

Bepaling toezichtvorm 2017-2020 **Gemeente Roermond**

Financieel verdiepingsonderzoek

Provincie Limburg, juli 2017

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	5
2.	Conclusie, aandachtspunten en samenvatting	7
2.1.	Conclusie van het onderzoek.....	7
2.2.	Aandachtspunten	9
2.3.	Samenvatting	11
3.	Aandachtsgebieden	15
3.1.	Analyse begroting en meerjarenraming.....	16
3.2.	Analyse vermogen	26
3.3.	Analyse stuurinformatie	31
3.4.	Analyse Wet- en regelgeving.....	34
4.	Financieel beleid en beheer	39
4.1.	Lokale heffingen.....	40
4.2.	Weerstandsvermogen en risicobeheersing	43
4.3.	Onderhoud kapitaalgoederen	48
4.4.	Financiering.....	56
4.5.	Bedrijfsvoering	59
4.6.	Verbonden partijen.....	63
4.7.	Grondbeleid.....	66
5.	Het onderzoek	69
5.1.	Inleiding.....	69
5.2.	Doel en kaders financieel toezicht	71
5.3.	Werkwijze.....	73
5.4.	Reikwijdte van het onderzoek.....	75
5.5.	Onderzoek naar het financieel verdiepingsonderzoek	76
6.	Begrippen	77
7.	Bronnen	81

1. Inleiding

Het financieel verdiepingsonderzoek

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

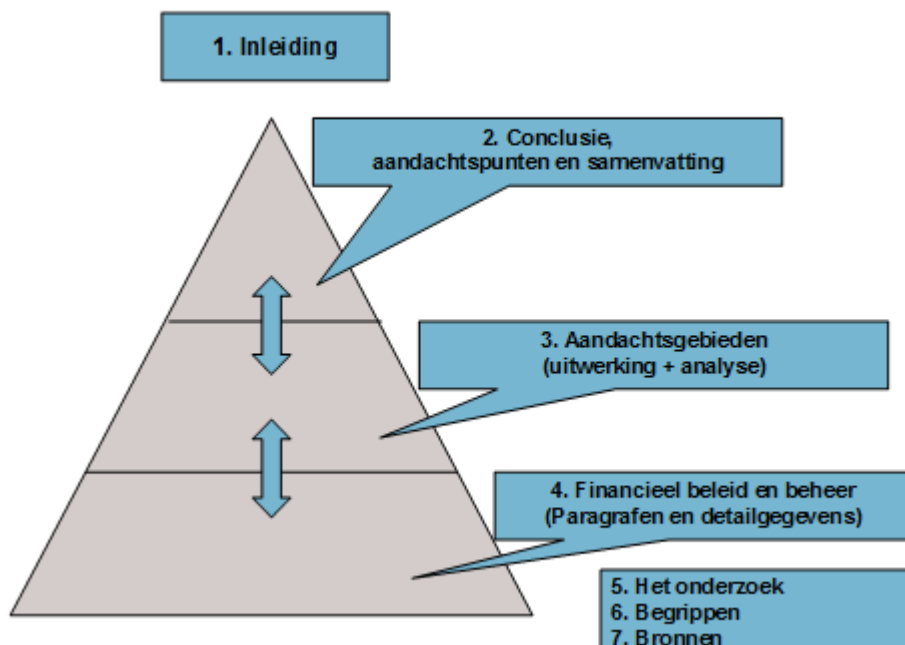
De naam van hoofdstuk 2, Conclusie, aandachtspunten en samenvatting, geeft aan dat hier de kern van het financiële verdiepingsonderzoek is te vinden.

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 15 december 2016 hebben Gedeputeerde Staten van Limburg besloten om de gemeente Roermond op basis van de begroting 2017 repressief toezicht toe te kennen. Dit betekent dat de Provincie (college van Gedeputeerde Staten) de begroting en begrotingswijzigingen niet hoeft goed te keuren. Dit besluit blijft voor het lopende jaar van toepassing; dat wil zeggen dat de in december bepaalde toezichtvorm van kracht blijft tot 31 december van dit jaar.

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.

De gemeente heeft bij de vaststelling van de begroting 2017-2020 voor het begrotingsjaar een tekort van € 557.000 en voor de jaren 2018-2020 voor alle drie de jaren overschotten gepresenteerd van € 689.000, € 455.000 en € 175.000.

Op basis dat de gemeente het laatste jaar van de meerjarenraming een structureel en reëel evenwicht heeft gepresenteerd, hebben Gedeputeerde Staten in december 2016 besloten de gemeente voor 2017 repressief toezicht te geven.

Op basis van tabel 3.1.1 is er volgens onze berekening sprake van structureel en reëel begrotingsevenwicht voor alle jaren van de meerjarenraming maar niet voor het begrotingsjaar. Het begrotingsjaar 2017 heeft een tekort van ca. € 375.000. Dit is ca. 0,2% van het begrotingstotaal. De begroting van de gemeente kan onder normale omstandigheden tegen een stootje. De gemeente geeft een goed inzicht in de financiële positie. Roermond is een middelgrote gemeente met alle kenmerken van dien: (grote) ambities met bijbehorende risico's. Voor meer informatie verwijzen wij u naar de paragrafen 4 (Financieel beleid en beheer), naar paragraaf 3.1 Begroting en Meerjarenraming en naar paragraaf 3.2 Analyse vermogen.

Wij zijn van mening dat Roermond een goed inzicht geeft in haar financiële positie en instrumenten tot haar beschikking heeft om de raad op de juiste momenten te laten (bij)sturen. Wij komen tot deze conclusie omdat de gemeente in ruime mate voldoet aan het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten. Verder is de informatie die de gemeente verstrekt duidelijk, inzichtelijk en transparant. Dit blijkt ook uit de scores voor de strategische, tactische en operationele stuurinformatie in de paragrafen van hoofdstuk 3 (Aandachtsgebieden) en hoofdstuk 4 (Financieel beleid en beheer).

Ondanks het tekort in 2017 hebben wij besloten om Roermond meerjarig repressief toezicht toe te kennen.

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.

2.2. Aandachtspunten

Roermond komt in aanmerking voor meerjarig repressief toezicht voor de jaren 2017 tot en met 2020. Om meerjarig repressief toezicht te houden tot en met 2020 moet de gemeente bij de begroting 2018 (voor tenminste de jaren 2018-2020), 2019 (voor tenminste de jaren 2019 en 2020) en 2020 (voor tenminste het jaar 2020) voor structureel en reëel evenwicht zorgen.

De aandachtspunten en aanbevelingen die we hebben, zijn in hoofdstuk 3 en 4 per onderwerp geformuleerd. Wij adviseren de gemeente deze punten op te pakken, omdat het een verdere verbetering van de financiële positie en financiële functie kan betekenen. De uitvoering van deze punten is geen voorwaarde voor het behoud van het meerjarig repressief toezicht.

Wij hebben tijdens ons onderzoek wel een aantal risico's geconstateerd. Deze risico's willen wij hier benoemen en kort op ingaan.

Het sociale 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 maakt duidelijk dat de ambities groot zijn. Van bestuur tot ambtenaar, van burger tot aanbieder, iedereen moet alle zeilen bijzetten om de beoogde veranderingen te laten slagen. Intussen constateert de gemeente dat de feitelijke transitie volgens plan verloopt. De transformatie is een daadwerkelijke (cultuur)omslag die meer tijd kost. De gemeente ziet op dit moment dat er meer inhoudelijke, transformatiegerichte vragen de boventoon gaan voeren. De investeringen in samenwerking en relatie opbouw leveren nu gesprekken op met meer ruimte voor innovatie.

Roermond heeft initiatieven in de wijk gestimuleerd en waar nodig begeleid. De zorgaanbieder is gevraagd mee te denken en werken bij een nieuwe innovatieve aanpak. Dit gegeven vertaalt zich in het resultaat van de jaarrekening 2015 en de stand van zaken ESSV, die beide een beeld vertonen van onderuitputting van budgetten. Dat de budgetten deels niet zijn aangesproken, is niet omdat het geld niet nodig was of omdat er geen behoefte aan was, maar omdat de middelen deels bedoeld waren voor zaken die op dat moment nog niet helemaal in het vizier stonden.

De feitelijke transformatie is nog niet voltooid en dit beïnvloedt het resultaat van de jaarrekening 2016 en de stand van zaken ESSV. Op basis van de eerste resultaten concludeert de gemeente dat de budgetten zonder aanvullende maatregelen en ingrepen, in de komende jaren niet toereikend zullen zijn. Roermond geeft aan dat conform eerdere besluitvorming de middelen die door het Rijk beschikbaar zijn gesteld voor de drie decentralisaties, ten minste tot en met 2017 voor dit doel beschikbaar blijven. De financiële opgave blijft ongewijzigd en het leveren van passende zorg en ondersteuning binnen de financiële kaders blijft de hoofddoelstelling. Het jaar 2017 vraagt om een investering in de feitelijke transformatie. Een transformatie die leidt tot een cultuurverandering, zodat de zorg in de toekomst betaalbaar blijft en de gemeente actief en efficiënt aan een dynamische en duurzame leefomgeving kan werken.

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

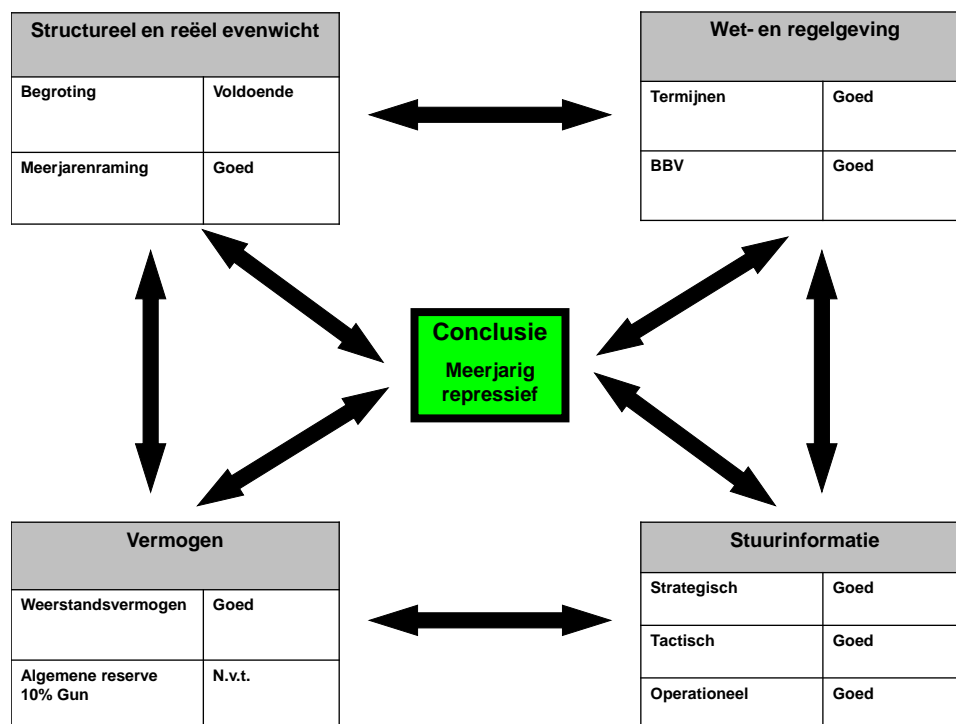
kan komen, waarop de gemeente moet reageren, de onduidelijkheid die nog steeds bestaat over aanbieders van zorg, een goede informatie-uitwisseling over en weer e.d. Daarbij gaat het om grote bedragen, zodat een nadeel dat optreedt, vaak ook gelijk een groot financieel nadeel is. Een strakke monitoring is dan ook van groot belang, maar daarmee zijn niet alle risico's in de hand te houden.

Omgevingswet

In 2019 wordt de Omgevingswet ingevoerd. De gemeente geeft in de begroting aan dat de impact van de Omgevingswet groot is; het vraagt aandacht bij de ontwikkeling van bestuurlijke visies en plannen, de werkprocessen veranderen en de organisatie moet daarop aangepast worden. Gemeenten zijn gewend om in de planvorming voor de leefomgeving te werken vanuit eigen, specifieke afwegingskaders. De Omgevingswet dwingt tot een meer integrale afweging. Er zijn nog tal van ingewikkelde knopen door te hakken. Denk aan het organiseren van regionale samenwerking, het regelen van budgetten, scholing en training, eventuele organisatieaanpassingen en de proceduretijd die sowieso gemoeid is met het opstellen van ruimtelijke plannen. De gemeente heeft voor het begrotingsjaar 2017 € 125.000 opgenomen. Na vaststelling van het plan van aanpak moet er een meerjarenbegroting worden opgesteld voor de Omgevingswet. Wij adviseren dit proces nauwlettend te volgen en tijdig die besluiten te nemen die nodig zijn om per 2019 de Omgevingswet in te voeren met de bijbehorende budgetten.

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 Roermond.



Belangrijkste resultaten en aandachtspunten bij de vier aandachtsgebieden

Begroting en meerjarenraming
<p>De begroting heeft voor de jaren 2018-2020 een structureel en reëel evenwicht. Het begrotingsjaar 2017 sluit met een tekort van ca. € 375.000. Dit is ca. 0,2% van het begrotingstotaal.</p> <p>De gemeente heeft de begroting geamendeerd vastgesteld. De amendementen zijn later financieel vertaald en door middel van een begrotingswijziging door de raad vastgesteld. De financiële consequenties van de amendementen zijn verwerkt in de exploitatie en leiden niet tot financiële problemen. De saldi staan in tabel 3.1 (regel 3 tot en met 6). Op basis van deze saldi hebben Gedeputeerde Staten in december 2016 besloten de begroting 2017 van Roermond voor repressief toezicht in aanmerking te laten komen.</p> <p>Daarnaast heeft de gemeente uit het vrij besteedbaar deel algemene reserve nog een viertal amendementen incidenteel gedekt. Het gaat om de subsidie renovatie De Tump (- € 23.500), onderhoud monumenten (- € 110.000), omgevingswet (+ € 225.000) en de parkeergarages (- € 500.000). Het vrij besteedbaar deel van de algemene reserve bedroeg € 408.573.</p>

Na verwerking van de amendementen resteert er nog € 73 in de vrij besteedbare algemene reserve.

De begroting is niet alleen van belang voor het financiële inzicht, maar is eveneens en vooral het stuurmiddel van de raad. Het is de bedoeling dat het beleid wordt gerealiseerd. We kijken in dat verband met name naar de aanwezigheid van visie, ontwikkelingen, de relaties met de programma's en de doelstellingen die de gemeente wil realiseren. Wij constateren dat de gemeente in haar begroting in ruime mate voldoet aan deze voorwaarden.

De begroting van de gemeente kan onder normale omstandigheden tegen een stootje. De gemeente geeft een goed inzicht in de financiële positie. Roermond is een middelgrote gemeente met alle kenmerken van dien: (grote) ambities met bijbehorende risico's.

Wij zijn van mening dat Roermond een goed inzicht geeft in haar financiële positie en instrumenten tot haar beschikking heeft om de raad op de juiste momenten te laten (bij)sturen. Wij komen tot deze conclusie omdat de gemeente in ruime mate voldoet aan het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten. Verder is de informatie die de gemeente verstrekt duidelijk, inzichtelijk en transparant. Dit blijkt ook uit de scores in de paragrafen van hoofdstuk 3 (Aandachtsgebieden) en hoofdstuk 4 (Financieel beleid en beheer).

Vermogen

Het beleid van de gemeente met betrekking tot reserves en voorzieningen ligt vast in de nota reserves en voorzieningen (passiva) Roermond 2014. De Gemeentewet, de verordening 212 van december 2013, maar met name het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten bepalen in sterke mate de grenzen van dit beleid. Roermond heeft in de nota passiva een relatie gelegd met de nota Risicomanagement en Weerstandsvermogen. De gemeente heeft in de nota ook de minimale hoogte van de algemene reserve bepaald. De informatie rondom het vermogen in de begroting 2017 is ruim voldoende. Wij achten de vermogenspositie en de ontwikkeling daarvan op basis van de nu bekende risico's voldoende robuust.

Als we naar de standen van de algemene reserve, bestemmingsreserves en voorzieningen kijken zien we dat over de jaren 2017-2020 de bedragen nagenoeg gelijk blijven bij de algemene reserve. Bij de bestemmingsreserve zien we een flinke achteruitgang. Dit heeft onder andere te maken met onttrekkingen aan de egalisatiereserve WMO, egalisatiereserve Participatiebudget, reserve decentralisatie uitkeringen circulaire, reserve claims < € 500.000, reserve sociaal verbindend en de reserve economisch stimulerend. De daling van de voorzieningen heeft onder andere te maken met onttrekkingen aan de voorzieningen onderhoud gebouwen, renovatie sportvelden, afvalstoffenheffing, gladheidbestrijding en riolering.

Het inzicht op strategisch niveau kan vergroot worden door in te gaan op de algemene ontwikkeling van de vermogenspositie. Het concreet benoemen van programma's waar reserves en voorzieningen een duidelijke rol spelen of welke ontwikkelingen in de vermogenssfeer een rol (kunnen) spelen op het beleid zijn hier voorbeelden van.

Wet- en regelgeving

De gemeente voldoet in ruime mate aan belangrijke voorschriften zoals termijnen voor de begroting 2017 en jaarrekening 2015. Daarnaast past de gemeente het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten in het algemeen goed toe. De informatiewaarde kan op een aantal plaatsen worden vergroot. In hoofdstuk 4 zijn aanbevelingen gedaan voor die onderdelen van de paragrafen waar de financiële verordening en het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten niet worden gevolgd. De gemeente geeft in ruime mate invulling aan wet- en regelgeving. De raad heeft genoeg instrumenten om zijn kaderstellende en controlerende taak naar behoren te kunnen uitvoeren.

Stuurinformatie

De stuurinformatie op strategisch, tactisch en operationeel niveau, waarover de raad beschikt, is gemiddeld goed. In een aantal gevallen hebben we nog wel opmerkingen. Voor deze opmerkingen verwijzen we naar de paragrafen 3.1 en 3.2 en de zeven paragrafen van hoofdstuk 4. Met de huidige stuurinformatie beschikt Roermond over belangrijke instrumenten om financieel in control te kunnen zijn.

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 heeft voor de jaren 2018-2020 een structureel en reëel evenwicht. Het begrotingsjaar 2017 sluit met een tekort van ca. € 375.000. Dit is ca. 0,2% van het begrotingstotaal.

De gemeenteraad heeft de begroting geamendeerd vastgesteld. De amendementen zijn later financieel vertaald en door middel van een begrotingswijziging door de raad vastgesteld. De financiële consequenties van de amendementen zijn verwerkt in de exploitatie en leiden niet tot financiële problemen. Daarnaast zijn vanuit de vrij besteedbare algemene reserve enkele amendementen incidenteel gedekt.

De begroting van de gemeente kan onder normale omstandigheden tegen een stootje. De gemeente heeft een goed inzicht in de financiële positie. Roermond is een middelgrote gemeente met alle kenmerken van dien: (grote) ambities met bijbehorende risico's.

Wij zijn van mening dat Roermond een goed inzicht geeft in haar financiële positie en instrumenten tot haar beschikking heeft om de raad op de juiste momenten te laten (bij)sturen. Wij komen tot deze conclusie omdat de gemeente in ruime mate voldoet aan het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten. Verder is de informatie die de gemeente verstrekt duidelijk, inzichtelijk en transparant. Dit blijkt ook uit de scores in de paragrafen van hoofdstuk 3 (Aandachtsgebieden) en hoofdstuk 4 (Financieel beleid en beheer).

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- completer de paragrafen conform het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (zie hiervoor de aanbevelingen in hoofdstuk 4).

Waarom onderzoek naar de begroting en meerjarenraming?

