

# **Bepaling toezichtvorm 2018-2021** **gemeente Valkenburg aan de Geul**

**Financieel verdiepingsonderzoek**

Provincie Limburg, juli 2018



# Inhoudsopgave

|           |  |           |
|-----------|--|-----------|
| <b>1.</b> | <b>Inleiding</b>   | <b>5</b>  |
| <b>2.</b> | <b>Conclusie, aandachtspunten en samenvatting</b>        | <b>7</b>  |
| 2.1.      | Conclusie van het onderzoek.....                         | 7         |
| 2.2.      | Aandachtspunten .....                                    | 8         |
| 2.3.      | Samenvatting .....                                       | 10        |
| <b>3.</b> | <b>Aandachtsgebieden</b>                                 | <b>15</b> |
| 3.1.      | Analyse begroting en meerjarenraming.....                | 16        |
| 3.2.      | Analyse vermogen .....                                   | 29        |
| 3.3.      | Analyse stuurinformatie .....                            | 34        |
| 3.4.      | Analyse Wet- en regelgeving .....                        | 39        |
| <b>4.</b> | <b>Financieel beleid en beheer</b>                       | <b>43</b> |
| 4.1.      | Lokale heffingen.....                                    | 44        |
| 4.2.      | Weerstandsvermogen en risicobeheersing .....             | 48        |
| 4.3.      | Onderhoud kapitaalgoederen .....                         | 54        |
| 4.4.      | Financiering.....  | 60        |
| 4.5.      | Bedrijfsvoering .....                                    | 64        |
| 4.6.      | Verbonden partijen.....                                  | 68        |
| 4.7.      | Grondbeleid.....   | 71        |
| <b>5.</b> | <b>Het onderzoek</b>                                     | <b>73</b> |
| 5.1.      | Inleiding.....   | 73        |
| 5.2.      | Doel en kaders financieel toezicht .....                 | 75        |
| 5.3.      | Werkwijze.....   | 77        |
| 5.4.      | Reikwijdte van het onderzoek .....                       | 79        |
| 5.5.      | Onderzoek naar het financieel verdiepingsonderzoek ..... | 80        |
| <b>6.</b> | <b>Begrippen</b>   | <b>81</b> |
| <b>7.</b> | <b>Bronnen</b>   | <b>85</b> |



# 1. Inleiding

## **Het financieel verdiepingsonderzoek**

Voor u ligt het rapport van het financiële verdiepingsonderzoek van de gemeente Valkenburg aan de Geul. 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.

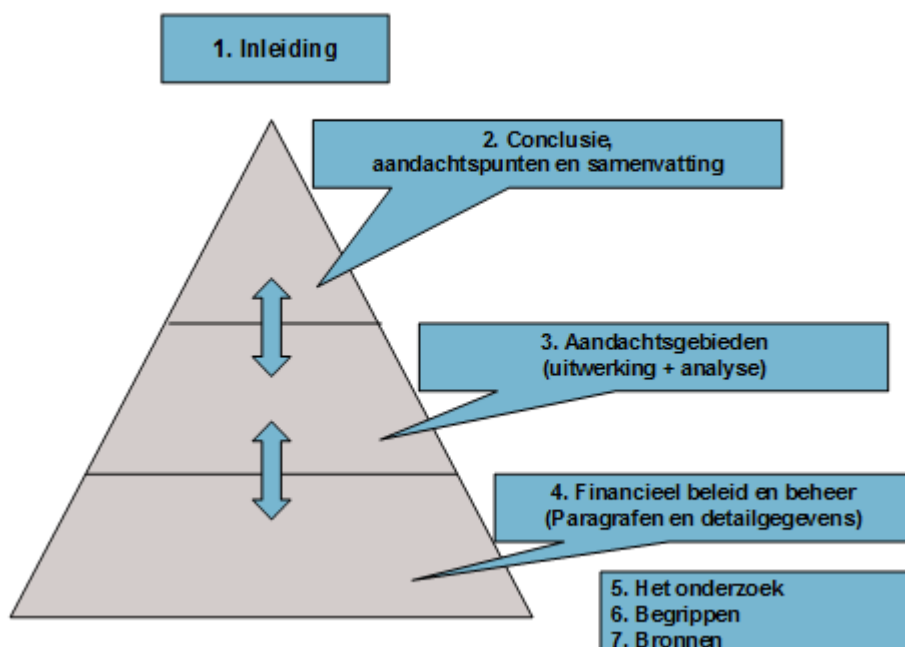
De naam van hoofdstuk 2, Conclusie, aandachtspunten en samenvatting, geeft aan dat hier de kern van het financiële verdiepingsonderzoek is te vinden.

**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 Valkenburg aan de Geul aan de voorwaarden van meerjarig repressief toezicht voldoet. Dit betekent, dat, zodra Gedeputeerde Staten de onderzoekconclusie overnemen, de periode vanaf de bekendmaking van het besluit van Gedeputeerde Staten t/m het begrotingsjaar 2021 toezichtarm zal zijn.

Aan dit besluit zijn geen nadere voorwaarden verbonden.

Valkenburg aan de Geul moet ervoor zorgen dat in de begroting 2019 de jaarschijf 2019 en de twee jaarschijven van de meerjarenraming (i.c. 2020 en 2021) een sluitend beeld te zien geven, waarbij sprake is van structureel en reëel evenwicht. Hierbij mag géén sprake zijn van een zogenaamd ‘opschuivend paneel’.

#### Meerjarig repressief toezicht

Als Gedeputeerde Staten de onderzoekconclusie 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 rapport.

#### Aan de voorwaarden voldaan

Het gezuiverde saldo van Valkenburg aan de Geul laat voor 2018 een (klein) overschot zien. En ook de jaarschijven 2019 tot en met 2021 laten overschotten zien. Bij onze beoordeling kijken wij naar het aanwezig zijn van structureel en reëel evenwicht. Op grond van het voldoen aan de formele vereisten kan meerjarig repressief toezicht worden toegekend. Ook de werking van de financiële functie van Valkenburg aan de Geul heeft meegewogen in ons eindoordeel. De gemeente scoort goed op het strategisch en operationeel niveau. Op tactisch niveau scoort de gemeente een voldoende. De gemeente gaat op een zodanige wijze met de financiële problemen en aandachtspunten om, dat er op dit moment geen belemmeringen zijn om meerjarig repressief toezicht te krijgen. Aan dit besluit zijn geen nadere voorwaarden verbonden.

Overigens hebben Gedeputeerde Staten van Limburg op 12 december 2017 besloten om de gemeente Valkenburg aan de Geul op basis van de begroting 2018 repressief toezicht<sup>1</sup> toe te kennen. Dit betekent dat de Provincie (college van Gedeputeerde Staten) de begroting en begrotingswijzigingen niet hoeft goed te keuren.

Dit besluit blijft voor het lopende jaar van toepassing; dat wil zeggen dat de in december 2017 bepaalde toezichtvorm van kracht blijft tot 31 december van dit jaar.

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

## 2.2. Aandachtspunten

Valkenburg aan de Geul komt in aanmerking voor meerjarig repressief toezicht voor de jaren 2018 tot en met 2021. Voor het behouden van het meerjarig repressief toezicht is het van belang dat de begroting en de meerjarenraming in evenwicht zijn en blijven. Wij gaan er van uit dat de gemeente ook de komende jaren hard blijft werken aan een structureel en reëel sluitende begroting en meerjarenraming, waarbij de structurele lasten worden gedekt door structurele baten en waarbij de ramingen volledig en realistisch zijn. Dat geldt dus evenzo voor de in de begroting opgenomen bezuinigingsmaatregelen en taakstellingen.

En dat het (weerstands)vermogen voldoende robuust blijft. De risico's zullen goed gemonitord moeten blijven worden. Ook de aandacht voor de ontwikkeling van de schuldbalans van de gemeente past hierbij. Wij hebben vertrouwen in de verdere ontwikkeling van de financiële positie en de financiële functie.

