

# **Bepaling toezichtvorm 2017-2020** **Gemeente Roerdalen**

**Financieel verdiepingsonderzoek**

Provincie Limburg, juli 2017



# Inhoudsopgave

<b>1.</b>	<b>Inleiding</b>	<b>5</b>
<b>2.</b>	<b>Conclusie, aandachtspunten en samenvatting</b>	<b>7</b>
2.1.	Conclusie van het onderzoek.....	7
2.2.	Aandachtspunten .....	9
2.3.	Samenvatting .....	11
<b>3.</b>	<b>Aandachtsgebieden</b>	<b>15</b>
3.1.	Analyse begroting en meerjarenraming.....	16
3.2.	Analyse vermogen .....	27
3.3.	Analyse stuurinformatie .....	34
3.4.	Analyse Wet- en regelgeving .....	37
<b>4.</b>	<b>Financieel beleid en beheer</b>	<b>45</b>
4.1.	Lokale heffingen.....	46
4.2.	Weerstandsvermogen en risicobeheersing .....	50
4.3.	Onderhoud kapitaalgoederen .....	54
4.4.	Financiering.....	61
4.5.	Bedrijfsvoering .....	65
4.6.	Verbonden partijen.....	69
4.7.	Grondbeleid.....	73
<b>5.</b>	<b>Het onderzoek</b>	<b>77</b>
5.1.	Inleiding.....	77
5.2.	Doel en kaders financieel toezicht .....	79
5.3.	Werkwijze.....	81
5.4.	Reikwijdte van het onderzoek .....	83
5.5.	Onderzoek naar het financieel verdiepingsonderzoek .....	84
<b>6.</b>	<b>Begrippen</b>	<b>85</b>
<b>7.</b>	<b>Bronnen</b>	<b>89</b>



# 1. Inleiding

## **Het financieel verdiepingsonderzoek**

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

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

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

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

## Het rapport

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

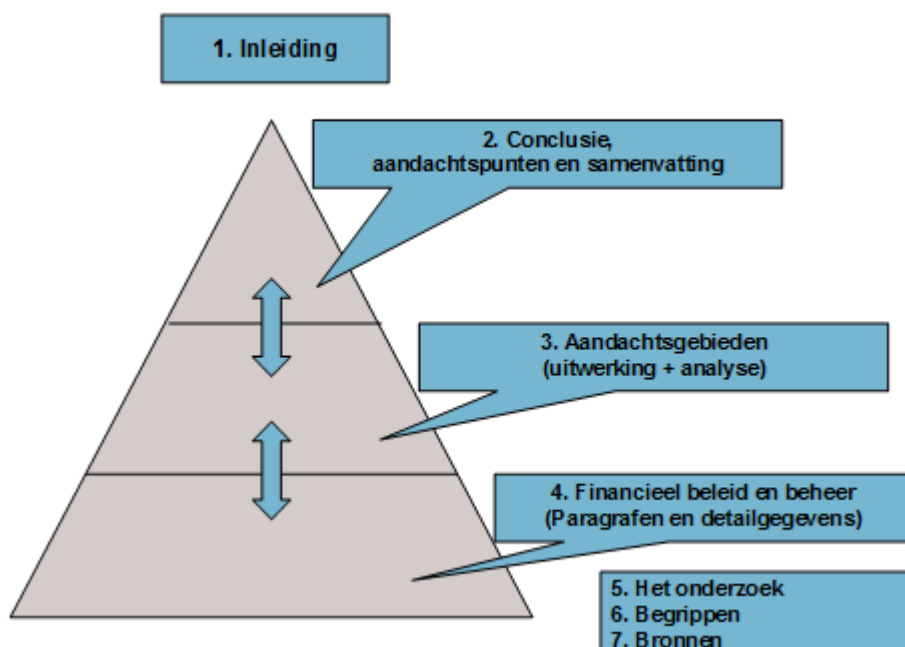
De naam van hoofdstuk 2, Conclusie, aandachtspunten en samenvatting, geeft aan dat hier de kern van het financiële verdiepingsonderzoek is te vinden.

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

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

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

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



## 2. Conclusie, aandachtspunten en samenvatting

### 2.1. Conclusie van het onderzoek

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

**Aan dit besluit is de volgende voorwaarde verbonden:**

- na vaststelling van de begroting 2018 door de raad laten de structurele en reële saldi van de begroting 2018 en ten minste de jaarschijven 2019 en 2020 van de meerjarenraming 2019-2021 een evenwicht of overschot zien.

#### **Meerjarig repressief toezicht**

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

#### **Aan de voorwaarden voldaan**

Ons onderzoek van de begroting 2017 en de meerjarenraming 2018-2020 laat zien dat de twee eerste jaren, 2017 en 2018, tekorten hebben. Het structureel en reëel saldo, waar wij naar moeten kijken voor onze oordeelsvorming, laat vooral in 2017 een aanzienlijk tekort zien; bijna € 1,4 miljoen. In 2018 is het tekort al veel kleiner, maar met € 373.000 nog zeker niet verwaarloosbaar. Daarna worden toenemende overschotten verwacht.

Voor meerjarig repressief toezicht moeten de begroting en alle jaren van de meerjarenraming een structureel en reëel evenwicht laten zien. Met de begroting 2017 en de meerjarenraming 2018-2020 voldoet de gemeente Roerdalen niet aan die eis. Vervolgens hebben we gekeken of er redenen zijn om de gemeente toch voor meerjarig repressief toezicht in aanmerking te laten komen.

Die redenen zien wij in:

- de financiële functie die goed op orde is (de stuurinformatie op strategisch, tactisch en operationeel niveau beoordelen we op alle drie niveaus gemiddeld als goed);
- een goede reservepositie, waardoor de gemeente bij tegenslagen kan beschikken over een goede buffer om tegenvallers zeker op de korte termijn zonder ingrijpende bezuinigingen te kunnen opvangen;
- de duidelijk positieve ontwikkeling in de tijd van het structureel en reëel saldo.

Om dat laatste, en hier zwaarwegende punt nog sterker te benadrukken hebben we ervoor gekozen om het behoud van het meerjarig repressief toezicht afhankelijk te maken van de voorwaarde, zoals aan het begin van deze paragraaf geformuleerd. De voorwaarde houdt in dat de positieve ontwikkeling in het saldo in 2018 versneld en versterkt moet plaatsvinden. Bij realisering van de voorwaarde zal er bij de

begroting 2018 een situatie bestaan dat de dan nog resterende jaren van het meerjarig repressief toezicht, 2018-2020, alle een structureel en reëel evenwicht of overschot laten zien.

Als de begroting 2018 dat beeld laat zien, dan heeft de gemeente de voorwaarde ingevuld en behoudt Roerdalen de meerjarige uitspraak tot en met 2020.

Overigens hebben Gedeputeerde Staten van Limburg op 15 december 2016 al besloten om de gemeente Roerdalen op basis van de begroting 2017 repressief toezicht<sup>1</sup> toe te kennen. Dit betekent dat de Provincie (college van Gedeputeerde Staten) de begroting en begrotingswijzigingen niet hoeft goed te keuren.

---

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



## 2.2. Aandachtspunten

De conclusie van ons onderzoek 2017 is dat Roerdalen meerjarig repressief toezicht kan krijgen. Daar is wel een voorwaarde aan verbonden.

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

### **Structureel en reëel evenwicht in de periode 2018-2020**

Behoud van het repressief toezicht tot en met 2020 is op de korte termijn afhankelijk van de saldi die de nieuwe begroting 2018 en de daarbij behorende meerjarenraming 2019-2021 laten zien.

De structurele en reële tekorten in 2017 en 2018 staan het verlenen van meerjarig repressief toezicht voor de periode 2017-2020 eigenlijk in de weg. In de vorige paragraaf hebben we echter drie redenen genoemd om Roerdalen toch repressief toezicht te geven. Daarvoor is het wel noodzakelijk dat de eerst volgende begroting, de begroting 2018, na vaststelling door de raad laat zien dat het eerder geraamde structurele en reële tekort voor 2018 is verdwenen en dat ten minste de jaarschijven 2019 en 2020 van de meerjarenraming 2019-2021 een structureel en reëel evenwicht of overschot hebben.

### **Het sociaal domein**

Roerdalen heeft in de eerste twee jaren van de uitvoering van de gedecentraliseerde taken in het sociaal domein gemerkt dat met name bij het onderdeel jeugd de lasten aanzienlijk hoger zijn dan de vergoeding daarvoor in het gemeentefonds. De gemeente gaat de preventie als onderdeel van het transformatiebeleid versterken om op die manier op termijn de lasten te beperken. In 2020 moeten de lasten en baten in het sociaal domein in evenwicht zijn. Tot dan zet Roerdalen de voor het sociaal domein gevormde reserve in en daarna nog resterende tekorten worden uit de algemene middelen gedekt. Het sociaal domein levert niet alleen door de nu bestaande tekorten een risico op. Risico's zitten ook in de nog beperkte ervaring van de gemeente met de taken, het open-eindkarakter van veel voorzieningen, de vele betrokkenen, de omvang van de taken, het verloop van het transformatieproces e.d. Beheersing van alle processen is niet mogelijk en de gemeente zal via een strakke monitoring een zo goed mogelijk beeld moeten hebben van de uitvoering.

### **Het maatschappelijk, gemeentelijk vastgoed**

De besluitvorming over de vraag welke maatschappelijke gebouwen de gemeente in beheer en onderhoud blijft houden, loopt al een aantal jaren en is nog niet afgerond. In afwachting van de afronding van de besluitvorming voert de gemeente minimaal onderhoud uit. Dat wil zeggen dat onderhoud gebeurt om te voldoen aan de eisen op basis van wet- en regelgeving en veiligheid. Dat voorkomt dat meer aan onderhoud wordt gedaan dan strikt nodig, aan gebouwen die na besluitvorming in de raad moeten worden gesloopt. Maar gebouwen die uiteindelijk behouden blijven, hebben door het minimale onderhoud achterstallig onderhoud opgelopen en wellicht is er zelfs sprake van kapitaalvernietiging. Het dan noodzakelijke herstel is duur.

Alleen afronding van de besluitvorming in en door de raad kan dit risico beëindigen en zou zo snel mogelijk moeten plaatsvinden.

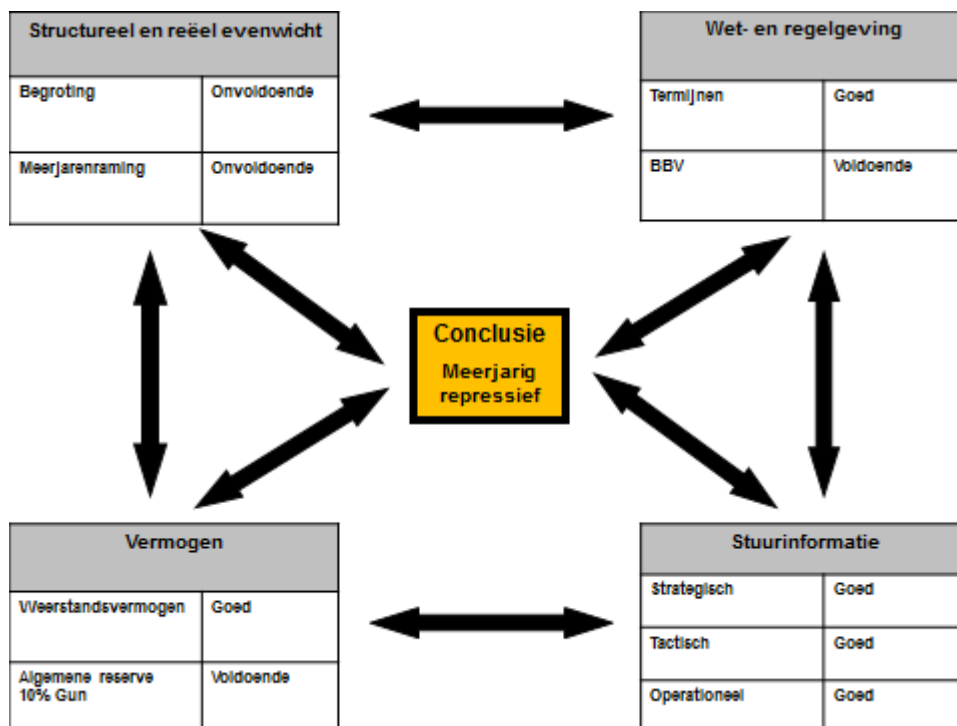
### **Demografische ontwikkelingen**

Roerdalen heeft al jaren te maken met ontgroening en vergrijzing en met een dalend inwonertal. In de tijd dat het gemeentefonds een verdeelmaatstaf voor bevolkingsdaling had, heeft Roerdalen op basis van die

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

## 2.3. Samenvatting

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



### Toelichting bij deze scorecard

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

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

Roerdalen scoort één keer goed en één keer voldoende bij vermogen. Bij structureel en reëel evenwicht hebben we twee keer onvoldoende opgenomen. Omdat de begroting 2017 een structureel en reëel tekort laat zien, is de score onvoldoende. Bij de meerjarenraming 2018-2020 is er in 2018 een tekort en in 2019 en 2020 een overschot. Alle drie de jaren moeten ten minste in evenwicht zijn om een voldoende te krijgen. Aan die eis voldoet de meerjarenraming 2018-2020 niet, zodat ook hier de score onvoldoende is. De goede scores aan de rechterkant van de scorecard, het goede weerstandsvermogen en de duidelijk positieve trend in het structurele en reële saldo 2018-2020 zijn de redenen om Roerdalen ondanks de

twee onvoldoendes bij structureel en reëel evenwicht toch in aanmerking te laten komen voor meerjarig repressief toezicht.

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

### **Belangrijkste resultaten en aandachtspunten bij de vier aandachtsgebieden**

#### **Begroting en meerjarenraming**

De begroting 2017 en de meerjarenraming 2018-2020 van Roerdalen laten zien dat de gemeente financieel fors tekort komt bij de taken in het sociaal domein. Ook door andere negatieve ontwikkelingen was de gemeente gedwongen zowel aan de inkomsten- als aan de uitgavenkant aanzienlijke maatregelen te treffen. Een deel van die maatregelen is incidenteel van aard. Uiteindelijk resteerden er in 2017 en 2018 tekorten die gedekt zijn met onttrekkingen aan de algemene reserve. In 2019 en 2020 waren er juist overschotten die aan de algemene reserve zijn toegevoegd.

Kijkend naar het structureel en reëel saldo van de jaren 2017-2020 komt hetzelfde beeld terug: tekorten in 2017 en 2018 en overschotten in 2019 en 2020.

Het financiële beeld van Roerdalen wordt behalve door die saldi ook bepaald door het sociaal domein en de transformatie die daar plaatsvindt, door de kerntakendiscussie die nu wordt gevoerd, door de besluitvorming over het maatschappelijk gemeentelijk vastgoed en het moment waarop dat gebeurt, het eigen vermogen en het verloop daarvan en door de demografische ontwikkelingen. De effecten op de financiële positie zijn deels positief en deels negatief, maar nu nog onbekend qua omvang en moment van zich voordoen.

#### **Vermogen**

Roerdalen beschikt sinds de verkoop van de Essentaandelen in 2009 over een goede reservepositie. Er is wel een dalende lijn te zien en dat geldt met name voor de algemene reserve. De algemene reserve komt vanaf 2018 op een niveau dat de gemeente zelf te laag vindt. Voor de Provincie voldoet de algemene reserve in de periode 2017-2020 nog aan de norm die geldt voor gemeenten die geen beleid hebben vastgesteld voor het weerstandsvermogen, zoals Roerdalen.

Door de goede reservepositie zijn de functies van reserves, zoals de bufferfunctie, de financieringsfunctie en de inkomensfunctie, belangrijk voor Roerdalen. In de geldende Nota reserves en voorzieningen 2014 doet de gemeente daar echter geen duidelijke uitspraken over.

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

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

De termijnbepalingen uit de Gemeentewet past Roerdalen goed toe.

De toepassing van het BBV beoordelen we als voldoende.

Roerdalen heeft de verordeningen 212, 213 en 213a, die door de raad in 2015, 2007 respectievelijk 2007 zijn vastgesteld. Verordening 213a over college-onderzoeken naar doelmatigheid en doeltreffendheid past Roerdalen al lang niet meer toe.

Vanaf 2007 had de gemeente een Rekenkamercommissie en vanaf 2015 een Rekenkamercommissie samen met de gemeente Maasgouw, die tal van onderzoeken hebben uitgevoerd.

### **Stuurinformatie**

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

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

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



### 3. Aandachtsgebieden

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

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

#### **Leeswijzer tabellen:**

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

#### **Financiële aspecten**

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

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

#### **Stuurinformatie**

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

#### **Algemeen oordeel**

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

#### **Ontwikkeling**

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

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

### 3.1. Analyse begroting en meerjarenraming

Onderzoek	Begroting	Meerjarenraming	Strategisch	Tactisch	Operationeel	Algemeen oordeel	Ontwikkeling
Begroting en meerjarenraming			goed	goed	goed		

#### Conclusie

De begroting 2017 en de meerjarenraming 2018-2020 van Roerdalen laten zien dat de gemeente financieel fors tekort komt bij de taken in het sociaal domein. Ook door andere negatieve ontwikkelingen was de gemeente gedwongen zowel aan de inkomsten- als aan de uitgavenkant aanzienlijke maatregelen te treffen. Een deel van die maatregelen is incidenteel van aard. Uiteindelijk resteerden er in 2017 en 2018 tekorten die gedekt zijn met onttrekkingen aan de algemene reserve. In 2019 en 2020 waren er juist overschotten die aan de algemene reserve zijn toegevoegd.

Kijkend naar het structureel en reëel saldo van de jaren 2017-2020 komt hetzelfde beeld terug: tekorten in 2017 en 2018 en overschotten in 2019 en 2020.

Het financiële beeld van Roerdalen wordt behalve door die saldi ook bepaald door het sociaal domein en de transformatie die daar plaatsvindt, door de kerntakendiscussie die nu wordt gevoerd, door de besluitvorming over het maatschappelijk gemeentelijk vastgoed en het moment waarop dat gebeurt, het eigen vermogen en het verloop daarvan en door de demografische ontwikkelingen. De effecten op de financiële positie zijn deels positief en deels negatief, maar nu nog onbekend qua omvang en moment van zich voordoen.

#### Op basis van onze analyse doen we de volgende aanbevelingen:

- neem vanaf de begroting 2018 een overzicht in de begroting op waaruit voor de vier jaren van de begroting en meerjarenraming duidelijk is wat het structureel en reëel saldo is en via welke stappen van het formele saldo dat de gemeente presenteert, is gekomen tot het structureel en reëel saldo;
- bepaal welke rol het eigen vermogen voor de financiële positie heeft;
- monitor de transformatie van het sociaal domein strak;
- neem op korte termijn besluiten over het maatschappelijk gemeentelijk vastgoed.

#### 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 het sociaal domein.

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

### *Begroting 2017 en meerjarenraming 2018-2020 basis onderzoek*

Het financieel verdiepingsonderzoek 2017 bij Roerdalen is gebaseerd op de begroting 2017 en de meerjarenraming 2018-2020. De raad heeft de begroting 2017 op 10 november 2016 vastgesteld. We gaan bij ons onderzoek uit van de toen vastgestelde begroting, inclusief de aangenomen amendementen. Latere wijzigingen in de begroting 2017 nemen we alleen mee, indien deze wijzigingen het financiële beeld ingrijpend veranderen. Dergelijke wijzigingen zijn er vóór 30 april 2017 niet geweest, zodat we bij ons onderzoek van de op 10 november 2016 vastgestelde begroting zijn uitgegaan.