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

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

Daarom beoordelen wij de budgettaire positie van de gemeente, oftewel het evenwicht tussen de jaarlijkse uitgaven en inkomsten, inclusief meerjarenraming. Hoofdzaak is, dat de begroting structureel en

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

Onderzoek en bevindingen

Met ons onderzoek willen we nagaan of het mogelijk is Gedeputeerde Staten een uitspraak te laten doen over de toezichtvorm voor de jaren 2017-2020. Daarvoor gebruiken we de begroting 2017 en de meerjarenraming 2018-2020 die in november 2016 in de raad is behandeld en vastgesteld. De raad heeft de begroting 2017 geamendeerd vastgesteld. De financiële gevolgen van de aangenomen amendementen hebben wij ook meegenomen in ons rapport. Wijzigingen daarna in de ramingen en saldi laten we buiten beschouwing. Tenzij een wijziging, die uiterlijk 30 april 2017 is vastgesteld, zo bepalend is voor het algemene financiële beeld, dat het in feite niet mogelijk is daaraan voorbij te gaan. De financiële consequenties van de septembercirculaire 2016 Gemeentefonds hebben wij eveneens verwerkt in de saldi.

In een tweetal bijeenkomsten heeft de raad de koers en beleidsmatige overwegingen bepaald die ten grondslag liggen aan de begroting 2017. Deze koers en overwegingen zijn het kader voor de begroting 2017. De raad heeft de kadernota 2017 in juni 2016 vastgesteld. Deze kadernota vormt het uitgangspunt voor de begroting 2017.

Met ingang van 2017 zijn de landelijke regels voor het opstellen van de begroting en de wijze van financiële verantwoording in belangrijke mate gewijzigd met het van kracht zijn van het nieuwe Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (nBBV). Aanleiding hiervoor is het rapport van de commissie Depla, waar aanbevelingen zijn gedaan om de positie van de raad te versterken en het financieel inzicht en vergelijkbaarheid in de begroting te vergroten.

De gemeente geeft in de begroting aan dat op verschillende punten de begroting 2017 verschilt ten opzichte van voorgaande begrotingen:

- als gevolg van het nBBV zijn er 39 verplichte beleidsindicatoren toegevoegd;
- in het betreffende programma wordt toegelicht wat de betrokkenheid van verbonden partijen is;
- programma's worden gekoppeld aan verplichte taakvelden;
- de baten en lasten van overhead worden in een apart overzicht gepresenteerd en worden niet meer doorbelast aan de programma's;
- algemene dekkingsmiddelen, onvoorziene uitgaven en het bedrag aan vennootschapsbelasting worden niet in de programma's maar in aparte overzichten gepresenteerd;
- de rente wordt op een centrale plek verantwoord en van daaruit toegerekend aan de programma's via het systeem van de omslagrente.

De wijzigingen in het nBBV zijn nog in juni / juli 2016 door het Rijk aangepast en verder geconcretiseerd. Roermond heeft aangegeven dat vanwege de beperkte verwerkingstijd gekozen is om aan de minimale eisen van het nBBV te voldoen. In de begroting 2018 wordt wel voldaan aan de eisen uit het nBBV.

Het financiële beeld sinds 2014

Het gaat in deze paragraaf vooral om de financiële cijfers en uitkomsten. En om de betrouwbaarheid en de volledigheid van de cijfers. Daarom kijken we nu nog wat uitgebreider naar de begroting 2017 en de meerjarenraming 2018-2020 en naar de afgelopen drie jaren, 2014-2016.

Begroting 2017 en meerjarenraming 2018-2020

Roermond heeft de begroting 2017-2020 vastgesteld op 10 november 2016. De begroting is aangeboden met positieve saldi voor de jaren 2018-2020 (€ 689.000, € 454.000 en € 176.000) en met een tekort voor het begrotingsjaar 2017 (€ 557.000).

Zoals al eerder aangegeven is de kadernota 2017 het vertrekpunt van de begroting 2017 en de meerjarenraming 2018-2020. De raad is op de hoogte gesteld van de uitkomsten van de meicirculaire 2016 en de invloed daarvan op het meerjarig begrotingssaldo. Deze uitkomsten zijn verwerkt in de saldi van de begroting 2017. Daarnaast zijn er een aantal autonome ontwikkelingen en de effecten uit het nBBV verwerkt in de saldi.

Het financiële beeld van een begroting wordt nog steeds primair bepaald aan de hand van de saldi. Wij hebben op de vastgestelde saldi (eerste regel van tabel 3.1.1) correcties toegepast. Deze correcties hebben vooral betrekking op de incidentele lasten en baten, de septembercirculaire 2016 en de aangenomen amendementen bij de begroting 2017. De grootste correctiepost, buiten de eliminatie van de incidentele lasten en baten, komt van de septembercirculaire 2016, nl. positieve saldi van € 559.000, € 1.392.000, € 2.029.000 en € 2.331.000 voor de jaren 2017-2020.

Tabel 3.1.1 Gezuiverde saldi begroting en meerjarenraming 2017-2020 (bedragen * € 1)

	B2017	B2018	B2019	B2020
Saldo gemeente	-557.000	689.000	455.000	175.000
Septemercirculaire 2016	559.000	1.392.000	2.029.000	2.331.000
16A07 Evenementenbeleid	0	-75.000	-150.000	-300.000
16A08 Laaggeletterdheid	-35.000	-35.000	-35.000	-35.000
16A09 Parkeergarages	106.000	111.000	115.000	120.000
16A10 Jeugdsportfonds, Jeugdcultuurfonds en Stichting Leergeld	-25.000	-25.000	-75.000	-75.000
Eliminatie incidentele lasten (+)	7.685.000	2.748.000	1.022.000	248.000
Eliminatie incidentele baten (-)	-8.108.000	-3.858.000	-890.000	-248.000
Saldo begroting 2017 na correcties provincie	-375.000	947.000	2.471.000	2.216.000

Het saldo in regel 1 van tabel 3.1.1 is het formele saldo van de gemeente. Het begrotingsjaar 2017 is met een tekort van € 557.000 aangeboden. De jaren 2018 tot en met 2020 zijn wel sluitend. In regel 9 staan de saldi die wij hebben berekend, de structurele en reële saldi. Het begrotingsjaar is niet structureel en reëel in evenwicht. De jaren 2018-2020 zijn wel structureel en reëel in evenwicht. Onder het begrip reëel verstaan wij dat de gemeente alle lasten en baten opneemt en dat ze de lasten en baten naar beste weten raamt, volgens de meest recente informatie en op basis van realistische uitgangspunten. In de jaarlijkse begrotingsbrief die Gedeputeerde Staten elk voorjaar naar de gemeenten sturen, geven ze daarvoor een aantal handvatten.

Structureel evenwicht houdt in dat de structurele lasten door structurele baten worden gedekt.

In regels 2 tot en met 8 van de tabel is te zien welke wijzigingen in de saldi van de gemeente optreden als we die toetsen aan de criteria structureel en reëel.

Toetsing aan het criterium reëel heeft niet tot wijzigingen geleid. Volgens ons zijn de ramingen 2017-2020 volledig en realistisch. Voor de toetsing aan het criterium structureel hebben we alle incidentele lasten (+) (regel 7) en alle incidentele baten (-) (regel 8) uit de saldi gehaald. Daarna blijven alleen de structurele lasten en baten in de ramingen over die het structurele saldo bepalen. Daarbij zijn we uitgegaan van het overzicht incidentele lasten en baten van de gemeente in de begroting 2017. We hebben deze lijst overgenomen met uitzondering van de incidentele lasten en baten die langer dan drie jaar zijn opgenomen.

In de begroting 2017 is de meicirculaire 2016 verwerkt. De raad is via een raadsinformatiebrief in oktober 2016 geïnformeerd over de financiële consequenties van de septembercirculaire 2016. De septembercirculaire 2016 is door de raad in december 2016 vastgesteld. De financiële consequenties van de septembercirculaire 2016 hebben wij verwerkt in de saldi.

De raad heeft de begroting geamendeerd vastgesteld. De financiële consequenties van deze amendementen zijn verwerkt in de saldi. Deze zijn vermeld in tabel 3.1.1 (regel 3 tot en met 6).

Op basis van bovenstaande hebben Gedeputeerde Staten in december 2016 besloten de begroting 2017 van Roermond voor repressief toezicht in aanmerking te laten komen.

Daarnaast heeft de gemeente uit het vrij besteedbaar deel algemene reserve nog een viertal amendementen incidenteel gedekt. Het gaat om de subsidie renovatie De Trump (- € 23.500), onderhoud monumenten (- € 110.000), omgevingswet (+ € 225.000) en de parkeergarages (- € 500.000). Het vrij besteedbaar deel van de algemene reserve bedroeg € 408.573. Na verwerking van de amendementen resteert er nog € 73 in de vrij besteedbare algemene reserve.

De begroting is niet alleen van belang voor het financiële inzicht, maar is eveneens en vooral het stuurmiddel van de raad. Het is de bedoeling dat het beleid wordt gerealiseerd. We kijken in dat verband met name naar de aanwezigheid van visie, ontwikkelingen, de relaties met de programma's en de doelstellingen die de gemeente wil realiseren. Wij constateren dat de gemeente in haar begroting in ruime mate voldoet aan deze voorwaarden.

De raad heeft in artikel 8 van de verordening 212 bepaald dat het college de raad informeert door middel van tussentijdse rapportages over de realisatie van de begroting. In de verordening 212 is vastgesteld dat er twee bestuursrapportages worden opgesteld. In de tweede bestuursrapportage wordt een tussentijdse kredietrapportage opgenomen. Op ambtelijk niveau is aangegeven dat op verzoek van de raad in 2016 is bepaald dat er nog maar één rapportage wordt opgesteld inclusief de kredietrapportage. Afwijkingen van meer dan € 100.000 worden aan de commissie Bestuur en Middelen gemeld. Op basis van de vastgestelde bestuursrapportage wordt de begroting tussentijds aangepast.

Deze bestuursrapportages zijn primair bedoeld als voortgangsrapportage van het college aan de raad. Het college rapporteert de raad over de voortgang van de uitvoering van de begroting. Dit gebeurt door tussentijds inzicht te geven in de voortgang van beleidsplannen en financiële afwijkingen worden gemeld en toegelicht.

Als er budgetoverschrijdingen zijn waardoor de begroting aangepast moet worden, gebeurt dit via aparte voorstellen die aan de raad worden voorgelegd. Dus ook op tactisch en operationeel niveau bevatten de begroting, de bestuursrapportages en de jaarrekening goede informatie om in control te zijn.

Op basis van tabel 3.1.1 is er formeel sprake van structureel en reëel begrotingsevenwicht voor alle jaren van de meerjarenraming maar niet voor het begrotingsjaar. Het begrotingsjaar 2017 heeft een tekort van ca. € 375.000. Dit is ca. 0,2% van het begrotingstotaal. De begroting van de gemeente kan onder normale omstandigheden tegen een stootje. De gemeente geeft een goed inzicht in de financiële positie. Roermond is een middelgrote gemeente met alle kenmerken van dien: grote ambities met bijbehorende risico's. Voor meer informatie verwijzen wij u naar de paragrafen in hoofdstuk 4 (Financieel beleid en beheer), naar informatie in deze paragraaf en naar paragraaf 3.2 Analyse vermogen.

Wij zijn van mening dat Roermond een goed inzicht geeft in haar financiële positie en instrumenten tot haar beschikking heeft om de raad op de juiste momenten te laten (bij)sturen. Wij komen tot deze conclusie omdat de gemeente in ruime mate voldoet aan het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten. Verder is de informatie die de gemeente verstrekt duidelijk, inzichtelijk en transparant. Dit blijkt ook uit de scores in de paragrafen van hoofdstuk 3 (Aandachtsgebieden) en hoofdstuk 4 (Financieel beleid en beheer).

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 sociale 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 maakt duidelijk dat de ambities groot zijn. Van bestuur tot ambtenaar, van burger tot aanbieder, iedereen moet alle zeilen bijzetten om de beoogde veranderingen te laten slagen. Intussen constateert de gemeente dat de feitelijke transitie volgens plan verloopt. De transformatie is een daadwerkelijke (cultuur)omslag die meer tijd kost. De gemeente ziet op dit moment dat er meer inhoudelijke, transformatiegerichte vragen de boventoon gaan voeren. De investeringen in samenwerking en relatie opbouw leveren nu gesprekken op met meer ruimte voor innovatie.

Roermond heeft initiatieven in de wijk gestimuleerd en waar nodig begeleid. De zorgaanbieder is gevraagd mee te denken en werken bij een nieuwe innovatieve aanpak. Dit gegeven vertaalt zich in het resultaat van de jaarrekening 2015 en de stand van zaken ESSV, die beide een beeld vertonen van onderuitputting van budgetten. Dat de budgetten deels niet zijn aangesproken, is niet omdat het geld niet nodig was of omdat er geen behoefte aan was, maar omdat de middelen deels bedoeld waren voor zaken die op dat moment nog niet helemaal in het vizier stonden.

De feitelijke transformatie is nog niet voltooid en dit beïnvloedt het resultaat van de jaarrekening 2016 en de stand van zaken ESSV. Op basis van de eerste resultaten concludeert de gemeente dat de budgetten zonder aanvullende maatregelen en ingrepen, in de komende jaren niet toereikend zullen zijn. Roermond geeft aan dat conform eerdere besluitvorming de middelen die door het Rijk beschikbaar zijn gesteld voor de drie decentralisaties, ten minste tot en met 2017 voor dit doel beschikbaar blijven. De financiële opgave blijft ongewijzigd en het leveren van passende zorg en ondersteuning binnen de financiële kaders blijft de hoofddoelstelling. Het jaar 2017 vraagt om een investering in de feitelijke transformatie. Een transformatie die leidt tot een cultuurverandering, zodat de zorg in de toekomst betaalbaar blijft en de gemeente actief en efficiënt aan een dynamische en duurzame leefomgeving kan werken.

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.

Omgevingswet

In 2019 wordt de Omgevingswet ingevoerd. De gemeente geeft in de begroting aan dat de impact van de Omgevingswet groot is; het vraagt aandacht bij de ontwikkeling van bestuurlijke visies en plannen, de werkprocessen veranderen en de organisatie moet daarop aangepast worden. Gemeenten zijn gewend om in de planvorming voor de leefomgeving te werken vanuit eigen, specifieke afwegingskaders.

De Omgevingswet dwingt tot een meer integrale afweging. Er zijn nog tal van ingewikkelde knopen door te hakken. Denk aan het organiseren van regionale samenwerking, het regelen van budgetten, scholing en training, eventuele organisatieaanpassingen en de proceduretijd die sowieso gemoeid is met het opstellen van ruimtelijke plannen. De gemeente heeft voor het begrotingsjaar 2017 € 125.000 opgenomen. Na vaststelling van het plan van aanpak moet er een meerjarenbegroting worden opgesteld voor de Omgevingswet. Wij adviseren dit proces nauwlettend te volgen en tijdig die besluiten te nemen die nodig zijn om per 2019 de Omgevingswet in te voeren met de bijbehorende budgetten.

Nu gaan we terug kijken 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

Roermond heeft de kadernota in juni 2013 vastgesteld. De gemeente geeft in de kadernota aan dat er grote onzekerheden zijn over de financiële gevolgen van het regeerakkoord en van de implicaties van de decentralisaties binnen het sociale domein. Mede door de rijksbezuinigingen heeft dit grote invloed op de financiële positie van gemeenten. In de kadernota wordt verder aangegeven dat de focus blijft op de realisatie van de taakstellingen uit het kerntakenboek. De kadernota laat de volgende saldi zien:

- € 2.347.000, € 195.000, € 742.000 en € 1.169.000.

De begroting 2014 is vastgesteld met positieve saldi voor het begrotingsjaar 2014 en het jaar 2016 van respectievelijk € 647.000 en € 454.000. De jaren 2015 en 2017 sluiten met negatieve saldi van € 560.000 en € 814.000. De hoofdlijn bij de begroting is dat conform het coalitieakkoord "slagvaardig en spaarzaam, verantwoordelijk en verbindend" de focus blijft liggen op de realisatie van de taakstellingen uit het Kerntakenboek.

De crisis is ook niet aan Roermond voorbij gegaan. De economische ontwikkelingen en het rijksbeleid maken het voor gemeenten niet makkelijker. De rijksbezuinigingen en de overheveling van de decentralisaties hebben grote invloed op de middelen van de gemeente. Toch investeert Roermond in economie en het sociale domein voor in totaal € 9,0 miljoen. Hiervoor zijn middelen vrijgemaakt. Daarnaast heeft Roermond haar algemene reserve versterkt met € 2,5 miljoen om mogelijke tegenvallers beter op te kunnen vangen. Deze middelen zijn gevonden door herbestemming van de bestemmingsreserves en vanuit de oorspronkelijke gereserveerde investeringsruimte voor de Stationsomgeving.

De jaarverantwoording 2014 sluit met een positief saldo van € 3,26 miljoen. Dit is afgerond € 974.000 hoger dan in de 2de bestuursrapportage 2014 werd geprognosticeerd. De gemeente heeft een goedkeurende accountantsverklaring gekregen voor de aspecten getrouwheid en rechtmatigheid. Het eigen vermogen (algemene reserves en bestemmingsreserves) bedraagt per ultimo 2014 € 58,3 miljoen (inclusief het jaarrekeningresultaat). Ten opzichte van de jaarrekening 2013 is dit een daling van € 6,3 miljoen. De algemene reserve bedraagt € 17,0 miljoen (algemene reserve € 13,7 miljoen en jaarrekeningresultaat 2014 € 3,3 miljoen). De bestemmingsreserves bedragen € 41,3 miljoen.

2015

De kadernota 2015 is vastgesteld in juli 2014. De kadernota laat de volgende saldi zien: - € 1.227.000, - € 848.000, - € 1.115.000 en - € 2.232.000. Het college heeft een plan van aanpak aan de raad voorgelegd waarlangs de meerjarenbegroting weer structureel in evenwicht kan worden gebracht. De voorbereidingen van de kadernota vielen in een periode dat de gemeenteraadsverkiezingen zijn geweest, er werd onderhandeld over een nieuw coalitieakkoord en een wisseling van het college plaatsvond. Daarom is er een "kadernota-light" gepresenteerd. Deze kadernota beperkt zich in hoofdzaak tot een opsomming van de financiële gevolgen van al eerder genomen besluiten en zogenaamde autonome ontwikkelingen.

De begroting 2015 en meerjarenraming 2016-2018 is voor alle jaren structureel sluitend. In de saldi zit een te realiseren taakstelling van € 1,5 miljoen. De saldi bedragen voor de jaren 2015-2018 respectievelijk € 40.000, € 1.401.300, € 955.300 en € 164.300.

2015 is een belangrijk jaar voor alle gemeenten omdat per 1 januari 2015 de gemeenten en dus ook Roermond de taken van de drie decentralisaties (Jeugdzorg, WMO en Participatiewet) gaan uitvoeren. De overheveling van de taken van de drie decentralisaties van het rijk naar de gemeenten gaat ook nog gepaard met flinke bezuinigingen op de budgetten. Ook Roermond heeft als algemeen uitgangspunt dat de rijksmiddelen (op termijn) voldoende moeten zijn om de taken te kunnen uitvoeren. Roermond heeft wel middelen gereserveerd die kunnen dienen als tijdelijk vangnet. Verder heeft de gemeente ook nog specifieke reserves binnen het sociale domein voor het opvangen van eventuele tekorten bij de drie decentralisaties.

De jaarverantwoording 2015 sluit met een positief saldo van € 8,117 miljoen. Dit bedrag bestaat onder andere uit een positief resultaat binnen het sociaal domein van € 4,661 miljoen. Bij het sociaal domein was naast de kortingen op de budgetten ook veel onduidelijk en dus onzekerheid over de grootte van de doelgroep waar ondersteuning op werd ingezet. Deze onzekerheid leidde ertoe dat veel aannames moesten worden gemaakt wat betreft de verwachting van het aantal burgers dat een beroep zou gaan doen op hulp en ondersteuning van de gemeente. Voor 2015 is Roermond ruim binnen de gestelde financiële kaders gebleven. Er is € 4,661 miljoen aan budget onbenut gebleven. Roermond geeft zelf aan dat het de verwachting is dat het huidige overschot niet structureel is. De komende jaren zullen de budgetten verder teruglopen.