### **Evenwicht structurele lasten en baten**

In dit rapport zijn een aantal aanbevelingen opgenomen. Deze aanbevelingen kunnen helpen om te komen tot een verdere verbetering van de financiële positie en de financiële functie. De gemeente neemt in de begroting 2018 en de meerjarenraming 2019-2021 de structurele en reële saldi op, zodat de raad er op kan toezien dat de begroting of meerjarenraming structureel en reëel in evenwicht is. Zowel het structurele als het incidentele resultaat moeten, als gevolg van aangescherpte regelgeving, expliciet worden gepresenteerd.

### **Vermogenspositie en weerstandscapaciteit**

De vermogenspositie (en daarmee tevens de weerstandscapaciteit) van Valkenburg aan de Geul laat in de meerjarenbegroting een afnemend beeld zien. Het is van belang om deze weerstandscapaciteit op het gewenste peil te hebben en houden, met het oog op de ambities en risico's die de gemeente heeft en kent. Wij adviseren om het beleid voor het weerstandsvermogen en het risicomanagement up to date te houden.

### **Bezuinigingen en ombuigingen**

Bezuinigingen en onzekerheden zijn de laatste jaren bijna standaard onderdeel van de begrotingsvoorbereiding. In de begroting 2018 en meerjarenraming 2019-2021 zijn ook omvangrijke taakstellende bezuinigingsmaatregelen opgevoerd en incidentele middelen ingezet. Dit betreft zowel taakstellingen uit eerdere jaren als de aanvullende bezuinigingen die zijn opgekomen in de begroting 2018. De bezuinigingen bij complex de Polfermolen zijn daarbij van groot gewicht. In juli 2017 heeft de raad besloten om in 2021 over te gaan tot sloop van de Polfermolen, waardoor een belangrijke verlichting voor de begroting van de gemeente optreedt.

Indien de maatregelen niet realiseerbaar zijn, dient de gemeente tijdig te zorgen voor alternatieve maatregelen. Hiervoor zijn spelregels opgesteld. Monitoring vindt doorlopend plaats in de p&c-cyclus, waardoor tijdige bijsturing mogelijk is. Deze informatie is ook relevant voor het integrale beeld van de gemeente en gelet op de verdere financiële ontwikkelingen, waaronder de 3 D's, verbonden partijen en enkele grote investeringsprojecten. Door de voortgaande taakstellende bezuinigingen is de flexibiliteit van de begroting grotendeels verdwenen. Er zijn nog nauwelijks bezuinigingsmogelijkheden in de begroting en de kaasschaaf kan niet meer worden ingezet.



### **Uitvoering en transformatie van de drie gedecentraliseerde taken vanaf 2015**

De decentralisaties zijn voor een deel in gezamenlijk verband met een aantal gemeenten in de regio opgepakt. Valkenburg aan de Geul hanteert als uitgangspunt dat de taken worden uitgevoerd met de ontvangen en reeds beschikbare (rijks)middelen. Het totale budget in de begroting jaarschijf 2018 bedraagt € 9,4 miljoen. Voor het optreden van eventuele tekorten, als gevolg van het groot aantal open-einde regelingen en de doorgevoerde efficiencykortingen heeft de gemeente de reserve Sociaal Domein ingesteld (bedraagt per 1-1-2018 € 6,37 miljoen).

### **Onderhoud kapitaalgoederen**

Het onderhoud van kapitaalgoederen komt bij bezuinigingen meestal snel in beeld. Het gaat hierbij veelal om grote(re) bedragen en de bezuinigingen leveren in het begin weinig nadelen op. Valkenburg aan de Geul heeft in de afgelopen jaren evenwel niet op onderhoud van kapitaalgoederen bezuinigd. Wel is de gemeente voor het onderhoud van het wegennet overgegaan op adaptief wegbeheer (maar moet de daarvoor nodige middelen nog deels vrijmaken) en voor groen en reiniging is een ontzorgingsovereenkomst gesloten met een marktpartij. Ook is veel aandacht voor de verduurzaming van de openbare verlichting. Daarnaast is voor het onderhoudsplan gebouwen (uit 2013) een actualisatie gepland in 2018, waarvan de financiële gevolgen in de Kadernota 2018 worden meegenomen. Wij adviseren wel nog expliciet aandacht te geven aan de civieltechnische kunstwerken.

### **Verbonden partijen**

Valkenburg aan de Geul laat belangrijke publieke taken uitvoeren door met andere organisaties samen te werken en verbindt zich bestuurlijk en financieel aan deze organisaties. Er kunnen veel voordelen aan uitvoering door verbonden partijen zijn, maar aan het laten uitvoeren van publieke taken door verbonden partijen kunnen ook risico's kleven. Wel staan de taken en daarmee ook de risico's op wat meer afstand van de gemeente. De laatste jaren nemen ook voor de verbonden partijen de risico's toe. Valkenburg aan de Geul heeft dat eerder al ervaren. Het meest opvallende risico ligt bij de exploitatie van complex de Polfermolen. Voor de gemeente is het van belang dat zij een goed en actueel zicht heeft op de ontwikkelingen bij alle verbonden partijen, dat zij goede mogelijkheden heeft om haar belangen te behartigen en dat risico's van verbonden partijen zoveel mogelijk door die partijen zelf worden opgevangen ('good governance').

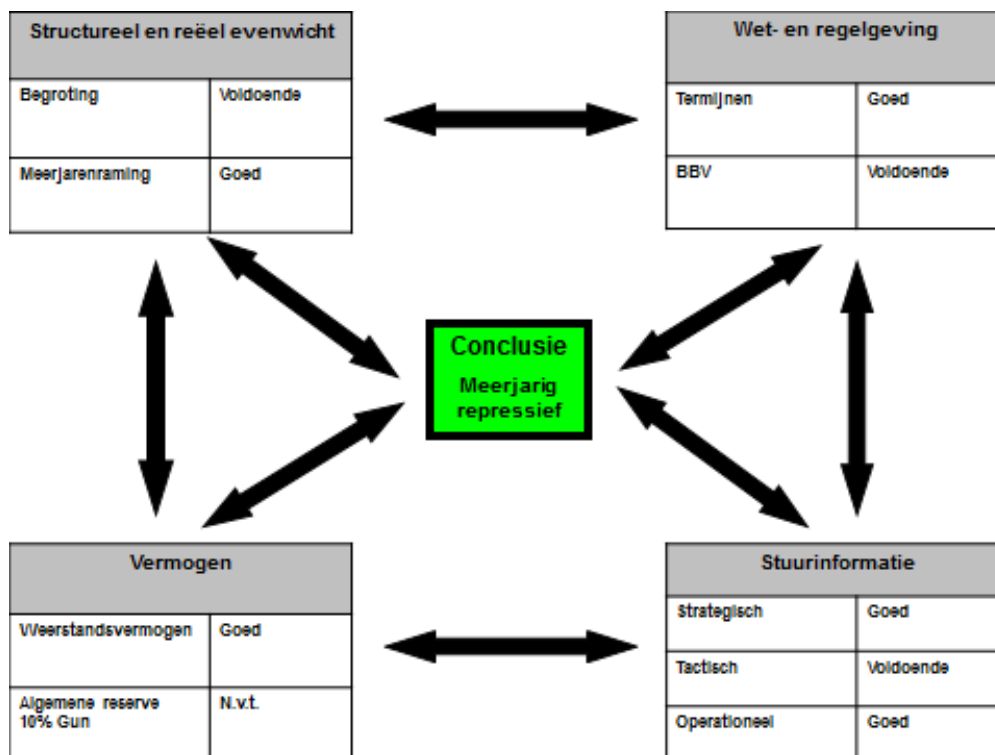
### **Grondbeleid**

Valkenburg aan de Geul heeft in feite geen grondexploitaties. Het Centrumplan is inmiddels nagenoeg afgerond en de gemeente heeft geen verdere risico's bij haar grondbeleid.

In paragraaf 2.3 volgt een samenvatting van ons onderzoek waarbij tevens de belangrijkste resultaten en aandachtspunten van de vier aandachtsvelden zijn uiteengezet. In de hoofdstukken 3 en 4 zijn per onderwerp aanbevelingen geformuleerd. Het oppakken van deze punten kan een verdere verbetering van de financiële positie en de financiële functie betekenen.

