

Bepaling toezichtvorm 2018-2021 **Gemeente Vaals**

Financieel verdiepingsonderzoek

Provincie Limburg, juli 2018

Inhoudsopgave

| | | |
|-----------|--|-----------|
| 1. | Inleiding | 5 |
| 2. | Conclusie, aandachtspunten en samenvatting | 7 |
| 2.1. | Conclusie van het onderzoek..... | 7 |
| 2.2. | Aandachtspunten | 8 |
| 2.3. | Samenvatting | 9 |
| 3. | Aandachtsgebieden | 11 |
| 3.1. | Analyse begroting en meerjarenraming..... | 12 |
| 3.2. | Analyse vermogen | 22 |
| 3.3. | Analyse stuurinformatie | 29 |
| 3.4. | Analyse Wet- en regelgeving..... | 32 |
| 4. | Financieel beleid en beheer | 37 |
| 4.1. | Lokale heffingen..... | 38 |
| 4.2. | Weerstandsvermogen en risicobeheersing | 40 |
| 4.3. | Onderhoud kapitaalgoederen | 44 |
| 4.4. | Financiering..... | 49 |
| 4.5. | Bedrijfsvoering | 52 |
| 4.6. | Verbonden partijen..... | 56 |
| 4.7. | Grondbeleid..... | 59 |
| 5. | Het onderzoek | 63 |
| 5.1. | Inleiding..... | 63 |
| 5.2. | Doel en kaders financieel toezicht | 65 |
| 5.3. | Werkwijze..... | 67 |
| 5.4. | Reikwijdte van het onderzoek..... | 69 |
| 5.5. | Onderzoek naar het financieel verdiepingsonderzoek | 70 |
| 6. | Begrippen | 71 |
| 7. | Bronnen | 75 |

1. Inleiding

Het financieel verdiepingsonderzoek

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

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

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

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

Het rapport

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

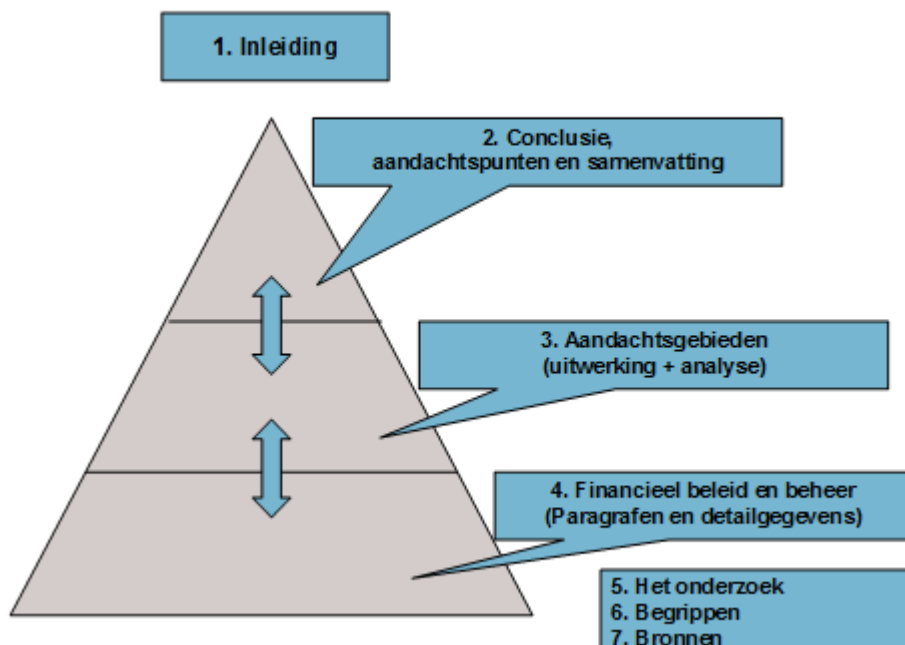
De naam van hoofdstuk 2, Conclusie, aandachtspunten en samenvatting, geeft aan dat hier de kern van het financiële verdiepingsonderzoek is te vinden.

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

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

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

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



2. Conclusie, aandachtspunten en samenvatting

2.1. Conclusie van het onderzoek

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

Meerjarig repressief toezicht

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

Aan de voorwaarden voldaan

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

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

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

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

2.2. Aandachtspunten

De conclusie van ons onderzoek is dat Vaals meerjarig repressief toezicht voor de jaren 2018 tot en met 2021 kan krijgen.

Hieraan zijn geen voorwaarden verbonden, waaraan de gemeente zou moeten voldoen om de meerjarige uitspraak te behouden. In het rapport zijn desondanks punten te vinden die de financiële positie van Vaals in de jaren 2018-2021 kunnen verzwakken.

Sociaal domein

Net als de meeste gemeenten wil Vaals het Sociaal Domein uitvoeren met de middelen die de gemeente daarvoor van het Rijk ontvangt. Echter ingaande het begrotingsjaar 2017 heeft Vaals het budgettair neutraal ramen losgelaten en zijn de ramingen reëel op basis van ervaringscijfers. Hierdoor is geen sprake meer van een budgettair neutrale uitvoering.

De gemeente stelt dat zij erin slaagt om de zelfredzaamheid, zelfstandigheid en kwaliteit van leven van burgers te vergroten. Dat kan alleen door het inzetten van de juiste middelen; enerzijds preventieve maatregelen en anderzijds het up-to-date houden van het voorzieningenniveau. Financieel zien we in de programma's Mens & Voorzieningen en Werk & Economie de gevolgen van de diverse mutaties ten opzichte van het bestaand beleid. Bijna op alle vermelde taken zien we dat de lasten stijgen, welke lastenstijging nog vaak opgevangen kan worden door de inzet van reserves. Vaals beschikt wel over meerdere reserves zoals voor re-integratie, minimabeleid, WMO en I-deel WWB. De totale omvang van deze reserves is op 1 januari 2018 € 1,2 miljoen. De komende vier jaar wordt aan deze reserves jaarlijks € 55.000 onttrokken. De voorziening Sociaal Domein is leeg en blijft dat de komende jaren volgens de staat van reserves en voorzieningen.

Gelet op de stand van deze reserves - in 2021 is de omvang nog bijna 1 miljoen - lijkt Vaals ook voor de toekomst over voldoende buffers te beschikken.

In de voorjaarsnota 2017 leidt het opzetten van een actieplan voor armoedebeleid tot hogere lasten van € 48.000 voor 2017, € 37.000 voor 2018 en 2019. Vaals ontvangt hiervoor de decentralisatie-uitkering "armoede kinderen" welke structureel € 45.000 bedraagt. Per saldo is er dus geen negatief effect. Ook het Werkvoorzieningschap WOZL vraagt een extra bijdrage van € 41.000. In de najaarsnota 2017 zien we een positieve bijstelling voor een bedrag van € 247.000 voor de WMO maar een negatieve bijstelling voor Sociale Zaken Maastricht-Heuvelland van € 240.000.

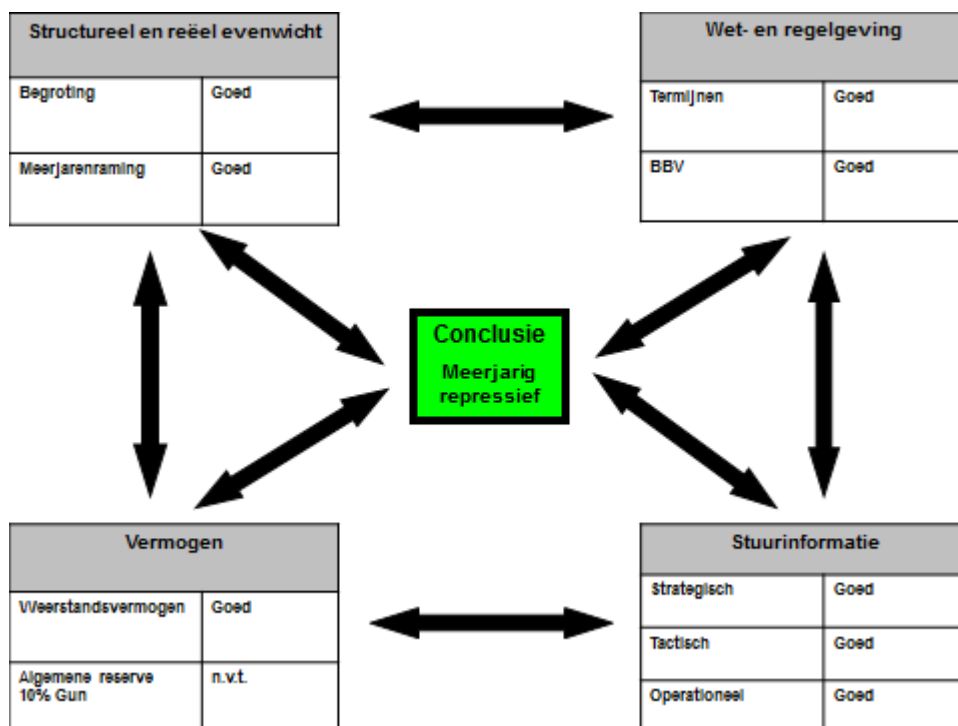
Echter de jaarrekening 2017 laat zien dat ook Vaals te maken heeft tekorten met c.q. nadelen voor wat betreft de jeugdzorg, € 267.000, en WMO, € 72.000. Daartegenover staan voordelen op de WOZL, € 62.000, participatiewet – re-integratie, € 67.000, inkomensdeel WWB, €78.000, en gemeentelijk minimabeleid, € 77.000. Dus de voor- en de nadelen zijn voor 2017 nagenoeg gelijk.

Het Interbestuurlijk Programma (IBP)

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

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 Vaals.



Belangrijkste resultaten en aandachtspunten bij de vier aandachtsgebieden

| Begroting en meerjarenraming |
|---|
| <p>De begroting 2018 en de meerjarenraming 2019-2021 van Vaals laten voor alle jaren overschotten zien van € 11.000 in 2018 oplopend naar € 749.000 in 2021. Het structurele saldo 2018 en meerjarig 2019-2021 laat zelfs hogere overschotten zien, van respectievelijk € 122.000 in 2018, € 255.000 in 2019, € 707.000 in 2020 tot € 779.000 in 2021. Vaals heeft het overzicht waarin de recapitulatie van het begrotingsevenwicht dat de provincie heeft aanbevolen opgenomen in de bijlagen bij de begroting 2018. Wij constateren echter dat de daar gepresenteerde structurele saldi niet overeenkomen met het begrotingsresultaat zoals dat in de begroting is opgenomen.</p> <p>In de saldi die Vaals geeft zijn de onttrekkingen en toevoegingen aan de daarvoor gevormde reserves verwerkt. De incidentele inzet van reserves bedraagt resp. € 385.000 voor 2018, € 118.000 voor 2019 en € 40.000 voor 2020. Vaals stelt in een toelichting dat er enige voorzichtigheid is geboden omdat de saldi gebaseerd zijn op voorspellingen die voor een groot deel afhankelijk zijn van rijksontwikkelingen zoals het gemeentefonds en het I-deel WWB. Voor wat betreft het sociaal domein zien we in de jaarrekening 2017 dat bij de jeugdzorg en de WMO de lasten hoger zijn dan de baten daarvoor. Daartegenover staan voordelen op de WOZL, participatiewet – re-integratie, inkomensdeel WWB en</p> |

gemeentelijk minimabeleid. De voordelen en de nadelen zijn nagenoeg gelijk. Vaals heeft voor het eerst - na jaren van bevolkingsdaling - te maken met een stijging van het inwoneraantal omdat Vaals erin is geslaagd de studentenhuisvesting uit de strategische visie 2020 te realiseren. Daardoor krijgt Vaals een hogere algemene uitkering waardoor de financiële positie van Vaals wordt versterkt.

Vermogen

Vaals beschikt sinds de verkoop van Essentaandelen in 2009 over een goede reservepositie. Er is wel een dalende lijn te zien vanwege de afschrijvingen op de grondexploitatie van het Von Clermontpark en investeringen met economisch nut. Dit laatste is ingaande 2017 niet meer toegestaan. Het voordeel van deze aanpak is dat Vaals minder kapitaallasten heeft en daardoor meer ruimte in de exploitatie. Wel kunnen reserves nog ingezet worden als dekkingsreserves waardoor de exploitatie wordt ontlast.

Door de goede reservepositie zijn de functies van reserves, zoals de bufferfunctie, de financieringsfunctie en de inkomensfunctie belangrijk voor Vaals. Vaals heeft in december 2016 de nota reserves en voorzieningen 2017 vastgesteld. Deze vervangt de op 24 februari 2014 vastgestelde nota. Om ervoor te zorgen dat de omvang van iedere reserve/voorziening op peil blijft, is gekozen de nota reserves en voorzieningen frequenter te herzien dan in de financiële verordening Vaals 2017 (art. 212 gemeentewet) is bepaald.

Wet- en regelgeving

De termijnbepalingen in de Gemeentewet over vaststelling en inzending van de begroting en jaarstukken leeft Vaals goed na. Vaals past het BBV in het algemeen goed toe. We kijken ook naar de toepassing van de verordening 212, 213 en 213a op basis van de Gemeentewet. We constateren dat het college goed uitvoering geeft in de begroting 2018 aan de bepalingen van de in februari 2017 vastgestelde verordening 212.

Ook over de toepassing van de verordening ex artikel 213 gemeentewet - die in december 2013 is vastgesteld - zijn we nergens opmerkingen tegengekomen in het accountantsverslag 2016 en 2017. De verordening 213a is niet meer toegepast om er geen aanleiding is geweest om een specifiek diepgaand onderzoek te verrichten zoals in lid 2 is bepaald.

Stuurinformatie

De informatie om te sturen op strategische, tactisch en operationeel niveau is gemiddeld goed. Vaals beschikt hiermee over belangrijke instrumenten om financieel in control te zijn. Dit betekent dat ook de raad, het college en de organisatie voldoende instrumenten hebben om het beleid daar waar nodig bij te sturen. Waar we opmerkingen of aanbevelingen over de stuurinformatie hebben, hebben we die in de desbetreffende paragrafen van hoofdstuk 3 en 4 opgenomen.

3. Aandachtsgebieden

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

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

Leeswijzer tabellen:

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

Financiële aspecten

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

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

Stuurinformatie

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

Algemeen oordeel

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

Ontwikkeling

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

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

3.1. Analyse begroting en meerjarenraming

| Onderzoek | Begroting | Meerjarenraming | Strategisch | Tactisch | Operationeel | Algemeen oordeel | Ontwikkeling |
|------------------------------|-----------|-----------------|-------------|----------|--------------|------------------|--------------|
| Begroting en meerjarenraming | 😊 | 😊 | Goed | Goed | Goed | 😊 | ➔ |

Conclusie

De begroting 2018 en de meerjarenraming 2019-2021 van Vaals laten voor alle jaren overschotten zien van € 11.000 in 2018 oplopend naar € 749.000 in 2021. Het structurele saldo 2018 en meerjarig 2019-2021 laat zelfs hogere overschotten zien, van respectievelijk € 122.000 in 2018, € 255.000 in 2019, € 707.000 in 2020 tot € 779.000 in 2021. Vaals heeft het overzicht waarin de recapitulatie van het begrotingsevenwicht dat de provincie heeft aanbevolen opgenomen in de bijlagen bij de begroting 2018. Wij constateren echter dat de daar gepresenteerde structurele saldi niet overeenkomen met het begrotingsresultaat zoals dat in de begroting is opgenomen.

In de saldi die Vaals geeft zijn de onttrekkingen en toevoegingen aan de daarvoor gevormde reserves verwerkt. De incidentele inzet van reserves bedraagt resp. € 385.000 voor 2018, € 118.000 voor 2019 en € 40.000 voor 2020. Vaals stelt in een toelichting dat er enige voorzichtigheid is geboden omdat de saldi gebaseerd zijn op voorspellingen die voor een groot deel afhankelijk zijn van rijksontwikkelingen zoals het gemeentefonds en het I-deel WWB. Voor wat betreft het sociaal domein zien we in de jaarrekening 2017 dat bij de jeugdzorg en de WMO de lasten hoger zijn dan de baten daarvoor. Daartegenover staan voordelen op de WOZL, participatiewet – re-integratie, inkomensdeel WWB en gemeentelijk minimabeleid. De voordelen en de nadelen zijn nagenoeg gelijk. Vaals heeft voor het eerst - na jaren van bevolkingsdaling – te maken met een stijging van het inwoneraantal omdat Vaals erin is geslaagd de studentenhuisvesting uit de strategische visie 2020 te realiseren. Daardoor krijgt Vaals een hogere algemene uitkering waardoor de financiële positie van Vaals wordt versterkt.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- neem vanaf de begroting 2019 een overzicht in de begroting op waaruit voor de vier jaren van de begroting en de meerjarenraming duidelijk is wat het structureel en reëel saldo is en via welke stappen van het formele saldo dat de gemeente presenteert, is gekomen tot het structureel en reëel saldo;
- monitor de transformatie van het sociaal domein strak.