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

#### De saldi

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

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

Saldo	B2017	B2018	B2019	B2020
Formeel begrotingssaldo volgens de gemeente	0	0	0	0
Structureel en reëel evenwicht voor het begrotingsjaar	-1.394	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Structureel en reëel evenwicht voor de meerjarenraming	n.v.t.	-373	+ 283	+ 949

Uit de tabel blijkt, dat er forse verschillen zijn tussen de saldi die de gemeente op bladzijde 7 van de begroting 2017 presenteert (regel 1) en het structureel en reëel saldo voor de begroting en meerjarenraming, zoals wij het hebben bepaald (regel 2 en 3).

De saldi in regel 1 zijn de uitkomst van de som van baten -/- lasten en onttrekkingen -/- toevoegingen aan reserves. Omdat Roerdalen in het geval deze som met een tekort eindigt, dat tekort met een (extra) onttrekking aan de algemene reserve wegwerkt, en omgekeerd in het geval de som met een overschot eindigt, dat overschot met een (extra) toevoeging aan de algemene reserve wegwerkt, komt de som altijd op 0 uit.

Op bladzijde 115 van de vastgestelde begroting 2017 is te zien welk saldo Roerdalen na alle mutaties en maatregelen om zo dicht mogelijk bij het uitgangspunt van een sluitende (meerjaren)begroting uit te komen, heeft. Dit saldo geeft in feite beter weer wat het geraamde resultaat in de presentatie van de gemeente is. De laatste regel in het overzicht op bladzijde 115 geeft het saldo programmabegroting 2017-2020 en ziet er als volgt uit:

**Tabel 3.1.2 Saldi programmabegroting 2017-2020 (bedragen \* € 1.000)**

Saldo	B2017	B2018	B2019	B2020
Saldo programmabegroting	-360	-456	+92	+761

Het saldo van de programmabegroting 2017-2020, met tekorten in 2017 en 2018 en overschotten in 2019 en 2020, maakt het al wat beter te begrijpen, waarom wij bij het structureel en reëel saldo 2017-2020 op de bedragen uitkomen die we in regel 2 en 3 van tabel 3.1.1 hebben gepresenteerd. Toch is nog wel enige extra toelichting nodig.

De Gemeentewet schrijft sinds 1 juli 2013 in art. 189, lid 2, voor dat de raad erop toeziet dat de begroting in structureel en reëel evenwicht is. De raad kan daarvan afwijken als aannemelijk is dat dit evenwicht uiterlijk in het laatste jaar van de meerjarenraming is hersteld.

Artikel 203, lid 1, bepaalt dat Gedeputeerde Staten toetsen of de begroting in structureel en reëel evenwicht is. En als dat niet het geval is of het aannemelijk is dat dit evenwicht uiterlijk in het laatste jaar van de meerjarenraming is hersteld. Ontbreekt het structureel en reëel evenwicht in begroting én in de meerjarenraming dan moeten Gedeputeerde Staten de begroting van de gemeente onder preventief toezicht stellen.

In regel 2 en 3 van tabel 3.1.1 hebben we het structureel en reëel saldo van de ramingen 2017-2020 gepresenteerd.

Wat moet er gebeuren om van het formele saldo in regel 1 bij het structureel en reëel saldo in regel 2 en 3 te komen?

Om bij het structurele saldo te komen, moeten alle incidentele lasten en baten worden weggelaten. Voor een reëel saldo kijken we of de ramingen realistisch, actueel en volledig zijn. Zijn ramingen dat niet, dan moeten ze worden vervangen door realistische, actuele en/of volledige ramingen. In tabel 3.1.3 is te zien hoe we van het formele saldo (regel 1) tot het structurele en reële saldo (regel 2 en 3) zijn gekomen.

**Tabel 3.1.3 Van formeel naar structureel en reëel saldo 2017-2020 (bedragen \* € 1.000)**

Saldo	B2017	B2018	B2019	B2020
Formeel begrotingssaldo volgens de gemeente	0	0	0	0
Weglaten incidentele lasten	+1.605	+1.242	+387	+761
Weglaten incidentele baten	-2.856	-1.697	-295	0
Gevolgen septembercirculaire 2016	-143	+82	+190	+188
Structureel en reëel saldo	-1.394	-373	+ 283	+ 949

#### *Toelichting*

Het weglaten van de incidentele lasten verbetert het saldo.

We zijn uitgegaan van het overzicht incidentele baten en lasten op bladzijde 119 van de vastgestelde begroting 2017. Aan de incidentele lasten 2017 hebben we € 50.000 toegevoegd in verband met de incidentele lasten die samenhangen met de aangenomen amendementen. De incidentele lasten 2019 en 2020 hebben we in vergelijking met de cijfers in het overzicht op bladzijde 119 met € 92.000 resp. € 761.000 verhoogd. Dit is het overschot 2019 en 2020 dat aan de algemene reserve wordt toegevoegd. Het schrappen van de incidentele baten verlaagt het saldo.

In het overzicht op bladzijde 119 ontbreken de onttrekkingen aan de algemene reserve om de begroting 2017 en de jaarschijf 2018 sluitend te maken. Het gaat om € 360.000 resp. € 456.000. Deze bedragen hebben we aan de incidentele baten in het overzicht toegevoegd en komen dan op de bedragen in regel 3 van tabel 3.1.3.

We hebben alleen de ramingen van de uitkeringen uit het gemeentefonds aangepast om tot reële, i.c. actuele, ramingen te komen. De ramingen in de begroting 2017 zijn gebaseerd op de meicirculaire 2016. Door de septembercirculaire 2016 zijn de uitkeringen veranderd. Op basis van de raadsinformatiebrief van de gemeente daarover hebben we een bijstelling opgenomen.

Het structureel en reëel saldo 2017-2020 laat in 2017 en 2018 forse, maar afnemende tekorten zien en in 2019 en 2020 toenemende overschotten. Het beeld komt in grote lijnen overeen met de uitkomsten, zoals de gemeente zelf als saldo van de programmabegroting 2017-2020 heeft laten zien (tabel 3.1.2). Het belangrijkste verschil doet zich bij het saldo 2017 voor. Het structureel en reëel tekort 2017 is veel groter dan het tekort van de programmabegroting 2017. Dit komt doordat in 2017 het bedrag aan incidentele baten veel hoger is dan het bedrag aan incidentele lasten. Dat wil zeggen dat een deel van de structurele lasten in 2017 met incidentele baten wordt gedekt. Hiervoor hebben we het structurele saldo gecorrigeerd, maar dit is geen correctie voor het saldo van de programmabegroting.

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

Op basis van de gevonden saldi 2017-2020 is het beeld van de financiële positie van Roerdalen divers. In het begin (forse) tekorten en daarna (forse) overschotten.

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

#### Het sociaal domein

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

De begroting 2017 van Roerdalen maakt duidelijk dat de gemeente nog volop met die dubbele opgave aan de slag is. Te lezen is dat Roerdalen in vergelijking met andere niet-stedelijke gemeenten een zwakkere sociaal-economische structuur heeft. Daardoor is er meer beroep op voorzieningen van het sociaal domein. De objectieve verdeelmodellen voor de financiële middelen houden hier onvoldoende rekening mee, waardoor er bij de uitvoering financiële tekorten zijn ontstaan. Vooral bij de Jeugdwet en in mindere mate bij de Participatiewet zijn er tekorten, die niet gecompenseerd worden door een financieel voordeel bij de Wmo.

Via een sterkere inzet op preventie wil de gemeente de problemen aanpakken.

In 2015, het eerste jaar, was er in het sociaal domein nog een financieel voordeel. Dat kwam door de afspraak tussen de Midden-Limburgse gemeenten om de kosten van de Jeugdwet te verevenen. Vanaf 2016 vindt er geen verevening meer plaats. In 2016 was er daardoor bij het sociaal domein een nadeel, dat met € 71.000 wel beperkt van omvang was. Dit nadeel is opgevangen met de eerder gevormde reserve decentralisaties. Ook voor 2017 wordt een tekort verwacht. Het transformatiebeleid moet ervoor zorgen dat in 2020 de tekorten zijn verdwenen en het sociaal domein uitgevoerd kan worden met de gelden die de gemeente daarvoor via het gemeentefonds krijgt.

In 2017 wordt volgens de begroting 2017 het restant van de reserve decentralisaties benut om het tekort te dekken. Het dan nog niet gedekte tekort in 2017 en de tekorten in 2018 en 2019 komen ten laste van de algemene middelen van de gemeente.

De bijdragen uit de algemene middelen in de jaren 2017-2019 zijn in de begroting 2017 en meerjarenraming verwerkt. Toch blijven er risico's bestaan. Te denken valt aan het niet of onvoldoende succesvol zijn van het transformatiebeleid, het open eindkarakter van veel van deze taken, waardoor er onvoorzien extra vraag kan komen, waarop de gemeente moet reageren, de onduidelijkheid die nog steeds bestaat over aanbieders van zorg, een goede informatie-uitwisseling over en weer e.d. Daarbij gaat het om grote bedragen, zodat een nadeel dat optreedt, vaak ook gelijk een groot financieel nadeel is.

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

#### Kerntakendiscussie

In 2017 komt er in Roerdalen een nieuwe kerntakendiscussie. Deze moet al afgerond zijn, voordat de raad in de zomer besluiten neemt over de kadernota 2018. De resultaten van de kerntakendiscussie kunnen dus al meegenomen worden in de begroting 2018.

De kerntakendiscussie heeft in de begroting 2017 geen taakstelling meegekregen. Dat wil zeggen dat er niet vooraf is aangegeven welk bedrag er uiteindelijk mee bespaard moet worden.

Dat betekent dat elk besluit bij de kerntakendiscussie dat een financieel voordeel oplevert, eenzelfde voordeel voor het exploitatiesaldo heeft. Financieel lijkt de kerntakendiscussie daarom alleen een voordeel te kunnen opleveren. Uit het plan van aanpak blijkt dat er nu uitgegaan wordt van een positief resultaat van € 1 miljoen bij uitvoering van (een deel van) de voorstellen uit de kerntakendiscussie.

#### Gemeentelijk vastgoed

In de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen in hoofdstuk 4 van dit rapport, staan we ook uitgebreid stil bij de stand van zaken bij het maatschappelijk gemeentelijke vastgoed.

We verwijzen daarnaar. Hier stellen we alleen vast dat de besluitvorming veel langer duurt dan voorzien. De risico's voor de gemeente nemen daardoor toe. Risico's door het onderhoud dat absoluut moet plaatsvinden, ook aan vastgoed dat uiteindelijk zal worden afgestoten of gesloopt. Risico's door de extra kosten die uiteindelijk noodzakelijk zullen zijn om de onderhoudstoestand te bereiken die dan als norm gedefinieerd is voor het te behouden vastgoed.

Besluitvorming over het maatschappelijk gemeentelijk vastgoed is op korte termijn noodzakelijk om een duidelijk financieel beeld te krijgen.

#### Daling eigen vermogen

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

Op ramingsbasis heeft Roerdalen op 1 januari 2017 een bedrag van € 36,7 miljoen aan reserves en op 1 januari 2020 van € 32,4 miljoen. Deze cijfers laten zien dat Roerdalen in drie jaar € 4,3 miljoen verwacht in te teren op het eigen vermogen. Anders gezegd, de reserves worden gebruikt om prioriteiten en wensen mogelijk te maken en tekorten af te dekken. De ruime reservepositie maakt dit mogelijk.

Het proces van interen op het vermogen doet zich sinds 2009 voor. In de jaarrekening 2009 stond het eigen vermogen met € 55,5 miljoen op zijn maximum. In de jaarrekening 2013 was het € 44,5 miljoen en in de jaarrekening 2015 € 42,0 miljoen. Op realisatiebasis is tussen 2010 en 2016 de vermogenspositie van Roerdalen met € 13,5 miljoen afgenomen. Dat komt neer op gemiddeld € 2,25 miljoen per jaar. De grootste daling van het eigen vermogen heeft zich in 2010 voorgedaan, toen € 9,4 miljoen is gebruikt voor afwaardering van activa met maatschappelijk nut. Hierdoor zijn de kapitaallasten in de begroting structureel verlaagd. Als we deze inzet van het eigen vermogen voor de afwaardering van activa niet meetellen is de stand van de reserves over zes jaar met € 4,1 miljoen afgenomen, wat neerkomt op € 680.000 per jaar.

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

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

#### Demografische ontwikkelingen

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

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

De demografische ontwikkelingen hebben een negatieve invloed op de financiële positie van Roerdalen. De gemeente heeft hiervoor al een bedrag opgenomen in de reserve accommodatiebeleid.

#### Financiële effecten uit de paragrafen

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

Aan het begin van elke paragraaf van hoofdstuk 4 hebben we met gezichtjes aangegeven hoe wij de financiële gevolgen van de onderwerpen die in die paragraaf aan de orde komen, voor de begroting en meerjarenraming zien. In tabel 3.1.4 zijn die beoordelingen in de vorm van gezichtjes bij elkaar gebracht.

**Tabel 3.1.4 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 de effecten van de paragrafen voor de begroting vier keer met een positief gezicht zijn aangeduid, twee keer met een neutraal gezicht en één keer met een negatief gezicht. Voor de meerjarenraming is de uitslag twee keer positief, vier keer neutraal en één keer negatief. In de paragrafen in hoofdstuk 4 zelf is dit veelal toegelicht. We merken op dat we vooral hebben gekeken of de huidige situatie en de bekende risico's met betrekking tot het onderwerp van de paragraaf goed in de begroting en meerjarenraming zijn meegenomen en of de huidige situatie risico's oplevert.

De uitkomst is voor de meerjarenraming in totaal wat lager doordat de paragrafen minder informatie over de meerjarige ontwikkeling van het desbetreffende onderwerp bevatten.

In het algemeen zijn er met betrekking tot de onderwerpen uit de paragrafen geen bijzondere risico's voor de gemeente. Het negatieve beeld bij de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen hangt samen met de risico's bij het maatschappelijk gemeentelijk vastgoed.

#### Conclusies met betrekking tot het financiële beeld 2017-2020 van Roerdalen

In deze paragraaf hebben we het financiële beeld van de gemeente bij de begroting 2017 en meerjarenraming 2018-2020 belicht aan de hand van:

- de saldi;
- het sociaal domein;
- de kerntakendiscussie;
- het gemeentelijk vastgoed;
- de daling eigen vermogen;
- de demografische ontwikkelingen en;
- de financiële effecten van de onderwerpen die in de BBV-paragrafen aan de orde komen.

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

Wel valt te concluderen dat er de eerste jaren, 2017 en 2018, meer en grotere risico's zijn. Er zijn tekorten in de begroting, het is nog onduidelijk of de transformatie bij het sociaal domein de decentralisaties voor wat betreft de financiën beheersbaar gaan maken, waarbij op de korte termijn wordt uitgegaan van tekorten, de kerntakendiscussie zal op de korte termijn minder voordeel opleveren dan op

de wat langere termijn en er is nog geen zicht op wat er met het maatschappelijk gemeentelijk vastgoed gaat gebeuren.

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

Het eigen vermogen en de in de paragrafen bekeken onderwerpen hebben op de korte termijn een wat positiever effect op de financiële situatie van Roerdalen.

Onze conclusie is dat de financiële positie van Roerdalen in 2017 en 2018 onvoldoende is en in 2019 en 2020 voldoende.

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

#### **Indicatoren voor evenwicht**

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

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

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

#### **Structureel en reëel evenwicht voor het begrotingsjaar**

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

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

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

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

Uit onze analyse blijkt, dat Roerdalen niet aan deze voorwaarde voldoet in begrotingsjaar 2017.

**Structureel en reëel evenwicht voor het begrotingsjaar**  
**Beoordeling: onvoldoende**

#### **Structureel en reëel evenwicht voor de meerjarenraming**

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

Uit onze analyses blijkt, dat deze situatie in Roerdalen niet geldt.

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

NB

Bij de laatste vraag is gekeken naar de drie jaren van de meerjarenraming. Het eerste jaar, 2018, laat een structureel en reëel tekort zien, maar de twee laatste jaren, 2019 en 2020, overschotten. Omdat alle drie de jaren in evenwicht moeten zijn of een overschot moeten hebben, is het antwoord toch 'onvoldoende'.

De vraag heeft hier op alle jaren betrekking omdat het financieel verdiepingsonderzoek gebruikt wordt om te besluiten over het verlenen van repressief toezicht voor de hele periode van begroting en meerjarenraming, i.c. 2017-2020.

GS hebben op 15 december 2016 de raad van Roerdalen geïnformeerd dat de begroting 2017 onder repressief toezicht staat. Daarbij hebben GS zich gebaseerd op de criteria uit de Gemeentewet. Eerder in deze paragraaf hebben we aangegeven dat artikel 203, lid 1, stelt dat een begroting onder repressief toezicht staat als de begroting structureel en reëel in evenwicht is, en als dat niet het geval is, als aannemelijk is dat uiterlijk aan het eind van de meerjarenramingperiode dat evenwicht is hersteld. Dat laatste is het geval en de reden dat GS hebben besloten dat voor de begroting 2017 repressief toezicht geldt. Dit besluit gaat alleen over de begroting 2017.

Er is dus verschil tussen de normen van de Gemeentewet bij de beantwoording van de vraag of een begroting onder repressief toezicht staat en de normen van de Provincie bij de beantwoording van de vraag of er sprake is van structureel en reëel evenwicht voor de meerjarenraming.

### **Stuurinformatie**

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

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

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

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

### **2014-2016**

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

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

#### 2014

De **kadernota 2014** gaf aan dat het jaar 2014 nog positief sloot, maar dat vanaf 2015 tekorten ontstonden. Voor 2017, het laatste jaar van de meerjarenraming, werd een tekort van € 1,3 miljoen



verwacht en structureel zelfs een tekort van € 2,4 miljoen. De negatieve trend werd vooral veroorzaakt door een raming van de (negatieve) gevolgen van het eind 2012 gesloten regeerakkoord. Als daarbij ook de kortingen op de budgetten voor de nieuwe taken in het sociaal domein werden opgeteld, ontstond in 2017 een tekort van € 4,5 miljoen en structureel van € 8,1 miljoen.

Om de tekorten weg te werken waren bestuurskeuzenkaarten gemaakt, waarop tot € 4,5 miljoen aan mogelijkheden stonden om tekorten te beperken. De gemeente hanteerde bij de keuzen vijf criteria, zoals investeren in sociale en ruimtelijke samenhang dorpskernen.

De **begroting 2014** liet een overschot van € 0,8 miljoen zien dat opzij gezet is voor de taken in het sociaal domein. Ook alle jaren van de meerjarenraming 2015-2017 sloten met overschotten. De bij de kadernota 2014 meegetelde negatieve effecten van het regeerakkoord waren nu niet meegenomen. Aan nieuwe bezuinigingen was een structureel bedrag van € 75.000 in de ramingen opgenomen. In de meerjarenraming was nog geen rekening gehouden met nieuwe lasten en baten als gevolg van de decentralisaties in 2015.

In verband met de raadsverkiezingen in maart 2014 was er alleen voor 2014 een beperkt bedrag voor nieuw beleid geraamd.

Door het vrijwel geheel ontbreken van inzicht in de incidentele lasten en baten 2014-2017 was het niet mogelijk de structurele en reële saldi 2014-2017 te bepalen. Dat zorgde er ook voor dat de Provincie bij het financieel verdiepingsonderzoek 2014 geen conclusies kon trekken op basis van de begroting 2014 en de meerjarenraming 2015-2017.

In 2014 werkte Roerdalen nog met twee voortgangsrapportages. De **Voorjaarsnota 2014** sloot met een tekort van € 162.000.

Na de **Najaarsnota 2014** was er nog een tekort van € 101.000. In de Najaarsnota was ook al rekening gehouden met de verwachte onderuitputting in 2014. De winst van de verkoop van de Attero aandelen van € 590.000 werd gebruikt om een tekort in 2015 te dekken.