## 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 Valkenburg aan de Geul.



### Toelichting op hoofdlijnen

Het middenvlak is groen: het resultaat van een integrale afweging tussen de vier aandachtsgebieden, waarbij het zwaartepunt op de financiële aspecten ligt. Met deze kleur wordt, net als bij een verkeerslicht, een duidelijk signaal gegeven. Groen in de situatie van Valkenburg aan de Geul betekent, dat wij het totaal van de financiële aspecten als voldoende beoordelen, waardoor de gemeente in aanmerking komt voor meerjarig repressief toezicht. In de paragrafen 2.1 en 2.2 hebben wij dit nader toegelicht.

De scorecard toont op dit moment een evenwichtig beeld tussen externe (Begroting en meerjarenraming en Vermogen) en interne perspectieven (Stuurinformatie en Wet- en regelgeving). De gemeente scoort op bijna alle aandachtsgebieden voldoende tot goed.

Wij richten ons, als toezichthouder, in eerste instantie op de gemeentelijke financiën (externe blik op de gemeente). Ons algemene oordeel over de gemeentelijke financiële positie is, dat er een voldoende financiële situatie is rondom de kaders (zie paragraaf 5.2 van dit rapport), die wij als provincie stellen. De financiële positie van Valkenburg aan de Geul voldoet aan de voorwaarden om voor meerjarig repressief toezicht in aanmerking te komen. Wij zijn hier in het voorgaande al even op ingegaan.

Wij vinden het bovendien belangrijk naar de interne kant van de gemeente te kijken. De processen die ten grondslag liggen aan de ramingen moeten kwalitatief goed zijn. Met andere woorden: we hebben in dit verdiepingsonderzoek óók gekeken naar het systeem van bestuurlijke informatievoorziening, voor zover dat relevant is voor de gemeentelijke financiële positie. En ook het naleven van relevante wet- en regelgeving is natuurlijk in ons onderzoek betrokken.

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

| <b>Begroting en meerjarenraming</b>  |
|--|
| <p>De begroting 2018 geeft na onze correcties een minimaal structureel en reëel overschot te zien. Het structureel en reëel evenwicht is ook aanwezig voor alle jaarschijven van de meerjarenraming 2019-2021. De marges binnen de begroting zijn de laatste jaren heel klein geworden en de flexibiliteit is verdwenen. Er zijn nog nauwelijks bezuinigingsmogelijkheden in de begroting en de kaasschaaf kan niet meer worden ingezet. Mede dankzij eerdere taakstellende bezuinigingen, de inzet van incidentele middelen en derde geldstromen heeft de gemeente het financieel evenwicht weten te bewaren en toch aan haar ambities kunnen werken. De begrotingen van de laatste jaren lieten zien dat er voor het begrotingsjaar (uiteindelijk) telkens sprake was van structureel en reëel begrotingsevenwicht (na onze correcties).</p> <p>De gemeente geeft goed inzicht in de financiële positie en geeft de relaties tussen haar strategische visie, het coalitieakkoord en de begrotingsprogramma's aan. In de begroting zijn te realiseren taakstellingen en bezuinigingsmaatregelen transparant gepresenteerd. In de begroting 2018 wordt in beperkte mate nieuw beleid opgevoerd (gevolg van al dan niet autonome ontwikkelingen en de ambities van de gemeente) en zijn tevens ambities in het investeringsprogramma opgenomen. Hier wordt door de gemeente strak en zichtbaar op gestuurd.</p> <p>Daarnaast zijn er een aantal belangrijke risico's die het begrotingsbeeld onder druk blijven zetten. Hierbij doelen wij vooral op de ontwikkelingen rond de decentralisatie bij het sociaal domein, een aantal majeure investeringsprojecten en de verbonden partijen (met name de Polfermolen). De gemeente blijft focussen op haar toeristisch-recreatieve kansen.</p> <p>Het coalitieakkoord 2014-2018 geeft impliciet aan dat de oplossing voor de teruglopende financiële middelen mede ligt in het maken van (beleids)keuzes binnen een adequaat ambitieniveau. Daarbij worden aanvullende inkomsten gezocht, taakstellende bezuinigingen doorgevoerd en incidentele middelen ingezet. Ook blijft de gemeente kijken naar mogelijkheden tot samenwerking en uitbesteding. Hiermee is Valkenburg aan de Geul actief aan de slag.</p> <p>De bedrijfsvoering levert daarbij een bijdrage, waarbij de gemeente waakt voor het kunnen blijven uitvoeren van haar taken en het leveren van adequate dienstverlening.</p> |

Op het onderhoud van de kapitaalgoederen wordt niet bezuinigd, omdat het in stand houden van de kwaliteit van de aanwezige voorzieningen in de kernen en woonwijken en de beschikbare middelen van groot belang worden geacht. Het onderhoud van wegen en groen heeft voortdurende aandacht en er wordt gewerkt aan een actueel onderhoudsplan voor de gebouwen. Voor de civieltechnische kunstwerken moet een plan worden opgesteld en door de raad worden vastgesteld met een inzichtelijke financiële doorvertaling. Als er sprake is van (enig) achterstallig onderhoud moet dat duidelijk in de begroting worden aangegeven.

We zien een aantal ontwikkelingen die voor Valkenburg aan de Geul een bedreiging kunnen gaan worden. Zo is nog steeds niet duidelijk hoe de drie decentralisaties zich uiteindelijk financieel ontwikkelen en zorgt de exploitatie van complex Polfermolen vooralsnog voor een flinke druk op de financiële positie. Inmiddels is daarvoor een besluit door de raad genomen.

Het coalitieakkoord spreekt ook over het komen tot een andere relatie tussen overheid en inwoners, met meer ruimte voor initiatieven en het maken van keuzes. De gemeentelijke organisatie is hierdoor aan het veranderen en richt zich steeds meer op de rol van facilitator en regisseur. In de kadernota 2017 en de begroting 2018 zijn algemene uitgangspunten en aangescherpte financiële spelregels opgenomen.

### Vermogen

De reserves van de gemeente zijn in de periode vanaf 2015 behoorlijk afgenomen. Met name de inzet van de inkomensreserves Essent, de algemene dekkingsreserve, de reserve Centrumplan en de vorming van een voorziening voor de Polfermolen zijn hier debet aan. De vermogenspositie is voldoende robuust en de totale weerstandscapaciteit is voldoende en voldoet aan de gewenste en door de raad zelf vastgestelde norm.

De reserve Sociaal Domein is gevormd voor een 'zachte landing' bij de eerste uitvoeringsjaren van deze decentralisaties alsmede de Wet Sociale Werkvoorziening. Voor de dekking van de sloop van de Polfermolen is een voorziening getroffen. De informatievoorziening over het vermogen is goed.

Valkenburg aan de Geul beschikt niet over een expliciet door de raad vastgestelde nota voor het weerstandsvermogen en het risicomanagement. Risicomanagement is voldoende gestructureerd in de organisatie van de gemeente. Een nadere confrontatie tussen de weerstandscapaciteit en de risico's wijst uit dat het weerstandsvermogen voldoet en dat de gemeente op dit moment daadwerkelijk in staat is om de gesignaleerde risico's op te vangen. De gesignaleerde risico's vragen om een voldoende weerstandsvermogen en een goed functionerend risicomanagement, inclusief een effectief ingerichte en goed werkende planning en control-cyclus. Dit heeft de aandacht van de gemeente.

### Wet- en regelgeving

Bij de toepassing van de wet- en regelgeving kijken wij naar enkele concrete bepalingen. Valkenburg aan de Geul leeft de termijnbepalingen in de Gemeentewet voor inzending van begroting en

jaarstukken goed na. En past het vernieuwde/aangepaste BBV in het algemeen voldoende toe. De informatiewaarde van de begroting kan op enkele punten nog worden verbeterd. Wij hebben in dit rapport enkele aanbevelingen opgenomen om de begroting meer in overeenstemming te brengen met de voorschriften. Waarmee de raad zijn kaderstellende en controlerende functie nog beter kan vervullen en voldoet aan de aangescherpte en uitgebreide regelgeving.