Waarom onderzoek naar de begroting en meerjarenraming?

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

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

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

Onderzoek en bevindingen

Het financieel verdiepingsonderzoek 2018 bij Vaals is gebaseerd op de begroting 2018 en de meerjarenraming 2019-2021. De raad heeft de begroting 2018 op 6 november 2017 vastgesteld. We gaan bij ons onderzoek uit van de toen vastgestelde begroting. Latere wijzigingen in de begroting 2018 nemen we alleen mee, indien deze wijzigingen het financiële beeld ingrijpend veranderen. Dergelijke wijzigingen zijn er vóór 30 april 2018 niet geweest, zodat wij bij ons onderzoek van de op 6 november 2017 vastgestelde begroting zijn uitgegaan.

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

De saldi

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

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

| Saldo | B2018 | B2019 | B2020 | B2021 |
|--|--------|--------|--------|--------|
| Formeel begrotingssaldo volgens de gemeente | 11 | 169 | 690 | 749 |
| Structureel en reëel evenwicht voor het begrotingsjaar | 122 | n.v.t. | n.v.t. | n.v.t. |
| Structureel en reëel evenwicht voor de meerjarenraming | n.v.t. | 255 | 707 | 779 |

In de eerste regel van bovenstaande tabel spreken we over het formele begrotingssaldo en daarmee bedoelen we het saldo van alle lasten en baten plus de beoogde toevoegingen en onttrekkingen aan reserves. In artikel 17 van het BBV wordt dit saldo het geraamde resultaat genoemd. De gemeente geeft deze saldi op blz. 11 van de begroting 2018.

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

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

Daarom is niet alleen het geraamd resultaat of het formele saldo (regel 1) van belang, maar ook het structureel en reëel saldo. In de begroting en meerjarenraming van Vaals is het structureel en reëel saldo

niet te vinden. In tabel 3.1.1 hebben we in regel 2 het structureel en reëel saldo van het begrotingsjaar gezet en in regel 3 het structureel en reëel saldo van de drie jaren van de meerjarenraming.

Uit de tabel blijkt, dat saldi positiever zijn ten opzichte van het formeel saldo dat de gemeente presenteert.

Regel 2 en 3 laten het structureel en reëel saldo zien, zoals wij dat hebben bepaald. Om dit saldo te bepalen zijn uit het saldo van regel 1 de incidentele lasten en baten weggelaten en zijn zo nodig ramingen bijgesteld. Het weglaten van incidentele lasten verhoogt het saldo en het weglaten van de incidentele baten verlaagt het saldo, want dit is het saldo van de structurele lasten en baten. Om vervolgens het reële saldo te bepalen moet ook nagegaan worden of de structurele lasten en baten volledig, actueel en op realistische uitgangspunten gebaseerd zijn.

In tabel 3.1.2 hebben we die stappen voor 2018-2021 weergegeven.

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

| Saldo | B2018 | B2019 | B2020 | B2021 |
|--|------------|------------|------------|------------|
| Formeel begrotingssaldo volgens gemeente | 11 | 169 | 690 | 749 |
| Correctie incidentele baten -/- | -529 | -78 | -0 | 0 |
| Correctie incidentele lasten + | 640 | 164 | 17 | 30 |
| Structureel en reëel saldo | 122 | 255 | 707 | 779 |

De cijfers op de laatste regel komen overeen met de cijfers op de tweede en derde regel van tabel 3.1.1. Omdat Vaals in alle vier jaren hogere incidentele lasten heeft dan incidentele baten, leidt het in alle jaren tot een positieve correctie.

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

Omdat de raad en de toezichthouder uit moeten gaan van het structureel en reëel saldo, dringen wij al enige tijd erop aan dat gemeenten in hun begroting dit saldo voor de begroting én de meerjarenraming duidelijk presenteren. Vaals heeft het overzicht waarin de recapitulatie van het begrotingsevenwicht dat de provincie heeft aanbevolen opgenomen in de bijlagen bij de begroting 2018. Wij constateren echter dat de daar gepresenteerde structurele saldi niet overeenkomen met het begrotingsresultaat zoals dat in de begroting is opgenomen. Het BBV verplicht hier niet toe, maar gelet op de opdracht van de Gemeentewet aan de raad vinden wij deze informatie in de begroting in feite onmisbaar.

Op basis van de saldi 2018-2021 is het beeld van de financiële positie van Vaals goed. Alle jaren vertonen overschotten oplopend van kleine naar forse overschotten.

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

Het sociaal domein

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

De begroting 2018 van Vaals maakt duidelijk dat de gemeente nog met die dubbele opgave aan de slag is. De gemeente stelt dat zij erin slaagt om de zelfredzaamheid, zelfstandigheid en kwaliteit van leven van burgers te vergroten. Dat kan alleen door het inzetten van de juiste middelen; enerzijds preventieve maatregelen en anderzijds het up-to-date houden van het voorzieningenniveau. Financieel zien we in de programma's Mens & Voorzieningen en Werk & Economie de gevolgen van de diverse mutaties ten opzichte van het bestaand beleid. Bijna op alle vermelde taken zien we dat de lasten stijgen, welke lastenstijging nog vaak opgevangen kan worden door de inzet van reserves. Vaals beschikt wel over meerdere reserves zoals voor re-integratie, minimabeleid, WMO en I-deel WWB. De totale omvang van deze reserves is op 1 januari 2018 € 1,2 miljoen. De komende vier jaar wordt aan deze reserves jaarlijks € 55.000 onttrokken. De voorziening Sociaal Domein is leeg en blijft dat de komende jaren volgens de staat van reserves en voorzieningen.

Gelet op de stand van deze reserves - in 2021 is de omvang nog bijna 1 miljoen - lijkt Vaals ook voor de toekomst over voldoende buffers te beschikken.

In de voorjaarsnota 2017 leidt het opzetten van een actieplan voor armoedebeleid tot een negatieve bijstelling van € 48.000 voor 2017, € 37.000 voor 2018 en 2019. Ook het Werkvoorzieningschap WOZL vraagt een extra bijdrage van € 41.000. In de najaarsnota zien we een positieve bijstelling voor een bedrag van € 247.000 voor de WMO maar een negatieve bijstelling voor Sociale Zaken Maastricht-Heuvelland van € 240.000.

Echter de jaarrekening 2017 laat zien dat ook Vaals te maken heeft met tekorten c.q. nadelen voor wat betreft de jeugdzorg, € 267.000, en WMO, € 72.000. Daartegenover staan voordelen op de WOZL, € 62.000, participatiewet – re-integratie, € 67.000, inkomensdeel WWB, €78.000 en gemeentelijk minimabeleid, € 77.000. Dus de voor- en de nadelen zijn nagenoeg gelijk.

Ontwikkeling eigen vermogen

In de volgende paragraaf 3.2 gaan we in op het eigen vermogen van de gemeente. Die paragraaf laat zien dat Vaals een ruime algemene reserve heeft en ook zal houden volgens de raming in de begroting 2018. Wel moet vermeld worden dat Vaals meerjarig oftewel voor de jaren 2019-2021 geen onttrekkingen raamt aan de algemene reserve. Volgens de concept-rekening 2017 bedraagt het saldo € 568.000 negatief. Het voorstel aan de raad is om dit negatieve resultaat ten laste van de algemene reserve te brengen. Daardoor daalt de algemene reserve naar € 6,2 miljoen. De algemene reserve is in het algemeen nodig om alle tegenvallers op te vangen, om beleidswensen te realiseren. Het eigen vermogen heeft daarom naar ons inzicht een positieve invloed op het financiële beeld van Vaals. De buffer is ruim genoeg om de risico's op te vangen. Dat hebben we ook geconstateerd in paragraaf 4.2. waar blijkt dat de weerstandsratio met 2,8 uitstekend is.

Demografische ontwikkelingen

Vaals gaat in de begroting 2018 in op de ontwikkeling van het aantal inwoners, de bevolkingsopbouw en de groene en grijze druk. Er is een verschuiving in de leeftijdsopbouw in de samenleving zichtbaar; minder jongeren en meer ouderen. De grijze druk (verhouding aantal personen 65 en ouder en het aantal personen tussen 15-64 jaar) is in Vaals gestegen van 35,8% in 2012 naar 42,9% in 2017.

In het vorige verdiepingsonderzoek 2013 is uitvoerig stilgestaan bij het rapport van Berenschot om Vaals Krimpproof te maken. Daarin zijn drie strategieën geadviseerd en door Vaals voorzien van actiepunten te weten:

- a. bestrijden; inspelen op Campus-ontwikkeling in Aken;

- b. bijstellen door:
- herstructureren woningvoorraad Vijlen door het realiseren Woonzorgcomplex;
 - sloop gedateerde flatgebouwen Julianaplein en vervangen door nieuwbouw;
 - voorzieningen in evenwicht: afstemmen met buurtplatforms/actief burgerschap;
 - leer- en werktrajecten en stages;
- c. benutten: ontwikkeling buitengebied; kwaliteitsverbetering buitengebied door middel van uitwerking/uitvoering projectplannen.

Inmiddels heeft de sloop van de (gedateerde) flatgebouwen aan het Julianaplein plaatsgevonden en zijn deze vervangen door nieuwe appartementen. Medio 2018 zullen naar verwachting 211 woningen opgeleverd worden. In totaal zijn er dan 461 studentenwoningen gerealiseerd.

Het aantal inwoners van Vaals daalde tot en met 2016 naar 9.632 maar is door vorengenoemde ontwikkelingen inmiddels gestegen naar 9.875 inwoners op 1 januari 2018.

Demografie komt in de begroting 2018 niet meer aan de orde in een aparte paragraaf, maar Vaals schenkt hier aandacht aan in deel 1 van de programmabegroting waarin een soort samenvatting van de totale programmabegroting is opgenomen. In dit deel wordt ingegaan op de strategische uitgangspunten voor de lange termijn en tevens wordt aangeduid wat de financiële consequenties van het nieuwe beleid en de nieuwe investeringsprojecten zijn.

In het verleden kreeg de gemeente via een krimpmaatstaf extra geld via de algemene uitkering voor de bevolkingsdaling. In 2016 is de krimpmaatstaf verdwenen. Daarvoor in de plaats is er nu in het gemeentefonds een decentralisatie-uitkering bevolkingsdaling die aan 9 centrumgemeenten een uitkering verstrekt. Maastricht is één van die centrumgemeenten en ontvangt per jaar € 844.762. Met dit bedrag moeten in de regio projecten worden uitgevoerd die de demografische ontwikkelingen kunnen opvangen.

In de begroting is te lezen dat de raad van Vaals heeft besloten tot het aankopen van de uitvoeringszaal Bergzicht in Vijlen. Met deze aankoop kan het gebruik van de uitvoeringszaal gecontinueerd worden. De aanschaf is budgettair neutraal verwerkt in deze begroting. De verwachting is dat de kosten uit de huurinkomsten en de tegemoetkoming uit de decentralisatie uitkering bevolkingsdaling gedekt kunnen worden.

Het is goed te concluderen dat Vaals erin is geslaagd om het tij te keren voor wat betreft de demografische ontwikkeling door het realiseren van de studentenhuisvesting. We zien dat:

- de bevolkingsdaling recent is gestopt en er intussen sprake is van een bevolkingsstijging,
- de daling van de algemene uitkering door de bevolkingsdaling daardoor ook is omgebogen in een positieve bijstelling van de algemene uitkering.

Financiële effecten uit de paragrafen

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

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

Tabel 3.1.3 Financiële effecten uit de paragrafen

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

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

Uit de tabel blijkt dat ons oordeel met betrekking tot de betekenis van het onderwerp uit de paragraaf voor de begroting 6 keer positief is en 1 keer neutraal. Ook voor de meerjarenraming is ons oordeel 6 keer positief en 1 keer neutraal.

De neutrale gezichtjes zijn het gevolg van het ontbreken van (meerjarige) financieel inzicht c.q. dit inzicht is onvoldoende transparant.

De jaren 2013-2017

Het verdiepingsonderzoek gaat uit van de begroting 2018 en de meerjarenraming 2019-2021. We kijken nu ook even terug. Heeft het planning & control proces van de afgelopen vijf jaar nog bijzondere dingen laten zien,

2013

De planning- en controlcyclus start voor de begroting 2013 niet meer met het opstellen van een kadernota. Vaals heeft in aanloop naar de begroting 2013 ervoor gekozen bestuursopdrachten te formuleren. De raad heeft daardoor meer mogelijkheden beleidskeuzes te maken.

De opdrachten heeft de raad 25 juni 2012 vastgesteld. In de begroting 2013 zijn 9 bestuursopdrachten uitgewerkt door het college. Het grote verschil met voorgaande jaren is dat voor 2013 een financieel en beleidsmatig meerjarenperspectief wordt geschetst, met financiële ruimte, welke slechts voor een deel met voorstellen is ingevuld. Het is de bedoeling dat de raad het resterende deel invult. De in november 2012 vastgestelde begroting 2013 sloot met een positief saldo van € 82.000. Dit saldo bestond enerzijds uit de zogenaamde vrije budgetruimte van € 22.000 en anderzijds uit een stelpost onvoorzien van € 60.000.

De raadsbesluiten in de periode september 2012 t/m april 2013 m.b.t. het dienstjaar 2013 leidden tot een negatieve bijstelling met € 34.000. De 1^e en 2^e burap hadden tot gevolg dat het resultaat daalde tot € 1.000. Het rekeningssaldo 2013 bedroeg door positieve en negatieve bijstellingen € 636.000 dat toegevoegd is aan de algemene reserve. Vervolgens werden uit dit resultaat dotaties gedaan aan de reserve overloop (€ 118.000), reserve egalisatie belastingtarieven (€ 281.000) en de reserve WMO (€ 200.000).

2014

De begrotingsruimte in de begroting 2014 wordt beïnvloed door mutaties in bestaand beleid die voor het jaar 2014 € 42.000 positief zijn. Meerjarig - 2015 en 2016 - zijn deze negatief respectievelijk € 170.000 en € 487.000. Vanwege de economische crisis hebben er in 2012 en 2013 bezuinigingen plaatsgevonden die in totaal € 325.000 en € 495.000 bedroegen. Uit de kadernota 2014 werd duidelijk dat wederom flinke tekorten dreigden die zouden oplopen tot € 1 miljoen in 2017. Daarom heeft het college keuzes gemaakt die een totaal aan bezuiniging laten zien van € 188.000 in 2014 oplopend naar € 416.000 in 2017. Daarnaast wordt er jaarlijks € 150.000 ingezet uit de reserve gemeentefonds om de fluctuaties in het accres zoals opgenomen in mei- en septembercirculaire 2013 deels te egaliseren.

Bovenstaande ontwikkelingen hebben ertoe geleid dat het college aan de raad in november 2013 een sluitende begroting 2014 kon presenteren met een positief saldo van € 126.000. De meerjarenraming sloot voor alle jaren.

De raadsbesluiten t/m april 2014, de 1^e en 2^e burap hadden negatieve bijstellingen tot gevolg zodat slechts een positief saldo overbleef van € 5.000. Bij het opmaken van de jaarrekening 2014 bleken er een aantal bijstellingen te zijn, zoals het saldo van de WMO € 331.000, het voordeel van de WOZL € 171.000, WWB Pentasz € 285.000 en een voordeel op de kapitaallasten van € 107.000, die tot een positief saldo leiden. Er waren ook een aantal negatieve bijstellingen van in totaal € 208.000, zoals minder parkeeropbrengsten € 89.000. Deze bijstellingen gaven een positief resultaat van in totaal € 417.000.

2015

De primaire begroting 2015 sloot met een positief saldo van € 48.000. Na verwerken van de 1^e en 2^e burap bedroeg het saldo - € 578.000. Dit was het gevolg van o.a. minder parkeeropbrengsten € 100.000 en lagere algemene uitkering als gevolg van de septembercirculaire van € 300.000, hogere salariskosten € 250.000. Het uiteindelijke jaarresultaat bedroeg € 1.414.000 dat weer te danken is aan (> € 100.000) mindere lasten op de WMO € 547.000, WOZL € 177.000, WWB € 820.000, voordeel kapitaallasten € 189.000. Daarnaast waren er diverse hogere lasten zoals bijzondere bijstand en faciliteiten gemeentehuis.