De **Jaarrekening 2014** sloot met een overschot van € 1,45 miljoen. Het verschil met het saldo in de Najaarsnota 2014 wordt vooral verklaard door de winstneming bij de grondexploitaties van € 1,15 miljoen. Van het overschot werd € 1,35 miljoen aan de algemene reserve toegevoegd.

## 2015

De **kadernota 2015** is door het nieuwe college opgesteld en door de nieuwe raad vastgesteld. De kadernota 2015 is ook de kadernota 2015-2018, waarin de beleidskeuzen voor deze raadsperiode aan de orde zijn gekomen.

Het resultaat na de mutaties reserves liet voor 2015 en voor de meerjarenraming 2016-2018 positieve saldi zien van tussen de € 0,2 en 0,4 miljoen. De kadernota 2015 bevatte geen voorstellen voor nieuw beleid of voor een dekkingsplan, wel werd verwezen naar de prioriteiten uit het coalitieakkoord 2014-2018.

De **begroting 2015** liet een heel ander beeld zien. Ontwikkelingen, zoals rijksmaatregelen, nieuw beleid en de gevolgen van open einde-regelingen, zorgden alle jaren voor aanzienlijke tekorten. Met bezuinigingen en taakstellingen lukte het om de jaren 2016-2018 (ruim) sluitend te krijgen, maar voor 2015 resteerde een tekort van ruim € 0,5 miljoen. Dat werd gedekt met de opbrengst van de verkoop van de Attero-aandelen. Met het meerjarige overzicht van incidentele lasten en baten waren ook de structurele en reële saldi 2015-2018 te bepalen. Die saldi lieten voor 2015 een tekort van € 409.000 zien en in 2016-2018 overschotten van € 76.000, € 151.000 en € 133.000.

Vanaf 2015 werkt Roerdalen met een Halfjaarrapportage. De **Halfjaarrapportage 2015** liet zien dat er forse nadelen zijn ontstaan bij de uitkeringen uit het gemeentefonds. Om te voorkomen dat hierdoor in

2015 een aanzienlijk tekort zou ontstaan, werden vooral incidentele maatregelen getroffen. Bepaalde werkzaamheden zijn naar 2016 doorgeschoven en er heeft een nieuwe winstneming bij de grondexploitaties plaatsgevonden. Voor zover de nadelen structureel waren, betekende dit dat in 2016 nieuwe, structurele oplossingen moesten worden gevonden.

Inclusief de eerdere begrotingswijzigingen was er na de Halfjaarrapportage 2015 een klein overschot van € 3.000.

De **jaarrekening 2015** sloot met een positief saldo van € 766.000. Hiervan had € 595.000 met de uitvoering van het sociaal domein te maken en dit bedrag werd ook aan de desbetreffende reserve toegevoegd. Het restant, € 171.000, is aan de algemene reserve toegevoegd. De toename van het overschot had te maken met de vrijval van de garantieverplichting verkoop Essent voor een bedrag van € 1.262.000. Een afwaardering van de beleggingsportefeuille heeft het resultaat met € 838.000 gedrukt. Bij de uitvoering van de Jeugdwet werd een structureel nadeel gemeld, waarvoor maatregelen werden aangekondigd. Over 2015 is dit nadeel tussen de Midden-Limburgse gemeenten verevend.

## 2016

De **kadernota 2016** liet zien dat er positieve en negatieve ontwikkelingen waren. Per saldo zorgde dat voor een geraamd tekort van € 259.000 in 2016 en vanaf 2017 geleidelijk toenemende overschotten. In die saldi waren ook de verwachte nadelen bij het sociaal domein meegenomen. De gestelde prioriteiten uit de kadernota 2015 bleven van toepassing met enkele nieuwe accenten, bijvoorbeeld bij het voorzieningenbeleid en de organisatieontwikkeling.

Bij de **begroting 2016** was te zien dat er bezuinigingen zijn opgenomen om tot een meerjarig sluitende begroting te komen. Zo werd de bezuiniging op de organisatie met € 200.000 verhoogd tot € 1,0 miljoen. Met name voor 2016 waren er ook incidentele ombuigingen opgenomen. In de begroting 2016 werd als start uitgegaan van aanzienlijke tekorten voor alle vier de jaren. Deze tekorten waren als zodanig niet in de kadernota 2016 gepresenteerd.

Alle ombuigingen resulteerden in overschotten gedurende alle jaren. De incidentele aard van een aantal ombuigingen voor 2016 zorgde er echter voor dat er voor 2016 een structureel en reëel tekort bleef bestaan.

De **Halfjaarrapportage 2016** ging in op de ontwikkelingen voor 2016. Er waren positieve en negatieve afwijkingen, waarna per saldo een voordeel aan het resultaat 2016 kon worden toegevoegd.

Uit de **jaarrekening 2016** bleek dat er een overschot van € 283.000 was. Bij de uitvoering van het sociaal domein was er in totaal een beperkt tekort, waarachter een fors overschot bij de nieuwe Wmo-taken en een fors tekort bij de Jeugdwet schuil gingen. In tegenstelling tot 2015 werd het tekort bij de Jeugdwet niet verevend tussen de Midden-Limburgse gemeenten. Er waren ook andere mee- en tegenvallers, die elkaar in grote lijnen echter in evenwicht hielden.

## 3.2. Analyse vermogen

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

### Conclusie

Roerdalen beschikt sinds de verkoop van de Essentaandelen in 2009 over een goede reservepositie. Er is wel een dalende lijn te zien en dat geldt met name voor de algemene reserve. De algemene reserve komt vanaf 2018 op een niveau dat de gemeente zelf te laag vindt. Voor de Provincie voldoet de algemene reserve in de periode 2017-2020 nog aan de norm die geldt voor gemeenten die geen beleid hebben vastgesteld voor het weerstandsvermogen, zoals Roerdalen.

Door de goede reservepositie zijn de functies van reserves, zoals de bufferfunctie, de financieringsfunctie en de inkomensfunctie, belangrijk voor Roerdalen. In de geldende Nota reserves en voorzieningen 2014 doet de gemeente daar echter geen duidelijke uitspraken over.

### Op basis van onze analyse doen we de volgende aanbevelingen:

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

### Waarom onderzoek naar vermogen?

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

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

### Onderzoek en bevindingen

Het eigen vermogen, in de vorm van reserves, en ook de voorzieningen, die tot het vreemd vermogen worden gerekend, zijn voor Roerdalen om verschillende redenen van belang. In deze paragraaf kijken we naar de omvang van de reserves en voorzieningen en de ontwikkeling daarvan in de afgelopen jaren en volgens de begroting 2017 en de meerjarenraming 2018-2020.

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

### *Landelijke regels*

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

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

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

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

Maar als een gemeente geen beleid rond weerstandsvermogen heeft vastgesteld, grijpen we terug op de oude norm voor de omvang van de algemene reserve. Zonder te kijken naar het risicoprofiel van de gemeente gaan we er dan vanuit dat de algemene reserve ten minste 10% van het Genormeerd UitgavenNiveau (GUN) bedraagt. Voor 2017 komt 10% GUN voor Roerdalen neer op € 2,8 miljoen. Het GUN is een groter bedrag geworden doordat sinds 2015 ook de integratie-uitkering Sociaal domein daarin wordt meegeteld.

In paragraaf 4.2 kijken we naar het weerstandsvermogen van Roerdalen. Daar constateren we dat Roerdalen nog geen beleid rondom weerstandsvermogen heeft vastgesteld. Voor deze paragraaf betekent het dat we voor Roerdalen als norm voor de omvang van de algemene reserve een bedrag van minimaal € 2,8 miljoen hanteren.

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

### *Eigen regels*

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

Op 5 juni 2014 heeft de raad de Nota reserves en voorzieningen 2014 vastgesteld.

De nota bevat de beleidsuitgangspunten van de gemeente voor reserves en voorzieningen en geeft inzicht in de stand van zaken bij de reserves en voorzieningen.

De nota reserves en voorzieningen 2014 verving de nota reserves en voorzieningen uit 2008 en heeft enkele gewijzigde uitgangspunten. De belangrijkste wijziging betreft het vanaf 2014 niet meer werken met

bespaarde of fictieve rente over de eigen financieringsmiddelen, de reserves en voorzieningen. De raad kan wel in individuele gevallen besluiten rente aan een reserve toe te voegen.

Omdat de renteomslag door het vervallen van de bespaarde rente wijzigt, geeft de nota aan dat voor de kostprijsberekening van producten een aparte beleidsregel wordt opgesteld. Door de afschaffing van de bespaarde rente veranderde de naam van de reserve dekking kapitaallasten in reserve dekking investeringen met economisch nut.

Andere uitgangspunten van de nota 2014 zijn:

- onttrekkingen aan reserves worden alleen voor het dekken van incidentele lasten gebruikt;
- transparantie. Daarom is er maar een beperkt aantal bestemmingsreserves met duidelijke kaders. Het beperkte aantal reserves moet ook zorgen voor een integrale afweging;
- actualisatie van de nota één keer in de drie jaar en in tussenliggende jaren in kadernota bepalen of reserves en voorzieningen aangepast moeten worden.

Bij het opstellen van de nota 2014 had Roerdalen 12 reserves en 11 voorzieningen. Bij de vaststelling van de nota heeft de raad één reserve opgeheven en één reserve en vier voorzieningen gevormd.

Tevens zijn bedragen van de ene naar de andere reserve overgegaan.

In een bijlage bij de nota worden de functies van reserves en voorzieningen beschreven. We geven die hier en gaan in op de betekenis daarvan voor Roerdalen.

De functies zijn:

- de bufferfunctie. Vooral een reserve zonder bestemming kan gebruikt worden om tegenvallers op te vangen zonder dat daarvoor gelijk een bezuiniging hoeft te worden aangebracht. De bufferfunctie is van belang voor het weerstandsvermogen van de gemeente. Daarbij kijken we welke weerstandscapaciteit beschikbaar is om risico's op te vangen. De algemene reserve is de meest beschikbare weerstandscapaciteit, omdat aan het geld in de algemene reserve nog geen enkele bestemming is gegeven. Maar ook bestemmingsreserves kunnen tot de beschikbare weerstandscapaciteit worden gerekend, omdat de raad de bevoegdheid heeft om de bestemming te wijzigen. Voor een aantal bestemmingsreserves zal dat zeer problematisch zijn, zoals de reserve dekking kapitaallasten. Als zo'n bestemmingsreserve ineens verdwijnt, valt er een gat in de begroting, omdat bepaalde bestaande en doorlopende kapitaallasten hun dekking verliezen. Als we naar Roerdalen kijken dan zien we dat de stand van de reserves aanzienlijk is en Roerdalen dus een grote bufferfunctie heeft bij zijn reserves. Roerdalen berekent voor 2017 een ratio weerstandsvermogen van 6,5. Zie ook paragraaf 4.2. In deze ratio is in de teller de beschikbare weerstandscapaciteit opgenomen en in de noemer de benodigde weerstandscapaciteit op basis van bepaling van de relevante risico's, hun omvang en hun kans van optreden. Maar Roerdalen heeft dit beleid niet vastgesteld en hanteert daarom een andere norm voor de bufferfunctie. Roerdalen heeft volgens die norm een algemene reserve van minimaal € 3,5 miljoen. De algemene reserve voldoet alleen op 1 januari 2017 aan die norm, maar vanaf 2018 zit de algemene reserve rond de € 3 miljoen. Deze norm is afgeleid van een norm die we hiervoor ook hebben genoemd, namelijk dat de algemene reserve minimaal 10% GUN moet zijn. In 2017 komt die norm op € 2,8 miljoen uit en ook zo bekeken kunnen we vaststellen dat Roerdalen met een algemene reserve van € 4,1 miljoen in 2017 een buffer heeft, die voldoet aan de norm. Roerdalen heeft als alle reserves worden meegenomen, een grote bufferfunctie;
- de bestedingsfunctie. Door vooraf te sparen voor een bepaalde, grote uitgaaf is zo'n incidentele uitgaaf mogelijk zonder dat de begroting daardoor uit het evenwicht raakt. Ondanks het hoge

- bedrag aan reserves wordt in Roerdalen de bestedingsfunctie niet heel vaak benut. Wellicht door het uitgangspunt om het aantal reserves beperkt te houden en integraal af te wegen;
- de financierings- en inkomensfunctie. De gelden in de reserves en voorzieningen staan in de regel niet op de bank als 'spaarpotjes', maar worden primair bij de gemeente gebruikt om de investeringen te financieren: de financieringsfunctie. Het voordeel hiervan is dat de gemeente bij de financiering van haar investeringen geen gevolgen ondervindt van schommelingen in de rentestand op de (geld- en) kapitaalmarkt. De begroting is hierdoor niet/minder gevoelig voor renteschommelingen. Overigens zijn de middelen in de beleggingsreserve van Roerdalen niet als financieringsmiddel gebruikt, maar wel degelijk belegd. Desondanks is het grootste deel van de activa van de gemeente met reserves en voorzieningen gefinancierd en is de financieringsfunctie van reserves en voorzieningen voor Roerdalen van groot belang. Vanaf de nota reserves en voorzieningen 2014 is er geen sprake meer van een inkomensfunctie in de vorm van bespaarde rente. Overigens leidde dat niet tot een nadeel voor de begroting doordat er een gelijk bedrag aan rentelasten is vervallen. De inkomensfunctie is er nog altijd wel bij de reserve beleggingen. Uit de beleggingen met de middelen van deze reserve realiseert de gemeente opbrengsten in de vorm van rentebaten die als baat ten gunste van de exploitatie komen. Deze bijzondere manier is gekozen om het verlies aan dividenden na de verkoop van de aandelen Essent (blijvend) te kunnen compenseren;
  - de verplichtingenfunctie. Deze functie geldt voor voorzieningen. De gemeente moet een voorziening vormen, omdat ze een verplichting is aangegaan, waarvoor ze een toereikend bedrag opzij moet zetten;
  - de egalisatiefunctie. Met een reserve en voorziening kunnen schommelingen van jaar op jaar van lasten en baten, in de exploitatie worden gladgestreken. Tarieven of het resultaat worden zo geëgaliseerd.

#### *Informatie over reserves en voorzieningen in de begroting 2017*

Informatie over reserves en voorzieningen is door de hele begroting 2017 heen te vinden. Het gaat daarbij om de mutaties reserves en voorzieningen per programma. Op bladzijde 117 is het overzicht van reserves en voorzieningen voor de periode 2017-2020 opgenomen met de stand per 1/1, de stortingen en de onttrekkingen en de eindstand.

Uit het overzicht blijkt dat Roerdalen 13 reserves heeft en 14 voorzieningen, waarvan er twee de hele periode geen saldo hebben. Het aantal wijkt nauwelijks af van het aantal ten tijde van de vaststelling van de Nota reserves en voorzieningen 2014.

#### *Toepassing regels*

##### BBV

De voorzieningen zijn in het overzicht gerubriceerd volgens de BBV-indeling in artikel 44.

Het overzicht geeft ook het gespecificeerde verloop van de reserves en voorzieningen.

Daarmee heeft de gemeente in de begroting 2017 alle BBV-bepalingen over reserves en voorzieningen toegepast.

##### Financiële verordening

Er is een nota reserves en voorzieningen die voldoet aan de actualiteitseis in de verordening.

#### Nota reserves en voorzieningen 2014

Het aantal reserves en voorzieningen is nog steeds beperkt en draagt bij aan de gewenste transparantie. Of er een integrale afweging plaatsvindt, is niet goed vast te stellen. De eis dat onttrekkingen aan reserves alleen voor incidentele lasten worden gebruikt, wordt in de regel wel gevolgd. Maar bij dekking van resterende, structurele exploitatietekorten in de begroting door inzet van de algemene reserve, zoals bij de begroting 2017 in 2017 en 2018, is dat niet het geval. Die structurele tekorten moeten ook gedekt worden, zodat overtreding van deze regel uit de nota onvermijdelijk is.

Dit jaar zal de nota moeten worden geactualiseerd om te voldoen aan de eis daarover in de nota.

In de kadernota's 2015-2017 is niet ingegaan op reserves en voorzieningen, zoals bedoeld in de nota.

#### Reserves en voorzieningen 2012-2020

Na de regelgeving kijken we nu naar de praktijk, met om te beginnen de stand van de reserves en voorzieningen in de periode 2012-2020. Daarvoor staan hieronder de tabellen 3.2.1 en 3.2.2. In de eerste tabel staan de realisatiecijfers met betrekking tot de reserves en voorzieningen uit de jaarstukken 2012-2016. Dit zijn steeds cijfers per 31 december van het vermelde jaar.

In tabel 3.2.2 staan de geraamde standen van reserves en voorzieningen uit de begroting 2017 en meerjarenraming 2018-2020. Dit zijn steeds cijfers per 1 januari van het jaar.

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

Jaar	R2012	R2013	R2014	R2015	R2016
Algemene reserve	9.907	9.536	4.691	3.680	4.225
Bestemmingsreserves	34.532	35.395	36.837	37.535	35.278
Voorzieningen	6.993	7.968	9.987	9.950	10.324
<b>Totaal</b>	<b>51.432</b>	<b>52.899</b>	<b>51.515</b>	<b>51.165</b>	<b>49.827</b>

\*: vóór resultaatbestemming

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

Jaar	B2017	B2018	B2019	B2020
Algemene reserve	4.128	2.944	2.919	3.011
Bestemmingsreserves	32.561	31.392	30.183	29.393
Voorzieningen	12.133	11.902	11.785	12.018
<b>Totaal</b>	<b>48.822</b>	<b>46.238</b>	<b>44.887</b>	<b>44.422</b>

De twee tabellen laten het volgende zien:

- de algemene reserve daalt in 2014 hard en blijft daarna op een lager niveau staan. De daling in 2014 komt vooral door de vorming van de nieuwe reserves gebiedsontwikkeling (€ 1,35 miljoen) en accommodatiebeleid (€ 3,24 miljoen) en het tekort over 2013 (€ 468.000), welke ten laste van de algemene reserve zijn gebracht. Vanaf 2018 staat de algemene reserve onder de norm die de gemeente voor de algemene reserve heeft, € 3,5 miljoen. De algemene reserve zit nog wel boven de norm van de Provincie voor gemeenten zonder vastgesteld beleid voor weerstandsvermogen en risicomangement, te weten 10% van het Genormeerd Uitgavenniveau, wat neerkomt op € 2,8 miljoen;
- het bedrag in de bestemmingsreserves neemt op realisatiebasis tot en met 2015 langzaam toe, maar in de ramingen neemt het bedrag af;

- de voorzieningen nemen tot en met 2017 toe en in de ramingen blijven ze op dat hoge niveau staan;
- het totaal van reserves en voorzieningen blijft in de periode 2012-2015 vrij constant. Vanaf 2016 is toch een daling te zien;
- de laatste kolom van tabel 3.2.1 en de eerste kolom van tabel 3.2.2 hebben betrekking op vrijwel dezelfde datum 31/12/2016 en 1/1/2017. We zien dat het verschil tussen realisatiecijfers en ramingscijfers optreedt bij zowel de bestemmingsreserves, die op realisatiebasis € 2,7 miljoen hoger uitkomen, als de voorzieningen, waar juist de ramingen hoger zijn met € 1,8 miljoen.

We hebben in deze paragraaf en in paragraaf 4.2 geconcludeerd dat Roerdalen voldoende buffer heeft. Dat geldt vooral als we niet alleen de algemene reserve in de beschouwing betrekken, maar ook de bestemmingsreserves. We kunnen ook door een vergelijking te maken tussen de reserves van Roerdalen en de reserves van de 33 Limburgse gemeenten, kijken hoe de reservepositie van Roerdalen eruit ziet. We doen dat door aan de hand van de ramingen in de begroting 2017 de stand van de algemene reserve, de bestemmingsreserves, de voorzieningen en de telling van die drie, uitgedrukt als bedrag per inwoner, te vergelijken. In tabel 3.2.3. is dit te zien.