### **Stuurinformatie**

Valkenburg aan de Geul blijft werken aan de kwaliteit van de informatievoorziening. Het coalitieakkoord 2014-2018 is vertaald naar een begroting met een gewijzigde programma- en themastructuur.

Ons onderzoek toont aan dat de kwaliteit van de stuurinformatie op strategisch en tactisch niveau gemiddeld voldoende tot goed is. De operationele informatie kan verbeterd worden door beter meerjarig cijfermatig inzicht te bieden bij enkele paragrafen (met name bij financiering, bedrijfsvoering en het onderhoud van de kapitaalgoederen). Het is de bevoegdheid en de verantwoordelijkheid van de raad om kaders te stellen, om in control te kunnen zijn en blijven.

Met betrekking tot het onderhoud van de kapitaalgoederen moet de begroting, uitgaande van de expliciet door de raad gekozen kwaliteitsniveaus, duidelijk inzicht geven in de onderhoudstoestand van de kapitaalgoederen. De raad moet voor het onderhoud van een aantal kapitaalgoederen beheerplannen actualiseren. Het onderhoudsplan gebouwen wordt naar verwachting in de lopende periode (2018) door de raad vastgesteld, waarna vertaling naar de exploitatie plaatsvindt. De gemeente speelt hier goed op in.



### 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        | Voldoende | Goed         | 😊                | ➔            |

#### Conclusie

De begroting 2018 geeft na onze correcties een (klein) structureel en reëel overschot te zien. Het structureel en reëel evenwicht is tevens aanwezig voor alle jaarschijven van de meerjarenraming 2019-2021. De marges binnen de begroting zijn de laatste jaren heel klein geworden en de flexibiliteit is verdwenen. Er zijn nog nauwelijks bezuinigingsmogelijkheden in de begroting en de kaasschaaf kan niet meer worden ingezet. Mede dankzij eerdere taakstellende bezuinigingen, de inzet van incidentele middelen en derde geldstromen heeft de gemeente het financieel evenwicht weten te bewaren en toch haar ambities kunnen werken. De begrotingen van de laatste jaren lieten zien dat er voor het begrotingsjaar (uiteindelijk) telkens sprake was van structureel en reëel begrotingsevenwicht (na onze correcties).

De gemeente geeft goed inzicht in de financiële positie en geeft de relaties tussen haar strategische visie, het coalitieakkoord en de begrotingsprogramma's aan. In de begroting zijn te realiseren taakstellingen en bezuinigingsmaatregelen transparant gepresenteerd. In de begroting 2018 wordt in beperkte mate nieuw beleid opgevoerd (gevolg van al dan niet autonome ontwikkelingen en de ambities van de gemeente) en zijn tevens ambities in het investeringsprogramma opgenomen. Hier wordt door de gemeente strak en zichtbaar op gestuurd.

Daarnaast zijn er een aantal belangrijke risico's die het begrotingsbeeld onder druk blijven zetten. Hierbij doelen wij vooral op de ontwikkelingen rond de decentralisatie bij het sociaal domein, een aantal majeure investeringsprojecten en de verbonden partijen (met name de Polfermolen). De gemeente blijft focussen op haar toeristisch-recreatieve kansen.

Het coalitieakkoord 2014-2018 geeft impliciet aan dat de oplossing voor de teruglopende financiële middelen mede ligt in het maken van (beleids)keuzes binnen een adequaat ambitieniveau. Daarbij worden aanvullende inkomsten gezocht, taakstellende bezuinigingen doorgevoerd en incidentele middelen ingezet. Ook blijft de gemeente kijken naar mogelijkheden tot samenwerking en uitbesteding. Hiermee is Valkenburg aan de Geul actief aan de slag.

De bedrijfsvoering levert daarbij een bijdrage, waarbij de gemeente waakt voor het kunnen blijven uitvoeren van haar taken en het leveren van adequate dienstverlening. Op het onderhoud van de kapitaalgoederen wordt niet bezuinigd, omdat het in stand houden van de kwaliteit van de aanwezige voorzieningen in de kernen en woonwijken en de beschikbare middelen van groot belang worden geacht. Het onderhoud van wegen en groen heeft voortdurende aandacht en er wordt gewerkt aan een actueel onderhoudsplan voor de gebouwen. Voor de civieltechnische kunstwerken moet een plan worden opgesteld en door de raad worden vastgesteld met een inzichtelijke financiële doorvertaling. Als er sprake is van (enig) achterstallig onderhoud moet dat duidelijk in de begroting worden aangegeven.



We zien een aantal ontwikkelingen die voor Valkenburg aan de Geul een bedreiging kunnen gaan worden. Zo is nog steeds niet duidelijk hoe de drie decentralisaties zich uiteindelijk financieel ontwikkelen en zorgt de exploitatie van complex Polfermolen vooralsnog voor een flinke druk op de financiële positie. Inmiddels is daarvoor een besluit door de raad genomen.

Het coalitieakkoord spreekt ook over het komen tot een andere relatie tussen overheid en inwoners, met meer ruimte voor initiatieven en het maken van keuzes. De gemeentelijke organisatie is hierdoor aan het veranderen en richt zich steeds meer op de rol van facilitator en regisseur. In de kadernota 2017 en de begroting 2018 zijn algemene uitgangspunten en aangescherpte financiële spelregels opgenomen.

#### **Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen**

- blijf er voor zorgen dat de begroting en meerjarenraming een structureel en reëel evenwicht laten zien. En laat daarbij de externe en interne ontwikkelingen goed zien;
- ga verder met het concretiseren van doelstellingen in de begroting;
- maakt in de begrotingsuitkomsten duidelijk onderscheid in beïnvloedbare en niet-beïnvloedbare ontwikkelingen.

#### **Waarom onderzoek naar de begroting en meerjarenraming?**

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

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

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

#### **Onderzoek en bevindingen**

In de regel kijken wij bij ons onderzoek zowel terug als naar voren. Het financieel verdiepingsonderzoek 2018 richt zich op de begroting 2018 en de bijhorende meerjarenraming 2019-2021, die op 7 november 2017 door de raad zijn vastgesteld. Daarnaast kijken wij terug vanaf het jaar 2013. Met ons onderzoek willen we nagaan of het mogelijk is GS een uitspraak te laten doen over de toezichtvorm voor de jaren 2018-2021.

#### ***De te onderzoeken documenten bij het verdiepingsonderzoek 2018***

Het uitgangspunt voor de beoordeling is de vastgestelde begroting 2018 en de meerjarenraming 2019-2021. De begroting 2018 staat voor wat betreft het financiële beeld nog steeds in het teken van een kanteling van de economische situatie en de drie grote decentralisaties in het sociale domein. De

economische crisis speelt inmiddels een veel kleinere rol. Wel zullen de gevolgen van de drie decentralisaties een belangrijke rol spelen in Valkenburg aan de Geul. Evenals de gang van zaken rondom het complex Polfermolen.

In de regel kijken we bij een verdiepingsonderzoek niet naar de financiële ontwikkelingen die zich na vaststelling van de begroting voordoen. We trekken nu eenmaal ergens een grens en de vastgestelde begroting, de tegelijkertijd vastgestelde begrotingswijzigingen en de daarbij behorende meerjarenraming zijn een logisch afgebakende basis voor het onderzoek. Daarbij hebben we wel altijd de uitzondering gemaakt dat ontwikkelingen die zich vóór de afronding van het onderzoek voordoen en die het financiële beeld van een gemeente ingrijpend kunnen wijzigen, in het onderzoek worden meegenomen. Het heeft namelijk weinig zin een beeld te schetsen van een financiële situatie, waarvan we weten dat die op het moment van het verschijnen van het rapport niet meer bestaat.

### **Begroting 2018**

De Kadernota 2017 borduurt voort op de jaarschijf 2018 van de begroting 2017 aangevuld met de verwachte structureel doorwerkende ontwikkelingen in 2018 en rekening houdend met aanvullende ombuigingen en taakstellingen. Ook laat de nota nieuwe beleidstoevoegingen zien.