2016

De primaire begroting 2016 sloot met een negatief saldo van € 419.000. Dit bestond uit de zogenaamde vrije budgetruimte van € - 449.000 en de stelpost onvoorzien van € 30.000. De voorjaars- en de najaarsnota 2016 hadden nog een verdere verslechtering van het saldo tot gevolg waardoor de raming € 645.000 negatief was. Bij het opmaken van de jaarstukken bleken de lagere lasten op het sociaal domein, zoals de WMO oud, voordeel van de decentralisatie WMO en het gemeentelijke minimabeleid, WOZL en WWB deel, in totaal € 1,103 miljoen te bedragen. Daarnaast waren er hogere lasten van de bijzondere bijstand, voordeel op de panden van de Lindenstraat, hogere opbrengsten van het gemeentefonds. Dit heeft ertoe geleid dat het resultaat ruim € 1,017 miljoen bedroeg.

2017

De primaire begroting 2017 toonde een saldo van - € 358.000 (stelpost vrije budgetruimte en stelpost onvoorzien). Dat 2017 financieel negatief zou uitpakken werd in 2015 al duidelijk bij het opstellen van de begroting 2016. Dit is te wijten aan een negatieve bijstelling gemeentefonds, als gevolg van fase 2 van het groot onderhoud gemeentefonds in 2015. Dit leidde vanaf 2016 tot een negatief herverdeeffect voor Vaals, met in 2017 aanvullend ook nog een negatieve bijstelling van het accres.

De bijstellingen in de voorjaarnota 2017 hadden tot gevolg dat het negatieve saldo steeg naar € 470.000, o.a. door de daling van de inwoners en huishoudens en het werkgeversgedeelte pensioenpremie. Het beeld bij de najaarsnota verslechterde verder doordat lagere parkeeropbrengsten werden geraamd van € 285.000. Ook de begrotingsbijstelling 2017 van Sociale zaken Maastricht-Heuvelland voor een bedrag van € 240.000 maakte hiervan deel uit. De WMO zorgde voor een positieve bijstelling van € 247.000. Het negatieve saldo bij de najaarsnota werd op € 839.000 geraamd.

Bij het opmaken van de jaarrekening bleken lagere lasten op het sociaal domein (participatiewet, re-integratie, inkomensdeel WWB en gemeentelijk minimabeleid) en voordelen op de afvalstoffenheffing en rioolheffing ertoe te leiden dat het negatieve saldo uiteindelijk € 568.000 bedraagt.

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

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

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

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

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

- op 14 februari 2018 hebben Rijk, VNG, IPO en UvW de Programmastart Interbestuurlijk Programma (IBP) ondertekend. In het IBP staan tien opgaven, waar overheden gezamenlijk verantwoordelijk voor zijn. Deze opgaven zullen uitgewerkt worden en vervolgens zullen daarop beleid en maatregelen uitgezet gaan worden, ook door de gemeenten. Gemeenten zullen hun bijdrage vooral moeten dekken uit eigen middelen, waarbij nadrukkelijk ook wordt gekeken naar het extra accres uit het regeerakkoord. Overigens is er geen afspraak, laat staan verplichting om het extra accres hiervoor in te zetten. Maar in de praktijk zal inzet van (een deel van) het extra accres voor de uitvoering van de opgaven uit het IBP onvermijdelijk zijn;

- in het regeerakkoord en het IBP is afgesproken en in de maartcirculaire 2018 is ook te zien dat een belangrijk deel van de Integratie-Uitkering Sociaal Domein (IUSD) per 2019 naar de algemene uitkering overgaat. In de IUSD zitten de gelden die de gemeenten van het Rijk ontvangen voor de uitvoering van de in 2015 gedecentraliseerde taken. Voor de IUSD gelden aparte indexeringsregels, waarbij uitgegaan wordt van de loon- en prijsstijgingen in de desbetreffende sectoren. Die loon- en prijsstijgingen zijn vaak hoger dan de loon- en prijsstijgingen van de overheidssector in het algemeen.
Met de overgang van een groot deel van de IUSD naar de algemene uitkering vervallen voor dat deel vanaf 2020 de specifieke indexeringsregels en moeten de loon- en prijsstijgingen uit het accres worden gedekt;
- de maartcirculaire 2018 laat zien dat de loon- en prijsontwikkeling voor de overheidssector de komende jaren hoger gaan uitvallen. Dat betekent dat een groter deel van de accressen nodig is om loon- en prijsstijgingen op te vangen.

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

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

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 Vaals wel aan deze voorwaarde voldoet in begrotingsjaar 2018.

Structureel en reëel evenwicht voor het begrotingsjaar
Beoordeling: goed

Structureel en reëel evenwicht voor de meerjarenraming

Met dit structureel en reëel evenwicht bedoelen wij de situatie waarin alle jaren van de meerjarenraming structureel en reëel in evenwicht zijn. Uit onze analyses blijkt, dat deze situatie in Vaals wel geldt.

Structureel en reëel evenwicht voor de meerjarenraming
Beoordeling: goed

Stuurinformatie

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

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

Voor de tactische stuurinformatie kijken we naar de toepassing van de regels voor de p-&c-producten en –processen in het BBV en de financiële verordening. We vinden de tactische stuurinformatie van goed niveau. Ondanks onze opmerking over het ontbreken van informatie over de structurele en reële saldi vinden we ook de operationele stuurinformatie in het algemeen van een goed niveau.

3.2. Analyse vermogen

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

Conclusie

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

Door de goede reservepositie zijn de functies van reserves, zoals de bufferfunctie, de financieringsfunctie en de inkomensfunctie belangrijk voor Vaals. Vaals heeft in december 2016 de nota reserves en voorzieningen 2017 vastgesteld. Deze vervangt de op 24 februari 2014 vastgestelde nota. Om ervoor te zorgen dat de omvang van iedere reserve/voorziening op peil blijft, is gekozen de nota reserves en voorzieningen frequenter te herzien dan in de financiële verordening Vaals 2017 (art. 212 gemeentewet) is bepaald.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

Op dit moment hebben wij geen aanbevelingen.

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

Onderzoek en bevindingen

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

In het BBV is in de artikelen 20 en 22 geregeld dat in de begroting een (meer)jarig overzicht moet zijn opgenomen met de stand en het gespecificeerde verloop van reserves en voorzieningen. Zowel voor reserves als voorzieningen geldt dat deze (in principe) niet negatief kunnen zijn. Als een reserve of voorziening toch negatief wordt, dan moet de gemeente ervoor zorgen dat hier zo snel mogelijk een eind aan komt. Als dat langer gaat duren, te denken valt aan langer dan één jaar, dan zullen wij met de gemeente overleg voeren om tot afspraken te komen over de soort en de duur van noodzakelijke maatregelen. Volgens ons gemeenschappelijk financieel toezichtkader “Kwestie van evenwicht” zal een negatieve algemene reserve, waarbij het meer dan vier jaar gaat duren om deze weer positief te krijgen, altijd tot preventief toezicht leiden.

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

Maar als een gemeente geen beleid rond het weerstandsvermogen heeft vastgesteld grijpen we terug op de oude norm voor de omvang van de algemene reserve. Zonder te kijken naar het risicoprofiel van de gemeente gaan we er dan vanuit dat de algemene reserve tenminste 10% van het Genormeerde Uitgavenniveau (GUN) bedraagt.

In de paragraaf 4.2 hebben we geconstateerd dat Vaals in maart 2009 haar beleid heeft verwoord in de nota Weerstandsvermogen en risicomanagement. Daarin is de weerstandsratio als indicator bepaald voor de beoordeling van de financiële positie en zijn de ratio's 1 en 3 de onder- en bovengrens.

Vervolgens kijken we hier welke kaders Vaals zelf heeft gesteld met betrekking tot het vermogen.

Op strategisch niveau kijken we bij deze analyse of de gemeente een door de raad vastgestelde visie heeft op haar reserves en voorzieningen. Daarbij wordt gekeken of er afstemming heeft plaatsgevonden met de strategische visie. In de begroting 2018 is vermeld dat: “De strategische Visie 2020 leidend is voor koers, beleid, activiteiten, projecten en dagelijks uitvoering in de gemeente Vaals. De Strategische Visie is weliswaar al in 2008 vastgesteld, maar heeft desondanks nog niets aan urgentie en onderscheidend vermogen verloren. Dat is vooral te danken aan het feit wij de Strategische Visie als een dynamische agenda hanteren met een zodanige flexibiliteit, dat we optimaal in kunnen spelen op structurele ontwikkelingen”.

In december 2016 heeft de raad van Vaals de nota reserves en voorzieningen 2017 vastgesteld. Deze vervangt de op 24 februari 2014 vastgestelde nota Reserves en Voorzieningen. Sindsdien hebben in de reserves- en voorzieningenportefeuille de nodige mutaties plaatsgevonden. In artikel 10 van de financiële verordening gemeente Vaals 2017 (art. 212 Gemeentewet) is bepaald dat het college eens in de 4 jaar de nota reserves en voorzieningen herijkt en ter vaststelling aanbiedt aan de gemeenteraad. Om ervoor te zorgen dat de omvang van iedere reserve/voorziening op peil blijft, is gekozen de nota reserves en voorzieningen frequenter te herzien.

Deze nota behandelt onder andere:

- a. de vorming en besteding van reserves en voorzieningen;
- b. de onderbouwing van de omvang van reserves en voorzieningen;
- c. de looptijd van reserves en voorzieningen.

Omdat Vaals over een actuele nota beschikt beoordelen we de stuurinformatie op strategische niveau als goed.

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

De stand van reserves en voorzieningen 2013-2021

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

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

| Jaar | R2013 | R2014 | R2015 | R2016 | R2017 |
|---------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| Algemene reserve | 7.308.748 | 7.279.321 | 6.255.949 | 6.322.535 | 6.800.073 |
| Bestemmingsreserves | 3.068.918 | 3.658.421 | 2.633.449 | 3.076.184 | 2.787.641 |
| Voorzieningen | 1.679.736 | 1.707.850 | 1.970.082 | 1.883.157 | 2.000.279 |
| Totaal | 12.057.402 | 12.645.592 | 10.859.480 | 11.281.876 | 11.591.000 |

In het vorige verdiepingsonderzoek uit 2013 is vermeld dat de verkoop van de Essent aandelen duidelijk zichtbaar is in de stand van de algemene reserve in het jaar 2009. In de begroting 2013 werd de stand van de algemene reserve in 2016 nog op € 6,8 miljoen geraamd. Dat betekent dat sinds 2009 € 5 miljoen is aangewend o.a. voor de tekorten op de grondexploitatie (€ 3 miljoen) en voor de afschrijving op wegen (€ 2 miljoen). Ook is in 2013 geconstateerd dat de algemene reserve onder de door de accountant geadviseerde norm van € 8 miljoen kwam. Dit heeft ertoe geleid dat in de nota reserves en voorzieningen 2014 de minimum norm voor de algemene reserve is bepaald op 10% van het genormeerd uitgaven niveau (GUN). Voor Vaals bedroeg deze norm in 2014 € 1.250.000.

In de nota reserves en voorziening 2017 vervalt deze minimumomvang op advies van de provincie. Ingaande 2017 geldt dan ook geen minimum of maximum omvang, maar dient de algemene reserve zodanig te zijn dat de ratio weerstandscapaciteit groter is dan 1,0. Uit de begroting 2018 blijkt dat de algemene reserve dan weer stijgt naar € 6,8 miljoen.

2013

Ten opzichte van de jaarrekening 2012 is de algemene reserve verlaagd met € 287.520 verlaagd. De belangrijkste toevoegingen (> 100.000) zijn de deelopbrengst van de Woningbouw Vijlen (€ 460.000), de restitutie van de bedrijfsactiviteiten Licom (€ 118.000). Aan onttrekkingen betreft het € 915.000 t.b.v. de grondexploitatie Koningin Julianaplein.

Aan de bestemmingsreserves hebben in 2013 de reguliere onttrekkingen (€ 1,3 miljoen) en stortingen (€ 1 miljoen) aan en ten gunste van de exploitatie plaatsgevonden, zoals gemeentefonds, egalisatie belastingtarieven, WWB, Pentasz, en overloopposten.

2014

De stand van de algemene reserve is nagenoeg gelijk gebleven ten opzichte van 2013. Bij de bestemmingsreserves zien we dat de onttrekkingen aan de algemene reserve voor de reserves overloop, egalisatietarieven worden gedaan en aan de reserve WMO worden toegevoegd. Daarnaast worden € 387.000 en € 121.000 toegevoegd aan de bestemmingsreserves gemeentefonds en wordt de

bestemmingsreserve risico's gemeenschappelijke regelingen gevormd. In totaal is in 2014 € 1.281.000 toegevoegd aan de bestemmingsreserves. De onttrekkingen blijven beperkt tot € 691.000. Dit heeft een toename van de bestemmingsreserves met bijna € 600.000 t.o.v. 2013 tot gevolg. Ook de stand van de voorzieningen stijgt door hogere toevoegingen voor onderhoud wegen, gebouwen en dubieuze debiteuren. In totaal wordt aan laatstgenoemde € 216.000 toegevoegd en € 188.000 onttrokken.

2015

In de rekening 2015 zien we dat in totaal € 1.169.000 is toegevoegd aan de algemene reserve; o.a. bestaande uit het rekeningsaldo 2014 € 417.000, de opbrengst Verkoop Vennootschap BV € 395.000, jaarrekening resultaat 2014 € 190.000, afwikkeling faillissement Licom € 163.000. Vervolgens worden weer de gebruikelijke onttrekkingen gedaan aan deze reserve voor de navolgende reserves: overloop egalisatie belastingtarieven, WMO en re-integratie. In totaal voor € 408.000. Deze worden aan de desbetreffende bestemmingsreserves toegevoegd.

De grootste onttrekkingen aan de algemene reserve zijn voor het Von Clermontpark (VCP) gedaan. Daarvoor is € 1 miljoen aan de algemene reserve onttrokken i.v.m. de afwaardering van de boekwaarde en € 252.000 voor dekking van de voormalige bijschrijving rente boekwaarde VCP.

Daarnaast zijn er nog onttrekkingen gedaan voor herinrichting Mergelland Oost, inzet duurzaamheidslening, regionale samenwerking (LED), vonnis opvolgend werkgeverschap WOZL, aanvulling voorziening dubieuze debiteuren, voorziening wachtgeld wethouders en verplaatsing van de markt. In totaal is € 2.193.000 onttrokken waardoor de algemene reserve met € 1.000.000 is verlaagd.

Ook de bestemmingsreserves dalen in 2015 met ruim € 1 miljoen in 2015. Naast de bovenvermelde stortingen in de bestemmingsreserves en een rentebijdrage van 4% - in totaal € 488.000 - worden er onttrekkingen aan de bestemmingsreserves gedaan voor een totaalbedrag € 1.514.000. Daarvan is onder andere € 450.000 ingezet om de effecten van de algemene uitkering voor de exploitatie te compenseren, € 227.000 voor het investeringskrediet nieuwe brandweerpost, € 28.000 kapitaallasten nieuwe gemeentewerf, € 281.000 voor de egalisatie van de belastingtarieven, € 75.000 voor de huisvestingsproblematiek GGD en € 218.000 voor de voeding voorzieningen riolering.

De stand van de voorzieningen stijgt in 2015 omdat er in totaal € 829.000 wordt toegevoegd en € 565.000 wordt onttrokken. De toevoegingen worden ten laste van de algemene reserve gedaan aan de voorzieningen dubieuze debiteuren en voorziening wachtgeld. De toevoegingen aan de voorzieningen op het sociaal domein bedragen in totaal € 229.000. De onttrekkingen bestaan uit de inzet voor dubieuze debiteuren voor een schade-uitkering verzekeringsmaatschappij, wachtgelduitkeringen gewezen wethouders, ontvangst dubieuze debiteur verkoop vennootschap b.v. en voor hemelwaterafvoerbuffer, voor een totaal bedrag van € 565.000.

2016

De stand van de algemene reserve stijgt na - storting van het rekeningsaldo 2015 van € 1.414.000 en een aantal kleinere toevoegingen - met € 1.474.000. In totaal is aan de algemene reserve € 1.407.000 onttrokken, zoals de toevoegingen uit het resultaat 2015 aan de reserve overloop € 100.000, re-integratie € 350.000, frictiekosten ambtelijke organisatie € 250.000, egalisatie belastingtarieven € 275.000, communicatie & voorlichting € 50.000. Daarnaast is de algemene reserve ingezet voor strategisch ondernemerschap, regionale samenwerking Led, verplaatsing markt, voormalige bijschrijving bestemmingsplannen, verhoging budget starterslening en het openingsweekend Koningin Julianaplein.