**Tabel 3.2.3 Reserves en voorzieningen begroting 2017, stand per 1-1, Roerdalen en de 33 Limburgse gemeenten (bedragen per inwoner \* € 1)**

	Roerdalen	33 Limburgse gemeenten
Algemene reserve	198	274
Bestemmingsreserves	1.564	934
Voorzieningen	583	414
<b>Totaal</b>	<b>2.345</b>	<b>1.622</b>

De algemene reserve van Roerdalen is als bedrag per inwoner kleiner dan het gemiddelde bij de Limburgse gemeenten. De bestemmingsreserves zijn in Roerdalen duidelijk groter en ook de voorzieningen zijn groter. Dat geldt ook voor het totaal van reserves en voorzieningen.

Deze vergelijking van Roerdalen met het gemiddelde van de Limburgse gemeenten bevestigt de eerdere conclusies:

- Roerdalen heeft een stevige buffer en die buffer zit vooral bij de bestemmingsreserves;
- de buffer bij de algemene reserve is nog voldoende, maar is zeker niet meer fors.

#### *Beoordeling*

##### De regels

Roerdalen leeft de regels over vermogen in BBV, financiële verordening en de nota reserves en voorzieningen goed na.

##### Reserves en voorzieningen

Door de verkoop van de Essentaandelen in 2009 beschikt Roerdalen vanaf dat jaar over een ruime reservepositie. Maar, zoals we ook al in paragraaf 3.1 hebben geschreven, die reservepositie neemt wel geleidelijk af. Er is geen noodzaak om nu in te grijpen. Wel is het goed te bepalen hoe de reservepositie zich verder moet ontwikkelen, waarvoor die wel en waarvoor die niet kan/moet worden ingezet, welke ondergrens aangehouden moet worden, welke functies van reserves en voorzieningen voor Roerdalen belangrijk zijn e.d. Het is goed keuzen te maken, nu er nog keuzen gemaakt kunnen worden.



### Risico's

De reservepositie van Roerdalen is goed, ondanks de dalende lijn. We kijken daarbij naar alle reserves en niet alleen de algemene reserve. Die is nu op een niveau beland, waar verdere, nu onvoorziene onttrekkingen reden moeten zijn om maatregelen te treffen om de stand weer aan te vullen.

### *Stuurinformatie*

We beoordelen de stuurinformatie op strategisch niveau als voldoende. Er is een actuele nota, maar deze maakt niet duidelijk welke keuzen de gemeente met betrekking tot de reserves maakt.

De stuurinformatie op tactisch niveau vinden we goed. De bestaande regels worden toegepast.

De stuurinformatie op operationeel niveau vinden we van voldoende niveau. Zo is aan het einde van elk programma wel een overzicht van de mutaties reserves, maar als de mutatie betrekking heeft op meer reserves, is die informatie niet bij het overzicht te vinden. Veel informatie is wel beschikbaar, maar moet op verschillende plaatsen worden gezocht.

### 3.3. Analyse stuurinformatie

#### **Conclusie**

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

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

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

**Op basis van onze analyse hebben we geen aanbevelingen**

#### **Stuurinformatie**

**Oordeel strategisch: goed**

**Oordeel tactisch: goed**

**Oordeel operationeel: goed**

#### **Waarom onderzoek naar stuurinformatie?**

Een gemeente is een complexe organisatie met een grote diversiteit aan producten en diensten.

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

#### **Onderzoek en bevindingen**

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

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

De raad stelt de kaders op basis van een visie en op basis van interne en externe ontwikkelingen. Dit gebeurt met de gemeentelijke programmabegroting, kadernota's en andere beleidstukken. Het komt ook voor dat gemeenten de paragrafen uit de begroting een kaderstellende functie laten vervullen. Dit alles omschrijven we als informatievoorziening op strategisch niveau.

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

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

In ons onderzoek gaat de aandacht met name uit, naar die onderwerpen die voor sturing op de financiële positie belangrijk zijn en bovendien bij elke gemeente voorkomen. In onderstaande tabel 3.3.1 zijn de resultaten met betrekking tot stuurinformatie in en bij de begroting 2017 voor Roerdalen samengevat. Meer details over onze beoordelingen zijn te vinden in de paragrafen 3.1 en 3.2 en de zeven paragrafen van hoofdstuk 4.

**Tabel 3.3.1 Resultaten onderzoek stuurinformatie begroting 2017**

<b>Stuurinformatie</b>	<b>Strategisch</b>	<b>Tactisch</b>	<b>Operationeel</b>	<b>WF</b>
Begroting en meerjarenraming	goed	goed	goed	7
Vermogen	voldoende	goed	voldoende	3
Lokale heffingen	onvoldoende	voldoende	voldoende	1
Weerstandsvermogen en risicobeheersing	voldoende	goed	goed	2
Onderhoud kapitaalgoederen	voldoende	onvoldoende	voldoende	2
Financiering	goed	goed	goed	1
Bedrijfsvoering	goed	goed	voldoende	1
Verbonden partijen	goed	goed	goed	2
Grondbeleid	goed	goed	voldoende	1

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

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

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

De strategische stuurinformatie hebben we vijf keer als goed beoordeeld, drie keer als voldoende en één keer als onvoldoende. De 'onvoldoende' heeft te maken met het ontbreken van kaderstelling op het

desbetreffende terrein. Bij de scores 'voldoende' beschikt de gemeente wel over kaderstelling, maar zijn nog duidelijke verbeteringen mogelijk. Het gewogen gemiddelde is goed.

Bij de tactische stuurinformatie hebben we zeven keer het niveau als goed gekwalificeerd, één keer als voldoende en één keer als onvoldoende. De onvoldoende heeft te maken met het ontbreken of niet meer actueel zijn van de kaderstelling, waardoor de tactische informatie van onvoldoende niveau is. De voldoende heeft te maken met het feit dat bij dat onderdeel alleen het BBV als kader heeft gediend.

Het gewogen gemiddelde van de tactische stuurinformatie is duidelijk goed.

De operationele stuurinformatie kwam vier keer op goed uit en vijf keer op voldoende. De gewogen gemiddelde score is goed. De vijf 'voldoendes' geven meestal aan dat de (cijfermatige en meerjarige) informatie in de begroting op onderdelen nog verbeterd kan worden.

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

Aandachtspunt is en blijft om de stuurinformatie te blijven verbeteren om aansluiting te blijven houden bij de informatiebehoefte van de raad en het college. Dat betekent dat continu moet worden gelet op veranderende behoeften. Dat steeds moet worden afgewogen welke informatie wel en welke niet (meer) moet worden gegeven. Dat moet worden gelet op de actualiteit van visiedocumenten, kadernota's e.d.

Als wij op basis van onze beoordeling van de stuurinformatie concrete aanbevelingen hebben geformuleerd, dan zijn deze in de desbetreffende paragraaf van hoofdstuk 3 of 4 te vinden.

### 3.4. Analyse Wet- en regelgeving

#### **Conclusie**

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

De termijnbepalingen uit de Gemeentewet past Roerdalen goed toe.

De toepassing van het BBV beoordelen we als voldoende.

Roerdalen heeft de verordeningen 212, 213 en 213a, die door de raad in 2015, 2007 respectievelijk 2007 zijn vastgesteld. Verordening 213a over college-onderzoeken naar doelmatigheid en doeltreffendheid past Roerdalen al lang niet meer toe.

Vanaf 2007 had de gemeente een Rekenkamercommissie en vanaf 2015 een Rekenkamercommissie samen met de gemeente Maasgouw, die tal van onderzoeken hebben uitgevoerd.

#### **Op basis van onze analyse doen we de volgende aanbevelingen:**

- pas de vernieuwde bepalingen van het BBV zoveel mogelijk vanaf de begroting 2018 toe;
- actualiseer de verordening 212, die in 2015 is vastgesteld, uiterlijk in 2019;
- actualiseer de verordening 213 uit 2007;
- stel een nieuwe verordening 213a vast, rekening houdend met de wensen en mogelijkheden van de gemeente, en pas deze verordening vervolgens toe.

#### **Waarom onderzoek naar wet- en regelgeving?**

Gemeenten moeten voldoen aan allerlei wet- en regelgeving. Vanuit financieel perspectief zijn met name die regels en wetten van belang die de gemeenteraad in zijn kaderstellende en controlerende taak ondersteunen. Vanuit onze toezichthoudende rol ligt de focus op termijnen van begroting en rekening, het navolgen van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten, aanwezigheid van de rekenkamerfunctie en de aanwezigheid van de verplichte verordeningen 212, 213 en 213a.

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

#### **Onderzoek en bevindingen**

##### **Termijnen**

Voor het toezicht zijn er twee termijnen in de Gemeentewet van belang. Dat zijn de termijn voor vaststelling en inzending van de begroting, vóór 15 november van het jaar voorafgaande aan dat waarvoor de begroting dient (art. 191, lid 2 Gemeentewet), en de termijn voor vaststelling en inzending van de jaarstukken, vóór 15 juli van het jaar volgend op het begrotingsjaar (art. 200 Gemeentewet). Overschrijding van één of beide termijnen kan voor de Provincie aanleiding zijn de begroting van een gemeente onder preventief toezicht te plaatsen (art.203, lid 2 Gemeentewet).

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

Bij dit verdiepingsonderzoek kijken we of de gemeente zich aan de termijnen voor vaststelling en inzending van de begroting 2017 en de jaarstukken 2015 aan ons als toezichthouder heeft gehouden. De raad heeft de begroting 2017 op 10 november 2016 vastgesteld en wij hebben de begroting 2017 op 14 november 2016 ontvangen.

Bij de jaarstukken 2015 heeft zich bij Roerdalen en bij vele gemeenten het probleem voorgedaan dat de afronding van de controle door de accountant en daarmee het afgeven van de accountantsverklaring niet (ruimschoots) vóór 15 juli 2016 hebben plaatsgevonden. Het probleem hield verband met het niet tijdig beschikbaar komen van informatie met betrekking tot onderdelen van het sociaal domein. Vaststelling van de jaarstukken 2015 was in Roerdalen gepland voor de raadsvergadering van 7 juli 2016. Kort vóór die vergadering bleek dat er geen accountantsverklaring beschikbaar zou zijn. De raad heeft toen op 7 juli 2016 de jaarstukken 2015 voor kennisgeving aangenomen. Daarvóór, op 5 juli 2016, heeft de gemeente de Provincie als toezichthouder om uitstel van de vaststelling en indiening van de jaarstukken 2015 gevraagd. De Provincie heeft dit uitstel verleend tot de raadsvergadering van 29 september 2016. Desgevraagd heeft de Provincie daarna verklaard dat inzending dan op 30 september 2016 kon gebeuren.

Op 29 september 2016 heeft de raad de jaarstukken 2015, waar een accountantsverklaring bij zat, vastgesteld en de Provincie heeft deze stukken op 30 september 2016 ontvangen.

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

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

## **BBV**

Het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) beschrijft aan welke uitgangspunten en kwaliteitseisen de planning- en controlproducten van Roerdalen moeten voldoen. Het BBV geldt vanaf de begroting 2004. De belangrijkste reden om op dat moment met nieuwe comptabiliteitsvoorschriften te komen was de invoering van het dualisme. Het BBV moet het elke gemeente mogelijk maken een begroting en jaarrekening te maken, waarmee de raad optimaal in staat is om zijn kaderstellende en controlerende taak uit te oefenen.

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

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

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

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

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

opgenomen en moeten begroting en jaarrekening, in een bijlage, naar taakvelden zijn ingedeeld, die ook zijn gedefinieerd.

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

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

Op deze plaats zijn we meer in detail dan in de paragrafen van hoofdstuk 3 en 4 nagegaan of de begroting 2017 van Roerdalen conform de relevante bepalingen uit het BBV is opgesteld. We hebben de volgende afwijkingen vastgesteld:

- in art. 7, lid 3 onder c wordt om een bijlage met het overzicht van de geraamde baten en lasten per taakveld gevraagd. Die bijlage is er niet. Wel is er een document 'Uitvoeringsinformatie 2017-2020', waarin per programma de taakvelden worden gepresenteerd met de baten, lasten, saldo baten en lasten op programmaniveau, de mutaties reserves per programma en het resultaat op programmaniveau. Overigens komt het woord 'taakveld' in dit document niet voor. Over de taakvelden valt nog op te merken dat het ministerie van BZK de indeling naar taakvelden wel vanaf de begroting 2017 verplicht heeft gesteld voor de gegevensaanlevering aan het CBS, maar dat de genoemde bijlage pas vanaf de begroting 2018 verplicht bij de begrotingsstukken moet zitten;
- in art. 8, lid 5 onder d en e wordt gevraagd bij het overzicht algemene dekkingsmiddelen het saldo van de financieringsfunctie resp. de overige algemene dekkingsmiddelen op te nemen. Beide onderdelen ontbreken. De gemeente geeft aan dat beide onderdelen bij de gemeente niet voorkomen;
- in art. 11, lid 2 onder c wordt in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing gevraagd om het beleid omtrent de weerstandscapaciteit en de risico's. De paragraaf bevat die informatie niet. In de paragraaf is wel te lezen hoe de gemeente in de praktijk hiermee omgaat;
- in art. 11, lid 2 onder e wordt in dezelfde paragraaf gevraagd om een beoordeling van de onderlinge verhouding tussen de kengetallen in relatie tot de financiële positie. Deze beoordeling ontbreekt;
- in art. 12, lid 2 onder a wordt gevraagd om in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen voor de genoemde categorieën het beleidskader te vermelden. Voor wegen en groen is dat niet gedaan. Onder b wordt gevraagd naar de uit het beleidskader voortvloeiende financiële consequenties. Die informatie ontbreekt in de paragraaf;
- in art. 13 wordt gevraagd om in de paragraaf financiering aan te geven hoe de rente wordt toegerekend aan onder andere investeringen en grondexploitaties. Die informatie ontbreekt;
- art. 16 gaat over de paragraaf grondbeleid en vraagt bij d om een onderbouwing van de geraamde winstneming en onder e naar de beleidsuitgangspunten omtrent de reserves voor grondzaken in relatie tot de risico's van de grondzaken. Deze informatie is niet in de paragraaf opgenomen. De gemeente heeft aangegeven dat de resterende grondexploitaties geen risico's meer opleveren, waardoor de reserve bouwgrondexploitatie hiervoor niet in stand hoeft te blijven;
- art. 17 gaat over het overzicht van baten en lasten (zie bladzijde 117 van de begroting 2017). Daarin wordt onder a gevraagd om een raming van baten en lasten en het saldo per programma. In het overzicht wordt het saldo gegeven. Onder b wordt in het overzicht van baten en lasten onder de algemene dekkingsmiddelen gevraagd naar de geraamde kosten van overhead, de geraamde heffing voor de vennootschapsbelasting en het geraamde bedrag voor onvoorzien. Deze drie

- onderdelen ontbreken. Onder c wordt gevraagd naar het saldo van baten en lasten van de programma's en van de algemene dekkingsmiddelen. Dit saldo ontbreekt in het overzicht van baten en lasten. Onder d wordt gevraagd naar de toevoegingen en onttrekkingen aan reserves per programma. In het overzicht is alleen het saldo van de toevoegingen en onttrekkingen opgenomen;
- art. 19 vraagt om een toelichting op het overzicht van baten en lasten. Onder d wordt gevraagd naar een overzicht van structurele toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves. Zo'n overzicht ontbreekt;
  - art. 20, lid 1 gaat over de uiteenzetting van de financiële positie. Onder b wordt gevraagd naar een geprognosticeerde begin- en eindbalans van het begrotingsjaar met ten minste de posten die nodig zijn om het EMU-saldo te berekenen. Die balansen ontbreken. Onder c wordt onder meer gevraagd om het EMU-saldo van het vorig begrotingsjaar. In de paragraaf financiering vinden we de EMU-saldi van de begroting en meerjarenraming, maar niet van het vorig begrotingsjaar;
  - in art. 20, lid 2 wordt onder a gevraagd om aandacht voor de jaarlijks terugkerende arbeidskosten gerelateerde verplichtingen van vergelijkbaar volume. Die informatie ontbreekt. Onder b wordt aandacht gevraagd voor de investeringen. Het overzicht van investeringen (bladzijde 118) brengt niet een scheiding aan tussen investeringen met economisch nut en met maatschappelijk nut. Art. 20, lid 2 geldt voor de begroting en op basis van art. 22, lid 2 ook voor de meerjarenraming. Ook voor de meerjarenraming ontbreekt de gevraagde informatie;
  - art. 21 vraagt onder meer om een toelichting op belangrijke ontwikkelingen ten opzichte van de uiteenzetting van de financiële positie van het vorig begrotingsjaar. Die informatie ontbreekt.
  - art. 22, lid 1 vraagt voor de meerjarenraming om een geprognosticeerde begin- en eindbalans. Die ontbreken.

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

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

We weten dat de aanpassing van de begroting 2017 aan het vernieuwde BBV veel inspanning heeft gekost. De opsomming van afwijkingen laat twee dingen zien.

Ten eerste dat bij de begroting 2018 nog een aanzienlijke bijstelling van de informatie in de begroting moet plaatsvinden en dat dus nog een nieuwe inspanning wordt gevraagd.

Ten tweede dat het vernieuwde BBV veel meer eisen aan de opzet van de begroting is gaan stellen.

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

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

Los van de inhoudelijke punten die in de begroting te vinden moeten zijn, gaat het om zaken als 'goed leesbaar', 'consistent', 'toegankelijk' en 'begrijpelijk'. In het algemeen vinden wij dat de begroting van Roerdalen voldoende aan deze eisen voldoet. Voor dat oordeel kunnen we ook verwijzen naar onze beoordeling van de operationele stuurinformatie (paragraaf 3.3 en voor de verschillende onderdelen de paragrafen 3.1, 3.2 en 4.1 tot en met 4.7). Van de negen beoordelingen waren er drie 'goed' en zes



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

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

We gaan uit van een verdere vertaling van het vernieuwde BBV in de begroting van Roerdalen.

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

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

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

De raad heeft de geldende verordening 212 op 30 april 2015 vastgesteld. De citeertitel is "Financiële verordening gemeente Roerdalen 2015".

In de verordening 212 geeft de raad de uitgangspunten aan voor het financiële beleid, de regels voor het financiële beheer en de inrichting van de financiële organisatie. De raad bepaalt hiermee de strategische kaders voor de financiële huishouding van de gemeente.

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

De gemeente heeft daar ook in de praktijk veel aandacht voor. Met name in de paragraaf bedrijfsvoering bij de verschillende begrotingen van Roerdalen is te lezen dat het 'in control' hebben en houden van de p&c-cyclus voortdurend aandacht heeft.

De inspanningen blijken bijvoorbeeld uit de goedkeurende verklaringen van de accountant voor de rechtmatigheid tot en met de jaarstukken 2015. (Bij afronding van dit rapport was de controle door de accountant van de jaarstukken 2016 nog niet afgerond.) De problemen rond het sociaal domein hebben er voor veel gemeenten toe geleid dat hun accountant over 2015 geen goedkeurende verklaring kon afgeven. Maar ook over 2015 heeft Roerdalen een goedkeurende verklaring gekregen.

Wij constateren dat het college in de meeste gevallen goed uitvoering geeft aan de bepalingen in de verordening. In de verschillende paragrafen van hoofdstuk 4 komen we daar op terug.

De verordening zegt niets over het moment waarop deze moet worden herzien.

In het algemeen vinden wij dat na vier jaar nota's moeten worden geactualiseerd. Gelet op het belang van de financiële verordening vinden we dat een actualisering ook in dit geval na maximaal vier jaar zou moeten plaatsvinden.

De gemeente heeft aangegeven dat in 2017 een voorstel voor een nieuwe verordening 212 ter vaststelling aan de raad wordt voorgelegd. In het voorstel zijn de gewijzigde bepalingen in het vernieuwde BBV verwerkt.