De gemeente heeft over 2015 een goedkeurende verklaring ontvangen voor de aspecten getrouwheid alsook voor rechtmatigheid.

Het eigen vermogen (algemene reserve en bestemmingsreserves) bedraagt per ultimo 2015 € 62,8 miljoen (inclusief het jaarrekeningresultaat). Ten opzichte van de jaarrekening 2014 is dit een stijging van € 4,5 miljoen. De algemene reserve bedraagt € 23,4 miljoen (algemene reserve € 15,3 miljoen + jaarrekeningresultaat 2015 € 8,1 miljoen). Dit is een stijging van € 6,4 miljoen ten opzichte van de jaarrekening 2014. De bestemmingsreserves bedragen € 39,4 miljoen.

2016

De kadernota 2016 is vastgesteld in juli 2015. De kadernota laat voor de jaren 2016-2019 de volgende saldi zien: € 870.000, - € 24.000, € 38.000 en - € 257.000. In de kadernota geeft de gemeente aan dat de afgelopen jaren het huishoudboekje van de gemeente op orde is gebleven, onder andere door tijdig omvangrijke ombuigingen door te voeren. Hierdoor is een stabiele financiële basis ontstaan die de gemeente in deze bestuursperiode wil consolideren en waar nodig versterken.

Maar er zijn ook nog onzekerheden / risico's: de meicirculaire, grote risico's rondom de drie decentralisaties en per 1 januari 2016 de invoering van de vennootschapsbelasting. In de kadernota wordt verder aangegeven dat zonder aanvullende ombuigingen geen structurele begrotingsruimte beschikbaar is voor nieuwe beleidsvoornemens. Er zijn wel incidentele middelen beschikbaar.

Het begrotingjaar 2016 bij de begroting 2016 en de jaren 2018 en 2019 van de meerjarenraming 2017-2019 zijn met positieve saldi vastgesteld (€ 0, € 145.000 en € 13.000). Het jaar 2017 sluit met een tekort van € 186.000.

Ook 2016 is voor Roermond een belangrijk jaar in het kader van het sociaal domein. Na een intensieve voorbereiding zijn de drie decentralisaties in het sociaal domein per 1 januari 2015 een feit geworden. De transitie is gerealiseerd en de gemeente is nu de eerst verantwoordelijke bestuurslaag op dit gebied. Roermond moet nu gaan werken aan de transformatie. De bezuinigingen kunnen gerealiseerd worden door een andere manier van organiseren, denken en werken. Ook nu geeft de gemeente aan dat de middelen die ze van het rijk voor deze taken krijgt voldoende moeten zijn om de taken uit te voeren. De gemeente beschikt nog over specifieke reserves binnen het sociale domein om eventuele tekorten binnen het sociaal domein op te vangen.

De raad heeft de begroting sluitend vastgesteld. Op basis van de vastgestelde begrotingswijzigingen (grotendeels mutaties gemeentefonds, kredietrapportage 2015 en bestuursrapportage 2016) is het begroot saldo 2016 uitgekomen op € 12.000. In de commissie van december 2016 is aangegeven dat de verkoop van de aandelen OML nog een incidenteel voordeel zal opleveren van € 1,744 miljoen. Het verwacht saldo zou daarmee uitkomen op € 1,756 miljoen. Het gerealiseerd resultaat 2016 bedraagt € 2,397 miljoen.

Het eigen vermogen (algemene reserve en bestemmingsreserves) bedraagt per ultimo 2016 € 67,4 miljoen (inclusief het jaarrekeningresultaat). Ten opzichte van de jaarrekening 2015 is dit een stijging van € 4,6 miljoen. De algemene reserve bedraagt € 17,8 miljoen (algemene reserve € 15,4 miljoen + jaarrekeningresultaat 2016 € 2,4 miljoen). Dit is een daling van € 5,6 miljoen ten opzichte van de jaarrekening 2015. De bestemmingsreserves bedragen € 49,6 miljoen: dik € 10 miljoen meer dan eind 2015.

Financiële effecten uit de paragrafen

In de zeven paragrafen van hoofdstuk 4 hebben we de zeven verplichte paragrafen uit het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten onderzocht. In de zeven 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 3.1.2 zijn die beoordelingen in de vorm van gezichtjes bij elkaar gebracht.

Tabel 3.1.2 Financiële effecten uit de paragrafen

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

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

Uit de tabel blijkt dat er in de paragrafen geen opvallende bijzonderheden zijn die het beeld van de financiële positie sterk kunnen beïnvloeden. Indien er sprake was van een probleem of risico dat financieel niet goed is opgenomen in de begroting en / of meerjarenraming, was dit aangegeven met een somber kijkend gezichtje. Er wordt neutraal en positief gescoord. In de meerjarenraming wordt bij de paragrafen lokale heffingen, bedrijfsvoering en verbonden partijen neutraal gescoord. Dit komt doordat de gemeente in de desbetreffende paragrafen geen meerjarige cijfers (geen meerjarig inzicht geboden) heeft opgenomen.

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 Roermond 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 Roermond wel geldt.

Structureel en reëel evenwicht voor de meerjarenraming
Beoordeling: goed

Bij de eerste vraag is gekeken naar het begrotingsjaar 2017. Het begrotingsjaar 2017 laat een tekort zien van € 375.000. Omdat het begrotingsjaar formeel een tekort laat zien scoort de gemeente hier onvoldoende. Om voor meerjarig repressief toezicht in aanmerking te komen moeten het begrotingsjaar en alle jaren van de meerjarenraming structureel en reëel in evenwicht zijn. Het financieel verdiepingsonderzoek wordt door Gedeputeerde Staten gebruikt om te besluiten over het verlenen van repressief toezicht voor de hele periode van begroting en meerjarenraming, i.c. 2017-2020.

Gedeputeerde Staten hebben op 15 december 2016 de raad van Roermond geïnformeerd dat de begroting 2017 onder repressief toezicht staat. Daarbij hebben Gedeputeerde Staten zich gebaseerd op de criteria uit de Gemeentewet. Artikel 203, lid 1, Gemeentewet 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 Gedeputeerde Staten 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 kan zijn van meerjarig repressief toezicht.

Zoals al eerder vermeld zou de gemeente op basis van het tekort in het begrotingsjaar 2017 van € 375.000 geen meerjarig repressief toezicht krijgen. Maar als we dit tekort afzetten tegen het begrotingstotaal van ca. € 175 miljoen zien we dat dit tekort 0,2% bedraagt. Daarom laten we in het kader bij deze paragraaf bij de begroting een neutraal gezichtje zien.

3.2. Analyse vermogen

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

Conclusie

Het beleid van de gemeente met betrekking tot reserves en voorzieningen ligt vast in de nota reserves en voorzieningen (passiva) Roermond 2014. De Gemeentewet, de verordening 212 van december 2013, maar met name het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten bepalen in sterkte mate de grenzen van dit beleid. Roermond heeft in de nota passiva een relatie gelegd met de nota Risicomanagement en Weerstandvermogen. De gemeente heeft in de nota ook de minimale hoogte van de algemene reserve bepaald. De informatie rondom het vermogen in de begroting 2017 is ruim voldoende. Wij achten de vermogenspositie en de ontwikkeling daarvan op basis van de nu bekende risico's voldoende robuust.

Het inzicht op strategisch niveau kan vergroot worden door in te gaan op de algemene ontwikkeling van de vermogenspositie. Het concreet benoemen van programma's waar reserves en voorzieningen een duidelijke rol spelen of welke ontwikkelingen in de vermogenssfeer een rol (kunnen) spelen op het beleid zijn hier voorbeelden van.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- ga in op de algemene ontwikkeling van de vermogenspositie, kijk hierbij vooruit en terug en geef aan of de ontwikkelingen het gevolg zijn van in- of externe factoren.

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

Onderzoek en bevindingen

In ons onderzoek naar de vermogenspositie kijken we, net als bij de analyse van de exploitatie, zowel vooruit als terug. Zo heeft de ontwikkeling van de vermogenspositie vanaf 2014 meegewogen in onze beeldvorming over de verwachte ontwikkeling van de vermogenspositie in de periode 2017-2020.

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

Maar onze aandacht gaat in eerste instantie uit naar de kaders die de gemeente en de wetgever hebben geformuleerd en hoe de gemeente daar invulling aan geeft.

De ontwikkeling van de vermogenspositie geeft inzicht in de ontwikkeling van de financiële positie. Een sterke vermogenspositie zorgt ervoor dat je de investeringen kunt financieren met eigen financieringsmiddelen en daardoor weinig gevoelig bent voor renteontwikkelingen op de geld- en kapitaalmarkt. Gaat het financieel minder goed met de gemeente dan zien wij dat vaak terug in een afname van de algemene reserves. Bij overschotten is vaak sprake van groei van de algemene reserves.

In artikel 13 van de verordening 212 Gemeentewet staat dat het college één keer in de vier jaar een (bijgestelde) nota reserves en voorzieningen aanbiedt ter vaststelling. In de nota moet ingegaan worden op het theoretisch kader, verantwoordelijkheid van de raad en het college en de beleidslijnen. De nota reserves en voorzieningen is door de raad vastgesteld op 19 december 2013. Wij constateren dat de gemeente met de nota reserves en voorzieningen voldoet aan het gestelde in de verordening.

Reserves en voorzieningen

In de nota wordt ten aanzien van de beleidslijnen op het gebied van reserves ingegaan op de resultaatbepaling, de minimumpositie van de algemene reserve, de bestemmingsreserves en de overige spelregels ten aanzien van reserves (het opheffen van reserves, onttrekkingen aan en stortingen in reserves riolering en afval, beschikkingsrecht, afwijkingen, negatieve reserves, waardering, rentetoerekening en meerjarige beschikbaarheid onttrekkingen reserves). Bij voorzieningen wordt ingegaan op het instellen van voorzieningen, onderhoudsvoorzieningen, voorzieningen inzake kredieten, overige spelregels voorzieningen (dotaties, beschikkingsrecht, afwijkingen, onderhoudsvoorzieningen, overige voorzieningen en negatieve voorzieningen, waarderingen en rentetoerekening).

Verder wordt in de nota een relatie gelegd met de nota Risicomanagement en weerstandsvermogen. In deze nota wordt beschreven op welke wijze de incidentele en de structurele weerstandscapaciteit bepaald kan worden. Met name voor de omvang van de incidentele weerstandscapaciteit is de omvang van de reserves relevant. De minimale hoogte van de algemene reserve heeft de raad bepaald op € 10 miljoen. Jaarlijks zal in de verplichte paragraaf Weerstandsvermogen en Risicobeheersing bij de begroting en jaarrekening de minimale norm van de algemene reserve bepaald worden.

De algemene reserve maakt onderdeel uit van de weerstandscapaciteit. Deze reserve is het belangrijkste bestandsdeel van de incidentele weerstandscapaciteit en in principe bedoeld als buffer voor het opvangen van risico's, waarvan de financiële gevolgen vooraf niet redelijkerwijs zijn in te schatten. In de algemene reserve zit ook de algemene reserve grondexploitatie begrepen. Ook wordt aangegeven dat de gemeente naast de ratio weerstandsvermogen vasthoudt aan de minimale hoogte van de algemene reserve om te voorkomen dat de algemene buffer niet meer toereikend is.

Roermond heeft per 1 januari 2017 een algemene reserve van € 13,2 miljoen. Gezien de grootte van de gemeente, de risico's die de gemeente kan lopen / loopt en het feit dat de gemeente met een ratio weerstandsvermogen werkt zijn wij van mening dat de algemene reserve, met de informatie die wij nu hebben, van voldoende niveau is.

Door zowel terug als vooruit te kijken naar de ontwikkeling van reserves en voorzieningen hebben we het verloop van de gemeentelijke algemene reserve, bestemmingsreserves en voorzieningen in beeld gebracht.

In tabel 3.2.1 zijn de rekeningcijfers in beeld gebracht per 31 december voor de jaren 2013 tot en met 2016. In tabel 3.2.2 zijn de begrotingscijfers per 1 januari 2017 tot en met 2020 opgenomen.

Tabel 3.2.1 Terugblik reserves en voorzieningen 2014-2016, stand per 31-12 (bedragen * € 1)

Jaar	R2013	R2014	R2015	R2016
Algemene reserve	14.915.000	13.743.000	15.289.000	15.410.000
Bestemmingsreserves	49.167.000	41.283.000	39.395.000	49.573.000
Gerealiseerd resultaat	564.000	3.255.000	8.117.000	2.397.000
Voorzieningen	10.644.000	13.132.000	20.015.000	19.830.000
Totaal	75.290.000	71.413.000	82.816.000	87.210.000

We zien dat er over de jaren 2013-2016 wel wat in de standen verandert. Voor 2014 hebben we teruggekeken naar de standen van 2013 om het verschil tussen 2013 en 2014 te bepalen.

2014

- het rekeningresultaat 2013 is aan de **algemene reserve** toegevoegd. Bij de algemene reserves zien we een daling van ca € 1,2 miljoen. De daling van de algemene reserve bestaat uit stortingen in de algemene reserve ad € 1,284 miljoen en onttrekkingen van € 2,456 miljoen.
De stortingen bestaan onder andere uit € 0,4 miljoen uit vrijval van diverse claims uit bestemmingsreserves (herijking), de terugstorting van de besparing van loonkosten als gevolg van de 60+ vertrekregeling van € 0,2 miljoen en stortingen van bijdrage in bovenwijkse voorzieningen van diverse grondexploitaties van € 0,1 miljoen.
De onttrekkingen van € 2,5 miljoen bestaan onder andere uit het voordelig rekeningresultaat 2013 van € 0,6 miljoen ten gunste van de exploitatie 2014 en € 0,7 miljoen is in de overige reserve gestort, € 0,4 miljoen ten gunste van het projectplan bedrijfsvoering drie decentralisaties, claim langdurigheidstoelag € 0,3 miljoen, € 0,2 miljoen gestort in de reserve wijkaanpak Donderberg, en enkele kleine bedragen;
- bij de **bestemmingsreserves** is per saldo een daling te zien van € 7,884 miljoen. De stortingen in de bestemmingsreserves bestaan onder andere uit € 2,5 miljoen in de egaliseringsreserve WMO, € 1,5 miljoen reserve maatschappelijk nut, € 1,1 miljoen decentralisatie uitkeringen Gemeentefonds, € 0,6 miljoen egaliseringsreserve Wet Buig, reserve bedrijfsvoering € 0,7 miljoen, onderhoudskosten areaaluitbreiding € 0,8 miljoen. De onttrekkingen bestaan onder andere uit: bijdragen in investeringen maatschappelijk nut € 6,1 miljoen en overige investeringen € 0,4 miljoen, bijdrage MIP 5 en 6 GOML € 3,2 miljoen, uitgaven reserve claims € 0,8 miljoen, uitgaven in het kader van de drie decentralisatie € 0,5 miljoen, reserve onderwijshuisvesting € 0,5 miljoen, dekking parkeergarages € 0,3 miljoen, her rubricering van de egaliseringsreserves afvalstoffenheffing en rioolheffing naar de voorziening € 1,5 miljoen;
- de **voorzieningen** zijn met € 2,5 miljoen gestegen. Dit heeft onder andere te maken met een storting in de onderhoudsvoorziening gebouwen van € 0,5 miljoen, ontvangen BRIM subsidies € 0,3 miljoen, reguliere stortingen van € 0,187 miljoen en decompensatiegelden voor gekapte platanen € 0,136 miljoen.

2015

- de stijging bij de **algemene reserve** van € 1,546 miljoen heeft onder andere betrekking op; de stortingen in de algemene reserves bestaan uit een vijftal grondexploitaties die afgesloten zijn voor € 2,092 miljoen. De onttrekkingen zijn conform de begroting m.u.v. de onttrekking voor de asbestbrand;
- bij de **bestemmingsreserves** is er een daling van € 1,888 miljoen. Wij benoemen hier de grootste posten zowel bij de stortingen als bij de onttrekkingen.
Bij de stortingen gaat het om € 1,2 miljoen egalisereserve WWB-inkomensdeel, € 1,6 miljoen egalisereserve WMO, € 1,8 miljoen decentralisatie uitkeringen circulaires, € 1,6 miljoen reserve claims kleiner dan € 0,5 miljoen en ECI € 1,9 miljoen.
Bij de onttrekkingen gaat het onder andere om € 0,6 miljoen Volkshuisvesting aanpak Donderberg, € 0,9 miljoen decentralisatie uitkeringen circulaires, € 0,7 miljoen claims kleiner dan € 0,5 miljoen, € 0,6 miljoen Economisch Stimulerend, € 2,7 miljoen Roerdelta en € 1,3 miljoen ECI.
- de **voorzieningen** zijn in 2015 met € 6,8 miljoen gestegen. De belangrijkste mutaties zijn: € 497.000 gestort voor de wethouders pensioenen, borgstelling van € 450.000 op een langlopende lening is in 2015 aan het Restauratiefonds uitbetaald, voor diverse complexen in het grondbedrijf zijn ter afronding van een aantal investeringen voorzieningen getroffen van € 7,2 miljoen, overschot riolering van € 41.000 is in 2015 gestort in de voorziening;

2016

- het rekeningresultaat 2016 is aan de algemene reserve toegevoegd. Bij de algemene reserves zien we, vóór de resultaatbestemming, een stijging van ca € 0,122 miljoen. De stijging van de algemene reserve bestaat uit stortingen in de algemene reserve ad € 12,422 miljoen en onttrekkingen van € 12,300 miljoen;
- bij de bestemmingsreserves is per saldo een stijging te zien van € 10,178 miljoen. Wij benoemen hier de grootste posten bij zowel de stortingen als bij de onttrekkingen.
Bij de stortingen gaat het om € 3,066 miljoen beleidswensen kadernota 2017, € 1,113 miljoen decentralisatie uitkeringen (Brede school sport en cultuur), € 1,224 miljoen egalisereserve jeugdhulp en € 0,87 miljoen fase 2 wijkontwikkeling duurzaam verbinden Donderberg.
Bij de onttrekkingen gaat het om € 1,168 miljoen decentralisatie uitkeringen (Brede school, sport en cultuur), € 1,111 miljoen uitvoeringskosten programma sociaal verbindend, € 0,612 miljoen uitvoeringskosten economisch verbindend en € 0,589 miljoen herstart ECI;
- de voorzieningen zijn met € 0,185 miljoen gedaald. Dit heeft onder andere te maken met een storting in de voorziening wethouders pensioenen van € 322.000 en bij het afsluiten van diverse complexen in het grondbedrijf zijn voor de afrondingen van een aantal investeringen in 2015 een aantal voorzieningen getroffen. De uitgaven ten laste van deze voorzieningen bedroeg € 298.000.

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

Jaar	B2017	B2018	B2019	B2020
Algemene reserve	13.200.000	13.289.000	13.289.000	13.289.000
Bestemmingsreserves	38.333.000	30.512.000	25.347.000	23.387.000
Voorzieningen	6.738.000	6.751.000	7.513.000	7.576.000
Totaal	58.271.000	50.192.000	46.149.000	44.252.000

Over het verloop van de reserves en voorzieningen volgens de begroting 2017 en de meerjarenraming 2018-2020 constateren wij het volgende:

- de algemene reserve laat een stabiel beeld zien;
- de afname van de bestemmingsreserve in 2017 heeft onder andere te maken met onttrekkingen aan de egaliseringsreserve WMO € 1,0 miljoen, egaliseringsreserve Participatiebudget € 0,885 miljoen, reserve decentralisatie uitkeringen circulaire € 0,694 miljoen, reserve claims < € 500.000 € 3,415 miljoen, reserve sociaal verbindend € 1,876 miljoen, reserve economisch stimulerend € 0,8 miljoen, en diverse kleine bedragen;
- de afname van de bestemmingsreserve in 2018 zijn hoofdzakelijk dezelfde als in 2017 behalve de reserve wijkontwikkelingsplannen. Hier is in 2018 een onttrekking voorzien van € 0,773 miljoen. Hetzelfde geldt voor 2019 en 2020, hoewel de bedragen dan fors lager zijn;
- de afname van de voorzieningen in 2017-2020 heeft onder andere te maken met onttrekkingen aan de voorzieningen onderhoud gebouwen, renovatie sportvelden, afvalstoffenheffing, gladheidbestrijding en riolering.