Onder de bestemmingsreserves zien we de hiervoor vermelde toevoegingen ten laste van de algemene reserve in € 1.191.000. De onttrekkingen bedragen € 748.000 waardoor de eindstand € 443.000 hoger is dan beginstand in 2016. Bij de voorzieningen wordt in totaal € 309.000 toegevoegd, waarvan € 300.000 aan de voorziening kwalitatief onderhoud wegen. De onttrekkingen bedragen € 396.000 waarvan € 229.000 t.b.v. het sociaal domein.

2017

In de concept jaarrekening 2017 stelt het college aan de raad voor om het rekeningsaldo 2016 van € 1.017.278 en de opbrengst verkoop kavels Esberg toe te voegen aan de algemene reserve en respectievelijk € 261.000 en € 170.000 te onttrekken en toe te voegen aan de reserve overloop en – egalisatie belastingtarieven. Tevens is het voorstel om € 4.000 en € 111.000 in te zetten uit de algemene reserve voor strategisch ondernemerschap en ten behoeve van de dekking voor voormalige bijschrijving bestemmingsplannen oftewel de rente van de grondexploitatie.

Daarnaast wordt in totaal € 309.000 toegevoegd aan de bestemmingsreserves gemeentefonds, I-deel WWB Pentasz en bestemmingsplannen. De onttrekkingen aan de bestemmingsreserves bedragen in totaal € 1.028.729 waardoor eindstand bijna € 300.000 lager is dan de beginstand in 2017.

De stand van de voorzieningen stijgt met ruim € 117.000 omdat de reguliere toevoegingen aan de onderhoudsvoorzieningen voor wegen, gebouwen en openbare verlichting maar er nauwelijks iets is onttrokken.

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

| Jaar | B2018 | B2019 | B2020 | B2021 |
|---------------------|-------------------|-------------------|-------------------|------------------|
| Algemene reserve | 6.850.722 | 6.385.041 | 6.385.041 | 6.385.041 |
| Bestemmingsreserves | 2.706.192 | 2.449.137 | 2.244.294 | 2.107.294 |
| Voorzieningen | 1.642.483 | 1.447.087 | 1.464.394 | 1.318.718 |
| Totaal | 11.199.397 | 10.281.265 | 10.093.729 | 9.811.053 |

Voor wat betreft de aanwending van de algemene reserve zijn slechts de onttrekkingen die geraamd zijn voor 2018 opgenomen en verwerkt in bovenstaand schema. Die bestaan uit een onttrekking van € 218.000 t.g.v. de exploitatie waaruit de wijkdeals groen, ontwerp- en onderzoeksfase grensovergang Maastrichterlaan, doorontwikkeling digitalisering, ICT raadsleden en dekking rente boekwaarde VCP € 100.000. De raming is dat de bestemmingsreserves in 2018 voor € 520.000 ingezet wordt ten gunste van de exploitatie.

Vaals vermeldt in de begroting 2018 dat de “volledige reserves- en voorzieningenportefeuille daalt met € 1,4 miljoen in de periode 2018 - 2021.

De afname betreft met name:

- onttrekking reserve egalisatie belastingtarieven inzake teruggaaf overschot riool- en afvalstoffenheffing 2015 € 170.000;
- onttrekking reserve egalisatie belastingtarieven inzake egalisatie afvalstoffenheffing 2018 en 2019 € 248.000;
- intrekking reserve re-integratie inzake sociaal rechercheur € 120.000;
- inzet voorziening onderhoud gebouwen € 350.000;
- inzet reserve personeelskosten inzake opleidingen en ARBO-budget € 120.000.

Vaals verwacht dat vanwege de forse begrotingsoverschotten in de jaren 2019, 2020 en 2021 de reserves daardoor gevoed kunnen worden en de daling in de omvang ongedaan gemaakt kan worden.

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

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

| | Algemene reserve | Bestemmings-reserves | Totaal reserves | Voorzieningen | Totaal reserves en voorzieningen |
|---------|-------------------------|-----------------------------|------------------------|----------------------|---|
| Vaals | 706 | 279 | 984 | 169 | 1.053 |
| Limburg | 219 | 920 | 1.139 | 332 | 1.471 |

Uit de vergelijking komt naar voren dat:

- de algemene reserve van Vaals ruim drie keer zo groot is als de algemene reserve van de Limburgse gemeenten;
- Vaals daarentegen erg weinig bestemmingsreserves heeft;
- het totaal aan reserves in Vaals € 155 per inwoner lager is dan bij de Limburgse gemeenten;
- de voorzieningen van Limburg dubbel zo groot is dan van Vaals.
- het beeld dat de tabellen 3.2.1 en 3.2.2 presenteren, niet wijzigt door de vergelijking van Vaals met de Limburgse gemeenten.

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

- De bufferfunctie wordt in Vaals door de algemene reserve vervuld. De omvang van de algemene reserve maakt dat mogelijk en de praktijk laat zien dat dit ook veel en uitgebreid gebeurt. Omdat de overige reserves beperkt van omvang zijn, kan de bufferfunctie op het huidige niveau blijven bestaan, als de algemene reserve een voldoende omvang blijft houden. Als tegenvallers, waarvoor een buffer nodig is, eng worden gedefinieerd als onvoorziene ontwikkelingen, waar de gemeente geen invloed op en keuze heeft, dan is een buffer van 10% GUN waarschijnlijk groot genoeg. We zien dat de gemeente de algemene reserve – naast de hiervoor beschreven bufferfunctie - vooral heeft gebruikt om de tekorten op de grondexploitatie (€ 4 miljoen) op te vangen en om extra af te schrijven op wegen (€ 2 miljoen). Verder zijn de jaarrekeningresultaten toegevoegd welke vervolgens zijn onttrokken en toegevoegd aan de bestemmingsreserves zoals is beschreven per jaar vanaf 2013.
- De financierings- en inkomensfunctie van reserves en voorzieningen is ook voor Vaals van groot belang. De beschikbare reserves en voorzieningen zorgen ervoor dat minder hoeft te worden geleend en dat er dus ook minder rentelasten zijn. Volgens de begroting 2018 gaat het om een bedrag van € 11 miljoen dat niet hoeft te worden geleend.
- De egalisatiefunctie gebruikt Vaals bij een aantal reserves en voorzieningen.

Op tactisch niveau kijken we of de begroting meerjarig inzicht biedt in de reserves en voorzieningen en of de ontwikkeling van de vermogenspositie is toegelicht. Vaals heeft in het begrotingsproces duidelijke

informatie verstrekt zodat de raad duidelijke keuzes heeft kunnen maken voor het inzetten van reserves en voorzieningen. Daarom beoordelen we de tactisch stuurinformatie als goed.
Of de gemeente inzicht biedt in haar vermogen (en de risico's) is informatie op operationeel niveau en ook op dit onderdeel scoort Vaals goed omdat dit inzicht wordt geboden.

3.3. Analyse stuurinformatie

Conclusie

De informatie om te sturen op strategische, tactisch en operationeel niveau is gemiddeld goed. Vaals beschikt hiermee over belangrijke instrumenten om financieel in control te zijn. Dit betekent dat ook de raad, het college en de organisatie voldoende instrumenten hebben om het beleid daar waar nodig bij te sturen. Waar we opmerkingen of aanbevelingen over de stuurinformatie hebben, hebben we die in de desbetreffende paragrafen van hoofdstuk 3 en 4 opgenomen.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

Op dit moment hebben wij geen aanbevelingen.

Stuurinformatie

Oordeel strategisch: goed

Oordeel tactisch: goed

Oordeel operationeel: goed

Waarom onderzoek naar stuurinformatie?

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

Onderzoek en bevindingen

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

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

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

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

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

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

Tabel 3.3.1 Resultaten onderzoek stuurinformatie begroting 2018

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

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

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

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

De strategische en tactische stuurinformatie hebben we negen keer goed gegeven. Bij de operationele informatie is deze zeven keer goed en twee keer voldoende. De scores worden bepaald door de volledigheid en begrijpelijkheid van de informatie in de begroting 2018 met betrekking tot het beoordeelde onderdeel. In het algemeen vinden we dat de aanwezigheid van cijfermatige informatie en informatie over andere periodes en organisaties de operationele stuurinformatie versterkt. Het gewogen gemiddelde van de negen scores is genoeg voor de score goed.

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

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

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

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

3.4. Analyse Wet- en regelgeving

Conclusie

In deze paragraaf beoordelen we of Vaals relevante, financiële wet- en regelgeving toepast. De termijnbepalingen in de Gemeentewet over vaststelling en inzending van de begroting en jaarstukken leeft Vaals goed na. Vaals past het BBV in het algemeen goed toe. We kijken ook naar de toepassing van de verordening 212, 213 en 213a op basis van de Gemeentewet. We constateren dat het college goed uitvoering geeft in de begroting 2018 aan de bepalingen van de in februari 2017 vastgestelde verordening 212.

Ook over de toepassing van de verordening ex artikel 213 gemeentewet - die in december 2013 is vastgesteld - zijn we nergens opmerkingen tegengekomen in het accountantsverslag 2016 en 2017. De verordening 213a is niet meer toegepast om er geen aanleiding is geweest om een specifiek diepgaand onderzoek te verrichten zoals in lid 2 is bepaald.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- pas de begroting nog verder aan aan het gewijzigde BBV.
- ga in de paragraaf bedrijfsvoering in op het al dan niet uitvoeren van onderzoeken op basis van de verordening 213a.

Waarom onderzoek naar wet- en regelgeving?

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

Onderzoek en bevindingen

Termijnen

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

Naleving van de termijnen is ook een indicatie van de organisatie en beheersing van de processen door de gemeente. Bij dit verdiepingsonderzoek kijken we of de gemeente zich aan de termijnen voor vaststelling en inzending van de begroting 2018 en de jaarstukken 2016 aan ons als toezichthouder heeft gehouden. De jaarstukken 2016 zijn op 26 juni 2017 door de raad vastgesteld en de gemeente heeft deze 6 juli 2017 aan de Provincie gestuurd. De raad heeft de begroting 2018 op 6 november 2017

vastgesteld en op 13 november 2017 heeft de gemeente de begroting 2018 c.a. naar de Provincie gestuurd.

De gemeente heeft daarmee voldaan aan de termijnbepalingen van inzending van de artikelen 191 en 200 van de Gemeentewet (in het kader van de bepaling van de toezichtvorm voor de begroting 2018).

| |
|--|
| Termijnen Beoordeling: goed |
|--|

BBV

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

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

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

Belangrijke invalshoek bij de aanpassingen van het BBV is dat de begroting en jaarrekening voor de raad transparanter moeten worden om de kaderstellende en controlerende taak beter om te kunnen vullen. Meer transparantie is te realiseren door informatie uit begroting en jaarrekening te kunnen vergelijken met andere gemeenten en om dat mogelijk te maken moet er meer uniforme informatie in begroting en jaarrekening te vinden zijn.

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

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

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

Op deze plaats zijn we meer in detail dan in de paragrafen van hoofdstuk 3 en 4 nagegaan of de begroting 2018 van Vaals conform de relevante bepalingen uit het BBV is opgesteld. We gaan hier in op de afwijkingen en laten dus alles wat conform het BBV is gedaan onvermeld. Wij hebben de volgende afwijkingen vastgesteld:

- artikel 20 over de uiteenzetting van de financiële positie.

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

In lid 2, onder b wordt gevraagd om aandacht voor de investeringen, onderscheiden in investeringen met een economisch nut en investeringen in de openbare ruimte met een maatschappelijk nut. In de begroting 2018 komen in de bijlagen de investeringen aan de orde maar er wordt geen onderscheid gemaakt tussen investeringen met een economisch nut en investering met een maatschappelijk nut.

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

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

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

In totaal vinden we dat Vaals het BBV goed toepast.

| |
|--|
| BBV Beoordeling: goed |
|--|

Financiële verordening ex artikel 212, 213 en 213a Gemeentewet

Op 6 februari 2017 heeft de raad de Financiële verordening gemeente Vaals 2017 vastgesteld. De Financiële verordening is in werking getreden met ingang van 7 februari 2017 en is voor het eerst toegepast op de beleidscyclus 2018. De verordening is grotendeels gebaseerd op de modelverordening van de VNG maar wijkt af op het punt van de paragrafen. Daarin gaat de verordening van Vaals verder dan de modelverordening waardoor de raad van Vaals meer informatie krijgt zoals op het punt van de bedrijfsvoering.

Artikel 212 van de Gemeentewet verplicht elke gemeente om een dergelijke verordening te maken. Met de verordening geeft de raad de uitgangspunten voor het financiële beleid, de regels voor het financiële beheer en de inrichting van de financiële organisatie. De raad bepaalt hiermee de strategische kaders voor de financiële huishouding van de gemeente.

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

We constateren dat het college goed uitvoering geeft aan de bepalingen van de verordening. In hoofdstuk 4 komen wij hier bij de verschillende paragrafen ook op terug.

Controleverordening ex artikel 213 Gemeentewet

Artikel 213 van de Gemeentewet verplicht de gemeente een controleverordening te maken. In de verordening stelt de raad regels voor onderzoeken van het college naar doelmatigheid en doeltreffendheid van het gemeentelijk beheer en beleid.

De raad heeft op 16 december 2013 de verordening ex artikel 213 Gemeentewet voor de controle op het financieel beheer en op de inrichting van de financiële organisatie van de gemeente Vaals vastgesteld.

In het kader van de controle stelt de raad jaarlijks een controleprotocol vast. Met het controleprotocol geeft de raad de accountant toetsingscriteria voor zijn controle op de rechtmatigheid. We hebben de toepassing van de controleverordening niet beoordeeld, maar we zijn in het accountantsverslag 2016 nergens opmerkingen tegengekomen dat er problemen zijn met de uitvoering van de controleverordening.

Verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid ex artikel 213a Gemeentewet

Artikel 213a van de Gemeentewet verplicht de gemeente een verordening te maken, waarin onderzoeken door het college naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid en beheer worden geregeld.

De raad heeft in december 2013 de **verordening** doelmatigheid en doeltreffendheid van de gemeente Vaals vastgesteld. Deze verordening is in werking getreden op 1 januari 2014.

In artikel 2 lid 1 van de verordening 213a is bepaald dat: het college de doelmatigheid van (onderdelen van) de organisatie-eenheden van de gemeente en de uitvoering van taken door de gemeente permanent bewaakt. In lid 2 is bepaald dat indien daartoe aanleiding is een specifiek diepgaand onderzoek verricht wordt naar een gemeentelijke organisatie-eenheid, gemeentelijke taak of naar de doeltreffendheid van de programma's van de programmabegroting. In artikel 3 is geregeld waaraan het onderzoeksplan globaal moet voldoen en in artikel 4 is de wijze van rapporteren geregeld. In artikel 5 is bepaald dat het college rapporteert in de paragraaf bedrijfsvoering van de begroting en jaarstukken over de voortgang van de onderzoeken. In de paragraaf bedrijfsvoering van de begroting noch in de jaarrekening is sinds 2014 niets vermeld over onderzoeken op basis van artikel 213a gemeentewet. Hierdoor is voor de raad het bestaan van verordening 213a langzaam uit het beeld verdwenen. Daarom bevelen wij aan om in de paragraaf bedrijfsvoering ook in het geval het college van mening is dat er geen onderzoeken behoeven te worden uitgevoerd dat expliciet te vermelden. Daardoor is de raad in de gelegenheid desgewenst daarop te reageren.

Rekenkamercommissie

De rekenkamer(commissie) is bij de invoering van het dualisme in de Gemeentewet opgenomen en sinds 2006 moet elke gemeente een rekenkamer(commissie) hebben. Vaals heeft een rekenkamercommissie. Op 9 februari 2015 heeft de gemeenteraad een verordening op de Rekenkamercommissie vastgesteld en deze is in werking getreden op 10 februari 2015. Het doel van een rekenkamerfunctie is een versterking van de controlerende verantwoordelijkheid van de gemeenteraad van Vaals. Terwijl een gemeenteraad gestimuleerd wordt om zich zoveel mogelijk te beperken tot hoofdlijnen, doelstellingen en kaders, heeft de rekenkamercommissie juist de opdracht om de uitvoering en toepassing tot "in de haarvaten" te controleren. De raad van Vaals hecht waarde aan een eigen gemeentelijke rekenkamercommissie met maximale voorwaarden voor onafhankelijkheid.

