkaar verbinden. Het sociale leven dient door de fysieke omgeving ondersteunt te worden. Naast nieuwbouw vindt er herstructurering aan woningen plaats die niet meer voldoen.

Meerssen heeft relatief weinig sociale en particuliere huurwoningen. Driekwart van de woningen bestaat uit koopwoningen. Op termijn neemt de woningbehoefte af. Door de gezinsverdunding, vergrijzing en ontgroening is er behoefte aan een kwalitatieve aanpassing van de woningvoorraad. Op termijn zal zelfs sloop van een deel van de bestaande woningvoorraad nodig zijn. De kwaliteit van het woningaanbod speelt een wezenlijke rol. Meerssen geeft aan dat het woningaanbod voor een breed publiek moet zijn, waaronder jonge starters en mensen die zelf willen bouwen.

Met andere gemeenten moet de samenwerking worden opgezocht, gelet op de grote aantallen woningen die in de woningbouwprogramma's zijn opgenomen.

Ook in het Bestuursakkoord is vermeld dat de woningvoorraad afgestemd moet zijn op de demografische samenstelling van de bevolking. Meerssen wil geen uitbreiding, maar een kwalitatieve verbetering van de woningvoorraad. Gelet op de vergrijzing dient prioriteit te worden gegeven aan de huisvesting van senioren. Woningen dienen aangepast te worden tot levensbestendige woningen gekoppeld met zorg. Ouderen moeten zo lang mogelijk in de eigen kern kunnen blijven wonen in combinatie met extramurale zorg- en welzijnsarrangementen. Tevens moet voorkomen worden dat jongeren wegtrekken uit de gemeente. Hiervoor wil Meerssen het gebruik van stimuleringsregelingen voor starters op de woningmarkt bevorderen.

Grondnota

Door het vaststellen van de nota Grondbeleid in 2010 heeft de raad de beleidsuitgangspunten geformuleerd voor het grondbeleid. Met deze nota beschikt Meerssen over een kader voor het grondbeleid. De nota is zeer uitvoerig en geeft naast beleidsmatige informatie ook expliciet de beslis/uitgangspunten weer. Er is ingegaan op het doel van de nota, de wettelijke spelregels en beleidsmatige consequenties. Relaties met andere beleidsdocumenten zijn ook gelegd. De vormen actief en passief grondbeleid zijn toegelicht evenals publiek-private samenwerking. Hierbij zijn schematisch de voordelen en nadelen inzichtelijk gemaakt.

Als beleidsregel is vastgesteld dat actief grondbeleid uitgangspunt is, tenzij dit op grond van één of meerdere redenen ongewenst of niet goed mogelijk is. In die situatie gaat de voorkeur uit naar samenwerking met marktpartijen en tenslotte naar passief grondbeleid. Bij passief grondbeleid wordt primair een anterieure overeenkomst nagestreefd waarbij een exploitatieplan het slotstuk vormt. Bij het maken van de afweging actief-samenwerken-passief moeten zeven factoren worden betrokken. Deze factoren zijn bij de beleidsregels geformuleerd. In de nota is aangegeven dat de mogelijkheden voor het voeren van actief grondbeleid in de toekomst beperkt zullen zijn.

Voorafgaand aan het opstarten van een nieuw project wordt door de raad een kaderstellende projectstartnotitie vastgesteld. Dan wordt ook de keuze gemaakt tussen actief grondbeleid, faciliterend grondbeleid of een vorm van samenwerking. Ten aanzien van strategische grondaankopen is bepaald dat deze kunnen plaatsvinden nadat het presidium is gehoord en de financiering is aangegeven.

Aanvullend heeft Meerssen toegelicht dat strategische grondaankopen in de praktijk niet meer hebben plaatsgevonden. Gelet op de (demografische) ontwikkelingen hanteert Meerssen geen actieve grondpolitiek meer. Beleidsuitgangspunten voor het grondbeleid worden met ingang van de begroting 2019 in de paragraaf opgenomen.