De begroting voldoet in grote lijnen aan de gestelde eisen in het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten en de Financiële verordening van Roermond.

De gemeente heeft een nota reserves en voorzieningen waar zij haar beleids- en beheersmatige aspecten heeft opgenomen. In de nota gaat de gemeente ook in op de minimumpositie van de algemene reserve ook in relatie tot de risico's bij de grondexploitaties. Het inzicht op strategisch niveau kan vergroot worden door in te gaan op de algemene ontwikkeling van de vermogenspositie. Je kan hierbij denken door het concreet benoemen van programma's waar reserves en voorzieningen een duidelijke rol spelen of welke ontwikkelingen in de vermogenssfeer een rol (kunnen) spelen op het beleid.

De gemeente voldoet in ruime mate aan het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten. Daarnaast heeft de gemeente in haar eigen verordening 212 bepaald dat de gemeente één keer in de vier jaar een (bijgestelde) nota aan de raad aanbiedt met daarin opgenomen het theoretisch kader, de verantwoordelijkheid van de raad en college en de beleidslijnen. Ook aan haar eigen regels voldoet de gemeente.

Verder is er goede cijfermatige informatie met betrekking tot het vermogen.

Wij beoordelen de strategische, tactische en operationele stuurinformatie als goed.

3.3. Analyse stuurinformatie

Conclusie

De stuurinformatie op strategisch, tactisch en operationeel niveau, waarover de raad beschikt, is gemiddeld goed. In een aantal gevallen hebben we nog wel opmerkingen. Voor deze opmerkingen verwijzen we naar de paragrafen 3.1 en 3.2 en de zeven paragrafen van hoofdstuk 4.

Met de huidige stuurinformatie beschikt Roermond over belangrijke instrumenten om financieel in control te kunnen zijn.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- we hebben geen algemene aanbeveling met betrekking tot stuurinformatie. Voor zover we opmerkingen en aanbevelingen met betrekking tot stuurinformatie op specifieke onderdelen hebben, zijn die te vinden in de paragrafen 3.1 en 3.2 en de zeven paragrafen van hoofdstuk 4.

Stuurinformatie

Oordeel strategisch: Goed

Oordeel tactisch: Goed

Oordeel operationeel: Goed

Waarom onderzoek naar stuurinformatie?

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

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

Onderzoek en bevindingen

Ons onderzoek richt zich op de randvoorwaarden om in control te kunnen zijn. Dit doen we door met name te kijken naar de drie informatieniveaus: strategisch, tactisch en operationeel.

De raad stelt de kaders op basis van een visie en op basis van interne en externe ontwikkelingen. In de praktijk gebeurt dit door het vaststellen van de begroting, kadernota's en andere beleidsstukken. Het komt ook voor dat gemeenten paragrafen uit de begroting een kaderstellende functie laten vervullen. Dit kan omschreven worden 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 daarvan. De informatiebehoefte wordt bepaald, door de informatie die nodig is, om de 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 begroting. Dit is informatievoorziening op operationeel niveau.

In ons onderzoek gaat de aandacht met name uit, naar die onderwerpen die voor de sturing op de financiële positie belangrijk zijn en bovendien bij elke gemeente voorkomen. In onderstaande tabel zijn de resultaten met betrekking tot stuurinformatie bij de gemeente Roermond samengevat. De gegevens stammen uit de paragrafen 3.1 en 3.2 en de zeven paragrafen van hoofdstuk 4.

Tabel 3.3.1 Resultaten onderzoek stuurinformatie begroting 2017

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

Aan het begin van de paragraaf hebben we het gewogen gemiddelde van al deze resultaten voor de drie niveaus vermeld. Op strategisch, tactisch en operationeel niveau is de stuurinformatie gemiddeld goed.

De wegingsfactor om het gewogen gemiddelde te bepalen is in de laatste kolom opgenomen. We geven een zwaar gewicht aan het onderdeel 'begroting en meerjarenraming' en ook het onderdeel 'vermogen' laten we zwaarder meewegen dan de afzonderlijke onderdelen die in de zeven verschillende paragrafen aan de orde komen.

Op strategisch niveau beoordelen we de stuurinformatie 6 keer als goed en 3 keer als voldoende. De oordelen 'voldoende' hebben te maken met kaderstelling op dat onderdeel die niet geheel actueel of afgerond is. Bovendien is de relatie met de algemene kaderstelling in visiedocumenten, programmabegroting en dergelijke niet altijd duidelijk uitgewerkt. De gemeente is momenteel bezig kaderstelling rondom bedrijfsvoering. Kaderstelling rondom onderhoud kapitaalgoederen zit momenteel in een afrondende fase. De nieuwe planning voor het actualiseren van het beheerbeleid gaat uit van behandeling van de Kadernota Beheer en bijbehorende beheerplannen in het voorjaar 2017.

De stuurinformatie op tactisch niveau beoordelen we 9 keer als gemiddeld goed. Dit wil niet zeggen dat alles voor de 100% in orde is maar over het algemeen voldoet de gemeente in de meeste gevallen in ruime mate aan het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten en aan haar eigen

verordening 212. Als er al verbeterpunten zijn hebben wij deze opgenomen in de paragrafen 3.1, 3.2 en hoofdstuk 4.

De operationele stuurinformatie hebben we eveneens 9 keer als gemiddeld goed beoordeeld. Ook hier geldt dat over het algemeen voldoende (meerjarige) cijfers zijn opgenomen om een goed beeld te krijgen van de financiële positie en risico's van de gemeente.

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

3.4. Analyse Wet- en regelgeving

Conclusie

De gemeente voldoet in ruime mate aan belangrijke voorschriften zoals termijnen voor de begroting 2017 en jaarrekening 2015. Daarnaast past de gemeente het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten in het algemeen goed toe. De informatiewaarde kan op een aantal plaatsen worden vergroot. In hoofdstuk 4 zijn aanbevelingen gedaan voor die onderdelen van de paragrafen waar de financiële verordening en het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten niet worden gevolgd. De gemeente geeft in ruime mate invulling aan wet- en regelgeving. De raad heeft genoeg instrumenten om zijn kaderstellende en controlerende taak naar behoren te kunnen uitvoeren.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- biedt de raad alle verordeningen en nota's één keer per raadsperiode aan ter behandeling en vaststelling;
- in de verschillende paragrafen van de hoofdstukken 3 en 4 hebben we aanbevelingen gedaan over de toepassing van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten;
- geef uitvoering aan de onderzoeken ex artikel 213a Gemeentewet en kijk of de verordening nog voldoet aan de wensen die Roermond heeft en stel de verordening opnieuw vast.

Waarom onderzoek naar wet- en regelgeving?

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

Onderzoek en bevindingen

In ons onderzoek hebben we gekeken naar de termijnen van inzending van de begroting en de rekening. Niet-tijdige vaststelling en inzending van deze stukken had namelijk kunnen betekenen dat de begroting 2017 onder het preventieve toezicht was gesteld. Verder hebben wij gekeken naar de toepassing van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten. Naast de wettelijke regeling hebben wij ook de specifieke kaders getoetst waartoe de raad besloten heeft in de verplichte verordening 212, 213 en 213a.

Termijnen

De begroting 2017 is door de raad van Roermond vastgesteld op 10 november 2016 en is door Gedeputeerde Staten van de provincie Limburg ontvangen op 11 november 2016.

De jaarrekening 2015 is door de raad vastgesteld op 25 juli 2016 en door Gedeputeerde Staten van de provincie Limburg ontvangen op 26 juli 2016.

Bij de jaarstukken 2015 heeft zich bij Roermond 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 Roermond gepland voor de raadsvergadering van 14 juli 2016. Vóór die vergadering bleek dat er geen accountantsverklaring beschikbaar zou zijn. De accountant heeft de gemeente laten weten dat het rapport van bevindingen en de controleverklaring uiterlijk woensdag 20 juli 2016 wordt geleverd. De raad heeft op 14 juli 2016 besloten de vergadering van 14 juli 2016 te schorsen. De vergadering is op maandag 25 juli 2016 voortgezet en toen heeft behandeling van de jaarstukken 2015 plaatsgevonden. Daarvóór, op 4 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 31 juli 2016.

Op 25 juli 2016 heeft de raad de jaarstukken 2015, waar een accountantsverklaring bij zat, vastgesteld en de Provincie heeft deze stukken op 26 juli 2016 ontvangen.

De gemeente voldoet voor beide documenten aan de wettelijke termijn van inzending van de artikelen 191 en 200 van de Gemeentewet.

Termijnen Beoordeling: Goed
--

BBV

Volgens de voorschriften, het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten, bestaat de begroting tenminste uit een beleidsbegroting, onderverdeeld in een programmaplan en paragrafen en uit een financiële begroting, onderverdeeld in een overzicht van baten en lasten en de toelichting alsmede de uiteenzetting van de financiële positie en de toelichting. De indeling van de rekening dient identiek te zijn aan die van de begroting.

Het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten 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. Daarom bevat het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten 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 in haar situatie de kwaliteitseisen worden gerealiseerd.

Overigens is en wordt er gewerkt aan een aanpassing van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten. 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 Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten 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 Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten 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 Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten hebben ook te maken met nieuwe wetten en de risico's die gemeenten in de economische crisis hebben gelopen.

Maar ook met het nieuwe Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten zal elke gemeente zelf moeten uitzoeken hoe de 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 Roermond conform de relevante bepalingen uit het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten is opgesteld. We hebben de volgende afwijkingen vastgesteld zonder uitputtend te willen zijn:

- in artikel 8, lid 5 onder c en d wordt aangegeven dat het overzicht algemene dekkingsmiddelen tenminste het dividend bevat en het saldo van de financieringsfunctie. Beide onderdelen zijn niet expliciet in het overzicht algemene dekkingsmiddelen benoemd. In de toelichting staat wel dat de rentebaten vallen onder Treasury (taakveld 0.5) en de dividenden onder de overige inkomsten;
- in artikel 11, lid 2 onder b staat dat er een inventarisatie van de risico's in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing opgenomen moet zijn. De gemeente heeft deze inventarisatie in de paragraaf niet opgenomen maar de gemeente heeft deze inventarisatie wel ter inzage liggen. In de paragraaf zijn wel de belangrijkste risico's naar soort gerecapituleerd opgenomen in een overzicht;
- in artikel 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. Er wordt een beoordeling gegeven maar deze is in onze ogen te summier;
- in artikel 15, lid 2 wordt onder c voor de paragraaf verbonden partijen gevraagd naar de verwachte omvang van het eigen vermogen en vreemd vermogen van de verbonden partij aan het begin en het einde van het begrotingsjaar. Die informatie ontbreekt, maar is wel opgenomen voor het jaar t-2;
- in artikel 20 lid 2 wordt onder a gevraagd om aandacht voor de jaarlijks terugkerende arbeidskosten gerelateerde verplichtingen van vergelijkbaar volume. Die informatie ontbreekt;
- in artikel 20, lid 2 wordt onder b om aandacht voor de investeringen gevraagd. De gemeente heeft een overzicht van investeringen maar heeft geen scheiding aangebracht tussen investeringen met economisch nut en met maatschappelijk nut. Dit geldt ook voor de meerjarenraming (zie artikel 22, lid 2).

We hebben niet gekeken of de gevraagde informatie exact op de plaats is te vinden die het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten aangeeft.

Voor een deel van de afwijkingen betreft het informatievragen die met de vernieuwing van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten recent aan de voorschriften zijn toegevoegd. We weten dat de aanpassing van de begroting 2017 aan het vernieuwde Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten veel inspanning heeft gekost.

Minstens net zo belangrijk als het voldoen aan de technische vereisten van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten 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 Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten 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 Roermond 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 scoren ze alle negen 'goed'.

De begroting 2017 van Roermond voldoet in ruime mate aan de eisen die het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten aan een gemeentebegroting stelt. In het kader aan het begin van deze paragraaf en in de overige paragrafen van hoofdstuk 3 en 4 hebben we aanbevelingen gedaan die de financiële functie verder kunnen verbeteren.

BBV
Beoordeling: Goed

Financiële verordening ex artikel 212 Gemeentewet

Bij de begroting 2017 is de Financiële verordening van december 2013 van toepassing. Er zijn in de loop van de jaren enkele aanpassingen gedaan op de oorspronkelijke verordening. In de Financiële verordening van Roermond zijn de uitgangspunten voor het financieel beleid, financieel beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie opgenomen. Deze verordening waarborgt dat aan de eisen van rechtmatigheid, verantwoording en controle wordt voldaan. Gelijktijdig heeft Roermond de nota's vaste activa, passiva en rentebeleid vastgesteld.

Roermond heeft in de verordening geen extra verplichtingen opgenomen waaraan de gemeente moet voldoen buiten het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten. Wel wordt bij de artikelen die gaan over het vaste activabeleid, reserves en voorzieningen, treasurystatuut en weerstandsvermogen en risicomangement aangegeven dat het college die kaderstellende nota's één keer in de vier jaar aanbiedt ter vaststelling. Wij vinden het belangrijk dat de kaderstellende rol voldoende is geborgd. Dit kan in een aparte nota of in de paragraaf van de begroting.

Roermond heeft dit opgevangen door het beleid in aparte nota's vast te leggen conform het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten. Roermond heeft de afgelopen jaren diverse nota's geactualiseerd.

De accountant heeft bij de vaststelling van de jaarrekening 2015 een goedkeurende controleverklaring afgegeven op het gebied van rechtmatigheid en getrouwheid. Dit is een belangrijke indicatie dat de gemeente haar eigen regelgeving goed toepast.

Controleverordening ex artikel 213 Gemeentewet

In januari 2007 is de controleverordening vastgesteld. Met deze verordening heeft de raad de regels vastgesteld voor de controle op het financiële beheer en op de inrichting van de financiële organisatie. De gemeente stelt jaarlijks een controleprotocol voor de accountantscontrole van de jaarrekening vast. Met het controleprotocol geeft de raad de accountant toetsingscriteria voor zijn controle op de rechtmatigheid.

De verordening is nu tien jaar oud. Wij adviseren de gemeente om deze verordening opnieuw te laten vaststellen.

Wij zijn van mening dat Roermond haar verordening 213 goed uitvoert.

Verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid ex artikel 213a Gemeentewet

Deze verordening werd door de raad in januari 2007 vastgesteld en voor de laatste keer gewijzigd in februari 2009. Zij stelt, dat het college periodiek zelfonderzoek moet uitvoeren naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde beleid.

In 2009 heeft de destijds verantwoordelijke staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties laten weten dat zij een voorstel tot schrappen van artikel 213a Gemeentewet in procedure zou brengen. Doel was om het artikel op het moment dat in 2010 de nieuwe raden van start zouden gaan, uit de Gemeentewet gehaald te hebben. Dat is echter nooit gebeurd en eind 2012 heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties laten weten dat hij artikel 213a wil handhaven. Volgens artikel 213a Gemeentewet moet elke gemeente een verordening hebben waarin de onderzoeken naar doelmatigheid en doeltreffendheid zijn geregeld. Daaraan voldoet Roermond.

Maar de gemeente voldoet niet aan haar eigen verordening. De gemeente voert vanaf 2011 geen periodiek onderzoek uit naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door het college gevoerde beleid. Wij adviseren de gemeente te kijken of de verordening nog voldoet aan de wensen die Roermond heeft. Nu duidelijk is dat artikel 213a in stand blijft zal de gemeente weer uitvoering moeten gaan geven aan dit artikel.

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 Roermond zijn te vinden in de volgende paragrafen:

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

4.1. Lokale heffingen

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

Conclusie

De gemeente heeft geen aparte nota "Lokale Heffingen". In de paragraaf gaat de gemeente in op haar visie op lokale heffingen. In het coalitieakkoord is als algemeen uitgangspunt geformuleerd dat de lasten voor de burgers zo laag mogelijk worden gehouden.

De gemeente gaat in de paragraaf verder in op de Wet Waardering Onroerende Zaken, de OZB-tarieven, de woondeelvrijstelling, de macronorm OZB, de afvalstoffenheffing en rioolheffing, Bedrijven Investeringszones, de belastingsamenwerking (BsGW), het kwijtscheldingsbeleid, de belastingdruk en de belasting- en legesopbrengsten.

Er kunnen verbeteringen aangebracht worden door (meerjarige) cijfers op te nemen in de paragraaf. In de paragraaf worden nu alleen (meerjarige) cijfers opgenomen voor de belasting- en legesopbrengsten. De gemeente zou bijvoorbeeld meerjarige cijfers op kunnen nemen van de lastendruk zowel van de gemeente zelf als van omliggende gemeenten. Een andere verbetering zou aangebracht kunnen worden door in de programma's waar lokale heffingen een rol spelen te verwijzen naar de paragraaf lokale heffingen.

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

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- besteed in de paragraaf explicieter aandacht aan het beleid van lokale heffingen. Nu is dit verspreid over het coalitieakkoord en de paragraaf. De gemeente zou in de paragraaf lokale heffingen of in een nota "lokale heffingen" ook moeten ingaan op haar integrale visie op lokale heffingen;
- het inzicht zou verder vergroot kunnen worden door ook (meerjarige) cijfers op te nemen van (alle) belastingen / heffingen en van de lastendruk voor burgers en bedrijven;
- zorg dat in de begroting 2018 de kostendekkendheid van alle belastingen / heffingen conform het nBBV opgenomen 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. Artikel 10 van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten legt de eisen aan deze verplichte paragraaf vast.

Onderzoek en bevindingen

Roermond heeft voor lokale heffingen beleidsuitgangspunten bepaald in de paragraaf lokale heffingen en in het coalitieakkoord. In het coalitieakkoord is als algemeen uitgangspunt geformuleerd dat de lasten voor de burgers zo laag mogelijk gehouden worden. Verhoging van de lokale lastendruk is pas aan de orde als er geen alternatieven voorhanden zijn. In het coalitieakkoord staat verder dat de taken op het gebied van riool, afval en diensten waar retributies voor worden geheven kostendekkend moeten zijn. Verder wordt in het coalitieakkoord, onder andere op het gebied van afval en milieu, ingegaan op duurzaam werken in de brede zin van het woord.

In de paragraaf wordt aangegeven dat de gemiddelde lastendruk voor het gemeentelijk belastingpakket in 2017 niet meer stijgt dan de inflatie (1,2%). Uitzondering hierop zijn stijgingen als gevolg van autonome ontwikkelingen.

In de paragraaf lokale heffingen van de begroting is aangegeven welke belastingen Roermond heft. Dit zijn allemaal verplichte bijdragen van burgers, bedrijven en instellingen aan de gemeente. Hier hoeft geen rechtstreekse tegenprestatie tegenover te staan.

Bij de retributies (vergoedingen die door de gemeente worden gevraagd voor concreet bewezen diensten), zoals rioolheffing, afvalstoffenheffing, markt- en havengelden, hanteert de gemeente een kostendekkend tarief. In de paragraaf is ingegaan op in- en externe ontwikkelingen ten aanzien van de gemeentelijke belastingen en heffingen.

De gemeente gaat in de paragraaf verder tekstueel en waar nodig cijfermatig in op de Wet Waardering Onroerende Zaken, de OZB-tarieven, de woondeelvrijstelling, de macronorm OZB, de afvalstoffenheffing en rioolheffing, Bedrijven Investeringszones, de belastingsamenwerking (BsGW), de belastingdruk en de belasting- en legesopbrengsten. De tekstuele en cijfermatige informatie is uitvoerig en inzichtelijk.