De Rekenkamercommissie heeft voor het laatst in 2015 naar aanleiding van de actualiteit van het onderwerp gekozen voor het onderzoeken van de functie en de invulling door de dorpsplatforms in de gemeente Vaals.

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 Vaals zijn te vinden in de volgende paragrafen:

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

4.1. Lokale heffingen

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

Conclusie

Kaderstelling voor de lokale heffingen is in Vaals te vinden in het Politiek Akkoord raadsperiode 2014-2018, de wettelijke kaders en de paragraaf lokale heffingen. Er is geen nota lokale heffingen maar de paragraaf bevat alle informatie en voldoet aan de eisen uit het BBV.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

Op dit moment hebben wij geen aanbevelingen.

Waarom onderzoek naar de lokale heffingen?

Lokale heffingen hebben betrekking op heffingen, waarvan de besteding gebonden en ongebonden is. In de verplichte paragraaf moet de gemeente de beleidsvoornemens rondom de lokale heffingen en een overzicht op hoofdlijnen van de diverse heffingen, waaronder belastingen opnemen. De lokale heffingen vormen een belangrijk onderdeel van de gemeentelijke inkomsten. Ze zijn daarom integraal onderdeel van gemeentelijk beleid. Een overzicht van (en daarmee meer inzicht in) de lokale heffingen is van belang voor de raad. Een aanduiding van de lokale lastendruk is nodig voor integrale afweging tussen beleid, lasten en baten. Een beschrijving van het kwijtscheldingsbeleid maakt het beeld van de lokale lasten compleet. Artikel 10 van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten legt de eisen aan deze verplichte paragraaf vast.

Onderzoek en bevindingen

De opzet van de paragraaf

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

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

De paragraaf Lokale heffingen

In de verordening 212 van de gemeente Vaals – vastgesteld bij besluit van 16 december 2016 – is in artikel 15 het navolgende bepaald:

In de paragraaf lokale heffingen bij de begroting en de jaarstukken neemt het college naast de verplichte onderdelen op grond van artikel 10 van het BBV in ieder geval op:

- a. de mate van kostendekkendheid van de rioolrechten en de afvalstoffenheffing;
- b. de druk van de lokale belastingen en heffingen;
- c. het kwijtscheldingsbeleid;
- d. de kostentoe rekening van de geraamde rentekosten en de geraamde overheadkosten aan de rechten en heffingen waarmee kosten in rekening worden gebracht.

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

In het Politiek Akkoord 2014-2018 is vermeld dat “in de afgelopen periode reeds ombuigingen doorgevoerd zijn om de gemeentelijke uitgaven binnen de perken te houden. De belastingdruk in Vaals laag is in verhouding met de omliggende gemeenten. Dat willen we zo houden. De opgaven mogen niet voor niets zijn geweest”.

Voor wat betreft het BBV voldoet Vaals volledig aan de in artikel 10 opgenomen bepalingen ten aanzien van de lokale heffingen. De paragraaf bevat een overzicht op hoofdlijnen, waarin inzichtelijk wordt gemaakt hoe de berekening van de tarieven van heffingen tot stand komt. De geraamde baten mogen de geraamde lasten niet overschrijden. Vaals geeft deze cijfermatige informatie in de paragraaf en gaat ook in op toekomstig beleid/tarievenbeleid. De ontwikkeling van de lokale lastendruk voor de periode 2017 t/m 2021 is voor wat betreft de OZB-eigenaar woningen, de afvalstoffenheffing en de rioolheffing, vermeld.

Belastingdrukgegevens

De lastendruk 2018 van de ozb, de riool- en reinigingsheffingen kunnen we aan de hand van het Belastingoverzicht 2018 van de Provincie vergelijken met het Limburgse gemiddelde en met de lastendruk van de andere 32 Limburgse gemeenten. Bij de eigenaren komt de lastendruk 2018 op € 737,30 uit. Het Limburgs gemiddelde komt uit op € 727,96. Vaals staat daarmee op plaats 15. Op plaats 1 staat de gemeente met de hoogste lastendruk.

Voor huurders is de lastendruk 2018 in Vaals € 436,60. In Limburg is dat voor 2018 € 304,73. Vaals staat daarmee op de 8^{ste} plaats. Zowel de lastendruk voor de eigenaren als voor de huurders ligt boven het Limburgse gemiddelde.

Voor wat betreft de stuurinformatie vinden we deze op strategisch niveau goed. In de paragraaf vindt er een duidelijke kaderstelling plaats. Ook op tactisch niveau vinden we de stuurinformatie goed, omdat vooral de beleidsuitgangspunten goed worden gevolgd en aan de eisen van het BBV in de paragraaf wordt voldaan. Ook de operationele stuurinformatie is goed omdat alle mogelijke inzichten worden geboden in de paragraaf zoals:

- de ontwikkeling van de totale lastendruk tot en met 2021;
- de onbenutte belastingcapaciteit;
- de lastendruk van de omliggende gemeenten;
- een overzicht met de totale opbrengsten gemeentelijke belastingen en leges 2018.

4.2. Weerstandsvermogen en risicobeheersing

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

Conclusie

Vaals heeft in 2009 de Nota weerstandsvermogen en risicomanagement vastgesteld en die is nog steeds van kracht. In de nota is niets opgenomen over een eventuele herziening. Ook in de verordening 212 uit 2017 is niet bepaald dat er een nota moet zijn. Daarin is bepaald dat in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing wordt ingegaan op alle aspecten van het risicomanagement bij de begroting en jaarrekening. Het beleid wordt dus 2x per jaar tegen het licht gehouden. De paragraaf bevat eigenlijk alle informatie en we kunnen dus concluderen dat Vaals het beleid goed in beeld heeft gebracht. Daarnaast is de aanpak in de praktijk duidelijk en wordt toegepast in de P & C cyclus. Zolang de gemeente zo blijft werken is er dan ook geen behoefte en noodzaak aan een nieuwe nota. De nota uit 2009 zou dan ook officieel ingetrokken kunnen worden.

Op basis van onze analyse de volgende aanbeveling

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

Waarom onderzoek naar weerstandsvermogen en risicobeheersing?

Bij weerstandscapaciteit gaat het om middelen en mogelijkheden, waarover de gemeente beschikt of kan beschikken. Er kunnen niet begrote kosten mee worden gedekt. Wanneer we weerstandscapaciteit zien in relatie tot risico's² spreken we over weerstandsvermogen. Vanuit beleidsmatig perspectief, is het van belang, een afweging te maken tussen de risico's die de gemeente loopt en de manier om daarmee om te gaan. Of de gemeente zich bijvoorbeeld wil verzekeren en/of de aanwezige weerstandscapaciteit in dat licht moet worden verhoogd of verlaagd.

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

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

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

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

Onderzoek en bevindingen

De door de raad van de gemeente Vaals op 23 maart 2009 vastgestelde nota Weerstandsvermogen & risicomanagement is nog steeds van kracht. Daarin is ingestemd met het gebruiken van de weerstandsratio als indicator ter beoordeling van de financiële positie van de gemeente.

Op financieel en inhoudelijk vlak zien de doelstellingen van Vaals in het raadsvoorstel er als volgt uit:

- de weerstandsratio bevindt zich tussen de 1 en 3 als onder- en bovengrens van de ratio;
- betere beheersing van de beleidsdoelen en projecten: Het aantal beleidsdoelstellingen en projecten dat conform planning voor wat betreft het tijdsaspect worden gerealiseerd dient elk jaar gestaag te stijgen.

Paragraaf weerstandsvermogen begroting 2018

Volgens de paragraaf zijn de doelstellingen van de in maart 2009 vastgestelde nota:

1. inzicht krijgen in de risico's die de gemeente loopt. Op basis van dit inzicht kunnen risico's worden afgedekt;
2. ervoor zorgen dat het optreden van risico's zo weinig mogelijk effect heeft op de uitvoering van het bestaande beleid;
3. verder stimuleren van het risicobewustzijn in de organisatie en het treffen van maatregelen ter voorkoming of beperking van de risico's;
4. beoordelen van het weerstandsvermogen en de weerstandscapaciteit inclusief de weerstandsratio.

De benodigde weerstandcapaciteit stelt de gemeente vast aan de hand van een risico-inventarisatie. Deze zijn weergegeven in een tabel. Het totaal aan geïnventariseerde risico's bedraagt € 3.054.750; bestaande uit € 1.681.250 aan incidentele - en € 953.500 aan structurele risico's.

Vervolgens is de structurele en incidentele weerstandscapaciteit geïnventariseerd. De structurele weerstandscapaciteit wordt bepaald aan de hand van de "vrij te besteden budgetruimte en onvoorziene uitgaven" alsmede uit de onbenutte belastingcapaciteit. De incidentele weerstandscapaciteit wordt afgeleid uit de omvang van de algemene reserve (de buffer), het vrij aanwendbaar deel van de bestemmingsreserves en de stille reserves.

De algemene reserve is in principe volledig beschikbaar tenzij de raad reeds een gedeelte hiervan geormerkt heeft zonder dit af te zonderen in een bestemmingsreserve. De algemene reserve bedraagt per 1 januari 2018 € 6.850.722. Hiervan is inmiddels € 217.990 door de raad geormerkt. Dit betreft de navolgende ramingen t.g.v. de exploitatie:

| | |
|--|-----------------|
| - wijkdeals groen | € 50.000 |
| - KJP fase | € 15.000 |
| - ontwerp inzak ontwerp- en onderzoeksfase | € 5.000 |
| - rente boekwaarde VCP | € 100.000 |
| - doorontwikkeling digitalisering | € 38.000 |
| - ict raadsleden | <u>€ 10.000</u> |
| Totaal | € 218.000 |

Het restant zijnde € 6.632.732 wordt tot de weerstandscapaciteit gerekend.

De bestemmingsreserves bedragen per 1 januari € 2.706.192. Hiervan is € 1.266.830 niet vrij aanwendbaar omdat de rente wordt ingezet ten gunste van de exploitatie. Het restant ad € 1.439.362 wordt tot de incidentele weerstandscapaciteit gerekend.

Vervolgens is in de paragraaf de structurele en incidentele weerstandscapaciteit in meerjarenperspectief in beeld gebracht. Sinds 2014 maakt Vaals deze uitsplitsing en berekent de structurele weerstandscapaciteit over het gemiddelde van de 4 jaren van de begroting. Voor 2018 levert dit een ratio van 0,8 (€ 722.000/ € 953.500) op voor de benodigde structurele weerstandscapaciteit. Confrontatie van de beschikbare incidentele weerstandscapaciteit met de incidentele benodigde weerstandscapaciteit levert een ratio op van 3,8 (€ 8.072.094/€ 2.101.250). De totale benodigde weerstandscapaciteit met de beschikbare weerstandscapaciteit levert voor 2018 een ratio op van 2,9 (beschikbare weerstandscapaciteit € 8.794.094 gedeeld door de benodigde weerstandscapaciteit € 3.054.750).

Bij het vorige verdiepingsonderzoek in 2013 bedroeg de ratio 3,2 en werd als volgt berekend:

| | |
|----------------------------------|-------------|
| beschikbare weerstandscapaciteit | € 8.198.488 |
| benodigde weerstandscapaciteit | € 2.500.000 |

De weerstandsratio is volgens het NAR daarmee uitstekend. Vaals is in staat haar risico's op te vangen. Volgens de accountant moet € 8.000.000 aan algemene reserve gehandhaafd blijven voor het dividend Essent te compenseren. Dit bedrag is belegd bij APG. Vaals is voornemens om de algemene reserve aan te wenden voor een bedrag van € 1.390.000 waardoor deze ruim onder de vastgestelde norm van de raad komt. De raad zal het minimum bedrag voor de algemene reserve dan ook moeten bijstellen.

In december 2016 heeft de raad bij de vaststelling van de "Nota Reserves en voorzieningen 2017" besloten om de minimumomvang van de algemene reserve zoals die bepaald is in de nota reserves en voorzieningen 2014 laten vervallen. De omvang van de algemene reserve is gerelateerd aan de ratio weerstandscapaciteit, die in de begroting 2017 ruim voldoende is (2,9). De omvang van de algemene reserve dient zodanig van omvang te zijn dat de ratio weerstandscapaciteit minimaal 1,0 is.

In de financiële verordening 2017 (vastgesteld december 2016) ex artikel 212 Gemeentewet is in artikel 16 bepaald dat: In de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing bij de begroting en de jaarstukken wordt naast de verplichte onderdelen op grond van artikel 11 van het BBV ingegaan op het risicomanagement, risico-inventarisatie, het opvangen van risico's door verzekeringen, het weerstandsvermogen of anderszins. Tevens wordt in de paragraaf weerstandsvermogen de gewenste weerstandscapaciteit bepaald". In de paragraaf van de begroting 2018 is niets vermeld over eventuele risico's die met een verzekering zijn afgedekt.

De paragraaf sluit met de vijf verplichte kengetallen. Voor de jaren 2016-2018 worden de uitkomsten voor Vaals weergegeven. In het overzicht is niet aangegeven in welke categorie de uitkomst voor deze jaren valt. De provincie heeft voor alle kengetallen een categorie-indeling gemaakt van A, B en C op basis van ervaringen bij 100.000+ gemeenten. A staat voor de minste risico's en C voor de meeste risico's. Vaals geeft geen beoordeling van de kengetallen op basis van deze door de provincie gemaakte indeling zoals die in de brief over de toezichtsvorm voor het jaar 2016 is opgenomen. Er is wel een toelichting op de vermelde kengetallen maar dat betreft de ontwikkelingen van Vaals.

Conclusie

We stellen vast dat het beleid van de gemeente met betrekking tot weerstandsvermogen en risicobeheersing intussen is gedateerd. De nota uit 2009 is nog steeds van kracht. In de nota is niets opgenomen over een eventuele herziening. Ook in de verordening 212 uit 2017 is niet bepaald dat er een nota moet zijn. Daarin is bepaald dat in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing wordt ingegaan bij de begroting en jaarrekening op alle aspecten van het risicomanagement. Het beleid wordt dus 2x per jaar tegen het licht gehouden. De paragraaf bevat eigenlijk alle informatie en we kunnen dus concluderen dat Vaals het beleid goed in beeld heeft gebracht. Daarnaast is de aanpak in de praktijk duidelijk en wordt de aanpak toegepast in de P & C cyclus. Zolang de gemeente zo blijft werken is er dan ook geen behoefte en noodzaak aan een nieuwe nota. De nota uit 2009 zou dan ook officieel ingetrokken kunnen worden.

Daardoor scoort Vaals zowel op strategisch als tactisch- en operationeel niveau goed omdat aan alle eisen die het BBV en de verordening 212 stelt, voldoet.

Tot slot bevelen we aan de ratio weerstandsvermogen per jaar te berekenen.

4.3. Onderhoud kapitaalgoederen

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

Conclusie

Vaals beschikt over actuele beheerplannen voor wegen, groen, gebouwen en verlichting. Ook is het kwaliteitsniveau vastgesteld en de noodzakelijke budgetten zijn beschikbaar. Bovendien ligt de uitvoering van de plannen op schema.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

Op dit moment hebben wij geen aanbevelingen.

Waarom onderzoek naar onderhoud kapitaalgoederen?

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

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

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

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

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

Met het onderhouden van kapitaalgoederen zijn forse bedragen gemoeid die structureel ten laste van de gemeentelijke begroting komen. Een zo volledig mogelijk overzicht én onderbouwing van deze kosten zijn daarom van groot belang voor een goed inzicht in de financiële positie. Lasten van instandhouding (onderhoud en vervanging) moeten realistisch zijn geraamd, conform beheerplannen. Verschuiven van

lasten naar de toekomst is geen echte oplossing van een financieel probleem en moet daarom worden voorkomen. Kwalitatief goede beheerplannen zijn daarom belangrijk.

Onderzoek en bevindingen

Onderhoud kapitaalgoederen is van groot belang voor de leefbaarheid. Zo blijkt ook weer uit het Politiek Akkoord 2014-2018 dat gebaseerd is op de lange termijnvisie die zijn oorsprong vindt in de Strategische Visie Vaals 2020 die in 2008 is opgesteld. In dit Politiek Akkoord is vermeldt dat oog voor de leefkwaliteit ook betekent dat er aandacht is voor de woon- en leefomgeving, voor natuur en landschap. Beleving van stilte en rust en ruimte ziet Vaals als collectieve waarden voor de kwaliteit van leven in onze gemeenschap. Een kwaliteit van leven die gestoeld is op de principes van Cittaslow. Cittaslow is immers een bewustzijn c.q. oriëntatie die de gemeente Vaals onderscheidend maakt op het gebied van kwaliteit van leven, manier van met elkaar omgaan en duurzaamheid.