De vastgestelde begroting 2018 inclusief de 1<sup>ste</sup> begrotingswijziging (de zogenaamde oplegnotitie) laat een formeel tekort zien van € 0,28 miljoen. De meerjarenraming 2019-2021 laat voor alle jaarschijven een overschot zien van € 47.000 in 2019, € 13.000 in 2020 en € 537.000 in 2021. In de afgelopen jaren heeft de gemeente al een groot aantal taakstellende bezuinigingen kunnen realiseren. En ook in de begroting 2018 en de meerjarenraming 2019-2021 zijn grote nog te realiseren (concrete) taakstellingen en ombuigingen opgevoerd voor een totaalbedrag van € 0,89 miljoen in 2018, € 1,14 miljoen in 2019, € 1,11 miljoen in 2020 en € 2,34 miljoen in 2021. De gemeente heeft in beperkte mate nieuw beleid in de begroting en meerjarenraming opgenomen, en daarvoor in gelijke mate een taakstellende bezuiniging opgevoerd. De septembercirculaire 2017 is meegenomen. Met de mogelijke gevolgen van het Regeerakkoord en de zogenaamde Startnota van het nieuwe kabinet is in de stukken geen rekening gehouden. Als met de opvoering van de taakstellingen en de correctie voor de incidentele baten en lasten rekening wordt gehouden, is sprake van een structureel en reëel evenwicht voor alle jaarschijven van de meerjarenraming.

In onze toezichtbrief bij de begroting 2017 (kenmerk 2016/99255) hebben wij aangegeven er nadrukkelijk van uit te gaan dat de gemeente uiterlijk bij de vaststelling van de Kadernota 2017 de noodzakelijke besluiten heeft genomen met betrekking tot de toekomst van het Polfermolencomplex. Omdat dit complex een uitermate zware belasting vormt voor de begroting van de gemeente. Het nemen van dit besluit was voor ons een belangrijke voorwaarde om repressief toezicht te verlenen voor het begrotingsjaar 2018. De raad van de gemeente heeft op 10 juli 2017 besloten om uiterlijk in 2021 over te gaan tot sloop van het complex en heeft voor de financiële dekking van de afboeking van de boekwaarde van het complex ultimo 2020 alsmede de sloop- en frictiekosten in de begroting 2018 een voorziening Polfermolen getroffen voor een bedrag van € 4 miljoen. Dit bedrag is beschikbaar gekomen door het herstructureren van een groot aantal bestemmingsreserves (waaronder de reserve Essentmiddelen en de algemene dekkingsreserve). Door dit besluit tot sloop wordt al vanaf 2021 een bedrag van € 1,2 miljoen structureel omgebogen.

In de jaarschijven 2019 en 2020 van de meerjarenraming is een taakstelling opgenomen van € 0,475 miljoen voor de vermindering van de exploitatiebijdrage van dit complex. Omdat de sloop een jaar eerder zal plaatsvinden, levert dit een eenmalige meevaller op voor de begroting van ruim € 0,53 miljoen. Er zijn veel bezuinigingstaakstellingen ingeboekt en er ligt nog een behoorlijke opgave te wachten om gerealiseerd te worden. Voor 2018 is een bedrag van € 0,9 miljoen geraamd en voor de jaren 2019 en 2020 en 2021 € 1,15 miljoen, € 1,11 miljoen en € 2,34 miljoen.

De in de begroting 2018 gesignaleerde risico's zijn benoemd en financieel vertaald (in de programma's en verder deels meegenomen in de paragraaf Weerstandsvormogen en risicobeheersing), dan wel zijn er expliciete reserveringen getroffen. Als belangrijke risico's worden genoemd de risico's die direct samenhangen met de rijksbezuinigingen en de decentralisaties in het sociaal domein, enkele grote projecten en investeringen in de Ignatiusvallei en de risico's van enkele verbonden partijen (zoals het complex Polfermolen). De gemeente beschikt over een voldoende weerstandscapaciteit aangevuld met enkele specifieke bestemmingsreserves.

Onze provinciale beleidslijn stelt dat gemeenten maximaal 1% van het genormeerde uitgavenniveau aan taakstellingen mogen ramen, zonder dat hier een duidelijke invulling aan gegeven is. In de begroting 2018 en de meerjarenraming 2019-2021 heeft Valkenburg aan de Geul overigens geen PM-posten opgenomen. De gemeente heeft een financieel beleid waarbij naar een evenwicht tussen de ambities en de beschikbare middelen (zowel exploitatie als inzet van reserves) wordt gestreefd. De ingezette trend is minder overheid en meer burger. De gemeente wil waar mogelijk uitvoerende taken in (regionale) samenwerkingsverbanden onderbrengen of aan de markt overlaten en blijft zoeken naar co-financieringsmogelijkheden.. De gemeentelijke organisatie richt zich meer op de 'regierol'.

De saldi van de begroting 2018 en de meerjarenraming 2019-2021 zijn in tabel 3.1.1 gepresenteerd.

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

| Saldo  | B2018 | B2019 | B2020 | B2021 |
|--|-------|-------|-------|-------|
| Formeel begrotingssaldo (inclusief 1 <sup>ste</sup> wijziging) | -279  | 47    | 13    | 537   |
| Structureel en reëel evenwicht                                 | 44    | 114   | 60    | 567   |

Uit dit overzicht blijkt, dat de gemeente voor het begrotingsjaar (inclusief de 1<sup>ste</sup> wijziging, zijnde een zogenaamde oplegnotitie) formeel een overschot heeft geraamd. Ook voor alle jaarschijven van de meerjarenraming 2019-2021 wordt een positief resultaat verwacht. De correcties in de regel 'structureel en reëel evenwicht' betreffen met name de incidentele lasten en baten en afwijkingen ten opzichte van de kaders aangegeven in onze jaarlijkse begrotingsbrief. De cijfers met betrekking tot de incidentele lasten en baten hebben we ongewijzigd overgenomen uit de opgave van de gemeente. Bij de vaststelling van de begroting 2018 heeft de gemeente de septembercirculaire 2017 meegenomen. In bovenstaande bedragen is voor alle jaarschijven rekening gehouden met reeds gerealiseerde en nog te realiseren taakstellingen en bezuinigingen, waarbij de aanbestedingsresultaten van het ontzorgingscontract zijn meegenomen.

Het begrotingsjaar 2018 laat de aanpassingen een overschot zien van € 44.000. Ook de structureel gezuiverde saldi in de jaren 2019 tot en met 2021 geven een sluitend meerjarig perspectief te zien. GS hebben de begroting 2018 van Valkenburg aan de Geul in aanmerking laten komen voor repressief toezicht.

## **Risico's rond de begroting 2018 en de meerjarenraming 2019-2021**

Bij de saldi van de begroting 2018 en de meerjarenraming 2019-2021 kunnen een aantal opmerkingen worden gemaakt. Het betreft ramingen of het ontbreken daarvan, waardoor er risico's zijn die de resultaten nadelig kunnen beïnvloeden. We noemen hier de belangrijkste risico's.

### *Bezuinigingen en taakstellingen*

In de afgelopen periode is al veel bezuinigd. Hierbij is voor 2017 en 2018 een bedrag gemoeid van € 1,54 miljoen resp. € 1,36 miljoen. De gemeente volgt in de planning en control-cyclus de voortgang van de bezuinigingen en taakstellingen. Ook in de cyclus 2018 wordt expliciet op de taakstellende bezuinigingen ingegaan. Belangrijk is om de realisatie van de bezuinigingen duidelijk te tonen en aan te geven dat deze essentieel zijn om een structureel en reëel evenwichtige begroting en meerjarenraming te kunnen presenteren.