In het hoofdstuk Organisatie, Sturing en Verantwoording ruimtelijke maatregelen is ingegaan op de rol van de raad, college en ambtelijke organisatie. De beleidsuitgangspunten voor onder andere grondprijzen, reststroken, (tussentijdse) winstneming en verlies zijn in de nota toegelicht. Ook wordt ingegaan op de voorziening verliesgevendende projecten, de reserve grondexploitatie en het weerstandsvermogen van de grondexploitatie.

We merken op dat de nota Grondbeleid acht jaar oud is. Inmiddels zijn de beleidsuitgangspunten ten aanzien van reserves om risico's op te vangen gewijzigd. De nota moet actueel blijven, dat wil zeggen dat de nota periodiek (elke vier jaar) geactualiseerd moet worden. Aanvullend heeft de gemeente aangegeven dat het voornemen bestaat om geen separate nota grondbeleid meer aan de raad voor te

leggen en om de beleidsuitgangspunten voor het grondbeleid op te nemen in de paragraaf van de begroting.

Demografische ontwikkelingen

Meerssen heeft in de begroting een separate paragraaf Demografische ontwikkelingen opgenomen. Hierin is uitgebreid toegelicht dat de demografische ontwikkelingen om een structurele transformatie van de woningvoorraad moeten zorgen, zowel in kwantiteit (minder woningen) als in kwaliteit (toekomstbestendig, duurzaam, maar ook betaalbaar). Aangegeven is dat een groot aandeel van het woningbestand in particuliere handen is. Het transformeren van de woningen in dit segment is afhankelijk van het individueel particulier initiatief.

Structuurvisie Wonen Zuid-Limburg

In de paragraaf Demografische ontwikkelingen is een relatie gelegd met de structuurvisie Wonen Zuid-Limburg. Deze structuurvisie is belangrijk voor het behoud van de leefbaarheid en het versterken van het vestigingsklimaat in Zuid-Limburg. In deze visie zijn in de regio afspraken gemaakt om sturing te krijgen op de sloop-, nieuwbouw-, en transitieopgave zodat er een betere balans tussen vraag en aanbod ontstaat.

Paragraaf grondbeleid

Naast de verwijzing naar beleidsnota's heeft Meerssen in de paragraaf verwezen naar de programma's die betrekking hebben op het grondbeleid (2 Verkeer, vervoer en waterstaat, 3 Economie, 5 Sport, cultuur en Educatie en 8 Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing). In de paragraaf komen interne en externe ontwikkelingen aan de orde.

In programma 3 is aandacht besteed aan de bedrijventerreinen. Toegelicht is dat geen behoefte is aan nieuwe bedrijventerreinen, maar wel aan het revitaliseren van de bestaande terreinen. In de ruimtelijke structuurvisie Wonen Zuid-Limburg zijn hier afspraken over gemaakt. In de paragraaf Grondbeleid zijn hier geen actuele ontwikkelingen over beschreven.

In de paragraaf gaat Meerssen in op:

1. de exploitaties waar Meerssen eigenaar en risicodragers van is (actief grondbeleid);
2. projecten met een passief gemeentelijk grondbeleid;
3. financiële positie ten aanzien van de gronden;
4. reserves;
5. gronden die buiten de exploitatie vallen.

De projecten waar Meerssen eigenaar en risicodragers van is, zijn:

- 3^e fase Centrumplan Meerssen
Meerssen heeft in 2017 een pand verkocht aan een externe partij. In 2018 vinden geen ontwikkelingen meer plaats;
- Centrumplan Ulestraten (faciliterend grondbeleid)
Er zijn gronden geruild en de verdere ontwikkeling vindt door externe partijen plaats. Meerssen bouwt een eigen gymzaal;
- Andreas Sauerlaan-Geulle (actieve grondexploitatie)
Meerssen heeft twee bouwkavels, waarvan één verkocht is in 2017. De andere kavel wordt in 2018 verkocht. Meerssen verwacht hierin een positief risico (opbrengst).