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

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

Op 1 november 2007 heeft de raad de Controleverordening gemeente Roerdalen vastgesteld. Met deze verordening 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 toetsingscriteria voor zijn controle op de rechtmatigheid.

We hebben de toepassing van de controleverordening niet beoordeeld, maar we zijn nergens opmerkingen tegengekomen dat er problemen zijn met de uitvoering van de controleverordening.

Omdat deze verordening nu bijna 10 jaar oud is, vragen wij ons toch af of het niet tijd wordt deze een keer tegen het licht te houden.

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

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

De raad heeft op 1 november 2007 de verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid van de gemeente Roerdalen vastgesteld.

Volgens de verordening moet het college jaarlijks een onderzoeksplan opstellen voor onderzoeken naar de doelmatigheid door audits van de doelmatigheid van (onderdelen van) het gevoerde bestuur. Voor onderzoek naar de doeltreffendheid moet het college volgens de verordening jaarlijks (onderdelen van) programma's toetsen.

Bij een evaluatie van het dualisme door het ministerie van BZK in 2009 werd vastgesteld dat gemeenten weinig waardering hadden voor dit nieuwe controle-instrument. Daarop besloot BZK dat er een voorstel naar de Tweede Kamer zou gaan om art. 213a uit de Gemeentewet te halen. Dit voorstel is nooit verschenen en de minister van BZK heeft in 2012 laten weten art. 213a in stand te willen houden gelet op de drie decentralisaties.

Ook in paragraaf 4.5 van dit onderzoek over de bedrijfsvoering staan we bij de verordening 213a stil. De conclusie in paragraaf 4.5 en hier is hetzelfde: de gemeente geeft al lang geen uitvoering meer aan verordening 213a.

We adviseren daar de gemeente de verordening te actualiseren en toe te passen. Dat advies geven we ook hier.

### **De Rekenkamercommissie Maasgouw - Roerdalen**

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

De Rekenkamercommissie rondt de volgende onderzoeken binnenkort af:

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



## 4. Financieel beleid en beheer

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

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

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

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

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

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

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

Onze bevindingen rondom het financiële beleid en beheer bij Roerdalen 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	😊	😐	onvoldoende	voldoende	voldoende	😐	➔

### Conclusie

De paragraaf Lokale heffingen in de begroting 2017 bevat de hoofdlijnen van het beleid en de uitvoering in 2017 met betrekking tot de lokale heffingen. De paragraaf voldoet grotendeels aan de eisen uit het BBV. Ook aan de nieuwe eis om de kostendekking van tarieven te vermelden is voor riool- en afvalstoffenheffing per 2017 voldaan. De gemeente heeft zelf nog geen kaders gesteld. In de financiële verordening uit 2015 is alleen vastgelegd dat er één keer in de vier jaar een nota lokale heffingen aan de raad moet worden aangeboden. Die nota is er nog niet.

Vergelijking van de lokale lasten in Roerdalen met de Limburgse cijfers en met landelijke normen voor een artikel 12-aanvraag laat zien dat Roerdalen lage lokale lasten heeft. De paragraaf zelf zegt daar niets over.

### Op basis van onze analyse doen we de volgende aanbevelingen:

- stel op korte termijn een nota lokale heffingen vast, waarin kaders voor beleid en uitvoering zijn opgenomen;
- neem meer (vergelijkings)cijfers over de lastendruk op, bijvoorbeeld met betrekking tot omliggende gemeenten;
- neem in de paragraaf ook de opbrengsten van de leges op, zodat op basis van alle opbrengsten het belang ervan voor de begroting goed zichtbaar is.

### 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.

### Onderzoek en bevindingen

#### De opzet van de paragraaf

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

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

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

### **De paragraaf Lokale heffingen**

#### *De geldende regels*

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

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

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

In het coalitieakkoord 2014-2018 van Roerdalen is over de lokale heffingen niets opgenomen. In de Financiële verordening gemeente Roerdalen 2015, die de raad op 30 april 2015 heeft vastgesteld, staat in artikel 9 dat het college ten minste één keer in de vier jaar een nota lokale heffingen ter vaststelling aan de raad aanbiedt. Die nota is nog niet verschenen, hoewel in de paragraaf Lokale heffingen in de begroting 2017 staat dat zo'n nota in december 2016 aan de raad zal worden aangeboden.

De paragraaf Lokale heffingen in de begroting 2017 geeft twee doelen aan voor het beleid van de gemeente met de lokale heffingen. Het eerste doel is een beheerste ontwikkeling van de lastendruk van ozb, riool- en afvalstoffenheffing gezamenlijk. Het tweede doel is dat de riool- en afvalstoffenheffing 100% kostendekkend zijn.

#### *De informatie in de paragraaf Lokale heffingen in de begroting 2017*

De paragraaf gaat in op:

- een aantal algemene randvoorwaarden voor gemeentelijke heffingen;
- de uitgangspunten die Roerdalen in het algemeen en specifiek voor 2017 hanteert;

- het kwijtscheldingsbeleid;
- de verschillende heffingen en ontwikkelingen daarbij, met voor de riool- en afvalstoffenheffing een overzicht van de kosten 2017 en de opbrengst 2017 van de heffing en daaruit volgend het kostendekkingspercentage. Voor beide heffingen is de kostendekking in 2017 100%;
- de opbrengsten van de belastingen en de riool- en afvalstoffenheffing en de grafrechten voor de jaren 2015-2020. De opbrengst bedraagt in 2017 ruim € 7,0 miljoen en loopt op tot € 7,5 miljoen in 2020;
- de lastendrukontwikkeling 2016-2017 in Roerdalen voor een gemiddeld meerpersoonshuishouden. Volgens de paragraaf stijgt de lastendruk in 2017 met 4,9% tot € 628,10, inclusief de teruggave uit de voorziening afval. Daarbij wordt vermeld dat met de vaststelling van de belastingverordeningen 2017 in december 2016 de tarieven 2017 definitief worden bepaald. In het raadsvoorstel bij de belastingverordeningen 2017 zijn de bedragen voor 2016 en 2017 veranderd en stijgt de lastendruk in 2017 met 2,33% tot € 615,76.

#### *Conclusies en beoordeling*

Op vier bladzijden slaagt de gemeente erin bijna alle informatie te verstrekken die het BBV vraagt. We missen de leges in het overzicht van de opbrengsten. Voor de leges ontbreekt ook de berekening van de kostendekkendheid van de tarieven, maar daarvan wordt gemeld dat dit nog niet afgerond is. Dit zal in de belastingverordening worden opgenomen. De gemeente geeft aan dat het risico op te hoge leges (boven 100% kostendekking) zeer gering is. De kostendekking van de leges 2017 is volgens latere informatie onder de 100% gebleven.

We vinden ook dat het beleid van de gemeente, zoals geformuleerd in de paragraaf, summier is. Hier wreekt zich dat er nog geen nota lokale heffingen is. Het beleid bestaat nu uit de twee doelen of uitgangspunten die aan het begin van de paragraaf zijn opgenomen.

Het is daarom wenselijk dat de aangekondigde nota lokale heffingen op korte termijn aan de raad wordt aangeboden en dat de raad een kader vaststelt.

Roerdalen heeft tot nu toe een lage lastendruk. Dit blijkt als we de lastendruk van Roerdalen vergelijken met de lastendruk van de Limburgse gemeenten. De Provincie publiceert jaarlijks een belastingoverzicht. Het Belastingoverzicht 2017 laat zien dat Roerdalen volgens de provinciale berekening voor 2017 uitkomt op een lastendruk van € 609,37 voor een gemiddelde eigenaar/gebruiker; 2,21% meer dan in 2016.

Roerdalen heeft daarmee in Limburg de twee na laagste lastendruk.

De lastendruk kan ook beoordeeld worden door naar de onbenutte belastingcapaciteit te kijken. Dit is een begrip uit het artikel 12-beleid van het Rijk. Als een gemeente met grote financiële problemen een artikel 12-bijdrage uit het gemeentefonds wil krijgen, dan eist het Rijk onder meer dat zo'n gemeente geen onbenutte belastingcapaciteit heeft. Voor 2017 houdt die eis in dat de afvalstoffenheffing en de rioolheffing 100% kostendekkend zijn en dat de ozb-opbrengst bepaald wordt op basis van een tarief van 0,1927% voor de drie ozb-heffingen. Als de drie ozb-tarieven op 0,1927% zouden worden gesteld, zou de ozb-opbrengst 2017 theoretisch op € 4.649.000 kunnen uitkomen. Dit is € 1.632.000 meer dan de geraamde opbrengst 2017. De riool- en afvalstoffenheffing 2017 zijn 100%-kostendekkend, waarmee de onbenutte belastingcapaciteit 2017 van Roerdalen op € 1.632.000 uitkomt. Het betekent dat de lastendruk in Roerdalen ruim onder het niveau ligt dat het Rijk hanteert als een gemeente in aanmerking wil komen voor een artikel 12-bijdrage.



Roerdalen is een gemeente met een lage lastendruk. De gemeente heeft daarom nog ruime mogelijkheden om extra, structurele ruimte te creëren als zij dat wil of als het noodzakelijk is. Voor de begroting beoordelen we de invloed van de paragraaf dan ook met een 😊, zie de balk aan het begin van de paragraaf. Omdat de ontwikkelingen niet meerjarig zijn aangegeven, geven we dat voor de meerjarenraming met een 😊 aan.

Kijkend naar de stuurinformatie, vinden we deze op strategisch niveau onvoldoende. Alleen in de paragraaf zelf is iets van kaderstelling opgenomen. We gaan ervan uit dat de aangekondigde nota lokale heffingen dit gebrek aan kaderstelling zal doen verdwijnen en adviseren dan ook dat deze nota snel aan de raad aan te bieden.

Op tactisch niveau vinden we de stuurinformatie van voldoende niveau, omdat aan de eisen in het BBV voor het grootste deel met de paragraaf wordt voldaan.

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

## 4.2. Weerstandsvermogen en risicobeheersing

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

### Conclusie

Roerdalen beschikt op de langere termijn over een zeer ruime weerstandscapaciteit. De ratio weerstandsvermogen komt daarvoor uit op 6,5. Op de korte termijn ligt de ratio weerstandsvermogen op 0,98. Dat levert geen risico op, maar laat wel zien dat het grootste deel van de weerstandscapaciteit pas op termijn, indien nodig, vrij kan komen.

De risico's zijn voor het grootste deel de risico's die alle Nederlandse gemeenten nu lopen. Opvallend is dat het risico bij het sociaal domein voor een relatief klein bedrag in de inventarisatie staat.

De gemeente heeft formeel geen kaders gesteld of beleid uitgewerkt voor het weerstandsvermogen en de risicobeheersing. In de paragraaf is de normstelling opgenomen.

De paragraaf bevat een tabel met voor de jaren 2015-2021 de cijfers van de gemeente voor de vijf financiële kengetallen. Het overzicht laat zien dat Roerdalen financieel weinig risico's loopt. Alleen het structurele exploitatiesaldo laat tot en met 2018 een tekort zien en dit houdt een risico in.

### Op basis van onze analyse doen we de volgende aanbevelingen:

- laat de raad kaders voor het beleid van Roerdalen voor het weerstandsvermogen en het risicomanagement vaststellen;
- neem in een paragraaf ook informatie op over de meerjarige ontwikkelingen rond het weerstandsvermogen;
- geef in de paragraaf meer toelichting bij de financiële kengetallen.

### Waarom onderzoek naar weerstandsvermogen en risicobeheersing?

Bij weerstandscapaciteit gaat het om middelen en mogelijkheden, waarover de gemeente beschikt of kan beschikken. Er kunnen niet begrote kosten mee worden gedekt. Wanneer we weerstandscapaciteit zien in relatie tot risico's<sup>2</sup> spreken we over weerstandsvermogen. Vanuit beleidsmatig perspectief, is het van belang, een afweging te maken tussen de risico's die de gemeente loopt en de manier om daarmee om te gaan. Of de gemeente zich bijvoorbeeld wil verzekeren en/of de aanwezige weerstandscapaciteit in dat licht moet worden verhoogd of verlaagd.

Het is hierbij van belang te bekijken of de programma's en activiteiten, die de gemeente ontplooit, op het gewenste niveau kunnen blijven gehandhaafd. Ook als er tegenvallers zijn. Daarom is het voor gemeenten van belang jaarlijks te overwegen, of de aanwezige weerstandscapaciteit meerjarig

<sup>2</sup> Alle risico's waarvoor geen voorzieningen zijn gevormd, óf die niet tot afwaardering van activa hebben geleid. En die van materiële betekenis kunnen zijn in relatie tot het balanstotaal of de gemeentelijke financiële positie.

voldoende is met het oog op de gemeentelijke risico's. Kortom: hoe robuust is de begroting en meerjarenraming?

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

### **Onderzoek en bevindingen**

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

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

### **De paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing**

#### *De geldende regels*

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

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

Roerdalen heeft formeel geen eigen regels geformuleerd. De paragraaf bevat de normstelling. De financiële verordening zegt niets over weerstandsvermogen en risicobeheersing. Er is geen nota.

Het coalitieakkoord 2014-2018 gaat evenmin in op dit onderwerp.

De paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing in de begroting 2017 bevat in de opening een norm, waaraan de gemeente zich moet houden. Die norm is dat er evenwicht is tussen de beschikbare weerstandscapaciteit en de risico's. De ratio weerstandsvermogen moet dus 1,0 of groter zijn.

Bovendien staat in de paragraaf dat risicobeheersing en dus risicomangement essentieel is.

#### *De informatie in de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing in de begroting 2017*

De paragraaf begint met een beschrijving van wat weerstandsvermogen inhoudt: het vermogen om onvoorziene tegenvallers op te vangen. Het gaat dus over risico's, waarvoor geen maatregelen zijn getroffen, en de middelen die beschikbaar zijn om die risico's te kunnen opvangen. Met risicobeheersing kunnen tegenvallers worden voorkomen of beperkt.

Vervolgens beschrijft de gemeente in de paragraaf de ratio weerstandsvermogen en de normen die voor de ratio bestaan, van ruim onvoldoende tot uitstekend. Overigens zijn dit geen normen die door de gemeente zijn bepaald.

De paragraaf geeft aan dat een systeem van risicomanagement moet zorgen voor inventarisatie en beheersing van risico's. De inventarisatie van Roerdalen bevat een overzicht van de omvang van risico's, de geraamde kans van optreden en het daaruit berekende bedrag aan risico's. De zo berekende risico's tellen op tot ruim € 4,3 miljoen.

De risico's zijn voor het grootste deel de risico's die nu bij alle Nederlandse gemeenten voorkomen. Opvallend is dat het risico van de decentralisaties in het sociaal domein qua meegeteld bedrag (€ 216.000) slechts 5% uitmaakt van het totale, gekwantificeerde risico. In de begroting 2017 is te lezen dat de gemeente op dit terrein een grote opdracht ligt te wachten. Overigens rekent de gemeente in de begroting 2017 wel met nadelen op dit terrein en is er ook nog een beperkte reserve voor het opvangen van tekorten en tegenvallers.

Ook opvallend is het grootste, gekwantificeerde risico, en wel bij de beleggingsportefeuille. Het betreft een post die bij de meeste gemeenten niet voorkomt en dan dus ook geen risico kan opleveren. In de omschrijving van het risico wordt gesproken over mogelijke afwaardering. Een ander risico in samenhang met de beleggingsportefeuille is dat deze na aflossing of verkoop waarschijnlijk onder het schatkistbankieren valt. Het rendement bij schatkistbankieren ligt momenteel dicht bij nul. Er is dus op termijn ook een risico van verlies van rendement.

De begroting 2017 bevat voor het eerst een risicokaart, waarbij risico's zijn ingedeeld naar kans van optreden en naar impact. Een lage kans en een lage impact heeft een groene kleur en met geel, oranje en rood worden de risico's met een grotere kans en/of impact op de kaart aangegeven. De gemeente heeft de geïnventariseerde risico's een plaats op de kaart gegeven. De risico's van Roerdalen liggen in de groene, gele of oranje velden. In de rode velden, waar risico's met een grote kans en grote impact moeten worden opgenomen, heeft Roerdalen geen risico's zitten.

Bij de kaart hoort ook een risicoscore per risico. De risicoscore is het risico (=impact) x de kans. De scores geven aan dat alle risico's van Roerdalen in de drie laagste klassen vallen: minimaal, laag en gemiddeld. Geen enkel risico valt in de klassen hoog of urgent.

Op hoofdlijnen beschrijft de gemeente de risico's. De middelen, waarover de gemeente kan beschikken, worden opgesomd en verdeeld in incidenteel en structureel, en in direct beschikbaar en niet direct beschikbaar. Incidenteel is € 26,3 miljoen beschikbaar en structureel € 1,7 miljoen.

Aan het begin van de paragraaf staat dat de ratio weerstandsvermogen van Roerdalen 6,5 is. Daarmee zit Roerdalen in de categorie 'uitstekend', die geldt voor een ratio weerstandsvermogen van groter dan 2,0.

De paragraaf sluit met de vijf financiële kengetallen. Voor de jaren 2015-2021 worden de uitkomsten voor Roerdalen weergegeven. In het overzicht is na de uitkomst voor de begroting 2017 een kolom opgenomen, waarin wordt aangegeven in welke categorie de uitkomst 2017 valt. De provincie heeft voor alle kengetallen een categorie-indeling gemaakt van A, B en C op basis van ervaringen bij 100.000+ gemeenten. A staat voor de minste risico's en C voor de meeste risico's.

Roerdalen komt met alle kengetallen in categorie A uit, alleen bij het kengetal 'structurele exploitatieruimte' komt de gemeente in categorie C uit.

De gemeente geeft aan dat de kerntakendiscussie en de verwachtingen over het sociaal domein tot een herstel van het structurele evenwicht moeten leiden.

### *Conclusies en beoordeling*

Roerdalen beschikt over een uitstekend weerstandsvermogen, zoals de gemeente ook zelf concludeert. Dit is het geval sinds de gemeente haar aandelen Essent heeft verkocht en over een aanzienlijk eigen vermogen beschikt. Van dit vermogen zit € 17,5 miljoen in de reserve beleggingen. Dit is één van de bestemmingsreserves die meetellen bij de bepaling van de aanwezige weerstandscapaciteit. Roerdalen geeft ook zelf aan dat onder andere dit onderdeel van deze weerstandscapaciteit niet direct beschikbaar is.

Als we alleen naar de direct beschikbare weerstandscapaciteit kijken, dan zien we dat de ratio weerstandsvermogen nog maar 0,98 is. Het beeld is dan duidelijk minder positief dan wanneer alle weerstandscapaciteit wordt meegeteld.

Bij de beoordeling van de vraag of de raad met de beschikbare informatie de kaders kan stellen en zijn controlerende functie kan vervullen, zien we dat de gemeente enkele kaders heeft gesteld in de paragraaf. De strategische stuurinformatie beoordelen we als voldoende. De tactische stuurinformatie beoordelen we als goed. De BBV-bepalingen worden gevolgd. De operationele stuurinformatie is volgens ons ook van goed niveau. De paragraaf geeft goede informatie.

We missen toch een formeel beleidskader voor een periode van vier jaar, waarin de raad heeft bepaald, hoe de gemeente met weerstandsvermogen en risicomangement moet omgaan.

We missen ook informatie in de paragraaf over de ontwikkelingen in het weerstandsvermogen na het begrotingsjaar.

Positief zijn we over de vernieuwingen die in de paragraaf zijn te zien. De risicokaart geeft op een gemakkelijke manier inzicht in de risico's en op welke wijze die voor de gemeente van belang zijn. De financiële kengetallen zijn nu voor het tweede jaar opgenomen. In 2016 zaten de kengetallen niet in de begroting zelf, maar zijn ze met een raadsinformatiebrief aan de raad aangeboden. Nu staan de kengetallen, zoals het BBV ook voorschrijft, in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing. De tabel is duidelijk en de toevoeging van de kolom met de categorie aanduiding maakt een interpretatie van de cijfers ook beter mogelijk.