### *3 decentralisaties sociaal domein*

Het onderwerp drie decentralisaties heeft de afgelopen jaren volop in de schijnwerpers gestaan. Op het gebied van de jeugdzorg, de Participatiewet en de zorg aan langdurig zieken en ouderen heeft het rijk gekozen voor decentralisatie van deze taken naar de gemeenten. Op 1 januari 2015 zijn de drie bovengenoemde decentralisaties ingegaan. Dit stelt forse eisen aan de uitvoeringskracht van gemeenten. Het gaat om bestuurlijke, ambtelijke en financiële slagkracht en de beschikbaarheid van capaciteit en expertise om deze taken goed uit te voeren. Ook Valkenburg aan de Geul heeft bij de te decentraliseren taken voor samenwerking met verschillende gemeenten gekozen. Verder vinden bij deze decentralisaties kortingen plaats zodat de gemeente de taken met minder middelen moet uitvoeren. De gemeente monitort ook de financiële aspecten van de uitvoering van de taken kritisch. In de begroting 2018 wordt in een separaat programma Sociaal Domein, alsmede bij de uiteenzetting van de financiële positie en bij diverse taakvelden aandacht besteed aan de financiële kaders en budgettaire uitgangspunten, de totaal beschikbare budgetten en de beheersmaatregelen.

Met deze decentralisaties zijn de risico's voor de gemeente behoorlijk toegenomen, omdat:

- veel nieuwe verantwoordelijkheden bij de gemeente zijn terechtkomen;
- de gemeente de eerste jaren nog weinig ervaring met deze taken heeft, terwijl de aard van de taken en degenen die er gebruik van maken, weinig ruimte laat voor een aanpak van vallen en opstaan;
- fors bezuinigd moet worden op de taken (uitvoeren met minder middelen);
- ook in 2018 blijven vragen en onzekerheden bestaan over taken, randvoorwaarden en financiën.

Inmiddels is de ervaring toegenomen, heeft de transitie plaatsgevonden en is in de huidige transformatiefase veel meer informatie beschikbaar over de taakuitvoeringen. Uitgangspunt is dat de (structurele) uitgaven worden uitgevoerd met de beschikbare middelen. De uitvoering vindt plaats door de gemeente Maastricht, waarbij Valkenburg aan de Geul nadrukkelijk de regie heeft.

De gemeente heeft voor 2018 een totale integratie-uitkering sociaal domein van circa € 7,6 miljoen (gebaseerd op de september-circulaire 2017). En stuurt via de begroting op het totaal beschikbare budget en niet op programmaniveau. Voor het opvangen van de financiële risico's (afwijkingen ten opzichte van de ontvangen middelen) is bij de vaststelling van de begroting 2016 de bestemmingsreserve sociaal domein ingesteld (saldo 01-01-2018 € 6,37 miljoen). Met betrekking tot 2015 tot en met 2017 kan hier worden opgemerkt dat de gemeente met de feitelijke uitvoeringskosten binnen de beschikbare middelen is gebleven. De gemeente blijft ook voor de periode vanaf 2018 daarvan uitgaan.

Nadat in 2018 € 0,4 miljoen structureel aan het Sociaal Domein is onttrokken, is als extra begrotingskader toegevoegd dat wanneer blijkt dat de geraamde budgetten ontoereikend zijn (door niet te beïnvloeden factoren) er pas beleidswijzigingen komen als er eerst weer voor eenzelfde bedrag (€ 0,4 miljoen) in positieve zin is gecorrigeerd ten laste van de algemene middelen.

#### *Onderhoud kapitaalgoederen*

In paragraaf 3.3 Onderhoud kapitaalgoederen gaat de gemeente in op het onderhoud bij de (verplichte) kapitaalgoederen. Echter niet voor alle kapitaalgoederen zijn (actuele) onderhoudsplannen beschikbaar. Met name voor de civieltechnische kunstwerken moet een onderhoudsplanning worden opgesteld en door de raad worden vastgesteld. Om een goed oordeel te kunnen geven is het van belang dat de gemeente expliciet aangeeft of er al dan niet sprake is van achterstallig onderhoud en of de beschikbare middelen in de begroting voldoende zijn. Nu heeft de gemeente en wij als toezichthouder nog geen volledig beeld van de kapitaalgoederen. Die onduidelijkheid levert een risico op. Bij de bepaling van haar risicoprofiel heeft Valkenburg aan de Geul dit mogelijke risico niet verder meegewogen.

#### *Verbonden partijen*

In paragraaf 3.6 gaan we in op de verbonden partijen. Ook Valkenburg aan de Geul laat belangrijke publieke taken uitvoeren door met andere organisaties samen te werken en verbindt zich bestuurlijk en financieel aan deze organisaties. Er kunnen veel voordelen aan uitvoering door verbonden partijen zijn, maar aan het laten uitvoeren van publieke taken door verbonden partijen kleven ook risico's. Wel staan de taken en daarmee ook de risico's op wat meer afstand van de gemeente. In deze tijd nemen ook voor de verbonden partijen de risico's toe. Valkenburg aan de Geul heeft dat eerder al ervaren. Het meest opvallende risico ligt bij de Exploitatiemaatschappij Polfermolen.

Voor de gemeente is het van groot belang dat zij een goed en actueel zicht heeft op de ontwikkelingen bij alle verbonden partijen, dat zij goede mogelijkheden heeft om haar belangen te behartigen en dat risico's van verbonden partijen zoveel mogelijk door die partijen zelf worden opgevangen (dus 'good governance').

#### *Algemene dekkingsreserve*

De gemeente heeft de afgelopen jaren veel (investerings)ambities kunnen realiseren door de inzet van enkele reserves en andere incidentele middelen. Qua planning/fasering spelen de investeringen ook een belangrijke rol in de gemeentelijke exploitatie. De zogenaamde onderuitputting levert ieder jaar weer structurele begrotingsruimte op (raming bedraagt € 0,8 miljoen). In 2018 is een onttrekking aan de Algemene dekkingsreserve geraamd van € 3,6 miljoen. Hiervan betreft € 2,16 miljoen een 'reservering middelen t.b.v. risico's uitvoering beleidsprogramma', zoals enkele verkeersmaatregelen, ontwikkelingen Ignatiusvallei (klooster Boslust) en wandelknooppunten. Als de gemeente geen dekkingsmiddelen vindt voor deze PM-posten dan wordt een beroep op deze 'risicoreserve' gedaan.

#### Demografie

Valkenburg heeft al enige tijd te maken met vergrijzing en ontgroening en een dalend aantal inwoners. De demografische wijzigingen stellen de gemeente voor uitdagingen, bijvoorbeeld bij de bepaling welke en hoeveel accommodaties de gemeente moet hebben. Het aantal kernen in de gemeente maakt deze ontwikkeling extra voelbaar. Er zijn van oudsher veel accommodaties met een relatief klein (economisch) draagvlak. De demografische ontwikkelingen zetten de gemeente ook financieel onder druk door dalende inkomsten, terwijl de uitgaven veel minder en langzamer dalen. Er kunnen zelfs extra lasten ontstaan.

Krimp komt in de begroting 2018 aan de orde als thema 3 bij programma 8 Volkshuisvesting, terwijl de gemeente er in het verleden (vanaf 2012) een aparte paragraaf voor had. In die periode 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 als verdere verdeelsleutel het inwoneraantal (per 1-1-2016). Met dit bedrag moeten in de regio projecten worden uitgevoerd die de demografische ontwikkelingen opvangen. Wat er voor Valkenburg aan de Geul met deze decentralisatie-uitkering mogelijk is, is in de begroting in algemene termen toegelicht.

### Overige aspecten

Naast de financiële gevolgen is het nuttig om te bekijken of er indicaties of signalen zijn die het financiële beeld van de gemeente verder kunnen verstoren. Onze aandacht gaat daarom uit naar het realiteitsgehalte van dit beeld. Met andere woorden: is er sprake van reële ramingen en/of zijn er bijzondere risico's? Hierbij is gebruik gemaakt van een analyse van de beleidsonderwerpen, zoals te vinden in de verplichte paragrafen uit de programmabegroting.

Tabel 3.1.2 geeft de financiële effecten weer van een analyse van de verplichte paragrafen (hoofdstuk 4).

**Tabel 3.1.2 Financiële effecten uit de paragrafen**

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

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

Uit de tabel blijkt dat de meeste paragrafen weinig bijzonderheden bevatten, die het geschetste beeld van de financiële positie sterk kunnen beïnvloeden. De paragrafen Weerstandsvormogen en risicobeheersing en Onderhoud kapitaalgoederen laten ontwikkelingen zien die een (grote) invloed hebben op de financiële positie van de gemeente. De financiële effecten blijken in de gemeente voor de overige onderwerpen goed vertaald naar de begroting. De 'neutrale gezichtjes' in de kolom Meerjarenraming hebben vooral te maken met onze constatering, dat de meerjarige financiële effecten niet altijd duidelijk zichtbaar zijn gemaakt.