Roermond besteedt in de paragraaf aandacht aan het geldende kwijtscheldingsbeleid. In de paragraaf geeft de gemeente inzicht in het bedrag van kwijtschelding voor de jaren 2015-2017. Het inzicht zou vergroot kunnen worden door ook informatie op te nemen over het aantal aanvragen, het aantal toekenningen en het aantal afwijzingen. Dit zou ook voor de meerjarenraming opgenomen kunnen worden.

In de paragraaf is de gemeente ingegaan op de nieuwe regelgeving van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten met betrekking tot de mate van kostendekkendheid bij belastingen en heffingen. In de paragraaf is de kostendekkenheid van riolering en afval in een overzicht weergegeven. Voor afvalstoffenheffing bedraagt de kostendekkenheid 97% en voor rioolheffing 99%. De gemeente geeft verder in de paragraaf aan dat voor de overige tarieven op basis van de huidige inrichting van de administratie een dergelijk overzicht niet gemaakt kan worden. In de loop van 2017 zal dit verder worden uitgewerkt.

Volgens het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten dient de paragraaf inzicht te bieden in de geraamde inkomsten, het beleid ten aanzien van lokale heffingen, een overzicht op hoofdlijnen van de diverse heffingen, een aanduiding van de lokale lastendruk en een beschrijving van het kwijtscheldingsbeleid. Wij concluderen dat Roermond in ruime mate aan deze eisen voldoet. In de begroting 2018 moet het overzicht op hoofdlijnen van de diverse heffingen opgenomen zijn. Er moet inzichtelijk worden gemaakt hoe bij de berekening van tarieven van heffingen, die hoogstens kostendekkend mogen zijn, wordt bewerkstelligd dat de geraamde baten ter zake geraamde lasten niet overschrijden. Dit moet ook gebeuren met betrekking tot de beleidsuitgangspunten die ten grondslag liggen aan deze berekeningen en hoe deze uitgangspunten bij de tariefstelling worden gehanteerd. De gemeente heeft in haar verordening 212 niets bepaald over de informatie die door het college in de paragraaf lokale heffingen moet worden opgenomen.

De informatie op operationeel niveau is gestructureerd van opzet. In de paragraaf is veel operationele informatie opgenomen. Het inzicht zou verder vergroot kunnen worden door meer cijfers op te nemen die betrekking hebben op de meerjarenraming.

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

4.2. Weerstandsvermogen en risicobeheersing

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

Conclusie

De raad heeft in augustus 2012 de nota Risicomanagement en Weerstandsvermogen behandeld en vastgesteld. De nota wordt in 2017 door de raad geëvalueerd.

De gemeente gaat in de paragraaf uitvoerig in op de weerstandscapaciteit, de risico's en het weerstandsvermogen. Verder heeft de gemeente de nota verbonden partijen vastgesteld. In het kader van doorontwikkeling van risicomanagement is er in de paragraaf aandacht geschonken aan de wijze waarop bij verbonden partijen risicomanagement is vormgegeven. Verbonden partijen hebben hier een eigen verantwoordelijkheid in. De gemeente is hierbij vooralsnog uitgegaan van de grootste verbonden partijen waar de gemeente in participeert.

De gemeente heeft in de nota een norm opgenomen voor de ratio weerstandsvermogen. In de paragraaf geeft de gemeente aan dat voor het begrotingsjaar 2017 de ratio voor incidentele (7,1) en structurele (1,5) weerstandsvermogen (ruim) gehaald wordt. De gemeente heeft als norm 1,0 vastgesteld.

De gemeente voldoet in ruime mate aan de eisen uit het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten en aan haar eigen verordening 212. Alleen heeft de gemeente niet alle geïnventariseerde risico's integraal opgenomen in de paragraaf van de begroting. Dit overzicht ligt ter inzage.

De gemeente heeft in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing de vijf verplichte financiële kengetallen opgenomen. Deze kengetallen moeten met name de raad een beter beeld geven van de financiële positie van de gemeente. Roermond geeft een toelichting per kengetal. Daarnaast is er conform artikel 11 van het Besluit begroting en Verantwoording provincies en gemeenten een beoordeling van de onderlinge verhouding tussen de kengetallen en de financiële positie gegeven. Wij constateren dat deze beoordeling erg summier is. Wij adviseren u vanaf de jaarrekening 2016 en begroting 2018 daar aandacht aan te besteden.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- laat de raad de nota risicomanagement en weerstandsvermogen, zoals gepland, opnieuw beoordelen en vaststellen;
- wij adviseren u vanaf de begroting 2018 en jaarrekening 2016 alle risico's in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing op te nemen en zoveel als mogelijk te kwantificeren.

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's¹ spreken we over weerstandsvermogen. Vanuit beleidsmatig perspectief, is het van belang, een afweging te maken tussen de risico's die de gemeente loopt en de manier om daarmee om te gaan. Of de gemeente zich bijvoorbeeld wil verzekeren en/of de aanwezige weerstandscapaciteit in dat licht moet worden verhoogd of verlaagd.

Het is hierbij van belang te bekijken of de programma's en activiteiten, die de gemeente ontplooit, op het gewenste niveau kunnen blijven gehandhaafd. Ook als er tegenvallers zijn. Daarom is het voor gemeenten van belang jaarlijks te overwegen, of de aanwezige weerstandscapaciteit meerjarig voldoende is met het oog op de gemeentelijke risico's. Kortom: hoe robuust is de begroting en meerjarenraming?

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

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

Onderzoek en bevindingen

Het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten geeft aan wat een gemeente moet doen op het punt van Weerstandsvermogen en Risicobeheersing. In artikel 11 van het besluit staat dat de paragraaf een inventarisatie van de weerstandscapaciteit, een inventarisatie van de risico's, het beleid voor weerstandscapaciteit en de risico's en de vijf verplichte financiële kengetallen moet bevatten. Van de financiële kengetallen moet een beoordeling opgenomen worden van de onderlinge verhouding tussen de kengetallen in relatie tot de financiële positie.

In artikel 16 van de verordening 212, laatst vastgesteld in december 2013, staat dat het college minimaal één keer in de vier jaar een (bijgestelde) nota weerstandsvermogen en risicomangement aanbiedt aan de raad. In de nota en in de paragraaf wordt het beleid behandeld op het gebied van het weerstandsvermogen en risicobeheersing.

Roermond heeft in augustus 2012 de nota Risicomangement en Weerstandsvermogen behandeld en vastgesteld. Wij zijn van mening dat de raad een nota één keer in de vier jaar opnieuw moet kunnen beoordelen en vaststellen. In de paragraaf wordt gemeld dat de nota in 2017 wordt geëvalueerd. In de vastgestelde nota wordt aangegeven dat externe en interne veranderingen leiden tot onzekerheden en risico's. Hierdoor is de behoefte ontstaan te kunnen beschikken over een totaalbeeld van deze risico's waarbij een relatie wordt gelegd tussen de financiële gevolgen en het weerstandsvermogen.

In de nota wordt ingegaan op de begrippen: definiëring, risicobereidheid, op de rollen en verantwoordelijkheden (bestuurlijke verantwoordelijkheid en ambtelijke organisatie), op risicomangement (identificatie van risico's, analyse en beoordelen van risico's, de beheersing van de

¹ 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.

risico's en het bewaken en monitoren van de risico's), de reserves en voorzieningen, weerstandsvermogen, weerstandscapaciteit en de bepaling van het weerstandvermogen. Elk onderdeel wordt in de nota duidelijk en uitvoerig beschreven.

Het omgevingsveld van de gemeente is zeer dynamisch en daarom richt de gemeente zich vooral op bewust om te gaan met risico's, deze meer systematisch in beeld te brengen en waar mogelijk te managen. Risicomanagement mag volgens de gemeente niet leiden tot een overdaad aan nieuwe regels en procedures maar moet juist stimuleren dat ruimte ontstaat voor een transitie van "onbewust risico lopen" naar "bewust risico nemen".

In de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing van de begroting 2017 gaat de gemeente in op het beleid inzake weerstandscapaciteit en risico's, inventarisatie van de weerstandscapaciteit, een inventarisatie van de risico's, de financiële kengetallen en een toelichting op relevante risico's. Verder heeft de gemeente de nota verbonden partijen vastgesteld (juli 2015). In het kader van doorontwikkeling van risicomanagement is er in de paragraaf aandacht geschonken aan de wijze waarop bij verbonden partijen risicomanagement is vormgegeven. Verbonden partijen hebben hier een eigen verantwoordelijkheid in. De gemeente is hierbij vooralsnog uitgegaan van de grootste verbonden partijen (Veiligheidsregio Limburg-Noord, BsGW, Westrom en de OML) waar de gemeente in participeert.

Weerstandscapaciteit

We kunnen onderscheid maken tussen incidentele en structurele weerstandscapaciteit. Met het eerste bedoelen we het vermogen om calamiteiten en andere eenmalige tegenvallers op te kunnen vangen, zonder dat dit invloed heeft op de voortzetting van de gemeentelijke taken op het geldende niveau. Met de structurele weerstandscapaciteit worden de middelen bedoeld, die permanent ingezet kunnen worden om tegenvallers in de lopende exploitatie op te vangen, zonder dat dit ten koste gaat van de uitvoering van bestaande taken. De gemeente gaat in de paragraaf bij incidentele weerstandscapaciteit uit van de algemene reserve en de beschikbare middelen op basis van analyse heroverweegbare reserves. De structurele weerstandscapaciteit bestaat uit ruimte in de begroting, onbenutte belastingcapaciteit en de post onvoorzien.

Roermond heeft in oktober 2015 de nota Stille Reserves vastgesteld. In de nota is een relatie gelegd tussen de stille reserves en de paragraaf weerstandsvermogen. Ook is aandacht geschonken aan de kwantificering en de inzetbaarheid van de stille reserves. In de praktijk blijken stille reserves een geringe betekenis te hebben op het weerstandsvermogen van de gemeente. Vaak zijn de stille reserves niet snel en moeilijk te verkopen, zijn nodig voor de gemeentelijke bedrijfsvoering of ontbreekt de wil om te verkopen. Roermond heeft de stille reserves wel gekwantificeerd maar betreft deze niet bij het bepalen van de weerstandscapaciteit. De stille reserves bestaan voor ca. € 18 miljoen uit materiële vaste activa en voor ca. € 22 miljoen uit deelnemingen.

De gemeente heeft in de begroting op basis van bovenstaande een incidentele weerstandscapaciteit van € 42,5 miljoen en een structurele weerstandscapaciteit van € 1,8 miljoen. De gemeente heeft de weerstandscapaciteit meerjarig opgenomen in de begroting.

De algemene reserve handhaaft zich gedurende de periode 2017-2020 vrij stabiel rond de € 13,3 miljoen. De algemene reserve vormt een belangrijk onderdeel van de incidentele weerstandscapaciteit.

In de nota passiva (laatst vastgesteld december 2013) heeft de raad bepaald dat de minimale omvang van de algemene reserve € 10 miljoen bedraagt. Jaarlijks vindt bij de kadernota een herijking plaats van de reserves. Op basis van gemeentelijke financieel beleid bedraagt de minimale omvang van de

algemene reserve € 10,6 miljoen (algemene risico's € 6,35 miljoen en grondexploitatie € 4,25 miljoen). Verder is besloten om de algemene reserve met € 2,5 miljoen te verhogen vanwege de onzekerheden rondom het sociale domein. Dit betekent dat de algemene reserve, na besluitvorming bij de kadernota 2017, € 13,2 miljoen bedraagt.

Risico's

De gemeente geeft in de paragraaf een overzicht van de belangrijkste risico's en deze zijn naar soort gerecapituleerd. Daar blijkt uit dat er voor € 5,915 miljoen aan incidentele risico's zijn en voor € 1,170 miljoen aan structurele risico's.

Daarnaast hebben wij het totaaloverzicht ontvangen waar alle risico's in staan vermeld. Deze risico's zijn aan de hand van kans en maximaal financieel gevolg berekend. Bij de risico's die in beeld zijn gebracht, wordt gekeken welke beheersmaatregelen passend zijn. De effecten van deze maatregelen worden in de tijd gevolgd en waar nodig bijgestuurd.

Verder wordt, zoals al eerder aangegeven, aandacht geschonken aan risicomanagement bij verbonden partijen. Bij de Veiligheidsregio Limburg-Noord en de Westrom is het weerstandsvermogen lager dan noodzakelijk.

Bij de inventarisatie van bestaande risico's is een relatie gelegd met de diverse programma's zoals opgenomen in de begroting 2017. Hierbij is voornamelijk voor de structurele risico's beoordeeld of en tot welk bedrag het risico al is verwerkt in de meerjarenbegroting. Voor risico's die zijn verwerkt in de begroting is bij de restinventarisatie geen restrisico opgenomen. Het is voor ons als toezichthouder moeilijk om te bepalen, in welke mate de opgesomde risico's van de gemeente een volledig en actueel beeld geven (en daarmee een uitspraak te doen over de kwaliteit van het gepresenteerde beeld van de risico's). Niet alle gemeenten lopen immers dezelfde risico's. Er is ook geen algemene norm voor de relatie tussen de risico's en de weerstandscapaciteit. Juist daarom is het proces om te komen tot een kwalitatief goed risicomanagement erg belangrijk.

Zoals aangegeven geeft de gemeente in de paragraaf alleen de belangrijkste specifieke en materiële risico's, gerangschikt naar programma, weer. Zoals al eerder gemeld hebben wij het totaaloverzicht ontvangen waar alle risico's in staan vermeld.

De gemeente heeft onderscheid gemaakt in incidentele en structurele weerstandscapaciteit. Dit heeft de gemeente ook gedaan bij de risico's. De gemeente gaat uit van een minimaal gewenste ratio van 1,0. Uit de berekeningen van Roermond blijkt dat de incidentele en de structurele weerstandscapaciteit (ruim) voldoende zijn om de risico's af te dekken.

Financiële kengetallen

De gemeente heeft in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing de vijf verplichte financiële kengetallen opgenomen. Deze kengetallen moeten met name de raad een beter beeld geven van de financiële positie van de gemeente. Roermond geeft een toelichting per kengetal. Daarnaast is er conform artikel 11 van het Besluit begroting en Verantwoording provincies en gemeenten een beoordeling van de onderlinge verhouding tussen de kengetallen en de financiële positie gegeven. Wij constateren dat deze beoordeling erg summier is. Wij adviseren u vanaf de jaarrekening 2016 en begroting 2018 daar aandacht aan te besteden.

Beoordeling

Roermond heeft een nota risicomanagement en weerstandsvermogen die haar in staat stelt om risico's op strategisch, tactisch en operationeel niveau te managen. Dit stelt de raad ook beter in staat om een uitspraak te doen over de omvang van het weerstandsvermogen.

Wij bepalen onze scores op basis van de beleidsnota risicomanagement en weerstandsvermogen en de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing uit de begroting 2017. Er is een duidelijk beleidskader en een duidelijke risico-inventarisatie. De raad heeft de ratio weerstandsvermogen vastgesteld op 1,0. Daarmee voldoet de gemeente nagenoeg volledig aan de gestelde eisen vanuit het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten en aan haar eigen verordening 212. Alleen heeft de gemeente niet alle geïntariseerde risico's integraal opgenomen in de paragraaf van de begroting. Dit overzicht ligt ter inzage. Wij adviseren u om alle geïntariseerde risico's in de paragraaf van de begroting en jaarrekening integraal op te nemen.

Wij beoordelen de strategisch, tactische en operationele stuurinformatie als goed.

4.3. Onderhoud kapitaalgoederen

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

Conclusie

De nota 'Op Weg Naar Beter Beheer' is vastgesteld in 2007. Onder deze integrale beheernota hangen alle beheerplannen: verkeersvoorzieningen, groenvoorzieningen, speelvoorzieningen, verhardingen, kunstwerken, havens en waterpartijen, openbare verlichting, riolering, begraafplaatsen en reiniging. De nota geeft de benodigde kaders en instrumenten aan om het gewenste doel te bereiken: integrale gebiedsaanpak. In 2013 is de beheernota en de beheerplannen geëvalueerd en vastgesteld door de raad.

De gemeente gaat dit jaar de nieuwe Kadernota Beheer 2017-2027 en alle beheerplannen vaststellen. Het nieuwe beheerbeleid moet inspelen op actuele ontwikkelingen, bruikbare innovaties meenemen, een integrale afweging waarborgen en jaarlijks goed landen in de begroting.

De gemeente voldoet in ruime mate aan het Besluit begroting en Verantwoording provincies en gemeenten. Daarnaast zijn in de eigen financiële verordening geen nadere eisen opgenomen met betrekking tot het onderdeel kapitaalgoederen.

Roermond gaat bij de kapitaalgoederen die in de paragraaf zijn opgenomen in op het doel, beleidskader, wat gaat de gemeente in het begrotingsjaar doen, hoeveel middelen zijn opgenomen in het begrotingsjaar en is er achterstallig onderhoud. Als er achterstallig onderhoud is kan de gemeente explicieter aangeven hoe ze het achterstallig onderhoud gaat wegwerken, binnen welke termijn en hoeveel middelen daarmee gemoeid zijn.

Wij beoordelen de strategisch stuurinformatie als voldoende en de tactische en operationele stuurinformatie als goed.

In de paragraaf wordt een paar keer vermeld dat er in 2016 een nieuw beheerplan is gemaakt of dat er in 2017 wordt gewerkt met het nieuwe beheerplan. Op ambtelijk niveau is aangegeven dat de Kadernota Beheer 2017-2027 en alle beheerplannen nog door de raad moeten worden vastgesteld. Er wordt dus nog gewerkt volgens de oude deknota en oude beheerplannen. Neem die informatie dan ook op in de paragraaf van de begroting.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- geef in de paragraaf de relatie tussen de paragraaf en de programma's weer;
- geef, als er achterstallig onderhoud is bij een kapitaalgoed, explicieter aan hoe het achterstallig onderhoud wordt weggewerkt, binnen welke termijn en hoeveel middelen daar mee gemoeid zijn.

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

In ons onderzoek hebben we gekeken naar de stand van zaken met betrekking tot het onderhoud aan kapitaalgoederen. We hebben bekeken of er in visies aandacht is voor het beheer en onderhoud aan kapitaalgoederen. Verder hebben we onderzocht of er actuele plannen zijn, of de stuurinformatie uit de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen voldoet aan de eisen die het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten stelt en of de financiële verordening is nageleefd voor wat betreft het onderdeel onderhoud kapitaalgoederen.

Roermond heeft in december 2016 de Toekomstvisie Roermond 2030 "Roermond ontmoet, verbindt en werkt samen" vastgesteld. De gemeente gaat in de toekomstvisie summier in op haar visie op de kapitaalgoederen. Zo staat in de toekomstvisie dat de kwaliteit van de openbare ruimte als belangrijke voorwaarde wordt gezien voor een goed woon- en leefklimaat. Dit is het geval wanneer er sprake is van een aantrekkelijk, veilig, overzichtelijke en goed te gebuiken gebied. De openbare ruimte kan ook dienen als oplossing voor mogelijke problemen zoals de opvang en berging van overtollig hemelwater.

Roermond gaat in het coalitieakkoord 2014-2018 ook in op kapitaalgoederen. Er wordt bijvoorbeeld aangegeven dat de openbare ruimte, infrastructuur, de natuur en het groen de inzet van de gemeente verdient, niet alleen in relatie tot de economische ontwikkeling, maar ook vanuit een oogpunt van duurzaamheid en de behoefte van de inwoners.

Ook in de kadernota 2017 wordt ingegaan op kapitaalgoederen. In de kadernota geeft de gemeente aan dat ze zich inzet voor een duurzame ruimtelijke kwaliteit en optimalisatie van de leefbaarheid. Aan de groenvisie en de duurzaamheidsvisie wordt in 2017 verdere uitvoering gegeven. Daarna geeft de gemeente aan dat met de uitvoering van het project Doorontwikkeling integraal beheer openbare ruimte (DIBOR) richting wordt gegeven aan de kwaliteit van de openbare ruimte, de infrastructuur en het groen in de gemeente.