De kengetallen zijn sinds 2016 voorgeschreven om de raadsleden een extra beeld van de financiële positie van de gemeente te geven. We vinden de toelichting aan de korte kant en vragen ons af of op deze wijze 'een beoordeling van de onderlinge verhouding tussen de kengetallen in relatie tot de financiële positie', zoals het BBV vraagt, voor de raadsleden wordt geboden.

Het beeld van de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing is positief. Roerdalen heeft veel weerstandscapaciteit. Wat daarvan direct beschikbaar is, is echter veel minder. De ratio weerstandsvermogen is net minder dan 1,0 als alleen naar de direct beschikbare weerstandscapaciteit wordt gekeken. Maar er is op dat punt geen direct risico voor de financiële positie van Roerdalen.

### 4.3. Onderhoud kapitaalgoederen

Onderzoek	Begroting	Meerjaren-raming	Strategisch	Tactisch	Operationeel	Algemeen oordeel	Ontwikkeling
Onderhoud kapitaalgoederen	☹	☹	voldoende	onvoldoende	voldoende	☹	↗

#### Conclusie

Roerdalen vindt het voorzieningenniveau en de kwaliteit ervan van groot belang voor de inwoners. Voor wegen en riolering heeft de raad de kaders daarvoor vastgesteld en vindt de uitvoering volgens deze kaders plaats.

Voor groen is het onderhoudskader niet meer actueel en leiden bezuinigingen er (op termijn) toe dat het afgesproken kwaliteitsniveau niet meer wordt gehaald.

Over de maatschappelijke, gemeentelijke gebouwen is de gemeente al lang in gesprek met inwoners, verenigingen, gebruikers. Zolang er geen besluiten door de raad zijn genomen wordt voor de maatschappelijke gebouwen alleen het noodzakelijke onderhoud uitgevoerd. Na de besluitvorming zal vastgesteld moeten worden of dit tot veel achterstallig onderhoud en kapitaalvernietiging heeft geleid. Het risico voor de gemeente zit daardoor voornamelijk bij het maatschappelijk vastgoed.

De paragraaf is dit jaar verbeterd door de opname van tabellen waarin de bedragen voor regulier onderhoud en (vervangings)investeringen 2017-2020 voor wegen, groen en riolering staan. Voor (maatschappelijke) gebouwen valt zo'n tabel niet te maken.

#### Op basis van onze analyse doen we de volgende aanbevelingen:

- neem zo spoedig mogelijk alle noodzakelijke besluiten over het maatschappelijk, gemeentelijk vastgoed, stel het noodzakelijke onderhoudsniveau vast en voer deze besluiten uit;
- actualiseer onderhoudskaders tijdig. Op dit moment geldt dat al voor het groenonderhoud;
- vul de informatie in de paragraaf over de verschillende kapitaalgoederen nog wat aan conform art. 12 BBV en zorg dat de informatie in de paragraaf toereikend is om te beoordelen of de kapitaalgoederen met het verrichte en te verrichten onderhoud het in de geldende kaders gestelde kwaliteitsniveau heeft;
- ga daarom bij alle kapitaalgoederen elk jaar in op de vraag of er achterstallig onderhoud is.

#### Waarom onderzoek naar onderhoud kapitaalgoederen?

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

Daarnaast zijn kapitaalgoederen van belang voor realisatie van gemeentelijke programma's, zoals milieu, onderwijs en verkeer. De meeste kapitaalgoederen vervullen daarbij een belangrijke rol. Een integrale

afweging tussen aanwezigheid van kapitaalgoederen, kwaliteitsniveau, onderhoud en visie is van strategisch belang voor de gemeente, en voor de financiële positie.

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

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

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

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

### **Onderzoek en bevindingen**

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

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

### **De paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen**

#### *De geldende regels*

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

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

De gemeente heeft in de financiële verordening geen aanvullende regels gesteld met betrekking tot het onderhoud van kapitaalgoederen. In de Strategische visie Roerdalen '25 en in het coalitieakkoord 2014-2018 is het belang van een goed voorzieningenniveau voor de inwoners en de verenigingen wel opgenomen.

En verder zijn er nota's e.d. met door de raad vastgestelde kaders voor het soort en het aantal voorzieningen, het kwaliteitsniveau en de kosten voor beheer en onderhoud van deze voorzieningen. Voor de paragraaf bekijken we de nota's voor de kapitaalgoederen wegen, riolering, groen en gebouwen. (In Limburg hebben gemeenten meestal geen nota's voor water.)

We hebben de volgende nota's meegenomen.

*Wegen:*

- wegenbeleidsplan Roerdalen 2015-2018.

*Riolering:*

- notitie GRP 2013-2016 Roerdalen;
- afvalwaterplan 2012-2016 (uitbreiding).

Eind december 2016 heeft het college de raad het GRP Roerdalen 2017-2021 en het Waterketenplan Limburgse Peelen 2017-2021 ter vaststelling toegestuurd. Deze plannen heeft de raad op 16 februari 2017 vastgesteld. We hebben deze plannen bekeken en gaan er ook op in. Tijdens de vaststelling van de begroting 2017 waren nog de plannen uit 2012 van kracht en daarom zijn deze plannen als het geldend kader gebruikt.

*Groen:*

- groenstructuurplan Roerdalen 2009;
- groenbeheerplan Roerdalen 2012-2016.

*Gebouwen:*

- Meerjarig Onderhoudsplan (MOP) voor de gemeentelijke gebouwen.

Met betrekking tot gemeentelijke gebouwen en accommodaties zijn tot en met januari 2017 vele notities in de raad behandeld en heeft de raad vele besluiten genomen. Dit heeft echter nog niet tot een plan met kaders voor het onderhoud van de maatschappelijke, gemeentelijke gebouwen en accommodaties geleid. We komen hierop terug bij de uitwerking van dit onderdeel in deze paragraaf.

*De informatie in de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen in de begroting 2017*

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

## **Wegen**

De paragraaf Onderhoud in de begroting 2017 is gewijzigd. In een tabel is nu voor de periode van de begroting en meerjarenraming aangegeven wat geraamd is voor het reguliere onderhoud en wat voor (vervangings)investeringen. Verder is het scenario, waarvoor de raad in het wegenbeleidsplan 2015-2018 heeft gekozen, in beeld gebracht. Dat houdt in dat de verschillende gebieden/wegcategorieën worden onderscheiden en dat per gebied/wegcategorie de belangrijkste kenmerken van het onderhoud, zoals technische staat, aanzien en comfort, zijn aangegeven, terwijl een foto het resultaat van dit onderhoud in beeld brengt.

De paragraaf bevat daarmee voor het onderdeel wegen in grote lijnen de informatie die het BBV voor de paragraaf voorschrijft op basis van de keuze die de raad voor het wegbeheer heeft gemaakt.

De raad heeft in het wegenbeleidsplan Roerdalen 2015-2018 voor een gedifferentieerd kwaliteitsniveau voor het onderhoud gekozen: scenario 3. Het onderhoud moet altijd voor een veilige weg zorgen.

Voor de hoofdstructuur, de centra en de woongebieden wordt de kwaliteit als basis omschreven. Voor de buitengebieden geldt de kwaliteit laag met uitzondering van de verbindende en recreatieve wegen, waarvoor ook de kwaliteit basis geldt.

In het plan is geconstateerd dat het bedrag dat nodig is voor vervangingsinvesteringen gaat stijgen. Door in de kwaliteit te differentiëren en het budget geleidelijk te laten stijgen is het mogelijk de gekozen



kwaliteit te realiseren. Sinds de vaststelling van het plan zijn de budgetten verhoogd. Vanaf 2018 ligt het bedrag voor de vervangingsinvesteringen € 260.000 hoger (+ 25%) dan in 2017.

In de paragraaf wordt niets geschreven over achterstallig onderhoud. Wel staat in het overzicht van scenario 3 dat bij de wegen in het buitengebied kapitaalvernietiging plaatsvindt. Dat past overigens bij wat er in het wegenbeleidsplan staat over het 'laten verworven' van buitenwegen.

### **Riolering**

De paragraaf Onderhoud in de begroting 2017 is kort over het onderdeel riolering. Nieuw is dat ook hier de budgetten 2017-2020 voor het regulier onderhoud en voor de (vervangings)investeringen in een tabel zijn opgenomen. Verder wordt vermeld dat het geldende kader wordt gevormd door de plannen uit 2012 en dat de nieuwe plannen begin 2017 in de raad aan de orde komen.

De zorgplichten van de gemeenten zijn de basis van de geldende plannen. Maar belangrijk onderdeel van de plannen uit 2012 is dat een intensieve samenwerking met gemeenten, waterschap en waterschapsbedrijf moet zorgen voor verlaging van kosten en kwetsbaarheid en verbetering van kwaliteit. Berekend was dat vanaf 2017 een kostendekkend tarief van € 206 (prijspeil 2013) voor een gemiddeld meerpersoonshuishouden zou gelden. Daarna zou volstaan kunnen worden met inflatiecorrectie van het tarief. Dit kostendekkend tarief lag aanzienlijk lager dan in het voorgaande plan uit 2008 berekend. De nieuwe plannen hadden in 2016 door de raad behandeld en vastgesteld moeten zijn, zodat deze vanaf 2017 als het geldende kader hadden kunnen functioneren. De nieuwe plannen hebben de raad nog wel in 2016 bereikt, maar konden niet meer vóór 2017 worden vastgesteld.

De paragraaf bevat de informatie die het BBV vraagt, hoewel de informatie niet duidelijk maakt wat de gemeente in 2017 gaat doen. Het uitvoeren van de zorgplichten klinkt wel geruststellend, maar is niet erg concreet. De paragraaf zou enige informatie kunnen bevatten over de staat van het rioolstelsel en over geplande investeringen en onderhoud. Over de nieuwe plannen wordt gemeld dat deze ook ingaan op de gevolgen van de klimaatverandering. Het kan dan interessant zijn om aan te geven in hoeverre de gemeente in de laatste jaren daarmee te maken heeft gekregen en wat er aan gedaan kan worden. Op basis van de informatie in de paragraaf Lokale heffingen in de begroting 2017 weten we dat de rioolheffing 2017 voor een gemiddeld meerpersoonshuishouden op € 206 staat en dat de rioolheffing 100% kostendekkend is. Dit is geheel in overeenstemming met de prognose in het plan uit 2012.

De nieuwe plannen 2017-2021 vragen om een jaarlijkse verhoging van het riooltarief met € 2 per jaar in de jaren 2018-2021 om kostendekkend te blijven, waardoor het tarief in 2021 op € 214 uitkomt. Het onderwerp 'afkoppelen' komt nadrukkelijk aan de orde als één van de punten bij klimaatadaptatie. Verder zijn ook gegevensbeheer en analyse van gegevens speerpunt in het Waterketenplan.

De plannen bevatten ook investeringen om op termijn te voldoen aan de Kaderrichtlijn Water. In het nieuwe GRP is hier rekening mee gehouden.

Zoals al geschreven hebben we de nieuwe plannen 2017-2021 niet als kader voor de begroting 2017 beschouwd.

### **Groen**

De paragraaf in de begroting 2017 geeft aan dat het openbaar groen belangrijk is voor de beleving van de gemeente. Het verbod vanaf 1 april 2016 om onkruid met chemische middelen te bestrijden zorgt voor extra lasten. Er worden twee mogelijkheden genoemd om de lasten met in totaal € 75.000 te verlagen die wel tot een lagere onderhoudskwaliteit leiden. Gesteld wordt dat er keuzen gemaakt moeten worden.

Ook bij groen is voor het eerst een tabel met een overzicht van de reguliere onderhoudslasten 2017-2020 opgenomen. De tabel laat zien dat er geen (vervangings)investeringen in groen zijn geraamd voor de

periode 2017-2020 en dat na 2017 de geraamde onderhoudslasten met € 25.000 afnemen. Beide punten worden verder niet toegelicht. Dat laatste gebeurt wel in Programma 6, Mobiliteit, infrastructuur en openbaar groen, en in Hoofdstuk 4, Financiën in hoofdlijnen, verloop van saldo. Daar is te zien dat de hiervoor genoemde bezuinigingen van € 75.000 voor € 50.000 al in 2017 zijn ingevoerd en de resterende € 25.000 vanaf 2018. Bij amendement heeft de raad voor 2017 € 40.000 extra beschikbaar gesteld voor het groenonderhoud.

In de paragraaf wordt niet ingegaan op de geldende kaders uit 2009 en 2012. Evenmin wordt aangegeven of de kwaliteitsverlaging door de bezuinigingen de geldende kwaliteitsniveaus doorkruist. De paragraaf bevat, voor het eerst, wel, zoals in het BBV gevraagd wordt, een overzicht van de geraamde bedragen voor het onderhoud. Voor de rest ontbreekt in de paragraaf de informatie over de geldende kaders en de financiële gevolgen van die kaders.

### **Gebouwen**

De paragraaf geeft aan dat er geen onderhoudskader voor de gebouwen is, maar dat er sinds 2014 wel voor alle gemeentelijke gebouwen nieuwe meerjarige onderhoudsplannen (MOP's) zijn. Deze zijn intussen naar de situatie in 2016 geactualiseerd om in 2017 te kunnen dienen voor het uitvoeren van planmatig onderhoud, als maatschappelijke, gemeentelijke gebouwen daarvoor in aanmerking gaan komen.

Met uitzondering van het gemeentehuis, de molens en de gemeentewerf wordt tot de raad besluit over planmatig onderhoud het gemeentelijk vastgoed alleen onderhouden voor zover noodzakelijk voor een gebruik dat veilig en conform wet- en regelgeving is.

Na de besluitvorming zal vastgesteld moeten worden of de jaren met minimaal onderhoud geleid hebben tot veel achterstallig onderhoud en of er ook sprake is van kapitaalvernietiging.

Deze situatie is ontstaan doordat het proces om te besluiten welk maatschappelijk vastgoed de gemeente wil hebben/behouden veel langer duurt dan voorzien. Dit proces is al kort na het ontstaan van de huidige gemeente Roerdalen in 2007 van start gegaan. We verwijzen bijvoorbeeld naar de Kadernota Voorzieningenbeleid uit 2011 en de Nota Ontwikkeling maatschappelijk vastgoed Roerdalen 2014-2025 uit 2013.

In 2014 is de nota beheer en onderhoud vastgesteld. Daarin is per categorie vastgoed op de aspecten veiligheid, esthetica, beveiliging, bedrijfsvoering, financieel, technisch, cultuurhistorisch en wet- en regelgeving bepaald of onderhoud wordt uitgevoerd. Voor de aspecten veiligheid en wet- en regelgeving wordt bij alle categorieën gemeentelijk vastgoed altijd onderhoud uitgevoerd. Voor de meeste andere aspecten gebeurt dat meestal alleen bij vastgoed voor de eigen organisatie en in een aantal gevallen in overleg en in samenwerking met gebruikers. Voor achterstallig onderhoud is toen € 733.000 uit de ook in 2014 gevormde reserve accommodatiebeleid van ruim € 3 miljoen gehaald.

Daarna heeft de raad nog besluiten genomen over tennis- en voetbalparken, over het binnenzwembad en over de ontwikkeling van dorpshuizen. Hoewel het geen bestaand vastgoed betreft, heeft de raad ook besloten geen multifunctioneel sportcomplex te realiseren.

Na deze schets is het niet verrassend dat de paragraaf geen tabel bevat, waarin het reguliere onderhoudsbudget en de (vervangings)investeringen voor de jaren 2017-2020 worden gepresenteerd. Wel gaat de gemeente nog in op de bezuinigingstaakstellingen bij het gemeentelijk vastgoed en de manier waarop men dat wil gaan invullen. Daaruit blijkt dat de structurele taakstelling in 2017 niet geheel gehaald zal gaan worden.

De paragraaf bevat voor de gebouwen niet de informatie, waar het BBV om vraagt.

### *Conclusies en beoordeling*

Met de paragraaf onderhoud in de begroting 2017 is een belangrijk deel van de informatie, waar het BBV om vraagt, voor het eerst beschikbaar gekomen. Voor wegen, riolering en groen is in de paragraaf namelijk het budget voor onderhoud en (vervangings)investeringen te vinden voor de jaren 2017-2020. We vinden dat een belangrijke verbetering.

Voor de wegen geeft de paragraaf nu ook met een kaart heel duidelijk aan, waar de raad met de vaststelling van het geldende onderhoudskader voor gekozen heeft voor wat betreft de kwaliteit van het onderhoud. Hoewel die keuze gedifferentieerd is, maakt die kaart dat goed zichtbaar.

Het wegenbeleidsplan 2015-2018 is het geldende kader en is voorlopig nog actueel.

Bij riolering en groen geeft de paragraaf geen inzicht in het geldende kwaliteitsniveau. Bij groen ontstaat wel de vraag of het geldende kwaliteitsniveau nog wordt gerealiseerd met de doorgevoerde en door te voeren bezuinigingen. Door het extra geld voor groen in 2017 zal dit kwaliteitsverlies in 2017 niet of nauwelijks optreden. De paragraaf geeft alleen aan dat er kwaliteitsverlies is.

Bij groen wordt ook niet aangegeven welke kaders van toepassing zijn en zo is dus ook niet te zien dat het geldende groenbeheerplan voor de periode tot en met 2016 is vastgesteld.

Omdat de looptijd van het plan intussen is verstreken, er bezuinigingen op het onderhoud zijn/worden doorgevoerd en er aangegeven wordt dat het onderhoudsniveau daardoor omlaag gaat, is er alle reden om op korte termijn een nieuw groenbeheerplan door de raad te laten vaststellen. De raad kan dan besluiten welk onderhoudsniveau hij wil en wat dat mag kosten.

Voor de riolering is dat begin 2017 intussen gebeurd. Het is goed als in de paragraaf heel kort wordt aangegeven in welke staat het rioolstelsel verkeert en welke investeringen en onderhoudswerkzaamheden gepland zijn in relatie tot het geldende GRP.

De geldende kaders voor riolering worden in de paragraaf vermeld.

Voor de meeste gemeentelijke gebouwen geldt nog dat er minimaal onderhoud plaatsvindt. Hier is geen raming voor gegeven en wellicht ook moeilijk te maken. Maar ook voor de gemeentelijke gebouwen met regulier onderhoud is hierover geen informatie in de paragraaf opgenomen. De gegeven informatie in de paragraaf voldoet voor de gemeentelijke gebouwen niet aan de eisen van het BBV. De tekst geeft aan dat verwacht wordt dat in 2017 besluiten worden genomen, waardoor meer gebouwen planmatig onderhoud kunnen krijgen.

Voor een onderhoud conform de kwaliteitseisen die de raad heeft gesteld, is het noodzakelijk dat zo snel mogelijk de vereiste besluiten worden genomen. Duidelijk moet zijn welke gebouwen in beheer en onderhoud van de gemeente blijven, welke worden afgestoten of gesloopt, en op welk kwaliteitsniveau het onderhoud moet plaatsvinden. De kosten daarvan moeten bekend zijn, alsmede het budget dat daar structureel voor beschikbaar is. Die twee bedragen zullen uiteindelijk aan elkaar gelijk moeten zijn. Dan zal ook in beeld moeten zijn of er sprake is van achterstallig onderhoud en kapitaalvernietiging, voor welke bedragen en in welk tempo dat kan worden weggewerkt.

Omdat er al lang geen planmatig onderhoud heeft plaatsgevonden, zal dit waarschijnlijk een omvangrijke en kostbare operatie zijn. Toch is het zeer gewenst dat dit zo snel mogelijk gebeurt, omdat uitstel alleen tot extra kosten leidt.