### Het financiële beeld van de jaren 2013 tot en met 2017

Zoals aangegeven is ons verdiepingsonderzoek gebaseerd op de begroting 2018 en de meerjarenraming 2019-2021. We kijken ook nog even terug. Heeft de planning en control-cyclus van de afgelopen vier jaar nog bijzonderheden laten zien?

## 2013

De Kaderbrief 2012 en begroting 2013 laten behoorlijke taakstellingen zien (tot ruim € 1 miljoen in 2016) en tonen de toetsing van dekkingsvoorstellen op hun realiteitsgehalte. De begroting heeft voor 2013 een klein tekort. De meerjarenbegroting 2014-2016 laat voor alle jaarschijven een sluitend beeld zien (met kleine overschotten). Hierbij wordt gewezen op enkele belangrijke risico's en onzekerheden. De rijksbezuinigingen op het participatiebudget, de ontwikkelingen bij de WMO en bij Licom en het Centrumplan zijn de grote risico's. De kaderstelling is duidelijk geformuleerd en laat zien dat de belangrijkste investeringsprojecten financieel voldoende zijn afgedekt in de begroting en dat bij het zoeken naar kostenbesparingen of continuïteitsverbeteringen ook de samenwerking met de provincie en de regiogemeenten wordt gezocht. Om de begroting sluitend te krijgen is de OZB met 10% verhoogd. In de najaarsnota wordt een onderuitputting gerapporteerd van € 0,075 miljoen. De jaarrekening 2013 laat uiteindelijk een positief resultaat zien van € 0,136 miljoen.

## 2014

De begroting 2014 is sluitend na de inzet van de algemene dekkingsreserve en rekening houdende met de negatieve gevolgen van de septembercirculaire 2013 door hiervoor al een reservering te doen van € 0,25 miljoen. De meerjarenraming 2015-2017 laat voor alle jaarschijven structurele tekorten zien, die door het opvoeren van niet verder gespecificeerde taakstellingen van € 1,3 miljoen in 2015, € 1,6 miljoen in 2016 en € 2 miljoen in 2017 zijn 'weggewerkt'. Wel geeft de begroting mogelijke oplossingsrichtingen aan. Voor alle jaarschijven moeten ook de nog lopende taakstellingen worden gerealiseerd, waardoor uiteindelijk behoorlijke bezuinigingen moeten worden gerealiseerd..

De belangrijkste risico's zijn die van de exploitatie van de Polfermolen, de risico's van WSW/Licom en de rijksbezuinigingen, decentralisaties en het groot onderhoud van het gemeentefonds.

In de kaderbrief 2014 is voor 2014 nog een negatieve bijstelling van € 0,55 miljoen gemeld (onder meer kosten van reorganisatie en KCC) die geheel was gedekt (onder meer door bijstelling van de onderuitputting kapitaallasten). De najaarsnota geeft aan dat het begrotingsresultaat nauwelijks hoeft te worden bijgesteld. De jaarrekening 2014 vertoonde uiteindelijk een positief resultaat van € 0,127 miljoen. Het verschil met de bijgestelde begroting 2014 werd vooral verklaard door incidentele factoren.

## 2015

In de begroting 2015 zijn de gevolgen van de aanhoudende economische crisis en de forse rijksbezuinigingen voor de begroting van de gemeente duidelijk.

De begroting 2015 is structureel sluitend gemaakt met de raming van concrete dekkingsmaatregelen voor een bedrag van € 0,35 miljoen. Daarnaast zijn nog de bestaande taakstellingen opgevoerd van € 1,5 miljoen. Ook de jaarschijven van de meerjarenraming 2016-2018 laten structureel sluitende saldi zien. Voor deze jaren zijn uiteindelijk gespecificeerde taakstellingen en dekkingsvoorstellen opgevoerd van € 2,1 miljoen in 2016, € 2,44 miljoen in 2017 en € 2,87 miljoen in 2018.

Op basis van het coalitieakkoord 2014-2018 zijn de prioriteiten en investeringen voor de periode 2015 en verder vastgesteld. De algemene uitkering en de 3 D's spelen een grote rol in het begrotingsproces. Het is een hele uitdaging om het begrotingsevenwicht weer duurzaam te herstellen. De gemeente geeft aan niet alles zelf te kunnen blijven doen en streeft dan ook naar een slagvaardige en kleine organisatie, die vooral regie voert en derden laat uitvoeren. De OZB wordt vanaf 2015 jaarlijks met 3% geïndexeerd.

In het investeringsprogramma zijn enkele grote plannen te zien: de ontwikkeling Centrumplan, het Leeuwterrein, onderwijshuisvesting en investeringen in de sport. De gemeente heeft veel co-financiering kunnen verwerven en daardoor knelpunten kunnen oplossen en in de toeristische sector kunnen

investeren. En geeft aan veel budget nodig te hebben voor infra-structurele investeringen in de periode vanaf 2016.

De kadernota 2015 evalueert de taakstellingen en stelt het bestaand beleid bij. Dit resulteert in een noodzakelijke extra bezuiniging van € 0,57 miljoen in 2015, met name te dekken uit extra onderuitputting en een inzet van de egalisatiereserve WMO. In de najaarsnota 2015 is per saldo sprake van een negatieve resultaat van € 0,11 miljoen, waarbij vooral bij het sociaal domein (o.a. nieuwe taken Jeugdwet) en de onderuitputting kapitaallasten negatieve bijstellingen aan de orde waren.

De jaarrekening 2015 sluit met een overschot van € 0,36 miljoen, voornamelijk door incidentele posten (waaronder de algemene uitkering, hogere inkomsten uit bouwleges en hogere onderuitputting).

## 2016

De begroting 2016 en alle jaarschijven van de meerjarenraming 2017-2019, inclusief de septembercirculaire 2015 en inclusief de gekozen bezuinigingsmaatregelen lieten een structureel en reëel evenwichtig beeld zien, met licht positieve saldi.

Zoals gebruikelijk heeft de gemeente hiertoe concrete taakstellingen geraamd van € 2,1 miljoen in 2016 oplopend naar € 2,3 miljoen in 2019, met een groot aandeel voor het sociaal domein (o.a. huishoudelijke hulp en Jeugdwet). En zijn tevens enkele aanvullende dekkingsmaatregelen genomen om alle jaarschijven in evenwicht te krijgen. Door de inzet van de reserve BCF (voor het versneld afschrijven van een aantal activa met maatschappelijk nut) wordt een bedrag van € 0,23 miljoen vrijgespeeld.

In de begroting is een structurele taakstelling voor nieuw beleid opgevoerd van € 0,34 miljoen. Nieuw beleid wordt gestart wanneer de dekking is geregeld. De gemeentelijke bijdrage aan het Centrumplan blijft gemaximeerd op € 6,1 miljoen. Opgemerkt wordt dat de exploitatie van de Polfermolen zwaar op de meerjarenbegroting drukt; gemiddeld wordt de meerjarenbegroting voor een bedrag van € 1,5 miljoen belast.

Met de kadernota 2016 wordt de begroting op hoofdlijnen doorgelicht (zowel nieuw als bestaand beleid) en worden de taakstellingen gemonitord. Als PM-taakstelling is het adaptief wegbeheer opgenomen als uit te werken concept voor het meerjarenplan onderhoud wegen. Per saldo is de jaarschijf 2016 negatief bijgesteld met circa € 0,2 miljoen. In de najaarsnota 2016 (2<sup>de</sup> algehele bijstelling) is sprake van een negatieve bijstelling van € 0,51 miljoen, die wordt gedekt uit de algemene dekkingsreserve.

De jaarrekening 2016 toont een positief (incidenteel) resultaat van € 0,16 miljoen, hetgeen impliceert dat een onderuitputting van € 0,74 miljoen is gerealiseerd.