De gemeente heeft in de paragraaf per kapitaalgoed (verhardingen, riolering, havens en waterpartijen, civieltechnische kunstwerken, openbare verlichting, openbaar groen en gebouwen) aangegeven wat het doel is, welk beleidskader ten grondslag ligt, wat de financiële consequenties zijn en hoe de vertaling in de begroting 2017 heeft plaatsgevonden en wat de stand van zaken is met betrekking tot de planuitvoering. Hieronder zullen wij daar per kapitaalgoed op ingaan.

In de begroting 2017 staat dat in 2016 nieuwe beheerplannen met hun beleidskader en kwaliteitsniveau worden vastgesteld. Dit is niet gelukt. In de commissievergadering Ruimte van 8 december 2016 heeft het college meegedeeld dat het project DIBOR de actualisatie omvat van het beheerbeleid en het in 2016 aanbesteden van een groot aantal onderhoudscontracten voor de openbare ruimte in Roermond. De nieuwe planning voor het actualiseren van het beheerbeleid gaat uit van behandeling van de Kadernota Beheer en bijbehorende beheerplannen in het voorjaar 2017. Vooral de financiële afstemming met de begroting vergt meer tijd dan eerder voorzien.

Verder heeft de gemeente in de paragraaf bij verschillende kapitaalgoederen vermeld dat er in 2016 een nieuw beheerplan is gemaakt of dat er in 2017 wordt gewerkt met het nieuwe beheerplan. Op ambtelijk niveau is aangegeven dat de Kadernota Beheer 2017-2027 en alle beheerplannen nog door de raad moeten worden vastgesteld. Er wordt dus nog gewerkt volgens de oude deknota en oude beheerplannen. Wij adviseren dat dan ook in de paragraaf van de begroting op te nemen. Bij de kapitaalgoederen die wij hieronder behandelen, gaan we uit van de bij de vaststelling van de begroting 2017 geldende plannen. Dit betekent dat wij bij de beoordeling uitgaan van de deknota "Op weg naar beter beheer" en van de vastgestelde beheerplannen uit 2007 en de evaluatie uit 2013.

Op weg naar beter beheer

De gemeente heeft in de deknota "Op weg naar beter beheer" vastgesteld in juni 2007, een integrale visie over onderhoud kapitaalgoederen (verkeers-, groen-, speelvoorzieningen, verhardingen, civiele kunstwerken, havens en waterpartijen, openbare verlichting, riolering, begraafplaatsen en reinigingsplan) opgenomen. Deze nota heeft een looptijd van 2007 tot 2017. Op aandringen van de Provincie heeft er een evaluatie plaatsgevonden van de beheerplannen. De raad heeft deze evaluatie in april 2013 vastgesteld. In deze evaluatie wordt per kapitaalgoed de stand van zaken weergegeven.

Zoals al aangegeven hangen onder de deknota alle beheerplannen. De deknota geeft de benodigde kaders en instrumenten aan om het gewenst eindbeeld te bereiken. In de deknota is tot en met 2017 een concept wijkgerichte onderhoudsplanning opgenomen, waarbij is aangegeven dat deze planning

meerjarig zal worden verfijnd en met kosten zal worden aangevuld. In deze planning is destijds nog geen rekening gehouden met de inpassing van wijken uit Swalmen. Bij de evaluatie is hiermee wel rekening gehouden.

In de deknota is een sober en doelmatig kwaliteitsniveau vastgesteld om de gemeentelijke kapitaalgoederen in stand te houden. De raad heeft in juni 2013 aangegeven op welke wijze in 2013 en volgende jaren aan bovenstaande invulling kan worden gegeven. In de evaluatie van de beheerplannen geeft de gemeente aan dat het achterstallig onderhoud van de kapitaalgoederen is weggewerkt.

Verhardingen

Het beheerplan is in 2007 door de raad vastgesteld. Door de vaststelling van de nota evaluatie beheerplannen in april 2013 is dit beheerplan geactualiseerd. De gemeente beschrijft in de paragraaf dat het doel bij de verhardingen is 'het op een sobere en doelmatige wijze in stand houden van de openbare verhardingen, zodanig dat achterstallig onderhoud en kapitaalvernietiging worden voorkomen'. Roermond voert tweejaarlijks kwaliteitsinspecties uit bij verhardingen. Op basis van de laatste inspectie blijkt dat 90% van de verhardingen ruim voldoet aan de gestelde normen. Er is sprake van enige mate van achterstallig onderhoud bij 10% van de verhardingen. In 2017 worden aan de hand van deze inspecties kleinschalige herstelwerkzaamheden uitgevoerd. De grotere herstelwerkzaamheden zijn planmatig begroot en worden in afstemming met andere werkzaamheden uitgevoerd.

In 2017 wordt aan de hoofdstructuurwegen onderhoud uitgevoerd. In de Groene Kruisbuurt en Stationsbuurt in Swalmen wordt groot onderhoud uitgevoerd en in de Randweg wordt een trottoir aangelegd. Verder zal de spoorwegovergang in de Leropperweg en de paden in het Karthuizerpark worden verbeterd.

De gemeente heeft in haar begroting 2017 structureel € 1,3 miljoen opgenomen voor regulier onderhoud en voor vervangingsinvesteringen € 1,8, € 1,6, € 0,3 en € 3,3 miljoen in de jaren 2017-2020.

Riolering

Het beheerplan is in 2007 door de raad vastgesteld. Door de vaststelling van de nota evaluatie beheerplannen in april 2013 is dit beheerplan geactualiseerd. Het doel van het onderhoud aan het rioolstelsel is het op een sobere en doelmatige wijze in stand houden van het rioolstelsel zodat afvalwater c.q. hemelwater doelmatig wordt ingezameld en getransporteerd.

Om in de afvalwaterketen op kosten te besparen is verdergaande samenwerking noodzakelijk. Roermond heeft aansluiting gezocht bij het samenwerkingsverband de Limburgse Peelen.

Het samenwerkingsverband bestaat uit de gemeenten Echt-Susteren, Leudal, Maasgouw, Nederweert, Peel en Maas, Roerdalen, Roermond, Weert, waterschap Limburg, waterleidingmaatschappij Limburg, en het Waterschapsbedrijf Limburg. Roermond heeft aansluiting gezocht omdat het voordelen biedt op het gebied van kwetsbaarheid, kwaliteitsverhoging en kosten. De kostenbesparing door aansluiting bij de Limburgse Peelen wordt doorberekend in de rioolheffing.

In het coalitieakkoord gaat de gemeente in op thema's als duurzaamheid en innovatief en samenwerking. Verder wordt ook aangegeven dat de openbare ruimte, infrastructuur, de natuur en het groen de inzet van de gemeente verdienen, niet alleen in relatie tot de economische ontwikkeling, maar ook vanuit een oogpunt van duurzaamheid en de behoefte van de burgers van Roermond.

In de kadernota 2017 wordt ingegaan op het tarief van het rioolrecht. Verder wordt aangegeven dat vergeleken met andere Limburgse gemeenten de tarieven in Roermond zowel voor de afvalstoffenheffing als het rioolheffing aanmerkelijk lager dan het Limburgs gemiddelde zijn. Verder wordt in de kadernota aangekondigd dat er een onderzoek zal plaatsvinden of de verhouding tussen de diverse heffingen aanleiding geeft het belastingscenario aan te passen zonder dat daarbij afbreuk wordt gedaan aan de uitgangspunten uit het coalitieakkoord.

In de paragraaf gaat de gemeente in op de uitgangspunten van het rioolbeleid: het afkoppelen van het hemelwater, het voorkomen en aanpakken van wateroverlastknelpunten en het voorkomen van verontreiniging van oppervlaktewater en grondwater. Dit zijn de uitgangspunten in het rioolbeleid. Verder geeft de gemeente in de paragraaf aan dat jaarlijks 10% van het rioolstelsel gereinigd en geïnspecteerd wordt. Aan de hand van NEN3399 worden de eventuele noodzakelijke maatregelen in beeld gebracht en vertaald in de beheerplannen en de begroting.

De gemeente heeft in de begroting 2017 voor regulier onderhoud structureel ca. € 1,1 miljoen en voor vervangingsinvestering voor de jaren 2017-2020 € 5,2, € 3,2, € 1,9 en € 0,9 miljoen opgenomen.

De gemeente geeft in de begroting aan dat aan de overkluisde Maasnielderbeek sprake is van achterstallig onderhoud. In 2017 worden de laatste werken aan de reconstructie van het rioolstelsel Roermond-Oost bij het groot onderhoud aan de overkluisde Maasnielderbeek aan het trajectdeel in Leeuwen en Maasniel uitgevoerd. Andere rioleringswerken neemt de gemeente geïntegreerd mee in projecten zoals in de Groene Kruisbuurt en Stationsbuurt.

Havens en waterpartijen

Het beheerplan is in 2007 door de raad vastgesteld. Door de vaststelling van de nota evaluatie beheerplannen in april 2013 is dit beheerplan geactualiseerd. Roermond geeft in de paragraaf aan dat het doel is het in stand houden van de industrie- en jachthavens en ook het waarborgen van de bereikbaarheid van de aan de industriehavens gevestigde bedrijven via het water. Daarnaast het in stand houden van de waterpartijen met betrekking tot de recreatie en doorstroming. In het verleden (2009) is achterstallig onderhoud weggewerkt. Op dit moment is de actuele status van eventueel baggerwerk in de havens en waterpartijen niet bekend. Hierdoor is ook eventueel achterstallig onderhoud niet in beeld. In 2017 is voorzien om in de havens en waterpartijen dieptes te peilen en bodemmonsters te nemen. Aan de hand van deze inventarisatie kan het benodigde baggerwerk en bijbehorende kosten in beeld worden gebracht.

De gemeente heeft in de begroting 2017 structureel € 107.000 opgenomen voor regulier onderhoud.

Civieltechnische kunstwerken

In 2007 is het beheerplan civieltechnische kunstwerken vastgesteld. In april 2013 is met de nota evaluatie beheerplannen het beheerplan kunstwerken geactualiseerd. In 2016 is er een quick scan ten aanzien van de kwaliteit van de civieltechnische kunstwerken uitgevoerd. Daar is geconcludeerd dat er geen achterstallig onderhoud is waargenomen.

In de paragraaf geeft de gemeente aan dat het ambitieniveau met betrekking tot kunstwerken erop gericht is om op een sober en doelmatige manier de veiligheid en kwaliteit van de kunstwerken minimaal te waarborgen. In 2017 wordt onderhoud uitgevoerd aan de bruggen in de Burgemeester Geuljanslaan en de Bisschop Lindanussingel.

In de begroting 2017 is voor regulier onderhoud structureel € 92.000 opgenomen en voor vervangingsinvesteringen voor de jaren 2017-2020 € 0,2, € 0,32, € 0,32 en € 0,0 miljoen.

Openbare verlichting

Het beheerplan openbare verlichting is in 2007 door de raad vastgesteld en in 2013 met de nota evaluatie beheerplannen geactualiseerd. De masten en armaturen dienen aan een sober en doelmatig kwaliteitsniveau te voldoen om ten alle tijden veilig gebruik van de openbare ruimte mogelijk te maken. Het centrum van Roermond kent een hoger kwaliteitsniveau.

Roermond geeft aan dat de verlichting voldoet aan de minimale eisen van de Nederlandse stichting Voor Verlichtingskunde.

In 2017 wordt een gedeelte van de openbare verlichting regulier vervangen en dan zal LED verlichting worden toegepast.

In de begroting 2017 is voor de jaren 2017-2020 voor regulier onderhoud structureel € 0,943 miljoen en voor vervangingsinvestering structureel € 0,2 miljoen opgenomen.

Groen en speelvoorzieningen

In november 2016 heeft de gemeente de groenvisie vastgesteld. De groenvisie richt zich primair op de stedelijke of dorpse omgeving en de aansluiting op het buitengebied. De belangrijkste thema's die in de groenvisie worden behandeld zijn de landschappelijke lijnen, lommerrijke lanen en singels, bomen, laag groen en de dagelijkse beleving en groene architectuur. In de visie zijn voor elk thema wensbeelden en spelregels geformuleerd.

De gemeente geeft in de paragraaf aan dat het openbaar groen een belangrijk onderdeel is van het stedelijk woon- en leefklimaat. Het groen wordt zo goed en efficiënt (sober en doelmatig) mogelijk onderhouden. In de binnenstad is voor groen het kwaliteitsniveau hoger. Het kwaliteitsniveau in de binnenstad is A+ CROW en de overige gebieden B CROW. Beide kwaliteitsniveaus vallen binnen de financiële kaders.

In 2012 is het bomenplan vastgesteld. Er is destijds achterstallig onderhoud vastgesteld. Het bomenbestand van de gemeente wordt één keer in de twee jaar aan een Visual Tree Assessment onderworpen. Als er maatregelen nodig zijn worden deze binnen de reguliere middelen uitgevoerd. Hierdoor wordt mogelijk achterstallig onderhoud aan het bomenbestand beperkt.

Bij het groot onderhoud van het Stationsgebied en de Groene Kruisbuurt wordt groen vervangen. Bij de levensduur van de plantvakken ontstaat er incidenteel achterstallig onderhoud. De mogelijkheden om dit te verbeteren pakt de gemeente op bij het actualiseren van de nieuwe beheerplannen.

In september 2013 is het speelruimteplan vastgesteld. Dit plan loopt tot en met 2017. De gemeente wil de leefbaarheid bevorderen en kinderen de gelegenheid bieden zich te ontwikkelen op sociaal en motorisch vlak. Daarom stelt Roermond zich ten doel in samenwerking met bewoners, formele en informele speelruimte te realiseren en te beheren. De gemeente voert jaarlijkse inspecties uit en met de hieruit volgende maatregelen wordt voldaan aan de warenwet attractiebesluit speelvoorzieningen. Bij de speelvoorzieningen is geen achterstallig onderhoud. In de paragraaf wordt aangegeven dat in 2017 het beheerplan speelvoorzieningen wordt geactualiseerd.

Bij de begroting 2017 is voor de jaren 2017-2020 voor regulier onderhoud bij groen structureel € 1,9 miljoen en voor speelvoorzieningen structureel € 190.000 opgenomen. Voor vervangingsinvesteringen is voor groen in 2018 € 120.000 en voor 2020 € 288.000 opgenomen en voor speelvoorzieningen in de jaren 2017, 2018 en 2020 € 100.000 en voor 2019 € 200.000 opgenomen.

Gebouwen

In mei 2006 heeft de gemeente de nota Meerjarig onderhoudsplan gemeentelijke bebouwd vastgoed vastgesteld. In deze nota worden de uitgangspunten vastgelegd van een meerjarig technisch onderhoudsplan. In december 2013 is de nota geactualiseerd. In 2016 hebben er nieuwe inspecties plaatsgevonden. Als gevolg hiervan zal er in 2017 een geactualiseerd meerjarig onderhoudsplan worden voorgelegd aan de raad ter vaststelling. In dit plan zal ook aandacht zijn voor de gevolgen van de afspraken van de klimaattop in Parijs en de door Roermond ondertekende klimaatverklaring.

De gemeente heeft de gemeentelijke vastgoedportefeuille onderverdeeld in vijf categorieën: vastgoed ten behoeve van eigen huisvesting, maatschappelijk / strategisch vastgoed (wijkvoorzieningen, maatschappelijke gebouwen, verhuurde panden), openbare ruimte (gemeentelijke begraafplaatsen, rijwielstalling Kloosterwandplein en het milieupark), binnen- en buitensportaccommodaties (sporthallen, kleedvoorzieningen sportvelden en zwembaden) en overig vastgoed.

Op basis van het huidige inzicht zijn de onderhoudsvoorzieningen volgens de gemeente voldoende voor het onderhouden van het eigenaarsgedeelte. De stand onderhoudsvoorziening gebouwen bedraagt eind 2016 € 6,5 miljoen. Jaarlijks wordt er ca. € 510.000 toegevoegd aan de voorziening en vanaf 2015 wordt er jaarlijks een extra storting gedaan van € 32.000 en dit bedrag stijgt cumulatief.

De gemeente geeft in de paragraaf een doorkijk per categorie en wordt er voor de jaren 2017-2020 het onderhoudsbudget in de onderhoudsvoorzieningen weergegeven.

De gemeente gaat ook kort in op het onderhoud bij de schoolgebouwen. De gemeente is verantwoordelijk voor (vervangende) nieuwbouw van scholen van het primair (speciaal)- en voortgezet (speciaal) onderwijs.

Om inzicht te krijgen in de mate van het achterstallig onderhoud en het toekomstig meerjarig onderhoud worden inspecties uitgevoerd. Deze (her-)inspecties worden om de 3 jaar uitgevoerd. De resultaten van de inspecties worden ingevoerd in het beheersysteem. Met de informatie uit het beheersysteem kan de gemeente verantwoord beslissingen nemen over de uitvoering van onderhoud en de daaraan verbonden kosten. In de geactualiseerde nota uit 2013 staat dat op basis van het onderhoudsplan de kosten voor de eerste tien jaar ca. € 7,8 miljoen bedragen.

De gemeente heeft naast bovengenoemde nota's en beheerplannen nog een aantal relevante nota's laten vaststellen die betrekking hebben op onderhoud gebouwen. Een voorbeeld hiervan is de uitvoeringsnota sportaccommodaties.

Beoordeling

De paragraaf en overige beleidsstukken geven een goed beeld van het beleid van het onderhoud van kapitaalgoederen. De gemeente geeft in de geactualiseerde nota evaluatie beheerplannen duidelijk weer wat de stand van zaken is per kapitaalgoed. Verder wordt er op hoofdlijnen aangegeven wat er de afgelopen jaren is uitgevoerd in het kader van de beheerplannen en worden externe factoren in beeld

gebracht die van invloed zijn geweest op de uitvoering van de beheerplannen. Daarnaast wordt ingegaan op de kwaliteit versus de aanwezige middelen, eventuele risico's en zijn de mogelijkheden ten aanzien van deze risico's in beeld gebracht. Ook worden aanbevelingen gedaan voor de resterende jaarschijven van de beheerplannen. In de paragraaf zou de relatie tussen de paragraaf en de programma's weergegeven moeten worden zodat duidelijk is welk kapitaalgoed een relatie heeft met welk programma. Roermond volgt voor de paragraaf de indeling die het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten wenst. In de financiële verordening zijn geen nadere eisen opgenomen ten aanzien van het onderhoud kapitaalgoederen.

De gemeente geeft in de begroting 2017 duidelijk voor alle kapitaalgoederen aan welke bedragen voor het begrotingsjaar en meerjarig aan regulier onderhoud en voor vervangingsinvesteringen is opgenomen. Wij beoordelen de strategische stuurinformatie als voldoende en de tactische en operationele stuurinformatie als goed.

4.4. Financiering

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

Conclusie

In het treasurystatuut 2016, vastgesteld in december 2015, worden de kaders, de doelstellingen, het risicobeheer, de financiering, het kasbeheer en de administratieve organisatie en interne controle beschreven. In de paragraaf wordt conform het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten gerapporteerd. In de paragraaf wordt goede cijfermatige informatie verstrekt over de omslagrente, de netto rente- en aflossingsverplichtingen van de geldleningen, de kasgeldlimiet, renterisiconorm etc.

De gemeente heeft ten opzichte van ons vorig financieel verdiepingsonderzoek een meerjarige liquiditeitsprognose opgenomen.

We beoordelen de strategische, tactische en operationele stuurinformatie als goed.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- wij hebben op dit moment geen aanbevelingen.

Waarom onderzoek naar financiering?