De laatste conclusie kleurt ook het beeld dat uit de paragraaf onderhoud ontstaat voor de financiële positie van Roerdalen en de risico's daarbij.

Bij wegen en riolering lijken er geen risico's te zijn die het financiële beeld van Roerdalen kunnen bedreigen. Bij wegen is het nu gelukt om het budget voor (vervangings)investeringen structureel te

verhogen, zodat er middelen zijn om de in de jaren '60 en '70 van de vorige eeuw aangelegde wegen te kunnen vervangen als dat nodig is.

Riolering heeft een kostendekkend tarief.

Bij groen zal de raad een nieuw onderhoudskader moeten vaststellen dat aansluit bij de budgetten die de gemeente voor groenonderhoud wil en kan uittrekken. Het achterstallig onderhoud dat nu/op termijn door de bezuinigingen bij groen ontstaat, leidt niet direct tot een risico voor de gemeente. Wel zal de gemeente moeten bezien of er op termijn geen budget voor vervangingsinvesteringen groen nodig is, omdat ook bij groen op enig moment vervanging noodzakelijk wordt.

Bij gebouwen zijn er risico's voor de gemeente. In de huidige situatie, vóór de besluitvorming van de raad over welk vastgoed de gemeente gaat beheren en onderhouden, kunnen situaties ontstaan, waarbij direct ingrijpen door de gemeente noodzakelijk is met onbekende kosten. Ook schadeclaims zijn mogelijk. En na besluitvorming door de raad zal pas duidelijk zijn welke kosten de gemeente moet maken om van de dan bestaande situatie naar de gewenste situatie te komen. Daarvoor beschikt de gemeente over de reserve accommodatiebeleid die bij de begroting 2017 een kleine € 2,2 miljoen groot was. Om wat voor bedragen het zal gaan, is niet bekend. Dat houdt ook een risico met nu nog onbekende grootte in.

Kijkend naar de mogelijkheden die de raad heeft om te sturen vinden we de strategische stuurinformatie van voldoende niveau en op tactisch en operationeel niveau op de grens tussen onvoldoende en voldoende. Uiteindelijk hebben we de verbetering van de informatievoorziening in de paragraaf laten doorklinken in een voldoende voor de operationele stuurinformatie. De ontbrekende of niet meer actuele onderhoudskaders hebben ons doen besluiten om de stuurinformatie op tactisch niveau uiteindelijk als onvoldoende aan te duiden.

Wat betreft de beoordeling van de betekenis van de onderwerpen die in de paragraaf aan de orde komen, voor de begroting en meerjarenraming (de gezichtjes in de balk aan het begin van deze paragraaf), leidt de situatie bij de maatschappelijke, gemeentelijke gebouwen tot de treurende gezichtjes.

## 4.4. Financiering

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

### Conclusie

De paragraaf Financiering geeft veel informatie over de financiering van Roerdalen. De financieringspositie van Roerdalen is goed.

Het BBV wordt volledig nageleefd.

De financiële verordening 2015 bevat geen bepaling meer over de financieringsfunctie, zoals artikel 212 Gemeentewet voorschrijft. Wel wordt in de verordening een nota financiering voorgeschreven. Die is er echter nog niet.

Het Treasurystatuut 2008 is nog steeds van kracht.

### Op basis van onze analyse doen we de volgende aanbevelingen:

- breid de geprognosticeerde balans uit met de jaren van de meerjarenraming;
- geef in de paragraaf aan wat er met de vrijval van het belegd vermogen gebeurt en wat het betekent voor de begroting;
- neem in de financiële verordening 2015 ook een bepaling over de financieringsfunctie op;
- actualiseer het treasurystatuut.

### Waarom onderzoek naar financiering?

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

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

### Onderzoek en bevindingen

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

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

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

## **De paragraaf Financiering**

### *De geldende regels*

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

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

Artikel 212 van de Gemeentewet bepaalt dat in de financiële verordening wordt ingegaan op de financieringsfunctie. De geldende financiële verordening van 30 april 2015 regelt echter niets over de financieringsfunctie. Wel beschikt Roerdalen over het Treasurystatuut 2008 "Verantwoord lenen en beleggen", vastgesteld op 18 december 2008 en gewijzigd vastgesteld op 17 december 2009. Over dit treasurystatuut hebben we in onze verdiepingsonderzoeken in 2010 en in 2014 het volgende geschreven: "Het treasurystatuut heeft tot doel de financiële continuïteit van de organisatie te waarborgen, de renteresultaten daarbij te optimaliseren binnen de kaders van de Wet fido en risico's en kosten te beperken.

In het statuut zijn de uitgangspunten voor risicobeheer bepaald en vervolgens zijn er bepalingen voor het risicobeheer van de verschillende soorten risico's. In het treasurystatuut komen ook het relatiebeheer, financiering, langlopende uitzettingen, geldstromenbeheer, saldo- en liquiditeitenbeheer, uitgangspunten ao en ic, verantwoordelijkheden, bevoegdheden en informatievoorziening aan de orde."

In de financiële verordening 2015 staat wel in artikel 9 dat het college de raad elke vier jaar een nota over financiering ter vaststelling aanbiedt. Tot nu toe is een dergelijke nota niet aan de raad aangeboden.

In het coalitieakkoord 2014-2018 is niets opgenomen over de financiering(sfunctie).

### *De informatie in de paragraaf Financiering in de begroting 2017*

De paragraaf Financiering in de begroting 2017 bevat veel informatie, ook over onderdelen die in eerdere jaren niet in de paragraaf voorkwamen. De nieuwe onderdelen hebben betrekking op de nieuwe BBV-eisen met betrekking tot inzicht in de rente en op een geprognosticeerde balans.

De gemeente gaat in de paragraaf in op de wettelijke kaders en de normen, waaraan elke gemeente moet voldoen. Daarna komt het renteschema 2017. In overzichten wordt duidelijk gemaakt dat Roerdalen aan de kasgeldlimiet en de renterisiconorm, twee belangrijke normen voor de korte respectievelijk de lange schuld, voldoet.

De paragraaf bevat de geprognosticeerde balans per 1 januari en 31 december 2017 en geeft de EMU-saldi 2017-2020 van Roerdalen. Voor alle vier jaren wordt een tekort geraamd.

Het schatkistbankieren komt aan de orde met de drempel, waaronder Roerdalen overtollige middelen niet in de schatkist hoeft te storten. De financieringsbehoefte van Roerdalen 2017-2020 laat zien dat er een toenemend financieringstekort is, maar in de paragraaf wordt uitgelegd dat de werkelijke financieringsbehoefte er door een aantal ontwikkelingen anders uit zal zien. De gemeente beslist op basis

van de werkelijke financieringsbehoefte of nieuwe financieringsmiddelen moeten worden aangetrokken. De bestaande leningenportefeuille neemt af van € 10,2 miljoen op 1 januari 2017 tot € 6,8 miljoen op 31 december 2020.

De beleggingsportefeuille van Roerdalen komt uitgebreid aan de orde met ook het vrijvalschema tot en met 2027.

De paragraaf wordt afgesloten met de rentevisie en het relatiebeheer.

#### *Conclusies en beoordeling*

De paragraaf geeft veel en concrete informatie over de financiering van de gemeente. Aan de eisen die het BBV voor de paragraaf stelt, voldoet de gemeente.

De gemeente neemt daarom nu ook voor het eerst een geprognosticeerde balans op. Voor de paragraaf Financiering is zo'n balans niet verplicht, wel voor de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing. In die paragraaf moeten namelijk vijf financiële kengetallen worden gepresenteerd. Vanaf 2017 moeten die kengetallen ook betrekking hebben op de meerjarenramingperiode. Roerdalen geeft in de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing ook meerjarige kengetallen. Om dat te kunnen doen, moet de gemeente voor die periode ook een geprognosticeerde balans hebben. Overigens wordt ook voor de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing niet gevraagd om een meerjarige geprognosticeerde balans op te nemen.

Omdat de gemeente zo'n meerjarige geprognosticeerde balans wel heeft, lijkt het ons logisch als een geprognosticeerde balans wordt gepresenteerd, die niet alleen voor het begrotingsjaar te geven, zoals nu in de paragraaf Financiering is gedaan, maar voor de hele periode van begroting en meerjarenraming. De financiële verordening 2015 voldoet niet aan de eis in de Gemeentewet om iets te regelen over de financieringsfunctie. Overigens geldt het Treasurystatuut uit 2009 nog wel, hoewel daarvoor nu geen basis meer bestaat in de geldende financiële verordening. Deze omissie in de financiële verordening zal moeten worden weggenomen door alsnog een artikel over de financieringsfunctie aan de verordening toe te voegen.

In de verordening staat wel dat er een actuele nota financiering moet zijn, die echter nog niet is gemaakt. Het treasurystatuut zelf is intussen toe aan een actualisering. Bij het verdiepingsonderzoek in 2014 hebben we dat ook al geconcludeerd, omdat het statuut wel impliciet, maar niet expliciet rekening houdt met het sinds 2013 bestaande schatkistbankieren.

Het treasurystatuut geeft ook aan dat in de paragraaf een liquiditeitsplanning moet worden opgenomen. Aan die eis heeft de gemeente nooit voldaan.

De financieringspositie van Roerdalen is goed. Dat blijkt uit de cijfers in de paragraaf, maar wordt in de paragraaf niet geconcludeerd. Het zou wellicht zichtbaar gemaakt kunnen worden door een verwijzing naar de financiële kengetallen nr. 1 en 2, die in de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing staan.

Het bedrag dat Roerdalen als meerjarige belegging heeft uitstaan, is aanzienlijk hoger dan het bedrag aan aangetrokken langlopende leningen.

De paragraaf laat zien dat de komende jaren grote bedragen van het belegd vermogen gaan vrijvallen. Door het schatkistbankieren is het niet meer mogelijk daarna een vergelijkbare belegging te kiezen. Het zou daarom goed zijn als in de paragraaf zou worden aangegeven wat de gemeente met de vrijvallende bedragen wil/kan/moet doen.

In dat verband zou ook in de paragraaf ingegaan kunnen worden op de gevolgen van de vrijvallende bedragen voor het rendement van het belegd vermogen en daarmee voor de begroting. Overigens komt dit risico wel in de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing aan de orde. Voor zover de financieringspositie van Roerdalen een risico inhoudt, zit dat bij de bestaande beleggingsportefeuille. Voor de rest zien we weinig tot geen risico's.

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



## 4.5. Bedrijfsvoering

Onderzoek	Begroting	Meerjaren-raming	Strategisch	Tactisch	Operationeel	Algemeen oordeel	Ontwikkeling
Bedrijfsvoering	☹	☹	goed	goed	voldoende	☺	➔

### Conclusie

In de begroting 2017 is op verschillende plaatsen informatie over de bedrijfsvoering te vinden. Ook in de strategische documenten van de gemeente wordt op tal van plaatsen aandacht geschonken aan bedrijfsvoering en dienstverlening.

De begroting 2017 bevat op basis van de nieuwe BBV-eisen ook wat nieuwe informatie over de bedrijfsvoering. Dit is vooral cijfermatige, concrete informatie. Voor de rest is de informatie over bedrijfsvoering vooral beschrijvend en algemeen.

Roerdalen voert de verordening 213a al jaren niet uit en er is dus ook niets over te lezen in de paragraaf.

We beoordelen de stuurinformatie op strategisch en tactisch niveau als goed en op operationeel niveau als voldoende.

We zien nog wat risico's bij de bedrijfsvoering.

### Op basis van onze analyse doen we de volgende aanbevelingen:

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

### Waarom onderzoek naar bedrijfsvoering?

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

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

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

### Onderzoek en bevindingen

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

- enerzijds waar de gemeente in die paragraaf aan gehouden is. In ieder geval de bepalingen in het BBV en eventueel eigen regels, zoals in de financiële verordening;
- anderzijds wat de gemeente in de paragraaf aan informatie aan de raad aanbiedt;

- of de gemeente de algemene en eigen regels heeft gevolgd en of de informatie in de paragraaf de raad in staat stelt zijn kaderstellende en controlerende taak goed uit te voeren;
- het beeld dat na lezing van de paragraaf ontstaat, de betekenis ervan voor de financiële positie van de gemeente en de eventuele, specifieke risico's die het onderwerp dat in de paragraaf aan de orde is, voor de gemeente oplevert.

### **De paragraaf Bedrijfsvoering**

#### *De geldende regels*

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

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

Roerdalen heeft altijd veel aandacht besteed aan bedrijfsvoering, dienstverlening en de ambtelijke organisatie. Ook in het coalitieakkoord 2014-2018 gaat één van de twaalf uitgangspunten over de organisatie. Daarbij gaat het om efficiëntie, samenwerking en een bewuste keuze van de uit te voeren taken aan de ene kant en een dienstverlenende en vraag- en resultaatgerichte opstelling aan de andere kant.

In de financiële verordening 2015 is bedrijfsvoering op een aantal plaatsen aan de orde. Er is aandacht voor het financieel beheer, de interne controle en de financiële organisatie. Naar deze onderdelen kijken we hier echter niet meer specifiek.

Ook heeft Roerdalen een verordening 213a. In deze verordening uit 2007 is geregeld dat het college jaarlijks onderzoeken uitvoert naar de doelmatigheid van het beleid en beheer en de doeltreffendheid van het beleid. Onderzoeken naar de doelmatigheid van het beheer gaan over de bedrijfsvoering. In de paragraaf Bedrijfsvoering moet het college de stand van zaken met betrekking tot de onderzoeken weergeven.

Roerdalen heeft na de start van de gemeente in 2007 ook twee nota's opgesteld die kaders geven voor de bedrijfsvoering. In 2008 is de nota 'De klant aan het roer' tot stand gekomen. Deze nota gaat over het dienstverleningsconcept van Roerdalen. Kort daarna, begin 2009, is de nota 'Vooruit aan de Roer' afgerond. Hierin staat hoe de organisatie van de gemeente zich kan doorontwikkelen tot een procesgestuurde organisatie. Die ontwikkeling is al een aantal jaren geleden voltooid.

De aandacht van de gemeente voor de bedrijfsvoering blijkt ook uit het feit dat er naast de paragraaf bedrijfsvoering tussen programma 6 en 7 een pagina is opgenomen met als titel “Dienstverlening en bedrijfsvoering; Sturingskracht” en het programma 7 over Bestuur, organisatie en dienstverlening gaat. De paragraaf Dienstverlening, die vroeger in de begroting werd opgenomen, is nu verdwenen.

#### *De informatie in de paragraaf Bedrijfsvoering c.a. in de begroting 2017*

Hieronder gaan we in op de paragraaf Bedrijfsvoering én de pagina “Dienstverlening en bedrijfsvoering; Sturingskracht” en het programma 7 over Bestuur, organisatie en dienstverlening in de begroting 2017. De inwoner staat centraal. Om die zo goed mogelijk van dienst te zijn moet de medewerker professionaliseren, meer in samenwerking doen en zaken aan de inwoners over durven laten. Hiervoor

wordt geïnvesteerd, maar dit moet ook een kostenbesparing opleveren. In programma 7 wordt dit verder uitgewerkt met uitgevoerde en uit te voeren activiteiten. In 2017 wordt de transitie van de bedrijfsvoeringstaken naar het Servicecentrum MER afgerond. In het programma staan ook een aantal beleidsindicatoren, die vanaf de begroting 2017 verplicht door alle gemeenten worden opgenomen in de begroting. Het zijn indicatoren over de formatie, de apparaatskosten, externe inhuur en de overhead. De cijfers hebben betrekking op 2015.

Het programma laat ook voor het eerst het nieuwe taakveld overhead zien. Het zijn de lasten (en baten) van de organisatie voor aansturing en ondersteuning, die vanaf 2017 niet meer aan de uitvoeringstaken mogen worden toegerekend. De lasten van de overhead 2017 worden geraamd op ruim € 6,5 miljoen. De paragraaf Bedrijfsvoering begint met de gemeentelijke visie en de betekenis ervan voor de organisatieontwikkeling. De paragraaf is vooral gericht op de organisatieontwikkeling. Er zijn vijf ontwikkelingslijnen, die vervolgens worden toegelicht. Door de uitplaatsing van de uitvoeringstaken wordt de organisatie kleiner en worden vragen over aansturing, controleerbaarheid e.d. belangrijker. De paragraaf sluit met de bezuinigingstaakstellingen, waar de organisatie voor staat. In 2011 is besloten dat € 0,7 miljoen per 2017 op de organisatie moest zijn bezuinigd. Dit bedrag is intussen opgelopen tot € 1,1 miljoen dat per 2019 moet zijn bespaard. Voor dekking van de kosten om deze ombuiging haalbaar te maken is intussen € 4,5 miljoen opzij gezet.

In de raadsinformatiebrief van 5 juli 2016 is aangegeven hoe de taakstellingen tot en met 2015 zijn ingevuld en welke verdere bezuinigingen tot en met 2019 zullen plaatsvinden. Tot en met 2015 is ruim € 0,6 miljoen aan structurele bezuinigingen gerealiseerd en volgens de brief zullen de bezuinigingen in 2019 meer dan € 1,1 miljoen structureel bedragen.

#### *Conclusies en beoordeling*

De begroting 2017 bevat veel informatie over bedrijfsvoering, maar het is wel op meer plaatsen gezet. De beleidsindicatoren zijn voor het eerst opgenomen en kunnen interessant worden door de vergelijkingsmogelijkheden met andere gemeenten en in de tijd. Die informatie ontbreekt nu nog. De informatie in de begroting 2017 is voor het grootste deel beschrijvend en algemeen. Op enkele plaatsen in programma 7 en in de paragraaf staat ook concrete informatie. Het betreft:

- de indicatoren in programma 7;
- de speerpunten in programma 7;
- het overzicht van de overhead;
- het onderdeel 'Financiën organisatieontwikkeling' in de paragraaf.

We vinden dat er meer concrete informatie zou kunnen worden opgenomen om het beeld te verfijnen. We hebben al gewezen op de mogelijkheid om in de toekomst de indicatoren meerjarig te vermelden en te kijken naar de indicatoren van andere gemeenten.

Omdat Roerdalen nadrukkelijk taakuitvoering aan andere organisaties overdraagt, zoals aan het Servicecentrum MER, komt ook de vraag naar voren hoe de indicatoren in dat licht gebruikt kunnen worden.

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

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

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

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

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

We beoordelen de stuurinformatie op strategisch en tactisch niveau als goed. Daarbij hebben we het niet-uitvoeren van de verordening 213a niet zwaar laten meewegen. De stuurinformatie op operationeel niveau vinden we voldoende. We zouden de informatie liever op één plaats, in de paragraaf, zien opgenomen en aangevuld met meerjarige cijfers.

Risico's bij de bedrijfsvoering zijn er altijd, omdat er gewoon veel geld mee gemoeid gaat. Voor Roerdalen komt daarbij dat de overdracht van taken naar andere organisaties, het risico inhoudt dat de uitvoering van deze taken anders verloopt dan de gemeente wil. Daar tegenover staat dat dit de kwetsbaarheid van de organisatie moet verkleinen en op termijn tot minder lasten moet leiden. Verder heeft Roerdalen de komende jaren nog te maken met de verplichting om een fors bedrag aan bezuinigingen op de organisatie te realiseren.

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

## 4.6. Verbonden partijen

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

### Conclusie

De paragraaf verbonden partijen is de grootste paragraaf en bevat veel en concrete informatie over de verbonden partijen van Roerdalen. De paragraaf voldoet aan de uitgebreide eisen die het BBV stelt. Sinds 2015 heeft de gemeente ook een nota verbonden partijen, die focust op de risico's van verbonden partijen en de manier, waarop de gemeente daarmee om moet gaan.

De paragraaf maakt duidelijk dat de verbonden partijen belangrijke taken van de gemeente uitvoeren. De financiële informatie gaat niet in op de ontwikkelingen in de meerjarenramingperiode.