Ook in het programma Wonen en verkeer van de begrotingen wordt ingegaan op de plannen voor wat betreft de kapitaalgoederen.

In de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen zijn de beheerplannen van de kapitaalgoederen opgenomen. De paragraaf opent met: "in het BBV wordt in artikel 12 onder meer gesteld dat in die paragraaf ten minste aandacht moet worden besteed aan wegen, riolering, water, groen en gebouwen. Van deze kapitaalgoederen moet het beleidskader worden vastgesteld alsmede de daaruit voortvloeiende financiële consequenties en de vertaling van de financiële consequenties in de begroting".

In de in december 2016 vastgestelde "financiële verordening gemeente Vaals 2017" zijn dezelfde bepalingen opgenomen als in de verordening uit 2009. In artikel 17 is het navolgende bepaald: Bij de begroting en de jaarstukken neemt het college in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen naast de verplichte onderdelen op grond van artikel 12 van het BBV in ieder geval op.

- a. een financiële vertaling van de beheersplannen voor het openbaar groen, rioleringen, wegen, openbare verlichting en gebouwen;
- b. de omvang van het eventuele, achterstallig onderhoud voor het openbaar groen, rioleringen, wegen, openbare verlichting en gebouwen;
- c. het meerjarig budgettair beslag gemoeid met het openbaar groen, rioleringen, wegen, openbare verlichting en gebouwen.

Het college biedt de raad tenminste eens in de vijf jaar een rioleringsplan aan. Het plan geeft het kader weer voor het beoogde onderhoudsniveau, de planning van het onderhoud, de uitbreiding van de riolering en de kosten van het onderhoud en de eventuele uitbreidingen.

Wegen

In het in 2013 gehouden financiële verdiepingsonderzoek is achterstallig onderhoud op de wegen geconstateerd. Vervolgens is in de begroting 2014 een bedrag van € 100.000 extra opgenomen om de kwaliteit van de wegen te verbeteren.

In juli 2014 is door TBH wegbeheer een globale visuele inspectie uitgevoerd en vervolgens een meerjarenplanning 2015-2020 opgesteld. Uit de inspectie bleek dat ongeveer 37 procent van de asfaltverharding en 4 procent van de elementen de Crow-richtlijn overschreed. De actuele achterstand, oftewel achterstallig onderhoud bedroeg in 2014 26 procent. Om de kwaliteit van het wegennet conform de Crow methodiek weer op het juiste niveau te krijgen is het uitvoeren van de onderhoudsplanning

noodzakelijk. Volgens de meerjarenplanning is voor de periode 2015-2019 circa € 3,5 miljoen nodig. Gemiddeld is er jaarlijks voor groot onderhoud € 691.045 nodig.

Vaals heeft vervolgens in de programmabegroting 2015 de financiële consequenties van de inspectie c.q. op basis van het nieuwe wegenbeheersplan vertaald. Dat betekent dat er jaarlijks € 180.600 is opgenomen voor het onderhoud en dat tot en met 2019 € 903.000 beschikbaar is.

Aanvullend is er € 2.552.224 nodig volgens het plan voor reconstructies en rehabilitatie volgens het plan. Vaals heeft dit laatstgenoemde bedrag niet opgenomen omdat het adviesbureau geen rekening heeft gehouden met geplande reconstructies zoals bijvoorbeeld het Julianaplein. Hierdoor is het uiteindelijk benodigd bedrag vastgesteld op € 2.375.685. Daarvan is € 1.175.000 als investeringskrediet voor de komende 5 jaar geactiveerd met een afschrijvingstermijn van 20 jaar. Het restant bedrag € 1.200.685 is vanaf 2015 met een doorlooptijd van 8 jaar opgenomen dus jaarlijks € 150.086. In de begroting 2018 is vermeld dat binnen 8 jaren alle wegen aan het kwaliteitsniveau "7" zullen voldoen. Deze aanpak is in 2014 akkoord bevonden door de Provinciale Toezichthouder.

In het programma Wonen en Verkeer komt het onderhoud van wegen en het belang van een goede infrastructuur aan bod. Vermeld is dat het onderhoud van wegen meerjarig is aanbesteed, wat leidt tot een financieel voordeel. Onderdeel van de aanbesteding is ook een inhaalslag om het achterstallig onderhoud wegen weg te werken, zodat een normaal peil van onderhoud in de toekomst kan volstaan. "Nu de majeure projecten in het centrum (nagenoeg) afgerond zijn, kan weer veel energie gestoken worden in de reguliere reconstructies".

Uit ambtelijk informatie op 2 mei 2018 is gebleken dat na een kleine kink in de kabel in 2016 - door een extra opdracht van de raad voor de aanpak van het onderhoud en de vermelde aanbesteding- de uitvoering van het wegenbeheersplan op schema ligt. In 2017 is € 500.000 besteed en in de jaren 2018 en 2019 zal nog jaarlijks 1 miljoen besteed worden aan onderhoud. Daarna zal het achterstallig onderhoud conform planning volledig weggewerkt zijn. Vanaf 2020 zal Vaals het onderhoud volgens het dan vigerende wegenbeheersplan worden uitgevoerd.

Riolering

De paragraaf opent met de stelling dat Gemeentelijk Rioleringsplan (GRP) medio 2017 gereed is gekomen en dat het ter besluitvorming in de raadsvergadering van 23 oktober 2017 zal worden aangeboden. Vaststelling van het GRP 2018-2022 heeft echter niet plaatsgevonden voor de vaststelling van de begroting 2018 maar pas in februari 2018. De lasten volgend uit het nieuwe GRP zijn vooruitlopend op vaststelling wel reeds in de begroting 2018 en meerjarig verwerkt. Onderhoud van riolering zal conform dit kader plaatsvinden en er is geen sprake van achterstallig onderhoud. Ook het MeerjarenInvesteringsProgramma (MIP) zoals dat in het GRP is opgenomen is in de begroting 2018 financieel vertaald. In 2018 is de wegconstructie en rioolvervangingswerkzaamheden in het Camilluspark geraamd voor een totaal bedrag van respectievelijk € 1.080.000 en € 405.000. Vanaf 2021 tot 2042 is gemiddeld € 384.000 per jaar nodig voor vervanging van riolen. Daarna tot 2097 stijgen de lasten voor rioolvervangingswerkzaamheden naar € 611.000 per jaar. De tarieven voor de rioolheffing worden jaarlijks berekend is vermeld in de paragraaf lokale heffingen en sluiten niet aan op de bedragen volgens het GRP.

Openbaar groen

De raad heeft op 13 juli 2009 het groenstructuurplan vastgesteld. In dit plan is opgenomen dat voor de uitvoering van projecten € 55.000 per jaar nodig is voor de periode 2010-2019. In de begroting 2011 is besloten om de jaarlijkse investering terug te brengen van € 55.000 naar € 35.000 en de looptijd te verlengen met 5 jaren. Ingaande 2014 is besloten de uitvoering van het groenstructuurplan tijdelijk "on hold" te zetten. Volgens de paragraaf is deze situatie nog steeds van toepassing en daardoor wordt jaarlijks een bezuiniging op de kapitaallasten gerealiseerd. Bovendien is vermeld dat er geen sprake is van achterstallig onderhoud.

Naast de investeringslasten uit het groenstructuurplan is voor regulier onderhoud van het groen in de openbare ruimte in 2018 een bedrag van circa € 283.000 opgenomen in de begroting. Dit betreft o.a. algemeen onderhoud groen, groen Bloemendalpark, onkruidbestrijding, onderhoud bomen etc. Daarnaast is eenmalig in de begroting € 50.000 opgenomen t.b.v. wijkdeals groen. In het programma Wonen & Verkeer wordt toegelicht wat van deze wijkdeals de intentie is. "In de begroting 2014 is gekozen de investeringen uit het groenstructuurplan "on hold" te plaatsen. We merken dat deze stilstand tekort doet aan de kwalitatieve uitstraling die we, met name op cruciale plaatsen waar veel inwoners en bezoekers samenkomen, nodig hebben". Om op bepaalde plekken toch meer groen in de leefomgeving te brengen, wil Vaals dat in gezamenlijke verantwoordelijkheid met bewoners doen, in de vorm van zogenaamde wijkdeals. Samen met de bewoners zullen de volgende plekken een groene opknopbeurt krijgen: Aan de Weverij, Kronkelpad, Prof. Von Karmanstraat en de Akenerstraat. Daarnaast zal de gemeente impulsen geven aan het groen. Daarbij zal de focus in 2018 komen te liggen op de komgrenzen, pleinfuncties en om en nabij openbare functies. Volgens het kostenoverzicht van het programma Wonen en verkeer bedragen de lasten van het openbaar groen in 2018 € 903.000.

Gebouwen

Vaals beschikt over een meerjarenonderhoudsplan (MJOP) "Plan Heijmans" voor de jaren 2014-2025. In de paragraaf is vermeld dat "momenteel de laatste hand wordt gelegd aan een herijking van het MJOP". Volgens dit plan bedragen de gemiddelde onderhoudslasten voor de komende 10 jaren circa € 400.000. Het onderhoudsplan is zoals gebruikelijk opgesteld op basis van de economische levensduur. In de paragraaf is vermeld dat "de ervaring leert dat de technische levensduur van de onderhoudswerkzaamheden een bepaalde rek geeft in de termijnen van onderhoud". Op basis daarvan is een realistische korting van 30% toegepast op de onderhoudsbudgetten opgenomen in het MJOP. Door het toepassen van deze korting en daardoor afwijken van de onderhoudsbudgetten genoemd in het MJOP, is het kwaliteitsniveau ook in geringe mate lager, echter nog steeds voldoende aan het basis kwaliteitsniveau.

Met ingang van 2015 is ervoor gekozen de voorziening onderhoud gebouwen, gezien de ruime omvang daarvan, zwaarder te belasten dan voorheen. De meer- of minderlasten gerelateerd aan € 200.000 worden geëgaliseerd met de voorziening onderhoud gebouwen. Dat betekent dat jaarlijks maximaal € 200.000 aan lasten ten laste van de exploitatie komen. In de tabel in de begroting 2018 is te zien dat vanaf 2021 € 38.000 aan de voorziening wordt toegevoegd. Voor 2018 staan de volgende voornaamste onderhoudswerkzaamheden op de planning.

- Fraiche – sanitair vervangen;
- Uitvoeringszaal Obelisk – sanitair en verlichting vervangen;
- Gemeentewerf – bestrating vervangen;
- gemeentehuis-schilderen binnenwerk en vloerafwerking in tapijt vervangen.

Openbare verlichting

Het beleid inzake de openbare verlichting is verankerd in het beleidsplan openbare verlichting 2011-2030. Bij het vorige verdiepingsonderzoek in 2013 was dit in oktober 2012 vastgestelde plan ook al van toepassing. Daarom gaan we in op de ontwikkelingen sinds 2016 omdat toen een nieuwe contract met Ziut is aangegaan met een looptijd van 10 jaar. In dit contract is vastgelegd dat voor de aanleg van verlichting vanaf € 50.000 geen verplichting meer bestaat dit 1 op 1 aan Ziut te gunnen. Dit sluit aan bij het aanbestedingsbeleid van Vaals waarbij werken vanaf € 50.000 meervoudig aanbesteed moeten worden. De onderhoudslasten voortvloeiend uit het nieuwe contract met Ziut bedragen voor 2018 € 55.000 en voor de jaren 2019-2021 jaarlijks € 34.000. Op grond van het raadsbesluit van 29 oktober 2012 worden meer- en minderlasten vanaf 2016 ten opzichte van € 64.000 verrekend met de egalisatievoorziening openbare verlichting. Dit houdt in dat de komende jaren jaarlijks wordt gedoteerd aan de voorziening waardoor in 2021 de stand ultimo 2021 € 121.879 bedraagt.

Conclusie

De beheerplannen zijn actueel, de kwaliteitsniveaus zijn vastgesteld en liggen qua uitvoering op schema. Het achterstallig onderhoud op de wegen is conform planning in 2014 weggewerkt in 2019. De stuurinformatie is op strategisch, tactisch en operationeel niveau goed.

4.4. Financiering

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

Conclusie

In de paragraaf Financiering in de begroting 2018 gaat de gemeente in op onderwerpen zoals de financiering met kort- en langlopende middelen en de toekomstige financieringsbehoefte. Het treasurystatuut van Vaals is in mei 2015 geactualiseerd. Ook worden meerjarige inzichten geboden zoals de geprognosticeerde balans en het EMU-saldo.

Verder voldoet de paragraaf grotendeels aan de eisen die het BBV stelt en de financiële verordening 212. Om de vergelijkbaarheid tussen de gemeenten te verbeteren heeft de Commissie BBV hier een stellige uitspraak over gedaan, waar alleen gemotiveerd van kan worden afgeweken. Vaals voldoet aan de Notitie rente van de Commissie BBV maar heeft het renteschema niet opgenomen in de paragraaf.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- neem het renteschema van de Commissie BBV in de Notitie Rente van juli 2016 in de paragraaf op;
- presenteer de behoefte aan nieuwe langlopende leningen op een duidelijke manier.

Waarom onderzoek naar financiering?

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

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

Onderzoek en bevindingen

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

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

De paragraaf Financiering

De geldende regels

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

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

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

De eerste stellige uitspraak luidt dat alle externe rentelasten en –baten op het taakveld treasury moeten worden geboekt. De tweede stellige uitspraak gaat over bespaarde rente. De derde stellige uitspraak gaat over de berekening van de omslagrente.

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

Artikel 212 van de Gemeentewet bepaalt dat in de financiële verordening wordt ingegaan op de financieringsfunctie. In artikel 18 van de financiële verordening gemeente Vaals is bepaald dat het college naast de verplichte onderdelen op grond van artikel 13 van het BBV in ieder geval opneemt:

- a. de schulden met een looptijd korter dan een jaar en het verschuldigde rentepercentage;
- b. de schulden met een looptijd langer dan een jaar en het verschuldigde rentepercentage;
- c. de liquiditeitenplanning en de financieringsbehoefte voor de komende vier jaar;
- d. de rentevisie voor de komende vier jaar.

De informatie in de paragraaf Financiering in de begroting 2018

De paragraaf opent met wat in de paragraaf aan de orde komt zoals de wijze van financiering van beleid en het beheersen van de financiële risico's die met financiering gelopen worden. Dat ook wel aangeduid wordt met de naam treasuryfunctie Deze ondersteunt de uitvoering van de programma's.

Vervolgens wordt ingegaan op:

- het beleidskader: het treasurystatuut 2015 is op 11 mei 2015 vastgesteld;
- de algemene ontwikkelingen: interne - en externe ontwikkelingen zoals de rente ontwikkeling in de EU;
- treasurybeheer: berekeningen van het renterisico voor de vlottende schuld, kasgeldlimiet en het renterisico van de vaste schuld.

Tot slot wordt in de paragraaf een uiteenzetting gegeven over de langlopende leningen die Vaals de afgelopen 10 jaar heeft afgesloten met een looptijd van 10 jaar. De projecten die met deze leningen gefinancierd worden hebben een afschrijvingstermijn tot 25 en 40 jaar. De jaarlijkse aflossingen zijn hierdoor hoger dan de jaarlijkse afschrijvingen; immers de leningen moeten in minder jaren terugbetaald worden dan dat de projecten/activa worden afgeschreven. De aflossingen en afschrijvingen zijn hierdoor niet in evenwicht, met als gevolg een toegenomen liquiditeitsbehoefte. De reden dat Vaals hiervoor heeft gekozen is dat het rentepercentage lager (en dus gunstiger) is dan bij leningen van bijvoorbeeld van 25 jaar. Door de komende jaren te kiezen voor een nieuwe langlopende lening met een langere looptijd, wordt toegewerkt naar het meer in evenwicht krijgen van de afschrijvingen en aflossingen. Hierbij is het streven om toekomstige leningen af te sluiten met een rentepercentage van maximaal 4%. In de begroting en meerjarenramingen is met dit percentage rekening gehouden. Voor de jaren 2018 t/m 2021 is ongeveer € 9.000.000 aan nieuwe leningen nodig. Er is een overzicht opgenomen in de begroting 2018 van de langlopende leningen en de kortlopende geldlening/kasgeldlening. Vervolgens is de rentetoerekening opgenomen voor de jaren 2018-2021.