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

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

Onderzoek en bevindingen

In de paragraaf Financiering moet volgens artikel 13 van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten in elk geval aandacht zijn voor de beleidsvoornemens ten aanzien van het risicobeheer van de financieringsportefeuille. Roermond doet dit door in de paragraaf inzicht te geven in de naleving van de kasgeldlimiet en de renterisiconorm. 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 en de financieringsbehoefte. Roermond gaat in de paragraaf verder in op in- en externe ontwikkelingen en kijkt hierbij terug en vooruit, de leningenportefeuille, de verstrekte geldleningen, opgenomen leningen, de netto rente- en aflossingsverplichtingen, de rentevisie, de financieringsportefeuille en liquiditeitsprognose en de

verhouding vaste activa gefinancierd met vreemd vermogen en eigen vermogen. Roermond voldoet aan de eisen van artikel 13 van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten. Verder gaat de gemeente in de paragraaf in op de Wet Hof, het EMU-saldo en het schatkistbankieren. De gemeente is een lenende gemeente en heeft in de praktijk weinig te maken met schatkistbankieren.

Roermond heeft het treasurystatuut in december 2015 vastgesteld. Het treasurystatuut heeft als doel een formeel kader te scheppen waarbinnen de financierings- en beleggingsactiviteiten van de gemeente dienen plaats te vinden, alsmede de wijze waarop de gemeente met voorkomende financieringsrisico's omgaat. De belangrijkste onderwerpen die beschreven zijn in het treasurystatuut zijn ingegeven door de voorschriften uit de Wet Financiering Decentrale Overheden en zijn:

- de doelstellingen van de treasuryfunctie;
- het risicobeheer: uitgangspunten risicobeheer, uitzettingen en garanties, uitzettingen en garanties uit hoofde van de publieke taak, uitzettingen uit hoofde van treasury, renterisicobeheer, valutarisicobeheer;
- financiering: financiering, Wet Houdbare Overheidsfinanciën, relatiebeheer;
- kasbeheer: geldstromenbeheer;
- administratieve organisatie en interne controle: uitgangspunten administratieve organisatie en interne controle, taken en verantwoordelijkheden, bevoegdheden en informatievoorziening.

In de financiële verordening van de gemeente staat in artikel 15:

- het college biedt minimaal eens in de vier jaar het (bijgestelde) treasurystatuut aan;
- het treasurystatuut behandelt het beleid inzake de financieringsfunctie.

Wij constateren dat het treasurystatuut vastgesteld is in 2015. In de verordening 212 staat dat het college minimaal eens in de vier jaar het (bijgestelde) treasurystatuut aanbiedt. Roermond voldoet daarmee aan haar eigen financiële verordening. Daarnaast is op 13 december 2013 de Wet Financiering Decentrale Overheden gewijzigd waarmee het verplicht Schatkistbankieren in de wet is verankerd. Naast de Regeling uitzettingen en derivaten decentrale overheden welke onverkort van kracht blijft, is vanaf 2013 de nieuwe Regeling Schatkistbankieren decentrale overheden in werking getreden. Deze wijzigingen zijn ook opgenomen in het huidige treasurystatuut.

In het kader van de Wet Financiering Decentrale Overheden heeft de provincie bij de kasgeldlimiet een toezichtstaak. De gemeente moet in de paragraaf Financiering van de begroting en jaarrekening rapporteren over het verloop van de netto vlottende schuld in de laatste vier kwartalen, afgezet tegen de geldende kasgeldlimiet. Voor de begroting t gaat het om de kwartalen 3 en 4 van t-2 en de kwartalen 1 en 2 van t-1. Bij de jaarrekening zijn het de kwartalen van het rekeningjaar. Deze informatie heeft de gemeente opgenomen in de paragraaf Financiering. De kasgeldlimiet voor Roermond bedraagt voor 2017 ca. € 14,8 miljoen (8,5% van het begrotingstotaal). De gemeente heeft de kasgeldlimiet over de genoemde kwartalen niet overschreden.

Wij beoordelen de strategische, tactische en operationele stuurinformatie als goed.

EMU-saldo

Gemeenten moeten hun begroting volgens het lasten- en batenstelsel opstellen en het EMU-saldo van hun begroting is dan ook lang niet relevant geweest. In ieder geval niet voor de gemeente zelf. Het EMU-

saldo wordt echter steeds belangrijker. Gemeenten ondervinden indirect de gevolgen, omdat het Rijk momenteel hard bezuinigt, ook op de uitkeringen aan gemeenten, om het EMU-tekort van Nederland onder de 3% van het BBP te houden en in de buurt van 0% van het BBP. Direct hebben gemeenten nu ook al met het EMU-saldo te maken, omdat er al enkele jaren afspraken tussen het Rijk en de VNG zijn over het toegestane EMU-tekort voor alle gemeenten gezamenlijk.

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

Op 28 september 2016 heeft het Bestuurlijk overleg financiële verhoudingen plaatsgevonden met het kabinet en de vertegenwoordigers van de decentrale overheden. Er is afgesproken de EMU-tekortnorm voor 2017 vast te stellen op $-0,3\%$ van het bruto binnenlands product.

Deze norm is in lijn met het Financieel akkoord 2013-2017 dat eerder gesloten is tussen kabinet en decentrale overheden.

Er is tevens afgesproken om het overeengekomen collectieve aandeel van de decentrale overheden voor het EMU-saldo niet verder uit te splitsen naar gemeenten, provincies en waterschappen. Dit heeft tot gevolg dat ook voor 2017 geen EMU-referentiewaarde per individuele decentrale overheid wordt vastgesteld.

Roermond heeft voor de jaren 2016-2020 het EMU-saldo gepresenteerd.

4.5. Bedrijfsvoering

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

Conclusie

De gemeente geeft in de paragraaf inzicht in de stand van zaken en haar beleidsvoornemens ten aanzien van de bedrijfsvoering. In de toekomstvisie 2030 geeft de gemeente aan dat ze een netwerkpartner pur sang wil zijn. En in het coalitieakkoord gaat de gemeente in op samenwerking met de burgers en externe partners.

Er zijn een paar punten die niet in het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten staan maar die wij graag in de paragraaf willen hebben opgenomen. Het gaat dan onder andere over de huisvesting, externe inhuur, aantal fte's, etc. Niet alleen tekstueel maar ook in (meerjarige) cijfers. Ook de risico's met betrekking tot bedrijfsvoering worden niet in de paragraaf beschreven. Deze risico's zijn opgenomen bij de risico's in de paragraaf Weerstandsvermogen en Risicobeheersing. Op strategisch en operationeel niveau scoort de gemeente voldoende en op tactisch niveau scoort Roermond goed.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- stel, zoals gepland, de nieuwe organisatievisie in 2017 vast;
- maak de relatie tussen de programma's en de paragraaf inzichtelijk;
- neem de risico's die Roermond loopt c.q. denkt te lopen bij bedrijfsvoering in de paragraaf op;
- actualiseer de verordening 213a of geef aan dat deze nog actueel is;
- neem zowel tekst als (meerjarige) cijfers op van ander aspecten van bedrijfsvoering. Men kan bijvoorbeeld denken aan huisvesting, externe inhuur, etc.

Waarom onderzoek naar bedrijfsvoering?

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

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

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

Onderzoek en bevindingen

In de toekomstvisie 2030, vastgesteld door de gemeente in december 2016, geeft de gemeente aan om in 2030 een netwerkpartner pur sang te willen zijn. Er is een omschakeling geweest van een overheid die

bepaalt naar een samenleving die bepaalt. Bestuurders, raadsleden en ambtenaren hebben zich deze ommekeer eigen gemaakt. Zij staan als netwerkpartner midden in de samenleving, hebben vertrouwen in de burger en zijn open en transparant in hun handelen.

Ook in het coalitieakkoord gaat de gemeente in op samenwerken. Er staat dat er veel kennis en expertise binnen de samenleving van Roermond aanwezig is. Roermond wil die kennis dan ook maximaal benutten. De rol van regisserende overheid wordt verder uitgewerkt en opgepakt. Roermond wil verder inzetten op vernieuwing op het gebied van communicatie en interactie met de samenleving. In het coalitieakkoord staat verder dat de samenwerking met andere gemeenten voor Roermond van groot belang is, zowel binnen als buiten de regio. Er wordt nu al veel samengewerkt op het gebied van economie, toerisme, verkeer, bedrijfsvoering en de decentralisaties in het sociaal domein.

In het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten staat dat er tenminste inzicht in de stand van zaken en de beleidsvoornemens van de bedrijfsvoering moet worden gegeven.

In de eigen verordening 212 worden geen nadere eisen gesteld aan de paragraaf bedrijfsvoering.

In de paragraaf geeft de gemeente aan dat de organisatie volop in ontwikkeling en in verandering is. De kracht van de organisatie zit in de mensen. De gemeentelijke organisatie is een organisatie van vakmensen die hun vak verstaan.

De gemeente geeft aan dat de wereld in snel tempo verandert. Dit vraagt om een andere manier van werken. Binnen deze ontwikkeling zijn de thema's continuïteit, integraliteit, flexibiliteit, mobiliteit en competentie management belangrijk. Roermond wil werkprocessen en informatiestromen verder digitaliseren, Management Control Systemen verbeteren en daar waar wenselijk / noodzakelijk kiezen voor regionale samenwerking. Daarnaast moet de synergie tussen Financiën, Facilitaire Zaken, Personeelszaken en Concernadvies zodanig zijn dat tegemoet kan worden gekomen aan de uitdagingen waarmee de organisatie wordt geconfronteerd. Voorbeelden hiervan zijn bijvoorbeeld de doorontwikkeling van het KCC en Concernadvies.

De gemeente geeft in de paragraaf aan dat ze geen zaken wil overnemen maar juist het eigenaarschap 'buiten' wil laten liggen. Dit leidt tot spanningen tussen enerzijds het doorvoeren van organisatorische maatregelen, al dan niet ingegeven door bezuinigingen en anderzijds het implementeren van nieuwe werkwijzen en taken.

Wij missen in de paragraaf de relatie tussen de programma's en de paragraaf. Wij adviseren u deze relatie in de toekomst wel inzichtelijk te maken.

In de paragraaf wordt ook ingegaan op de organisatievisie. Momenteel wordt gewerkt aan het opstellen van een nieuwe organisatievisie. Verwacht wordt dat deze visie in 2017 kan worden vastgesteld. Op basis daarvan zal ook een nieuw organisatiebesluit worden vastgesteld. 2017 zal ook worden gebruikt om deze visie door te vertalen in strategisch personeelsbeleid. Onderwerpen die aan de orde komen zijn: strategische personeelsplanning, goed / aantrekkelijk werkgeverschap, strategische doorontwikkeling E-HRM, flexibel werken / het nieuwe werken, medewerker ontwikkeling / vitaliteit ouder personeel en integraal management.

In 2017 zal de verdere transformatie vorm en inhoud worden gegeven en daarmee onder andere ook de doorontwikkeling van de regisseursrol en de organisatie. Verder zal in het tweede kwartaal een keuze gemaakt worden inzake de invoering van het generatiepact.

Verder wordt in de paragraaf expliciet ingegaan op de regionale samenwerking. Roermond geeft aan dat in de bestaande samenwerking op het gebied van bedrijfsvoering tussen Leudal, Nederweert, Roermond en Weert er sinds de tweede helft van 2016 stappen zijn gezet. Het gaat om de taakgebieden HRM, financiën, control, informatie, inkoop en juridische ondersteuning. Er kan winst behaald worden op kwaliteit, kwetsbaarheid, klanttevredenheid en kosten. Deze samenwerking moet een vaste plaats krijgen binnen de vier organisaties. In 2017 wordt ingezet op de organisatorische uitwerking van de samenwerking op het gebied van de financiële en personele administratie. Roermond wil hier geen nieuwe rechtspersoon voor oprichten. De bestuurlijke organisatie wordt binnen de bestaande organisatorische en bestuurlijke kaders ingericht.

In de paragraaf wordt ook ingegaan op de financiën. Roermond streeft naar een meerjarige sluitende begroting. Daarnaast moet de lastendruk voor de burgers zo laag mogelijk worden gehouden. Verder geeft Roermond aan dat de wijzigingen in het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten voor een deel in de begroting 2017 zijn verwerkt en dat de overige wijzigingen in 2017 worden opgepakt en worden verwerkt in de begroting 2018. Ook de financiële verordening en de nota's activa en passiva worden aangepast aan de wijzigingen.

Daarnaast gaat de gemeente kort in op ICT, energiebeheer en gebouwenbeheer.

De gemeente heeft in maart 2009 de verordening 2013a vastgesteld. Hierin is opgenomen dat het college in de begroting en de jaarrekening verslag doet van de voortgang van de onderzoeken. In de paragraaf Bedrijfsvoering van de begroting 2017 heeft Roermond geen aandacht besteed aan onderzoeken 213a.

In 2009 heeft de destijds verantwoordelijke staatssecretaris van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties laten weten dat zij een voorstel tot schrappen van artikel 213a Gemeentewet in procedure zou brengen. Doel was om het artikel op het moment dat in 2010 de nieuwe raden van start zouden gaan, uit de Gemeentewet gehaald te hebben. Dit is echter nooit gebeurd en begin 2013 heeft de huidige minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties laten weten dat hij artikel 213a wil handhaven. Volgens artikel 213a Gemeentewet moet elke gemeente een verordening hebben waarin de onderzoeken naar doelmatigheid en doeltreffendheid zijn geregeld. Daaraan voldoet Roermond. Alleen stamt de verordening uit 2009 en voert de gemeente geen 213a-onderzoeken uit. Wij adviseren u de verordening te actualiseren of aan te geven dat deze nota nog actueel is. Zeker nu duidelijk is dat artikel 213a gehandhaafd blijft zal de gemeente weer uitvoering moeten gaan geven aan dit artikel.

De rekenkamercommissie van Roermond heeft een onafhankelijke positie. Dit betekent dat deze commissie zelf bepaalt welke onderwerpen worden onderzocht en hoe het onderzoek wordt ingericht. De rekenkamercommissie maakt daarbij wel gebruik van eventuele verzoeken en suggesties van de raad, raadsfracties en derden. De werkwijze van de rekenkamercommissie is verwoord in het reglement van orde voor de vergaderingen en werkzaamheden van de rekenkamercommissie en het onderzoeksprotocol.

De rekenkamercommissie heeft in de periode 2014-2016 onder andere de volgende onderzoeken uitgevoerd: (juli 2014) doeltreffendheid subsidiebeleid, (augustus 2014) quick scan drie decentralisaties, (april 2015) inkoop- en aanbestedingsbeleid, (september 2015) sportaccommodatiebeleid en (juli 2016) operationalisatie drie decentralisaties.

In het verleden heeft de gemeente in het College Uitvoeringsprogramma 'Bruggen Bouwen' en in de nota 'Meerjarig Ontwikkelprogramma Bedrijfsvoering' goed beschreven hoe ze haar doelen wil bereiken op het gebied van bedrijfsvoering. Beide nota's zijn momenteel niet meer actueel. Op ambtelijk niveau is aangegeven dat de organisatie bezig is met het opstellen van een nieuwe organisatievisie. Deze zal, zoals al eerder vermeld, begin 2017 worden vastgesteld.

Roermond geeft conform het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten inzicht in de stand van zaken en haar beleidsvoornemens in de paragraaf. Er ontbreekt een actuele organisatievisie. Deze nieuwe visie zal in 2017 worden vastgesteld. Maak daarnaast de relatie tussen de programma's en de paragraaf inzichtelijk. Wij beoordelen de strategische stuurinformatie als voldoende.

De informatie die in de paragraaf is opgenomen voldoet ruimschoots aan de eisen van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten en aan de eigen verordening 212 en daarom beoordelen wij de tactische stuurinformatie als goed.

De paragraaf bevat geen concrete informatie en bedragen over huisvesting, externe inhuur, aantal fte's, ziekteverzuim, etc. In de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing is een taakstelling bedrijfsvoering als algemeen risico opgenomen. Andere risico's met betrekking tot bedrijfsvoering worden niet in de paragraaf beschreven. Wij adviseren de gemeente om ook de risico's in de paragraaf op te nemen die Roermond loopt c.q. denkt te lopen bij bedrijfsvoering. De operationele stuurinformatie beoordelen wij als voldoende.

4.6. Verbonden partijen

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

Conclusie

De gemeente heeft een aparte nota verbonden partijen in juli 2015 vastgesteld. In deze nota zijn de bevindingen van de commissie Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten en de Rekenkamercommissie meegenomen. De gemeente geeft in de nota aan dat er op dit moment een tendens zichtbaar is waarbij gemeenten meer dan in het verleden regionaal samenwerken en naar verwachting zal dit leiden tot meer verbonden partijen. Roermond vindt het daarom nodig dat er een goed afwegingskader beschikbaar is voor het aangaan, het beheer en het toezicht op verbonden partijen en het ontbinden hiervan.

In de Toekomstvisie Roermond 2030 gaat de gemeente in op de drie integrale rode draden: ontmoeten, verbinden en samenwerken. In het coalitieakkoord vinden wij punten van vergelijkbare strekking terug en verder wordt er in verschillende programma's een relatie gelegd met de verbonden partijen.

In de paragraaf gaat de gemeente bij alle verbonden partijen ruimschoots in op de eisen van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten. Uitzondering hierop is dat de gemeente bijvoorbeeld het eigen en vreemd vermogen aan het begin en eind van het begrotingsjaar voor het jaar t-2 (2015) vermeldt in plaats van het begrotingsjaar. De gemeente zou met de verbonden partijen waar dat betrekking op heeft afspraken kunnen maken dat actuelere cijfers aangeleverd moeten worden. In de eigen verordening 212 zijn geen nadere eisen gesteld aan de paragraaf verbonden partijen.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- zorg dat de actuele cijfers worden opgenomen conform het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten.

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 belang² van de gemeente in de verbonden partij;

² 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.

- 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

Roermond is een middelgrote gemeente met veel ambities. Om onder andere deze ambities te realiseren is het haast onmogelijk om haar publieke taak zonder derden uit te voeren. Dus alle taken die Roermond samen met anderen beter, efficiënter en / of effectiever kan uitvoeren dan alleen, komen in principe voor samenwerking in aanmerking. In de paragraaf verbonden partijen van de begroting 2017 geeft de gemeente aan dat Roermond bestuurlijke en financiële belangen heeft in diverse verbonden partijen (gemeenschappelijke regelingen, vennootschappen en coöperaties, stichtingen en verenigingen en overig).

In de Toekomstvisie Roermond 2030 gaat de gemeente in op de drie integrale rode draden: ontmoeten, verbinden en samenwerken. Bij samenwerken kan men denken aan samenwerking met de buurgemeenten in de (Eu)regio, ook over de landsgrens.

In het coalitieakkoord vinden wij punten van vergelijkbare strekking terug en verder wordt er in verschillende programma's aandacht geschonken aan verbonden partijen. Ook vanuit de paragraaf wordt bij de meeste verbonden partijen een verwijzing gemaakt richting de programma's.

De Rekenkamercommissie heeft in 2013 een onderzoek uitgevoerd naar verbonden partijen. Verder heeft de commissie Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten in 2014 een notitie Verbonden Partijen uitgebracht.

De gemeente heeft in juli 2015 de nota Verbonden Partijen vastgesteld. In deze nota zijn de bevindingen van de commissie en de Rekenkamercommissie meegenomen. De gemeente geeft in de nota aan dat er op dit moment een tendens zichtbaar is waarbij gemeenten meer dan in het verleden regionaal samenwerken en naar verwachting zal dit leiden tot meer verbonden partijen. Roermond vindt het daarom nodig dat er een goed afwegingskader beschikbaar is voor het aangaan, het beheer en het toezicht op verbonden partijen en het ontbinden hiervan.

Roermond kent op basis van de begroting 2017 23 verbonden partijen. De gemeente geeft aan dat slechts een paar verbonden partijen relevant is voor het functioneren van de gemeente en de uitvoering van gemeentelijke taken: Veiligheidsregio Limburg-Noord, de Westrombedrijven, OML en de BsGW. Andere verbonden partijen zijn opgericht met een specifiek doel.