De projecten met een passief grondbeleid, voor rekening van risico van projectontwikkelaars zijn:

- Woningbouwproject Beekerweg-Gen Eijcke, Ulestraten;
- Woningbouwproject Damiaanberg, Meerssen;
- Stadsvernieuwing St Agnesplein-Pletsstraat.

De beschreven projecten voor het actief en passief grondbeleid zijn tekstueel toegelicht. Ten opzichte van de begroting 2017 is het project Andreas Sauerlaan-Geulle nieuw in de begroting opgenomen.

Tijdens de samenstelling van dit rapport heeft de gemeente een realiseringsovereenkomst gesloten met een maatschappelijk ondernemer voor de realisatie van een zorgcomplex in Geulle.

De gemeente heeft aanvullend toegelicht dat een maatschappelijk ondernemer een aantal gemeentelijke gebouwen overneemt. De bijdrage voor deze panden is gebaseerd op de boekwaarde van de panden zoals deze een aantal jaren geleden bekend was. De huidige boekwaarden worden hiermee volledig afgewaardeerd. Daarnaast ontvangt Meerssen jaarlijks een erfpachtcanon.

In de paragraaf is beschreven dat in 2015 alle lopende actieve en passieve grondexploitaties financieel zijn afgesloten, gelet op de vennootschapsbelastingplicht die per 1 januari 2016 van kracht is gegaan. Vermeld is dat voorzieningen zijn gevormd. Dit blijkt ook uit de staat van reserves en voorzieningen. Er zijn voorzieningen gevormd voor de passieve grondexploitaties supermarkt St. Rochusstraat, Pletsstraat/Agnesplein, Beekerweg en P.D. Hexstraat.

Reserves

In 2017 heeft de raad besloten om de reserve grondexploitatie en de reserve bovenwijkse voorzieningen op te heffen. Hiertoe is besloten in de 2^e bestuursrapportage 2017. Beide reserves zijn vrijgevallen ten gunste van de algemene reserve. In de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing is dit ook vermeld. In de paragraaf is aangegeven dat voor mogelijke risico's van de grondexploitatie wordt teruggevallen op de algemene reserve. Meerssen heeft wel nog actieve grondexploitaties. Ook blijkt uit de paragraaf dat op dit moment geen risico's binnen de grondexploitatie spelen. Meerssen heeft toegelicht dat de risico's voor de gemeente heel beperkt zijn.

Verwachte verliezen

Voor verwachte verliezen vormt Meerssen een voorziening. Nu de reserve grondexploitatie is opgeheven zullen verwachte verliezen in de toekomst gedekt worden uit de algemene reserve. Verwachte winsten worden aan de algemene reserve toegevoegd.

In de paragraaf zijn ook gronden en eigendommen beschreven die buiten de grondexploitatie vallen. De gemeente is in de paragraaf ook ingegaan op de eigendommen in landbouwgrond en heeft de waarden van de gemeentelijke bezittingen financieel becijferd. Deze eigendommen kunnen mogelijk worden gezien als stille reserves. Deze onderwerpen maken geen deel uit van de paragraaf Grondbeleid, maar kunnen een plek krijgen in de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing.

Op strategisch niveau scoort Meerssen gemiddeld voldoende. Van belang is om de beleidsuitgangspunten van het grondbeleid actueel te houden en deze integraal weer te geven in de paragraaf Grondbeleid.

Het BBV vraagt om een visie op het grondbeleid in relatie tot de te bereiken doelstellingen in de begroting, het soort grondbeleid, een actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie, een onderbouwing van de geraamde winstneming en het reservebeleid in relatie tot de risico's. In de paragraaf ontbreekt een actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie. De beleidsuitgangspunten ten aanzien van reserves dienen integraal geactualiseerd te worden. De algemene reserve dient nu als algemene buffer. De gemeente heeft de reserve grondexploitatie opgeheven, terwijl er nu wel actieve grondexploitaties zijn. In de paragraaf zijn geen risico's opgenomen ten aanzien van de grondexploitatie. Meerssen heeft toegelicht dat voorlopig geen actieve grondexploitaties opgestart worden.