Er heeft één toets conform de nota op een bestaande verbonden partij plaatsgevonden, maar over een verdere toepassing wordt weinig informatie gegeven. In de jaarrekening 2016 is echter een quick scan van alle verbonden partijen opgenomen.

### Op basis van onze analyse doen we de volgende aanbevelingen:

- vertaal ontwikkelingen bij verbonden partijen ook in meerjarige financiële informatie in de paragraaf;
- kijk of er na de quick scan van alle verbonden partijen in de jaarrekening 2016 nog behoefte is aan uitvoering van de toets uit de nota verbonden partijen bij bestaande verbonden partijen en laat bij nieuwe verbonden partijen expliciet zien, dat de toets is uitgevoerd.

### Waarom onderzoek naar verbonden partijen?

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

- het financiële belang<sup>3</sup> van de gemeente in de verbonden partij;
- te verwachten resultaten van de verbonden partij;
- inzicht in de samenhangende risico's en in de weerstandspositie van de verbonden partij.

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

### Onderzoek en bevindingen

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

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

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

## **De paragraaf Verbonden partijen**

### *De geldende regels*

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

In artikel 9 van de financiële verordening 2015 van Roerdalen staat dat het college ten minste één keer in de vier jaar de raad een nota verbonden partijen ter vaststelling aanbiedt.

De nota Governance Verbonden partijen 2015 is op 16 juli 2015 door de raad vastgesteld. Het is de eerste nota van Roerdalen over verbonden partijen.

De nota richt zich op de vraag, hoe bij een groeiende samenwerking de aansturing, besturing, verantwoordelijkheid en controleerbaarheid geregeld kunnen/moeten worden (= governance). De nota komt niet met een visie van de gemeente op samenwerking en verbonden partijen. Wel zal bij taken steeds de vraag gesteld worden of de gemeente verantwoordelijkheid neemt voor de uitvoering, en zo ja of zij de uitvoering zelf gaat doen, of dat de gemeente die uitbesteedt, of dat voor een samenwerkingsvorm wordt gekozen.

Als voor het laatste alternatief wordt gekozen, komt vervolgens de vraag aan de orde voor welke juridische vorm van samenwerking wordt gekozen en welke maatregelen en voorzieningen in het kader van governance nodig zijn. Maar ook voor de bestaande verbonden partijen zal de governance onderzocht gaan worden.

Het bestuurlijke belang én het financiële belang van de gemeente bij een verbonden partij leiden tot een dubbel rol, enerzijds als bestuurder/eigenaar met oog voor efficiency en continuïteit en anderzijds als klant/opdrachtgever met oog voor kwaliteit en prijs. Beide rollen kunnen niet door één en dezelfde bestuurder worden vervuld.

Om beide rollen goed te kunnen vervullen, moeten ook bij de verbonden partij de mogelijkheden daartoe aanwezig zijn.

In de nota wordt ook een model gegeven om het risicoprofiel van een verbonden partij te bepalen.

Verbonden partijen worden in drie risicocategorieën ingedeeld. De indeling gebeurt aan de hand van het bestuurlijke en het financiële belang en de omvang van de risico's.

Informatie over verbonden partijen in de laagste categorie loopt via de paragraaf. Over verbonden partijen in de middencategorie wordt halfjaarlijks aan de raad gerapporteerd en er is meer overleg met de verbonden partij. Voor verbonden partijen in de hoogste categorie zijn er vaker overleggen.

In het coalitieakkoord 2014-2018 komt op enkele plaatsen de wens of de behoefte om samen te werken aan de orde. Samenwerking wordt gezocht bij nieuwe taken bij de voorbereiding en de uitvoering, om kosten te beperken en om kwaliteit en klanttevredenheid te vergroten.

#### *De informatie in de paragraaf Verbonden partijen in de begroting 2017*

De paragraaf verbonden partijen is met 14 bladzijden veruit de langste paragraaf in de begroting 2017. In de paragraaf komen achtereenvolgens de betekenis van verbonden partijen aan de orde, het beleidskader van de gemeente, de toepassing van dit kader op bestaande verbonden partijen, een overzicht van de gemeenschappelijke regelingen, vennootschappen en coöperaties, stichtingen en verenigingen en overige verbonden partijen, en tot slot de lijst met per verbonden partij gegevens over het openbaar belang, de deelnemers, de bestuursstructuur, de financiën van de verbonden partij, de bijdrage van de gemeente, het risico en ontwikkelingen. De paragraaf wordt afgesloten met een overzicht van deelnemingen van Roerdalen, die in de voorgaande lijst niet zijn opgenomen, omdat deze deelnemingen geen publiek belang van de gemeente uitvoeren. Het overzicht bevat gegevens over het belang van de gemeente in de deelneming en de financiën van de deelneming.

#### *Conclusies en beoordeling*

De paragraaf bevat veel en concrete informatie over de verbonden partijen van Roerdalen.

De visie van de gemeente is in de nota niet opgenomen, maar is in het coalitieakkoord 2014-2018 wel terug te vinden. Daarmee is de informatie beschikbaar, waar het BBV voor verbonden partijen om vraagt.

De paragraaf laat zien dat Roerdalen 19 verbonden partijen heeft. De belangen van de gemeente bij de verbonden partijen zijn groot en divers. De verbonden partijen voeren belangrijke taken voor de gemeente uit en de gemeente moet daar in enkele gevallen ook veel voor bijdragen. Maar er zijn ook verbonden partijen die jaarlijks met dividenduitkeringen een omvangrijke baat opleveren.

De financiële informatie heeft in de regel betrekking op 2015 als het over de financiën van de verbonden partij gaat en op 2016 en 2017 als het over de bijdragen van de gemeenten gaat.

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

In de paragraaf is te lezen dat na de vaststelling van de nota Governance verbonden partijen één bestaande verbonden partij aan de hand van de nota is onderzocht en dat er één wordt genoemd voor onderzoek.

Enkele opmerkingen daarbij:

- Roerdalen heeft elf verbonden partijen die zich lenen voor zo'n onderzoek. De resultaten van een quick scan zijn intussen in de jaarrekening 2016 opgenomen;
- de uitkomst van de eerste toets is in de paragraaf in de begroting 2017 niet vermeld;

- de gemeente is per 1 april 2016 deelnemer geworden van de gemeenschappelijke regeling Omnibuzz. De gemeente heeft aangegeven dat in dat proces vergeten is om de nieuwe toets uit te voeren.

We beoordelen de stuurinformatie op strategisch, tactisch en operationeel niveau als goed, hoewel we nog wel verbetermogelijkheden zien, zoals hiervoor genoemd.

De risico's voor de gemeente in verband met de verbonden partijen zijn aanzienlijk. Daarvoor zijn tal van maatregelen getroffen. Bij de risico's die er zijn, moeten we ons ook realiseren dat deze er voor een belangrijk deel ook zouden zijn als de gemeente de betreffende taken zelf zou uitvoeren. We schatten de risico's daarom neutraal in.



## 4.7. Grondbeleid

Onderzoek	Begroting	Meerjaren-raming	Strategisch	Tactisch	Operationeel	Algemeen oordeel	Ontwikkeling
Grondbeleid	😊	😊	goed	goed	voldoende	😊	➔

### Conclusie

In 2015 heeft de raad de Kadernota Grondbeleid 2016-2019 vastgesteld.

Het grondbeleid bij Roerdalen gaat geleidelijk steeds meer over de gronden in eigendom van de gemeente, een kleine 1.000 ha, en steeds minder over bouwgrondexploitaties. Er zijn nog drie lopende bouwgrondexploitaties en nieuwe zijn niet voorzien. De gemeente voert nu ook een passief grondbeleid. De lopende exploitaties leveren naar huidig inzicht uiteindelijk nog een totale winst van bijna € 2,3 miljoen op. In de jaarrekening 2016 staat dat de bouwgrondexploitatie Holsterveld wordt beëindigd.

De paragraaf gaat met name over deze twee zaken. Over de grondexploitaties wordt niet alle informatie opgenomen die het BBV vraagt.

Het grondbezit levert Roerdalen structurele pachtinkomsten op, maar de paragraaf gaat daar niet op in.

### Op basis van onze analyse doen we de volgende aanbevelingen:

- neem in de paragraaf alle informatie over bouwgrondexploitaties op die het BBV vraagt;
- laat in de paragraaf zien wat het grondbezit voor de begroting en meerjarenraming betekent.

### Waarom onderzoek naar grondbeleid?

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

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

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

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

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

### Onderzoek en bevindingen

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

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

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

## **De paragraaf Grondbeleid**

### *De geldende regels*

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

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

Artikel 9 van de financiële verordening 2015 schrijft voor dat het college ten minste één keer in de vier jaar een nota over het grondbeleid ter vaststelling aan de raad aanbiedt.

Op 12 november 2015 heeft de raad de Kadernota grondbeleid 2016-2019 vastgesteld. De raad heeft daarmee de kaders bepaald, waarbinnen het college de uitvoering van het grondbeleid kan verzorgen. De kaders gelden voor de gronden in eigendom van de gemeente en voor gronden die de gemeente eventueel wil aankopen.

Met de nota is het gemeentelijk beleid transparant, zijn de beleids- en financiële kaders duidelijk en kan het grondbeheer effectief en efficiënt gebeuren.

Inkomsten uit grondbeleid zet de gemeente in voor publieke doelen.

Relevante beleidskaders zijn de Structuurvisie Roerdalen 2030, de Structuurvisie Wonen Zorg en Woonomgeving, de Kadernota 2015-2018 en POL/natuurontwikkeling. Deze kaders zijn kort beschreven. De gemeente kan uit beleidsoverwegingen gronden aankopen. Deze strategische aankopen kunnen uit de reserve strategische aankopen worden gedekt.

De gemeente heeft wat minder dan 1.000 ha grond in eigendom en deze gronden worden voor tal van doelen gebruikt. Zo heeft de gemeente 470 ha landbouwgrond en heeft ze met pacht te maken, een structurele baat voor de begroting. Ook de gemeentelijke bossen en natuurgebieden zijn met 490 ha van belang. De nota geeft aan hoe de gemeente met deze gronden omgaat.

De nota geeft aan dat in Roerdalen grotere bouwgrondexploitaties geleidelijk verdwijnen. Er zijn nog drie bouwgrondexploitaties. De gemeente zet geen nieuwe bouwgrondexploitaties op en er is daarom sprake van een passief grondbeleid. De prijzen zijn in 2013 onderzocht en in 2014 heeft de raad nieuwe, lagere en gedifferentieerde verkoopprijzen vastgesteld. In de nota komen ook erfpacht, volkstuinten, jacht, groenstroken, infrastructurele werken, verhuur en gebruik gemeentelijke gronden, overige gronden en afwijkingen van het kader aan de orde.

### *De informatie in de paragraaf Grondbeleid in de begroting 2017*

De paragraaf geeft aan dat de grondpositie belangrijk is voor de gemeente. Daarbij wordt verwezen naar de Kadernota grondbeleid 2016-2019. De stand van de drie lopende bouwgrondexploitaties wordt kort beschreven met de op korte termijn te verwachten ontwikkelingen. Voor alle drie wordt een positief resultaat verwacht, in totaal van € 2,3 miljoen. In de jaarrekening 2016 staat dat één van de drie lopende bouwgrondexploitaties, Holsterveld in Vlodrop, wordt beëindigd. Er resteren intussen dus nog twee lopende bouwgrondexploitaties.

Tot slot komt het grondbezit in de vorm van landbouwgronden en bos en natuurgebieden aan de orde.

#### *Conclusies en beoordeling*

Voor Roerdalen is grondbeleid vooral belangrijk door de vele gronden die in eigendom van de gemeente zijn. Grondexploitatie is nog wel aan de orde, maar is een aflopende zaak.

De informatie waar het BBV om vraagt, gaat vooral over de bouwgrondexploitaties. In de paragraaf is wel een resultaatverwachting te vinden, maar er wordt niets geschreven over een eventuele winstneming. Toch wijst de toelichting bij de afzonderlijke grondexploitaties er wel op dat in 2017 een winstneming zou kunnen plaatsvinden. Over de grondreserves geeft de paragraaf geen informatie. Voor Roerdalen gaat het dan om de reserve bouwgrondexploitatie. Het overzicht van de reserves in de begroting 2017 laat zien dat er in 2017 en in 2018 onttrekkingen en toevoegingen aan deze reserve zijn geraamd. Waar deze mutaties betrekking op hebben, is uit de paragraaf niet op te maken. In programma 5 is wel te lezen dat de toevoegingen in 2017 en in 2018 te maken hebben met winstnemingen bij de grondexploitaties. De onttrekkingen zijn weer in programma 8 te vinden. Daar is te zien dat de winstnemingen via de reserve bouwgrondexploitatie aan de algemene reserve worden toegevoegd.

Deze informatie moet in de paragraaf te vinden zijn.

De paragraaf gaat in op het grondbezit van de gemeente en een aantal ontwikkelingen daarbij. We missen echter een inzicht in de betekenis van het grondbezit voor de begroting. We denken vooral aan de pachtinkomsten.

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

Hoewel de bouwgrondexploitaties nog steeds met een vertraagde afsluiting te maken hebben, zien we geen duidelijke risico's voor de begroting en meerjarenraming.



## 5. Het onderzoek

### 5.1. Inleiding

#### Het financieel verdiepingsonderzoek

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

Het financieel verdiepingsonderzoek hebben wij bij Roerdalen uitgevoerd in de periode januari-mei 2017 op basis van de begroting 2017.

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

#### Meerjarige uitspraak

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

#### Uitspraak rondom toezicht

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

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

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

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

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

### **De periode tot het volgende financiële verdiepingsonderzoek**

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

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

## 5.2. Doel en kaders financieel toezicht

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

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

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

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

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

### **Aanvullend op andere controlemechanismen**

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

### **Kaders waaruit wij ons oordeel vormen:**

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

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

>>

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

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



### 5.3. Werkwijze

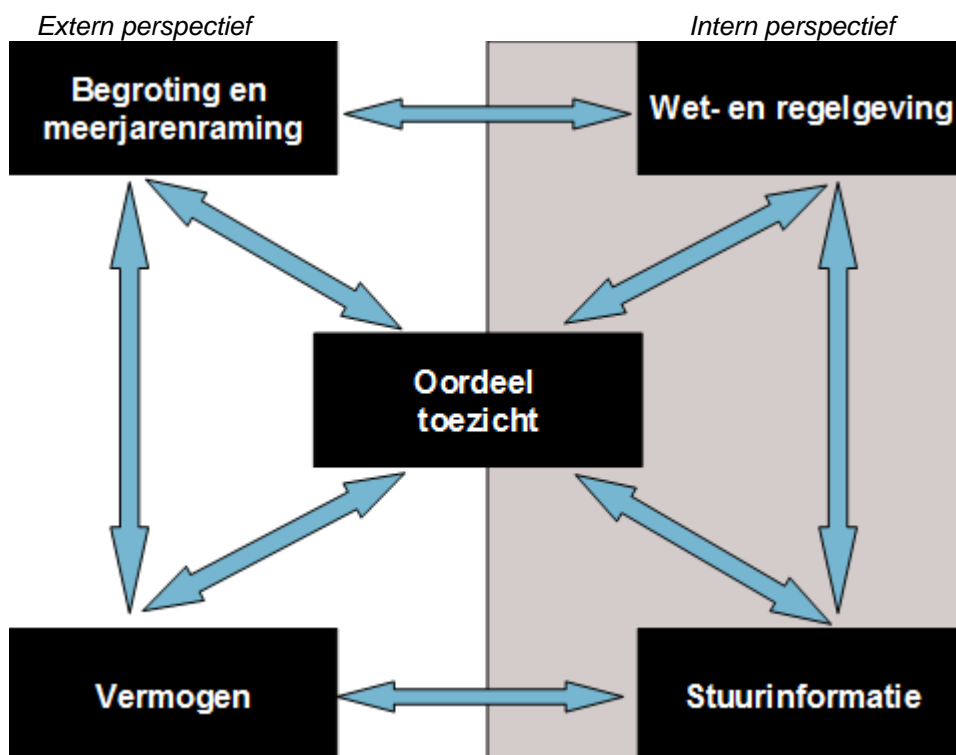
Het belangrijkste doel van ons onderzoek is, om een uitspraak te doen over de vorm van toezicht voor vier jaar. Om voor een meerjarig repressieve uitspraak in aanmerking te kunnen komen, moet de gemeente minimaal voldoende scores op een aantal kritische factoren. Deze factoren vloeien voort uit de kaders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

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

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

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

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



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

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

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

### **Een voorbeeld**

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

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

#### **5.4. Reikwijdte van het onderzoek**

Primair richt het onderzoek zich op de financiële positie, zoals de gemeente die presenteert in de begroting 2017 en de bijhorende meerjarenraming 2018-2020. Ook behaalde resultaten, zoals gepresenteerd in de jaarrekeningen vanaf 2014 zijn nader onderzocht, net als tussentijdse rapportages.

## 5.5. Onderzoek naar het financieel verdiepingsonderzoek

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

Zij concluderen onder meer het volgende:

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

## 6. Begrippen

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

### **Algemene reserve**

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

### **Dekkingsreserve/bruteringsreserve**

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

### **Financiële functie**

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

### **Formeel begrotingssaldo**

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

### **Geblokkeerde reserves**

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

### **Groot onderhoud**

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

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

### **Incidenteel/structureel**

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

### **Incidentele baten**

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

### **Incidentele lasten**

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

### **Incidentele weerstandscapaciteit**

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

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

### **Onbenutte belastingcapaciteit**

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

### **Onderuitputting**

Het achterblijven van de lasten ten opzichte van de ramingen.

### **Post onvoorzien**

De post onvoorzien is een post waarop nooit rechtstreeks betalingen mogen worden gedaan. Het karakter van deze post is, dat met het daarop uitgetrokken bedrag de raming van andere posten in de begroting die te laag of baten die te hoog blijken te zijn, bijgesteld kan worden. Ook kunnen bedragen worden 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 2014, 2015, 2016 en 2017 met de meerjarenraming 2018-2020;
- Jaarrekeningen 2014, 2015 en 2016;
- Kadernota 2014, 2015, 2016 en 2017, Voorjaars- en Najaarsnota 2014, Halfjaarsrapportage 2015 en 2016;
- Coaltieakkoord 2014-2018;
- Verordening 212 uit 2015;
- Verordening 213 uit 2007;
- Verordening 213a uit 2007;
- Nota reserves en voorzieningen 2014;
- Strategische visie Roerdalen '25;
- Nota Governance Verbonden partijen 2015;
- Kadernota grondbeleid 2016-2019;
- Nota De klant aan het roer, 2008;
- Nota Vooruit aan de Roer, 2009;
- Treasurystatuut, 'Verantwoord lenen en beleggen' 2008/2009;
- Beheerplannen:
- Kadernota Voorzieningenbeleid 2011;
- Ontwikkeling Maatschappelijk Vastgoed Roerdalen 2014-2025;
- Beheer en onderhoud gemeentelijk vastgoed 2014;
- Ontwikkeling binnensport en sportparken 2016;
- Notitie GRP 2013-2016 Roerdalen;
- Gemeentelijk Rioleringsplan Roerdalen 2017-2021;
- Afvalwaterplan Limburgse Peelen, uitbreiding 2013, Afvalwaterketen Limburgse Peelen;
- Waterketenplan Limburgse Peelen 2017-2021;
- Groenstructuurplan gemeente Roerdalen 2009;
- Groenbeheerplan Roerdalen 2012-2016;
- Wegenbeleidsplan Roerdalen 2015-2018.

### **Provincie Limburg:**

- Begrotingsbrief 2017 en 2018;
- Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader 'kwestie van evenwicht' 2014;
- [www.limburg.nl/gemeentefinancien](http://www.limburg.nl/gemeentefinancien).

### **Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties:**

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