Voor het Emu-saldo wordt in de paragraaf verwezen naar de bijlagen. Deze informatie hoeft niet in de paragraaf te worden opgenomen, maar wel in de begroting. Volgens artikel 20, lid 1 onder c van het BBV moet in de uiteenzetting over de financiële positie het EMU-saldo van het vorig begrotingsjaar, het begrotingsjaar en het jaar na het begrotingsjaar gepresenteerd. En op basis van artikel 23 onder d van het BBV moet het EMU-saldo van de jaren van de meerjarenraming in de toelichting op de meerjarenraming worden opgenomen. Vaals heeft het schema opgenomen in de bijlagen. Wij zouden het logischer vinden om in de paragraaf Financiering de EMU-saldi te laten zien.

In het algemeen is het volgende over het EMU-saldo te zeggen. Gemeenten moeten hun begroting volgens het lasten- en batenstelsel opstellen en het EMU-saldo van hun begroting is dan ook lang niet relevant geweest. In ieder geval niet voor de gemeente zelf. Het EMU-saldo is intussen echter ook voor gemeenten belangrijk geworden.

Gemeenten ondervinden indirect de gevolgen om het EMU-tekort van Nederland onder de 3% van het BBP te houden en in de buurt van 0% BBP. Direct hebben gemeenten nu ook al met het EMU-saldo te maken, omdat er al enkele jaren afspraken tussen het Rijk en de VNG zijn over het toegestane EMU-tekort voor alle gemeenten c.q. alle decentrale overheden gezamenlijk. Het aandeel van de decentrale overheden in het EMU-saldo is macro genormeerd. De rijksoverheid maakt daarover afspraken met het IPO, de VNG en de UvW.

De staatssecretaris van Financiën heeft aangegeven om voor gemeenten, provincies en waterschappen in 2018 een gezamenlijk EMU-tekort van 0,3% van het BBP toe te staan. En dit is een voortzetting van de EMU-norm uit 2017 van het vorige kabinet. De staatssecretaris heeft aangekondigd dat hij gaat overleggen met de decentrale overheden over het toegestane EMU-saldo voor 2019 tot en met 2022. Het collectieve aandeel van de decentrale overheden voor het EMU-saldo is niet verder uitgesplitst naar gemeenten, provincies en waterschappen. Dit heeft tot gevolg dat ook voor 2018 geen EMU-referentiewaarde per individuele decentrale overheid wordt vastgesteld.

Vaals voldoet daarmee grotendeels aan de bepalingen van het BBV en de eigen regels van de financiële verordening en scoort op strategisch niveau goed. Ook geeft Vaals duidelijke uiteenzettingen over haar werkwijze daarom beoordelen wij de stuurinformatie op tactisch niveau goed. Omdat Vaals niet voldaan heeft aan het opnemen van het renteschema volgens de Commissie BBV in de paragraaf beoordelen wij het operationeel niveau van de stuurinformatie met de aanduiding voldoende.

4.5. Bedrijfsvoering

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

Conclusie

Vaals heeft ervoor gekozen om geen voor jaren geldende statische bedrijfsvoeringsfilosofie te ontwikkelen. In de paragraaf wordt in onderdelen uiteengezet hoe de sturing zal plaatsvinden om enerzijds de bestuurlijke doelstellingen zo optimaal mogelijk te realiseren en anderzijds zo efficiënt mogelijk.

In het Politiek Akkoord 2014-2018 komt het onderdeel bedrijfsvoering uitdrukkelijk aan de orde. Hierin wordt de huidige bedrijfsvoeringsfilosofie van de gemeente onderschreven. Omdat daarmee voor een actieve participatie in regionale strategische ontwikkelingen alsmede het behouden van lokale regie (en voor een belangrijk deel ook de capaciteit) van zaken die er voor onze inwoners toe doen. Alles wat context-gedreven is blijft lokaal (minimaal lokale regie). Alles wat systeem-gedreven is wordt georganiseerd vanuit het leidende concept winst in kwaliteit en efficiency.

In de Financiële Verordening 212 Vaals 2017 is in artikel 21 ten aanzien van bedrijfsvoering bepaald: "in artikel 14 BBV staat welke informatie de paragraaf Bedrijfsvoering in elk geval moet bevatten. Daarnaast is het wenselijk voor de raad ook informatie op te nemen over de opbouw en het verloop van het personeelsbestand, de loonkosten en de overheadkosten. Deze informatie is vermeld in de paragraaf".

De raad heeft in december 2013 een nieuwe verordening 213a vastgesteld. In artikel 2 lid 2 is bepaald dat: indien daartoe aanleiding is wordt een specifiek diepgaand onderzoek verricht naar een gemeentelijk organisatie-eenheid, gemeentelijke taak of naar de doeltreffendheid van de programma's van de programmabegroting. Uit ambtelijke informatie is gebleken dat er geen onderzoeken zijn ingesteld. Hierdoor is voor de raad het bestaan van verordening 213a langzaam uit het beeld verdwenen. Daarom bevelen wij aan om in de paragraaf bedrijfsvoering ook in het geval het college van mening is dat er geen onderzoeken behoeven te worden uitgevoerd dat expliciet te vermelden.

Op basis van onze analyse de volgende aanbeveling

- ga in de paragraaf bedrijfsvoering in op het al dan niet uitvoeren van onderzoeken op basis van de verordening 213a.

Waarom onderzoek naar bedrijfsvoering?

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

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

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

Onderzoek en bevindingen

Zoals al eerder vermeld dienen volgens het BBV in de paragraaf bedrijfsvoering ten minste inzicht in de stand van zaken en beleidsvoornemens ten aanzien van de bedrijfsvoering te worden geboden. In het kader van de vernieuwing van het BBV was het oorspronkelijk de bedoeling vanaf 2017 de verplichting om een paragraaf bedrijfsvoering in de begroting op te nemen te laten vervallen. Dit voornemen is echter losgelaten, omdat de paragraaf gebruikt kan worden voor het beschrijven van beleidsmatige ontwikkelingen rond de bedrijfsvoering.

Vaals heeft ervoor gekozen om geen voor jaren geldende statische bedrijfsvoeringsfilosofie te ontwikkelen. In de paragraaf wordt in onderdelen uiteengezet hoe de sturing zal plaatsvinden om enerzijds de bestuurlijke doelstellingen zo optimaal mogelijk te realiseren en anderzijds zo efficiënt mogelijk.

In deel 1 van de paragraaf is vermeld dat voor wat betreft de bedrijfsvoering een visie bestaat op:

- enerzijds het wenselijk functioneren van de organisatie en
- anderzijds de aansturing, beheersing en verantwoording van activiteiten van de organisatie.

De bedrijfsvoering vindt zijn vertaling in een missie, in strategische uitgangspunten en in de daarbij passende cultuur, systemen, kwantitatieve en kwalitatieve personeelscapaciteit, regelingen en vaardigheden, stijl van leidinggeven als mede uiteindelijk ook in de daarop afgestemde organisatiestructuur. De bedrijfsvoeringsfilosofie beweegt mee met de organisatie. De hoofdpunten worden jaarlijks waar nodig geactualiseerd. Op deze manier is sprake van een dynamische ontwikkeling, geen grootschalige operaties of koersverandering, maar de weg van geleidelijkheid en een lerende organisatie.

Ingegaan wordt op de samenwerking in het kader van de Maastricht-Heuvelland agenda. Daarvoor is een convenant gesloten met als motto: “eenheid in verscheidenheid”; “kracht ontwikkeld door samenwerking”. Primair worden (nieuwe) onderwerpen op elk beleidsterrein vanuit de gezamenlijkheid opgepakt, niet vrijblijvend en zonder shop-gedrag. Op de gebieden sociaal, ruimte en economie worden vanuit de portefeuillehouders overleggen gezamenlijke projecten geïnitieerd. In de samenwerking binnen Maastricht-Heuvelland heeft het burgemeesterscollectief de procesverantwoordelijkheid. Op tactisch niveau ligt voor Vaals de kracht in samenwerking met de gemeenten Eijsden-Margraten en Gulpen-Wittem.

In deel 2 van de paragraaf bedrijfsvoering zijn de doelstellingen en activiteiten opgenomen. Per onderdeel wordt in beeld gebracht wat Vaals in 2018 wil gaan bereiken op de navolgende terreinen:

1. management en organisatie; dienstverlening en regio rol in de Strategische Visie 2020. In 2018 zal de organisatieontwikkeling tot concrete resultaten leiden. Voor de toekomst wil Vaals een aantal wijzigingen aanbrengen die ervoor zorgen dat we ook in de toekomst een veerkrachtige, zelfstandige gemeente kunnen blijven;
2. planning en control: voldoen aan de in de 2016 gewijzigde wetgeving BBV voor wat betreft de producten van de P&C-cyclus. Concreet betekent dat de taakveldenbegroting: om een begroting

- vergelijkbaar te maken met andere gemeenten, dient een door het rijk vastgestelde indeling aangehouden te worden. Vaals heeft deze als bijlage opgenomen;
3. personeelszaken: met het oog op de toekomstige organisatorische ontwikkelingen is voor zowel personeel als leidinggevenden van belang een reorganisatieplan te hebben waarin in grove lijnen de richting wordt aangegeven. De aanbevelingen uit eind 2017 uitgevoerde Risico Inventarisatie- en Evaluatie zullen vanaf 2018 uitgevoerd worden;
 4. Informatisering & automatisering: in het kader van de Lijn 50 samenwerking verkent Vaals samen met de gemeenten Gulpen-Wittem en Eijsden-Margraten de regionale samenwerkingsmogelijkheden op het gebied van Informatievoorziening en Automatisering;
 5. Huisvesting: de komende maanden zal een onderzoek plaatsvinden naar mogelijke alternatieve aanwending/invulling van het gemeentehuis. De resultaten van het onderzoek worden naar verwachting in het voorjaar 2018 aan de raad voorgelegd.

In deel 3 is een meerjarig financieel overzicht opgenomen van de financiële impact van het nieuwe taakveld "overhead".

In het Politiek Akkoord 2014-2018 komt het onderdeel bedrijfsvoering nadrukkelijk aan de orde. Hierin wordt de huidige bedrijfsvoeringsfilosofie van de gemeente onderschreven. Omdat daarmee voor een actieve participatie in regionale strategische ontwikkelingen alsmede het behouden van lokale regie (en voor een belangrijk deel ook de capaciteit) van zaken die er voor onze inwoners toe doen. Alles wat context-gedreven is blijft lokaal (minimaal lokale regie). Alles wat systeem-gedreven is wordt georganiseerd vanuit het leidende concept winst in kwaliteit en efficiency.

Tevens zijn daarin de navolgende twee uitvoeringsafspraken opgenomen:

- Bedrijfsvoeringstaken worden tegen het licht gehouden. Als samenwerking binnen de regio Maastricht-Heuvelland tot voordelen kan leiden op het vlak van kwaliteit en efficiency wordt gekozen voor opschaling.
- Sturing op effecten en outcome, gedifferentieerd naar de aard van de beleidsvelden, verbeteren en inzetten als vast onderdeel in de beleidscyclus en contracten met derden.

In de Financiële Verordening 212 Vaals 2017 is in artikel 21 ten aanzien van bedrijfsvoering bepaald: In het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten staat in artikel 14 welke informatie de paragraaf Bedrijfsvoering in elk geval moet bevatten. Daarnaast is het wenselijk als informatiewaarden voor de raad ook informatie op te nemen over de opbouw en het verloop van het personeelsbestand, de loonkosten en de overheadkosten.

Informatie over 213a-onderzoeken ontbreekt in de paragraaf, omdat de gemeente al lang geen 213a-onderzoeken meer uitvoert. Bij het verdiepingsonderzoek in 2013 hebben we de achtergrond hiervan vermeld, maar ook aangegeven dat artikel 213a in de Gemeentewet in stand zou blijven. Daarom hebben we toen geadviseerd weer een verordening door de raad te laten vaststellen en uitvoering te geven aan de verplichte verordening 213a. Vervolgens heeft de raad in december 2013 een nieuwe verordening 213a vastgesteld. In artikel 2 lid 2 is bepaald dat: indien daartoe aanleiding is wordt een specifiek diepgaand onderzoek verricht naar een gemeentelijk organisatie-eenheid, gemeentelijke taak of naar de doeltreffendheid van de programma's van de programmabegroting. Uit ambtelijke informatie is gebleken dat er geen onderzoeken zijn ingesteld. Hierdoor is voor de raad het bestaan van verordening 213a langzaam uit het beeld verdwenen. Daarom bevelen wij aan om in de paragraaf bedrijfsvoering ook in het

geval het college van mening is dat er geen onderzoeken behoeven te worden uitgevoerd dat expliciet te vermelden. Daardoor is de raad in de gelegenheid desgewenst daarop te reageren. Wel is er een rekenkameronderzoek ingesteld. In hoofdstuk 3 komen we daarop terug.

4.6. Verbonden partijen

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

Conclusie

Vaals heeft geen aparte nota verbonden partijen. In het coalitieprogramma 2014-2018 is vermeld dat Vaals kiest voor een niet-vrijblijvende samenwerking binnen de regio Maastricht-Heuvelland, waarbij het koppelen van de krachten een duidelijke meerwaarde moet opleveren.

De paragraaf maakt duidelijk dat de verbonden partijen belangrijke taken van de gemeente uitvoeren. Tevens bevat de paragraaf nagenoeg alle informatie die het gewijzigde artikel 15 van het BBV verlangt.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

Op dit moment hebben wij geen aanbevelingen.

Waarom onderzoek naar verbonden partijen?

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

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

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

Onderzoek en bevindingen

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

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

Vaals heeft geen afzonderlijk visie voor verbonden partijen opgesteld maar in de paragraaf verbonden partijen stelt de raad de kaders (visie) waarbinnen het college een dergelijke beheerstaak uitvoert. De raad streeft een pragmatische samenwerking na, waarbij voor het aangaan van een samenwerkingsverband duidelijk moet zijn dat haalbaar is:

- een verhoging van de kwaliteit/deskundigheid;
- een verbetering van de kwaliteit/deskundigheid;
- een verlaging van de kosten (schaalvoordeel).

Daarnaast stelt de raad de volgende specifieke randvoorwaarden voor het aangaan van deelnemingen in verbonden partijen te weten:

- het participeren in een verbonden partij is alleen toegestaan indien daarmee een publieke (wettelijke) taak wordt gediend;
- het participeren in een privaatrechtelijke rechtsvorm vindt uitsluitend plaats indien onderzocht en gemotiveerd is waarom uitvoering van beleidsvoornemens niet in een publieke rechtsvorm kunnen plaatsvinden.

Vanuit de kaderstellende en controlerende taak van de raad moet bewaakt worden of het beleid van de verbonden partijen correspondeert met de doelstellingen die de raad in de betreffende programma's heeft gesteld.

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

In september 2008 is de strategische visie "Geef vorm aan Vaals" door de raad vastgesteld. Hieraan zijn de volgende doelen verbonden:

- de visie schets het gewenste toekomstbeeld van Vaals over 10-15 jaar (Vaals 2020);
- de visie vormt een richtinggevende leidraad voor toekomstig beleid en plannen;
- de visie wordt gedragen door en uitgevoerd met de samenleving van Vaals;
- de visie is dynamisch en biedt ruimte voor inpassing van nieuwe trends en ontwikkelingen.

De strategische visie vormt een samenhangend geheel waarin drie hoofdthema's van beleid zijn geformuleerd en negen ambities. De negen ambities uit de strategische visie "Geef vorm aan Vaals" zijn in april 2009 vertaald in concrete activiteiten in het "Uitvoeringsplan strategische visie". Laatstgenoemd plan is mede tot stand gekomen - door afstemming over de wenselijkheid en uitvoerbaarheid van de activiteiten - met de beoogde (maatschappelijke) samenwerkingspartners.

In de verordening 212 is in artikel 19 bepaald dat het college in de begroting en de jaarstukken naast de verplichte onderdelen op grond van artikel 15 van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten in ieder geval van elke verbonden partij opneemt:

- a. de naam;
- b. het financieel belang van de gemeente;
- c. de zeggenschap van de gemeente;
- d. het publiek belang dat wordt gediend met de deelname;
- e. de actuele ontwikkeling van de deelneming.

In het coalitieprogramma 2014-2018 is vermeld dat Vaals kiest voor een niet-vrijblijvende samenwerking binnen de regio Maastricht-Heuvelland, waarbij het koppelen van de krachten een duidelijke meerwaarde

moet opleveren om Vaals beter in staat te stellen op lokaal niveau de regie te kunnen blijven voeren op zaken die er voor de inwoners echt toe doen.