Naast het opnemen van financiële cijfers, is het belangrijk om in de paragraaf per exploitatie in te gaan op de risico's en een relatie te leggen met de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing. In de financiële verordening zijn geen nadere eisen voor het grondbeleid gesteld. Op tactisch niveau scoort Meerssen een krappe voldoende.

Op operationeel niveau scoort Meerssen gemiddeld onvoldoende. De paragraaf biedt uitsluitend financiële informatie over de reserve grondexploitatie en de reserve bovenwijkse voorzieningen die opgeheven zijn. Het financieel inzicht wordt vergroot door in de paragraaf in te gaan op:

- de verwachte resultaten binnen de grondexploitatie;
- de gemeentelijke inbreng in plannen (financieel en/of in gebouwen/gronden);
- de financiële consequenties als gevolg van de financiële inbreng van gebouwen zoals het afboeken van boekwaarden;
- de risico's (negatieve en positieve risico's) en de omvang hiervan van elk project.

Ook kan de paragraaf worden aangevuld met informatie over het toeschrijven van uren aan de grondexploitatie, evenals rentebijdrage. Aanvullend heeft Meerssen aangegeven dat geen uren aan de grondexploitatie worden toegeschreven. Door het ingaan op actuele ontwikkelingen bij bedrijventerreinen wordt een completer en transparanter beeld geschetst.

5. Het onderzoek

5.1. Inleiding

Het financieel verdiepingsonderzoek

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

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 Meerssen

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

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

Meerjarige uitspraak

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

Uitspraak rondom toezicht

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

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

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

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

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

De periode tot het volgende financiële verdiepingsonderzoek

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

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

5.2. Doel en kaders financieel toezicht

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

Houd de Limburgse gemeenten financieel gezond!

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

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

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

Aanvullend op andere controlemechanismen

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

Kaders waaruit wij ons oordeel vormen:

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

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

>>

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

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

5.3. Werkwijze

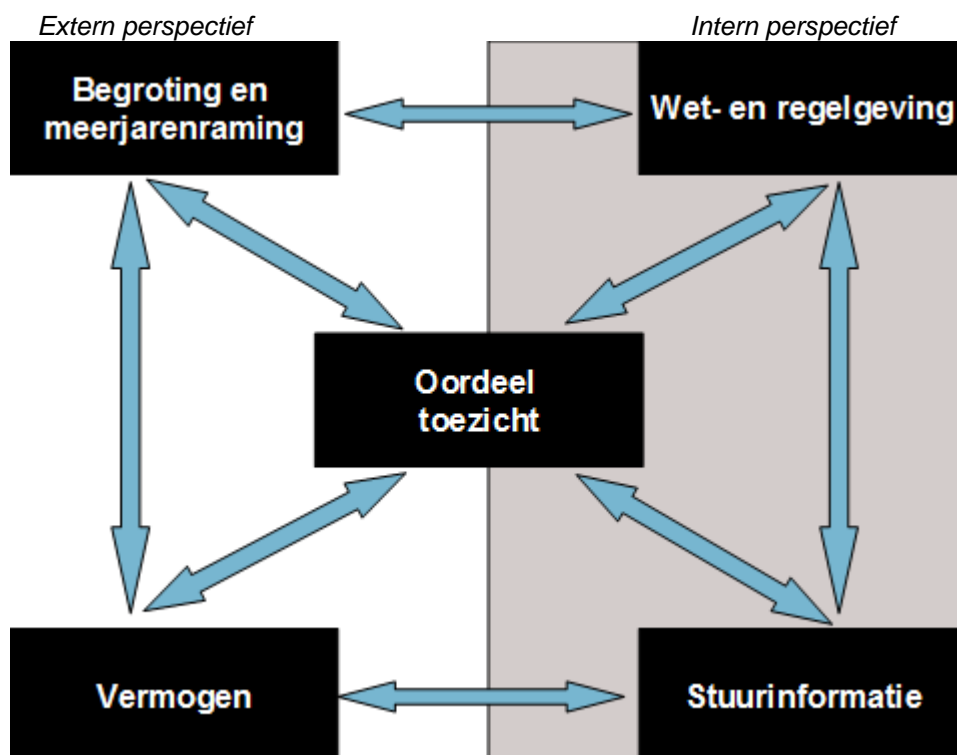
Het belangrijkste doel van ons onderzoek is, om een uitspraak te doen over de vorm van toezicht voor vier jaar. Om voor een meerjarig repressieve uitspraak in aanmerking te kunnen komen, moet de gemeente minimaal voldoende scores op een aantal kritische factoren. Deze factoren vloeien voort uit de kaders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