De gemeente gaat in de nota in op de achtergrond en afbakening van de verbonden partij, de doelstelling van de nota, belangstelling van de raad, de soorten verbonden partijen, privaatrechtelijke verbonden partijen, publiek private samenwerkingsverbanden, de instrumenten van de raad, de beleidsuitgangspunten bij het aangaan - beheer en beëindiging van de verbonden partij. De gemeente geeft aan dat de nota één keer in de vier jaar geactualiseerd wordt. Verder is in de nota een beslisboom opgenomen met betrekking tot het aangaan met een verbonden partij en een beslisboom wie de gemeente zal vertegenwoordigen in de verbonden partij.

In de paragraaf geeft de gemeente per verbonden partij een duidelijke omschrijving van het doel, wie zijn betrokkenen, het financieel en bestuurlijk belang, eigen vermogen en vreemd vermogen per 1 januari en 31 december 2015, de ontwikkelingen, wordt een relatie gelegd met het programma, de bijdrage aan het programma en het risicobeheer.

Zoals al eerder vermeld is bij elke verbonden partij het risico beschreven dat Roermond eventueel loopt. Als wij kijken naar de risico's, opgenomen in de paragraaf weerstandsvermogen, die betrekking hebben op verbonden partijen constateren wij dat er één risico is opgenomen voor verbonden partijen in zijn algemeenheid. Hier gaat het dan om het bestuurlijk risico, imago risico en financieel risico. Daarnaast is er bij drie verbonden partijen specifiek aandacht besteed aan de risico's: OML, Westrombedrijven en de Veiligheidsregio Limburg-Noord.

Het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten geeft richtlijnen voor de inhoud van de paragraaf verbonden partijen. Zo moet de paragraaf de visie en beleidsvoornemens op verbonden partijen weergeven. Daarnaast moet er ook een lijst van verbonden partijen zijn opgenomen onderverdeeld naar gemeenschappelijke regelingen, vennootschappen en coöperaties, stichtingen en verenigingen en overige verbonden partijen.

Daarnaast moet er in de lijst van verbonden partijen ten minste opgenomen zijn: de wijze waarop de gemeente een belang heeft in de verbonden partij en het openbaar belang dat daar mee gediend wordt, het belang dat de gemeente heeft in de verbonden partij aan het begin en eind van het begrotingsjaar, het verwacht eigen en vreemd vermogen van de verbonden partij aan het begin en eind van het begrotingsjaar, de verwachte omvang van het financieel resultaat in het begrotingsjaar, en de eventuele risico's.

De gemeente voldoet ruimschoot aan de eisen van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten. Uitzondering hierop is dat de gemeente bijvoorbeeld het eigen en vreemd vermogen aan het begin en eind van het begrotingsjaar voor het jaar t-2 (2015) vermeldt in plaats van het begrotingsjaar. De gemeente zou met de verbonden partijen waar dat betrekking op heeft afspraken kunnen maken dat actuelere cijfers aangeleverd moeten worden.

Zowel de verzwaring van de eisen in het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten als de landelijke trend om taken steeds meer in samenwerking uit te voeren noodzaakt om de informatie over het beleid en beheer rond verbonden partijen uit te breiden. In de verordening 212 zijn geen nadere eisen opgenomen ten aanzien van verbonden partijen. Op basis van bovenstaande beoordelen wij de strategische, tactische en operationele stuurinformatie als goed. Omdat er geen meerjarig financieel inzicht is gegeven in de ontwikkelingen van de gemeente in relatie tot de verbonden partijen scoort de gemeente in het kader hierboven bij de meerjarenraming een neutraal gezichtje.

4.7. Grondbeleid

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

Conclusie

Roermond heeft in 2016 de nota Grondbeleid vastgesteld. Hierin is het beleid met betrekking tot grondexploitaties vastgelegd.

De gemeente gaat verder in op de nota Grondbeleid, wijzigingen in wet- en regelgeving, gemeentelijke grondexploitaties (Witte Koeweg), winst- en verliesneming, prognoses winstnemingen, prognoses verliesnemingen, exploitatieovereenkomsten, voorraad gronden (gronden exploitatieovereenkomsten, gereed product, gronden zonder concreet plan), de financiële risico's, het weerstandsvermogen en de bovenwijkse voorzieningen.

De gemeente geeft in de paragraaf (meerjarige) cijfers weer over de meeste genoemde onderwerpen. Wij beoordelen de strategische, tactische en operationele stuurinformatie als goed.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- leg in de paragraaf een relatie tussen de paragraaf en de doelstellingen vanuit de programma's waar grondexploitaties een duidelijke rol in spelen.

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

Roermond heeft in juni 2016 de nota Grondexploitaties en in december 2011 de nota Bovenwijkse voorzieningen vastgesteld.

In de nota Grondexploitatie is de gemeentelijke visie vastgelegd op het grondbeleid. In de nota zijn ook de spelregels vastgelegd voor de financiële kaders en verder biedt de nota inzicht in de besluitvorming en in de wijze van informatieverstrekking en de te gebruiken methodieken (vaststellen van grondprijzen).

Roermond voert een faciliterend grondbeleid uit, waarbij wordt uitgegaan van zelfrealisatie door marktpartijen. Voor de woningbouw wordt uitvoering gegeven aan het beleid uit de Structuurvisie wonen, zorg en woonomgeving Midden-Limburg. Deze is door de raad vastgesteld in december 2014.

Voor de ontwikkeling van bedrijventerreinen is de Ontwikkelingsmaatschappij Midden-Limburg BV opgericht (een samenwerkingsverband van vijf Midden-Limburgse gemeenten).

Per 1 januari 2016 is de Wet Modernisering Vennootschapsbelasting Overheidsondernemingen in werking getreden. Dit betekent dat de belastingplicht wordt ingevoerd voor ondernemingen van overheden voor de vennootschapsbelasting. Verder is door de commissie Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten een nieuwe notitie Grondexploitaties en een notitie Faciliterend Grondbeleid opgesteld. Daarin zijn een aantal voorstellen uitgewerkt over de afbakening, definiëring en verslaggevingsregels bij grondexploitaties. Op basis van deze nieuwe regelgeving heeft Roermond de nota Grondexploitatie in juni 2016 vastgesteld. Gelijktijdig zijn de financiële gevolgen van de nieuwe regelgeving in de administratie verwerkt.

In de nota bovenwijkse voorzieningen wordt de onderbouwing geregeld voor het vragen van een bijdrage voor bovenwijkse voorzieningen. Uitgangspunt van deze onderbouwing is dat een transparante basis ontstaat voor het vragen van een bijdrage voor bovenwijkse voorzieningen, zodat duidelijk wordt aan welke projecten deze bijdragen worden besteed. De ontvangen bijdragen voor bovenwijkse voorzieningen worden conform de nota gestort in de algemene reserve. De projecten N280 West en reconstructie Singelring worden aangemerkt als te realiseren bovenwijkse voorzieningen.

De gemeente gaat in de paragraaf in op de gemeentelijke visie op het grondbeleid. De gemeente gaat verder in op de nota Grondbeleid, wijzigingen in wet- en regelgeving, gemeentelijke grondexploitaties (Witte Koeweg), winst- en verliesneming, prognoses winstnemingen, prognoses verliesnemingen, exploitatieovereenkomsten, voorraad gronden (gronden exploitatieovereenkomsten, gereed product, gronden zonder concreet plan), de financiële risico's en de bovenwijkse voorzieningen.

De gemeente geeft in de paragraaf aan dat er nog maar één gemeentelijke grondexploitatie is, nl. de Witte Koeweg. Volgens de exploitatieberekening sluit deze exploitatie met een positief saldo van € 70.000.

Verder wordt in de paragraaf ingegaan op de winst- en verliesneming. Hierbij geldt dat verliezen genomen worden zodra deze te voorzien zijn (het voorzichtigheidsbeginsel) en winsten pas worden genomen wanneer ze gerealiseerd zijn (het realiseringsbeginsel). Conform de nota Grondbeleid worden de positieve resultaten op grondexploitaties gestort in de algemene reserve. Bij een te verwacht tekort bij een exploitatie wordt een voorziening getroffen ten laste van de algemene reserve. Op grond van de actuele grondexploitatie wordt geconcludeerd dat dit bij de grondexploitatie Witte Koeweg op dit moment niet aan de orde is.

Roermond heeft op basis van het gevoerde faciliterend grondbeleid exploitatieovereenkomsten gesloten met marktpartijen, die projecten voor eigen rekening en risico realiseren. In deze overeenkomsten worden afspraken vastgelegd over exploitatiebijdragen (ambtelijke kosten en bijdragen bovenwijkse voorzieningen). Deze kosten moeten op het moment dat ze worden overeengekomen nog worden gemaakt. Roermond heeft bij de begroting 2017 12 van zo'n exploitatieovereenkomsten. De bijdragen over de jaren 2016-2020 zijn in de begroting opgenomen.

De gemeente gaat in de paragraaf verder in op de voorraad gronden onderverdeeld in gronden exploitatieovereenkomsten, gereed product en gronden zonder concreet plan. Bij de gronden

exploitatieovereenkomsten zijn afspraken gemaakt over grondprijzen en levering. Deze gronden worden aan de marktpartijen geleverd in de huidige staat. Het bouw- en woonrijp maken vindt plaats door en voor rekening van de marktpartijen. Roermond heeft voor de jaren 2016-2021 een overzicht opgenomen van het totaal van het te verwachten saldo van de grondverkoop gedurende de komende jaren.

De gemeente heeft vier projecten waar nog enkele bouwrijpe kavels beschikbaar zijn. Deze kavels zijn bouwrijp uitgezonderd het trottoir en de oprit. Voor de te maken kosten zijn voorzieningen getroffen. Ook hier heeft de gemeente een overzicht opgenomen voor de jaren 2016-2020 met de te verwachten saldi. In 2017 zal het te verwachten saldo € 399.999 zijn, in 2018 € 125.589 en in 2019 € 166.790.

Daarnaast heeft de gemeente gronden die op termijn ontwikkeld gaan worden. Het gaat hier om gronden zonder concreet plan. Roermond heeft vier van deze locaties: Roerdelta fase 2, Noordelijke en Oostelijke Stadsrandzone, Zuidelijke Stadsrandzone en de voormalige sportvelden Maastrichterweg. Voor deze gronden geldt een overgangsregeling. Roermond heeft deze gronden opgenomen tegen de boekwaarde per 1 januari 2016. Deze overgangsregeling heeft een looptijd van uiterlijk vier jaar. Uiterlijk 31 december 2019 moet er een toets hebben plaatsgevonden op de marktwaarde van deze gronden tegen de dan geldende bestemming. Dan zal ook gekeken moeten worden of er afwaardering moet plaatsvinden op de boekwaarde.

Verder gaat de gemeente in de paragraaf in op de risico's die de gemeente loopt bij grondexploitaties. Deze risico's zijn meegenomen in de paragraaf Weerstandsvermogen en Risicobeheersing. Conform de nota Grondbeleid is de hoogte van het weerstandsvermogen voor de risico's binnen de grondexploitaties vastgesteld op € 4,250 miljoen. Dit bedrag is opgenomen binnen de algemene reserve.

Het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten noemt in artikel 16 een aantal eisen, waaraan de paragraaf grondbeleid in de begroting moet voldoen. Het besluit vraagt een visie op het grondbeleid in relatie tot de realisatie met de doelstellingen van de programma's, op welke wijze de gemeente het grondbeleid uitvoert, een actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie, een onderbouwing van de geraamde winstneming en de beleidsuitgangspunten omtrent de reserves in relatie tot de risico's. De gemeente heeft geen nadere eisen opgenomen in de verordening 212.

Zoals al eerder aangegeven heeft de gemeente in 2016 de nota Grondbeleid vastgesteld waarin de visie op het grondbeleid is opgenomen. Deze visie is ook opgenomen in de paragraaf. Zowel in de nota als in de paragraaf gaat de gemeente in op de onderdelen die het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten vraagt. De gemeente heeft geen nadere eisen in haar eigen verordening 212 opgenomen over het grondbeleid. Roermond ruimschoots aan de eisen van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten.

De gemeente geeft in de paragraaf een duidelijk en overzichtelijk inzicht in de te verwachten exploitatieresultaten 2016-2020. Daarnaast geeft Roermond in de begroting van alle projecten het verloop van de boekwaarden weer.

In de paragraaf wordt niet ingegaan op de relatie tussen de paragraaf en de doelstellingen vanuit de programma's waar grondexploitaties een duidelijke rol in spelen. Wij adviseren u om vanaf de begroting 2018 in de paragraaf grondbeleid daar wel op in te gaan. Zo wordt het inzicht vergroot of de doelstellingen vanuit de programma's, waarbij het grondbeleid een rol speelt, gehaald c.q. gerealiseerd worden. Op grond van bovenstaande informatie beoordelen wij de strategisch, de tactische en operationele stuurinformatie als goed.

5. Het onderzoek

5.1. Inleiding

Het financieel verdiepingsonderzoek

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

Het financieel verdiepingsonderzoek hebben wij bij Roermond uitgevoerd in de periode januari 2017 tot en met juli 2017 op basis van de begroting 2017 en de meerjarenraming 2018-2020. Wij danken de gemeente voor de samenwerking en bereidheid steeds op korte termijn antwoord te geven op onze vragen om informatie en toelichting. In verschillende ambtelijke en bestuurlijke overleggen hebben wij afstemming van en overeenstemming over cijfers, gegevens en feiten gezocht én gevonden.

Meerjarige uitspraak

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

Uitspraak rondom toezicht

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

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

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

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

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

De periode tot het volgende financiële verdiepingsonderzoek

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

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

5.2. Doel en kaders financieel toezicht

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

Houd de Limburgse gemeenten financieel gezond!

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

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

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

Aanvullend op andere controlemechanismen

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

Kaders waaruit wij ons oordeel vormen:

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

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

>>

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

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

5.3. Werkwijze

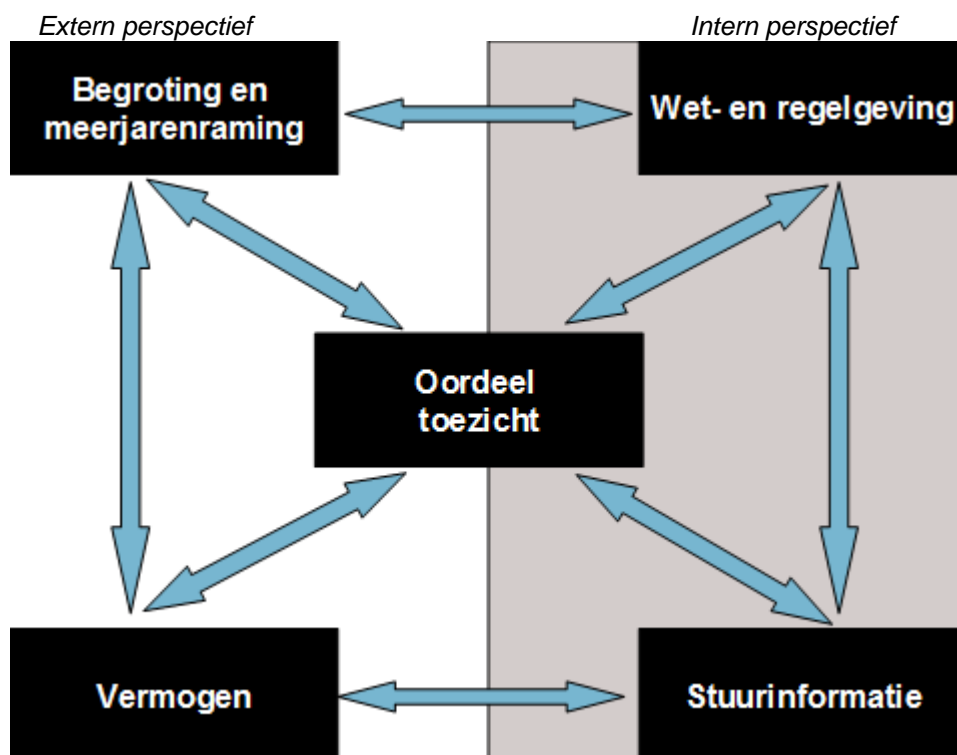
Het belangrijkste doel van ons onderzoek is, om een uitspraak te doen over de vorm van toezicht voor vier jaar. Om voor een meerjarig repressieve uitspraak in aanmerking te kunnen komen, moet de gemeente minimaal voldoende scores op een aantal kritische factoren. Deze factoren vloeien voort uit de kaders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

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

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

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

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



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

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

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

Een voorbeeld

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

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

5.4. Reikwijdte van het onderzoek

Primair richt het onderzoek zich op de financiële positie, zoals de gemeente die presenteert in de begroting 2017 en de bijhorende meerjarenraming 2018-2020. Ook behaalde resultaten, zoals gepresenteerd in de jaarrekeningen vanaf 2013 zijn nader onderzocht, net als tussentijdse rapportages.

5.5. Onderzoek naar het financieel verdiepingsonderzoek

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

Zij concluderen onder meer het volgende:

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

6. Begrippen

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

Algemene reserve

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

Dekkingsreserve/bruteringsreserve

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

Financiële functie

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

Formeel begrotingssaldo

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

Geblokkeerde reserves

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

Groot onderhoud

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

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

Incidenteel/structureel

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

Incidentele baten

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

Incidentele lasten

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

Incidentele weerstandscapaciteit

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

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

Onbenutte belastingcapaciteit

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

Onderuitputting

Het achterblijven van de lasten ten opzichte van de ramingen.

Post onvoorzien

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

Repressief toezicht

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

Structureel en reëel evenwicht van de begroting en de meerjarenraming

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

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

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

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

Structurele weerstandscapaciteit

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

De middelen die dit vermogen (kunnen) bepalen:

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

Weerstandscapaciteit

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

Weerstandsvermogen

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

7. Bronnen

Gemeentelijke bronnen:

- Begroting 2014, 2015, 2016 en 2017;
- Jaarrekeningen 2014, 2015 en 2016;
- Strategische visie Roermond 2020 oktober 2008;
- Toekomstvisie Roermond 2030 december 2016;
- Coalitieakkoord 2014-2018;
- Kadernota 2017 juli 2016;
- Deknota 'Op Weg Naar Beter Beheer' juni 2007;
- Evaluatie beheerplannen april 2013;
- Gemeentelijk Rioleringsplan 2013-2016 en samenwerking in de afvalwatering oktober 2013;
- Beheerplan verhardingen maart 2007;
- Beheerplan groen februari 2007;
- Groenvisie Roermond december 2016;
- Beheerplan waterplassen en havens februari 2007;
- Beheerplan speelplaatsen januari 2007;
- Beheerplan kunstwerken maart 2007;
- Beheerplan verkeersvoorzieningen maart 2007;
- Beheerplan openbare verlichting 2008-2017 februari 2007;
- Beleidsnota wijkaccommodaties 2004-2006 april 2004;
- Bomenplan 2012-2024 februari 2012;
- Speelruimteplan 2013-2017 september 2013;
- Herijking accommodatiebeleid oktober 2013;
- Actualisatie gebouwenbeheersysteem december 2013;
- Nota verbonden partijen juli 2015;
- Nota stille reserves oktober 2015;
- Nota grondbeleid gemeente Roermond 2016 juni 2016;
- Nota Risicomanagement en weerstandsvermogen oktober 2012;
- Treasurystatuut gemeente Roermond 2016 december 2015;
- Nota rentebeleid, passivabeleid (reserves en voorzieningen) en vaste activabeleid december 2013;
- Financiële verordening ex artikel 212 Gemeentewet december 2013;
- Controle verordening ex artikel 213 Gemeentewet januari 2007 en alle wijzigingen;
- Doelmatigheid en doeltreffendheid ex artikel 213a Gemeentewet januari 2007 en alle wijzigingen;

Provincie Limburg:

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

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties:

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