In de paragraaf verbonden partijen wordt allereerst vermeld wat de inhoud is van de paragraaf en wordt ingegaan op de beleidskaders. Vervolgens is een overzicht opgenomen van de verbonden partijen waarin Vaals participeert zoals de gemeenteschappelijke regelingen en de deelnemingen.

Na de opsomming van de verbonden partijen wordt per verbonden partij met een vast sjabloon informatie verstrekt. Eerst wordt naast naam, rechtsvorm en vestigingsplaats, de doelstelling, het openbaar belang vermeld. Vervolgens wordt er informatie verstrekt over de relatie met desbetreffende beleidsprogramma, de deelnemende partijen, het bestuurlijk belang, het financieel belang, het eigen en vreemd vermogen over de meerjarenperiode en over het financieel resultaat. Er is ook informatie opgenomen over ontwikkelingen en risico's.

De paragraaf bevat veel en concrete informatie over de verbonden partijen van Vaals. Echter de paragraaf geeft geen totaalbeeld met betrekking tot de verbonden partijen. Welk brutobedrag gaat er naar de verbonden partijen?. Hoeveel procent van de begroting is dat? Wat kost dat de gemeente nu netto, na aftrek van de bijdragen die de gemeente daar zelf voor krijgt? En hoe ontwikkelen deze uitkomsten zich in de komende jaren.

Conclusie

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

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

4.7. Grondbeleid

| Onderzoek | Begroting | Meerjaren-raming | Strategisch | Tactisch | Operationeel | Algemeen oordeel | Ontwikkeling |
|-------------|-----------|------------------|-------------|----------|--------------|------------------|--------------|
| Grondbeleid | ☺ | ☺ | Goed | Goed | Voldoende | ☺ | ➔ |

Conclusie

De Nota grond beleid is in oktober 2013 geactualiseerd. Naast de belangrijkste kaders en hoofdlijnen voor het grondbeleid voor de periode 2013 - 2017 is het beleid verwoord. Vaals wil haar visies en ambities niet geheel op eigen kracht waarmaken. Het beleid van de gemeente is daarom gericht op het vormen van strategische allianties met andere partijen. Tenzij dit strikt noodzakelijk wordt geacht, zal Vaals daarom geen actief grondbeleid maar facilitair grondbeleid nastreven.

In artikel 20 van de verordening 212, die in 2017 is vastgesteld, is over Grondbeleid bepaald dat het college de raad - indien het college dit noodzakelijk acht - een bijgestelde nota grondbeleid aanbiedt. Ook voldoet Vaals aan de bepaling in artikel 16 van het BBV, omdat er een actuele prognose van de te verwachten resultaten is opgenomen van de in exploitatie zijnde bestemmingsplannen.

In het accountantsverslag bij de jaarrekening 2016 is de raming van de opbrengstwaarde op basis van inschatting als reëel beoordeeld.

Op basis van onze analyse de volgende aanbeveling

- neem in de toekomst de rentelasten van de grondexploitatie op als een structurele last.

Waarom onderzoek naar grondbeleid?

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

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

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

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

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

Onderzoek en bevindingen

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

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

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

De paragraaf Grondbeleid

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

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

In 2015 heeft de Commissie BBV de verslaggevingsregels grondexploitaties gewijzigd. Deze wijziging geldt vanaf 2016. De categorie niet in exploitatie genomen gronden is vervallen en die gronden zijn opgenomen onder materiële vaste activa. De regels voor bijschrijven van rentelasten op de boekwaarde van gronden zijn gewijzigd. Grondexploitaties mogen maximaal 10 jaar duren. Hiervan kan alleen goed gemotiveerd door de raad worden afgeweken, waarbij toereikende beheersmaatregelen moeten worden toegepast.

De nota Grondbeleid uit 2013-2017 is op dit punt niet meer actueel omdat daarin nog wel de NIEGG zijn opgenomen. In de jaarrekeningen 2015 en 2016 zijn geen NIEGG opgenomen.

De gemeente heeft ook zelf regels gesteld met betrekking tot het grondbeleid. In het coalitieprogramma 2014-2018 zijn uitvoeringsafspraken vastgelegd zoals de realisatie van het project herinrichting Julianaplein, opwaardering van het gebied Kerkstraat/Lindenstraat en de studentenhuisvesting in het gebied Von Clermontpark/Selzerbeek.

De Nota grond beleid is in oktober 2013 geactualiseerd. Naast de belangrijkste kaders en hoofdlijnen voor het grondbeleid voor de periode 2013 - 2017 is het beleid verwoord. Vaals wil haar visies en ambities niet geheel op eigen kracht waarmaken. Het beleid van de Gemeente is daarom gericht op het vormen van strategische allianties met andere partijen. In de beginfase van een ontwikkeling wordt dan ook de vorm van grondbeleid van het onderhavige project gekozen en een eventuele samenwerkingsvorm gekozen. Dit wordt middels besluitvorming door het college vastgelegd. Vaals gaat uit van "een faciliterend grondbedrijf waar kan, actief grondbeleid waar moet". Tenzij dit strikt noodzakelijk wordt geacht, zal Vaals daarom geen actief grondbeleid maar facilitair grondbeleid nastreven. Bij de afweging moeten een aantal elementen worden meegenomen zoals:

- financiële mogelijkheden, inschatting van kosten en baten, aankoopkosten, plankosten, planschade
- tijdsplanning; termijn van ontwikkeling, rente + inflatie;
- impact op het weerstandsvermogen;
- gevoeligheidsanalyse en afbreukrisico.

Voor wat betreft strategisch aankopen is de gemeenteraad in het huidige grondbeleid het besluitvormende orgaan. Deze lijn is met het vaststellen van de nota doorgetrokken. Behalve in het geval dat er tot strategische aankoop overgegaan moet worden en het onmogelijk is om vóór dat moment een (extra) raadsvergadering bijeen te roepen heeft de gemeenteraad besloten dat de bevoegdheid bij het college komt te liggen.

In artikel 20 van de verordening 212 die in 2017 is vastgesteld, is over Grondbeleid bepaald:

1. In de paragraaf grondbeleid bij de begroting en de jaarstukken neemt het college naast de verplichte onderdelen op grond van artikel 16 van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten in ieder geval op:
 - a. de uitvoering van de nota grondbeleid;
 - b. financiële ontwikkelingen van de in ontwikkeling genomen projecten.
2. Het college biedt de raad indien het college dit noodzakelijk acht een bijgestelde nota grondbeleid aan.

In de verordening 212 uit 2017 is niet meer opgenomen dat het college eens in de vier jaar een (bijgestelde) nota grondbeleid aanbiedt. De overige bepalingen zijn niet gewijzigd in de verordening 212 daarom zijn deze niet vermeld.

Rente grondexploitatie

Sinds het begrotingsjaar 2015 wordt geen rente meer bijgeschreven op de lopende grondexploitatie. Reden voor dit besluit was de trage voortgang vanwege de economische situatie/woningmarkt. Vaals beschouwde dit als een tijdelijke maatregel (totdat de markt zal zijn aangetrokken, grondexploitaties zullen in uitvoering worden genomen). Vanwege het tijdelijke karakter had de accountant aanbevolen de niet doorberekende rente te onttrekken aan de algemene reserve voor een bedrag van € 204.000, waardoor de exploitatie niet onnodig wordt belast. Toch werden deze rentelasten door Vaals niet als incidenteel gezien, dat wil zeggen alleen voor 2015, maar als structureel. Aangezien rentelasten gedekt zouden moeten worden uit de exploitatie heeft de provincie er destijds voor gekozen de incidentele dekking via een onttrekking aan de algemene reserve budgetbeperkend te corrigeren waardoor het structurele saldo voor 2015 negatief werd.

Ook in de programmabegroting 2016 is in de paragraaf grondbeleid vermeld dat naast de afwaardering van € 1.000.000 de boekwaarde niet verhoogd zal worden met de kapitaallasten (rente), waardoor het risico op een verlies bij verkoop beperkt wordt. Echter in december 2015 werd de lang verwachte overeenkomst voor de bouw van 450 woningen voor studenten uit de Stadt Aachen gesloten. Het effect van deze positieve ontwikkeling was dat tevens de rentelasten voor de jaren 2016 t/m 2018 verlaagd konden worden. In brief over de toezichtsvorm voor de begroting 2016 is toen vermeld dat wij ervan uit gaan dat deze veel lagere rentelasten vanaf volgend jaar, 2017, ten laste van de exploitatie worden gebracht.

Ook in de begroting 2017 is de rente weer als incidentele last opgenomen. In de brief over de toezichtsvorm voor de begroting 2017 is opgemerkt dat wij ervan uitgaan dat Vaals deze aanpak in de eerstvolgende begrotingswijziging corrigeert. Naar aanleiding van deze brief heeft Vaals verzocht om overleg. Dat overleg heeft op 16 februari 2017 plaatsgevonden en daarbij zijn de standpunten over de grondexploitatie Von Clermontpark uitgewisseld. Provincie is en blijft van mening dat een last die langer dan drie jaar optreedt een structurele last is. Vaals is en blijft van mening dat het een incidentele last betreft. Gelet op het feit dat op basis van de rekeningcijfers geen onttrekking heeft plaatsgevonden aan de algemene reserve zal de provincie niet verder aandringen op bijstelling nu en in de toekomst. In afwijking tot voorstaande opmerking blijkt uit de jaarrekeningen 2015, 2016 en 2017 dat respectievelijk € 252.000, € 218.000 en € 111.000 is onttrokken aan de algemene reserve voor de rente van het Von Clermontpark.

In de begroting 2018 is voor het laatst € 100.000 opgenomen voor dekking bijschrijving kapitaallasten op boekwaarde bestemmingsplannen. Er zijn geen onttrekkingen geraamd in de jaren 2019 en 2020.

Accountantsverslag 2016

Vanwege het feit dat er bij de grondexploitatie risico's aanwezig zijn bij het realiseren van de huidige boekwaarden bij eventuele verkoop van de betreffende gronden is hieraan expliciet aandacht geschonken bij de uitvoering van de jaarrekeningcontrole 2016. De waardering van de gronden mag niet hoger zijn dan de verwachte opbrengsten verminderd met verwachte nog te realiseren kosten. Als betrouwbare inschatting voor deze waarde is de verwachte opbrengstwaarde, de prijs welke projectontwikkelaars voor de grond willen betalen, aangemerkt. Mede op basis van gevoerde besprekingen met de gemeentesecretaris is de opbrengstwaarde ingeschat op € 4.741.000 en dus reëel op dat moment.

Begroting 2018

In de begroting 2018 is de boekwaarde van Von Clermontpark I en II per 01-01-2018 € 4.650.00. Medio 2018 zullen naar verwachting 211 woningen opgeleverd worden. In totaal zijn er dan 461 studentenwoningen gerealiseerd. Het voormalige Opel Hekkert-terrein is verkocht aan Focus Vastgoed BV. De betaling van de overeengekomen verkoopprijs á € 1,1 miljoen zal plaatsvinden bij het onherroepelijk worden van de bouwvergunning. Rondom de verkoop van het terrein "Von Clermontpark" wordt eind 2018 een verkoopresultaat van € 2,25 miljoen verwacht. Dan resteert een boekwaarde van € 1.300.000. De actuele boekwaarde van deze bezittingen worden momenteel op minimaal € 1,5 miljoen geschat. Deze bezittingen blijven beschikbaar als onderhanden werk voor verdere ontwikkeling.

Rekening 2017

In de concept jaarrekening 2017 is in de paragraaf grondbeleid ten aanzien van het Von Clermontpark en het Opel Hekkert-terrein dezelfde informatie opgenomen als in de begroting 2018 die hierboven is weergegeven.

Conclusie

De nota Grondbeleid 2013-2017 is niet meer volledig up-to-date blijkt uit de opmerking over de NIEGG maar in de jaarrekeningen zijn deze gronden niet meer opgenomen. Dus in de praktijk past Vaals de regels goed toe. In de financiële verordening 212 uit 2017 is niet bepaald dat deze nota om de vier jaar herzien moet worden. We beoordelen de strategische en tactisch stuurinformatie als goed. Op operationeel niveau is de stuurinformatie voldoende omdat Vaals de rentelasten opneemt als een incidentele last terwijl dit een structurele last betreft.

5. Het onderzoek

5.1. Inleiding

Het financieel verdiepingsonderzoek

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

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 Vaals

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

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

Meerjarige uitspraak

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

Uitspraak rondom toezicht

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

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

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

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

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

De periode tot het volgende financiële verdiepingsonderzoek

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

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

5.2. Doel en kaders financieel toezicht

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

Houd de Limburgse gemeenten financieel gezond!

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

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

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

Aanvullend op andere controlemechanismen

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

Kaders waaruit wij ons oordeel vormen:

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

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

>>

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

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

5.3. Werkwijze

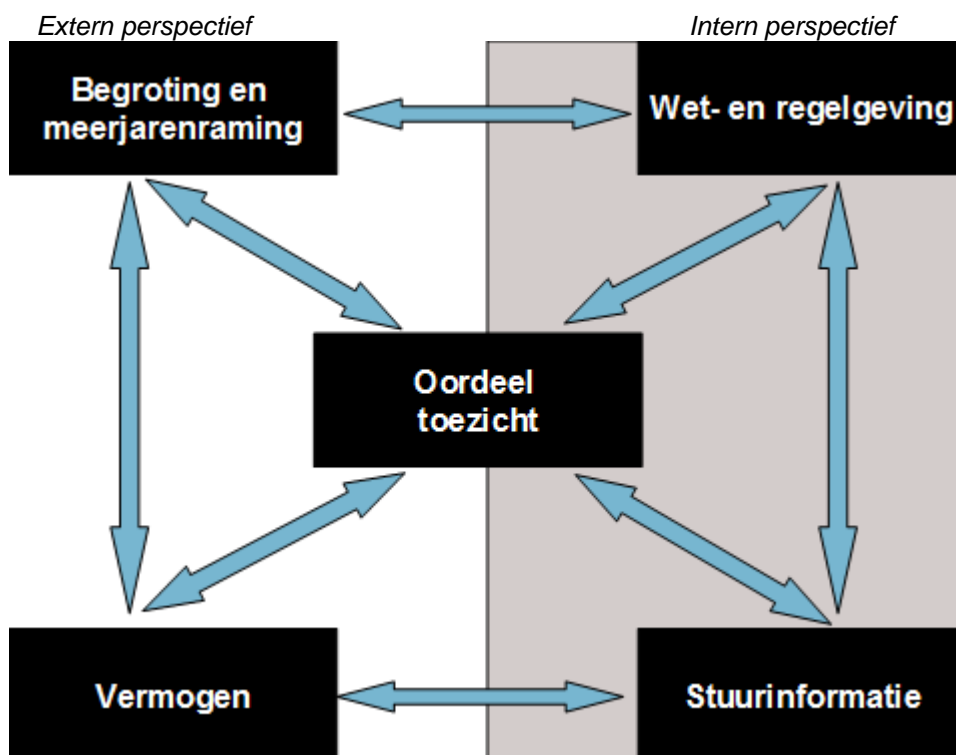
Het belangrijkste doel van ons onderzoek is, om een uitspraak te doen over de vorm van toezicht voor vier jaar. Om voor een meerjarig repressieve uitspraak in aanmerking te kunnen komen, moet de gemeente minimaal voldoende scores op een aantal kritische factoren. Deze factoren vloeien voort uit de kaders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

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

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

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

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



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

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

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

Een voorbeeld

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

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

5.4. Reikwijdte van het onderzoek

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

5.5. Onderzoek naar het financieel verdiepingsonderzoek

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

Zij concluderen onder meer het volgende:

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

6. Begrippen

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

Algemene reserve

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

Dekkingsreserve/bruteringsreserve

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

Financiële functie

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

Formeel begrotingssaldo

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

Geblokkeerde reserves

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

Groot onderhoud

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

Onderhoud valt uiteen in groot onderhoud en klein onderhoud. Onder groot onderhoud wordt verstaan: onderhoud van veelal 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 2018, 2019, 2021;
- Jaarrekeningen 2013-2017;
- Nota grondbeleid 2013;
- Nota reserves en voorzieningen 2017;
- Verordeningen (212, 213 en 213a Gemeentewet);
- Beheerplannen;
- Wegen 2015-2020;
- Gemeentelijk Rioleringsplan GRP 2018-2022;
- Openbaar Groen 2010-2019;
- Gebouwen 2014 – 2025;
- Openbare verlichting 2011-2030.

Provincie Limburg:

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

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties:

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