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

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

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

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



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

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

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

Een voorbeeld

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

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

5.4. Reikwijdte van het onderzoek

Primair richt het onderzoek zich op de financiële positie, zoals de gemeente die presenteert in de begroting 2018 en de bijhorende meerjarenraming 2019-2021. Ook behaalde resultaten, zoals gepresenteerd in de jaarrekeningen vanaf 2013 zijn nader onderzocht, net als tussentijdse rapportages.

5.5. Onderzoek naar het financieel verdiepingsonderzoek

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

Zij concluderen onder meer het volgende:

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

6. Begrippen

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

Algemene reserve

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

Dekkingsreserve/bruteringsreserve

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

Financiële functie

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

Formeel begrotingssaldo

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

Geblokkeerde reserves

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

Groot onderhoud

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

Onderhoud valt uiteen in groot onderhoud en klein onderhoud. Onder groot onderhoud wordt verstaan: onderhoud van veelal 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 afgehaald en op andere posten bijgehaald voor in de loop van het jaar op de begroting nieuw te brengen posten.

Repressief toezicht

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

Structureel en reëel evenwicht van de begroting en de meerjarenraming

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

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

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

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

Structurele weerstandscapaciteit

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

De middelen die dit vermogen (kunnen) bepalen:

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

Weerstandscapaciteit

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

Weerstandsvermogen

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

7. Bronnen

Gemeentelijke bronnen:

- Begroting 2017;
- Begroting 2018;
- Jaarrekeningen 2013, 2014, 2015 2016;
- Bestuursakkoord 2015-2018;
- Toekomstvisie Meerssen 2020;
- Financiële verordening gemeente Meerssen 2008 ex artikel 212 Gemeentewet;
- Controleverordening gemeente Meerssen 2006 ex artikel 213 Gemeentewet;
- Verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid van de gemeente Meerssen 2006 ex artikel 213a Gemeentewet;
- Treasurystatuut gemeente Meerssen 2010;
- Nota activeren, waarderen en afschrijven 2014;
- Nota reserves & voorzieningen - weerstandsvermogen 2014;
- Beleids- en wegen 2014;
- Beleids- en beheerplan civiele kunstwerken 2014-2025;
- Gemeentelijk rioleringsplan 2018-2022;
- Waterplan Maas en Mergelland 2018-2022;
- Concept gebouwenbeheerplan 2014-2018;
- Accommodatiebeleid gemeente Meerssen fase 1 gemeenschapshuizen en tennisaccommodaties;
- Raadsbesluit 1 februari 2018 Zwembad Meerssen;
- Groenbeheerplan 2015-2020;
- Beleidsplan openbare verlichting 2014-2023;
- Plan van aanpak project Dienstverlening Meer uit dienstverlening halen;
- BBV inzake uitvoering personeelsschouw ihkv SPP;
- Verbeterplan toekomstbestendige P&C-cyclus Meerssen;
- Toekomstbestendig Meerssen Haalbaarheidsonderzoek zelfstandige toekomst gemeente Meerssen;
- ICT nota 2016-2020;
- Nota grondbeleid 2010;
- Structuurvisie Wonen Zuid-Limburg.

Provincie Limburg:

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

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties:

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