## 2017

De begroting 2017 en de jaarschijven 2018 en 2019 van de meerjarenraming 2018-2020 laten tekorten zien van € 0,73 miljoen (2017), € 0,65 miljoen (2018) en € 0,08 miljoen (2019). In de begroting en de meerjarenraming zijn omvangrijke nog te realiseren (concrete) taakstellingen opgevoerd voor een totaalbedrag van € 1,3 miljoen in 2017, € 1,47 miljoen in 2018, € 1,75 miljoen in 2019 en € 1,9 miljoen in 2020. Er is in beperkte mate nieuw beleid in de begroting en meerjarenraming opgenomen, waarvoor ook in gelijke mate een taakstellende bezuiniging is opgevoerd.

Ook de septembercirculaire 2016 is meegenomen, met voor alle jaarschijven ruim positieve effecten. Met de opvoering van de genoemde taakstellingen, de septembercirculaire 2016 alsmede enkele aanvullende bezuinigingen is het echter niet mogelijk gebleken een structureel en reëel sluitende begroting te krijgen.

Om de jaarschijven uiteindelijk sluitend te kunnen presenteren heeft de gemeente de algemene dekkingsreserve moeten inzetten voor een bedrag van € 0,73 miljoen in 2017, € 0,65 miljoen in 2018 en



€ 0,08 miljoen in 2019. Voor de jaarschijven 2019 en 2020 is een taakstelling opgevoerd voor de vermindering van de exploitatiebijdrage van het complex Polfermolen (voor een bedrag van € 0,475 miljoen). Realisatie van deze en alle andere taakstellingen is essentieel om in 2020 een herstel van het structureel en reeel evenwicht te bereiken. Voor nieuw beleid zijn in de begroting taakstellingen opgevoerd. In het investeringsprogramma zijn veel ambities geborgd. De gemeente verwacht echter dat de begrotingssituatie na 2020 verder zal verslechteren en geeft aan dat zelfs de gepresenteerde bezuinigingen ontoereikend zijn om een structureel en reeel evenwicht voor de lange termijn te realiseren. De kaasschaafmethode biedt geen oplossing voor het bereiken van een duurzaam evenwicht. Een substantiële structurele besparing wordt bereikt door de taakstelling voor de Polfermolen vanaf 2022 te verhogen tot € 1,2 miljoen. Hieraan is echter een afbouwscenario voor het complex verbonden, waarvoor de raad nog een besluit moet nemen.

De provincie heeft de gemeente repressief toezicht voor 2017 verleend onder de voorwaarde dat uiterlijk bij de vaststelling van de Kadernota 2018 sprake is van een definitieve besluitvorming door de raad over de toekomst van de Polfermolen. Elk besluit moet minimaal € 1,2 miljoen opleveren.

De kadernota 2017 en de najaarsnota 2017 laten per saldo toenemende tekorten zien voor alle jaarschijven. In de najaarsnota is dit het gevolg van minder lasten bij het sociaal domein en een hogere Algemene uitkering voor 2017 (meicirculaire 2017), met een positieve structurele doorwerking naar de periode 2018-2020. De jaarrekening 2017 sluit met een positief saldo van afgerond € 0,25 miljoen. Dit resultaat is met name het gevolg van incidentele posten. In de jaarrekening wordt nog opgemerkt dat de verwachting is dat de feitelijke kosten van het sociaal domein lager zijn dan de voorcalculaties.

#### 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 accressen moeten daar drie opmerkingen bij worden gemaakt:

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

De drie genoemde ontwikkelingen zijn op dit moment nog niet te kwantificeren. Niet op het niveau van alle gemeenten, laat staan op het niveau van Valkenburg aan de Geul. 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 stellen wij vast 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 Valkenburg aan de Geul. 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: het 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 de gemeente Valkenburg aan de Geul aan deze voorwaarde voldoet in begrotingsjaar 2018. Er is sprake van een overschot van € 44.000.

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

**Structureel en reëel evenwicht voor de meerjarenraming**

Met dit structureel en reëel evenwicht bedoelen wij de situatie waarin alle jaren van de meerjarenraming structureel en reëel in evenwicht zijn. Omdat ons onderzoek wordt gebruikt om te besluiten over het verlenen van repressief toezicht voor de hele periode van begroting 2018 en meerjarenraming 2019-2021.

Uit onze analyse blijkt, dat deze situatie voor de jaarschijven 2019 tot en met 2021 geldt. Deze jaren laten, inclusief onze correcties, overschotten zien van respectievelijk € 0,11 miljoen, € 0,06 miljoen en € 0,57 miljoen.

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

**Sturen met de programmabegroting**

De programmabegroting is niet alleen van belang voor het financiële inzicht. Zij is ook het stuurmiddel van de raad. Een goede programmabegroting levert een essentiële bijdrage aan het in control zijn. In ons onderzoek hebben wij ook gekeken naar de aanwezigheid van een visie, ontwikkelingen, de relatie met programma's en duidelijke doelstellingen. De gemeente heeft de relatie tussen haar strategische visie en de doelstellingen goed uitgewerkt. De relatie met de programma's die worden ingezet om de geformuleerde doelen te bereiken komt goed naar voren. Daarom vinden wij de aanwezige strategische stuurinformatie van een goed niveau.

Ook op tactisch en operationeel niveau vinden wij dat de programmabegroting, jaarstukken en tussentijdse rapportages van Valkenburg aan de Geul voldoende tot goede informatie bevatten om in control te kunnen zijn. Zo handelt de gemeente volgens haar verordening 212 wat betreft het volgen van de p&c-cyclus (tactisch) en geeft zij daarbij voldoende tot goede financiële informatie (operationeel) die bijsturing mogelijk maakt.

De begroting (in samenhang met de kadernota) biedt financieel inzicht in:

- bestaand en nieuw beleid;
- autonome ontwikkelingen;

Het inzicht in vervangings- versus uitbreidingsinvesteringen per programma is niet uit de begroting op te maken.

De begroting en meerjarenraming met de 8 beleidsprogramma's en het programmaplan Bestuur en ondersteuning geeft naar onze mening een voldoende transparant beeld van de meerjarige begrotingssaldi. Het meerjarige inzicht in de ontwikkeling van de financiële positie van de gemeente is ook goed te volgen.

De gemeente presenteert de ontwikkeling van de saldi in de documenten van de p&c-cyclus, zodat de raad hierover een expliciete uitspraak kan doen. Inclusief de realisatie van de bezuinigingstaakstellingen en de ombuigingen. Valkenburg aan de Geul geeft inzicht in de flexibiliteit van de begroting. Een helder beeld van de beïnvloedbaarheid van de lasten en baten komt niet naar voren. Maar de gemeente geeft aan dat deze niet al te groot is.

Een meerjarig totaaloverzicht van incidentele baten en lasten conform artikel 19 BBV is opgenomen in de begroting. Dit is in overeenstemming met de aanbevelingen uit de Notitie incidentele baten en lasten van de Commissie BBV. Ook neemt de gemeente in de begroting 2018 en de meerjarenraming 2019-2021 de structurele en reële saldi op, omdat de raad er op moet toezien dat de begroting en/of meerjarenraming structureel en reëel in evenwicht is. De begroting 2018 maakt het voor de raad mogelijk om zelf de structurele en reële saldi 2018-2021 te bepalen; het structurele resultaat wordt expliciet gepresenteerd.

### **Stuurinformatie**

Tot slot hebben we gekeken naar de stuurinformatie voor de raad rond de begroting. De begroting sluit aan op het coalitieakkoord 2014-2018 en de visie van Valkenburg aan de Geul. In de verschillende programma's wordt de relatie gelegd met deze documenten, alsmede worden onderlinge relaties genoemd. Relevante ontwikkelingen komen in de programma's aan de orde. Aan het toevoegen en verder uitwerken van duidelijke en relevante indicatoren aan de programma's wordt de nodige aandacht gegeven. De eigen en landelijke regels voor de planning en control-producten worden, zoals hiervoor beschreven, voldoende tot goed toegepast. De begroting zelf geeft duidelijke en gestructureerde informatie.

We zijn van mening dat de strategische en operationele stuurinformatie goed en de tactische informatie van voldoende niveau is.

## 3.2. Analyse vermogen

| Onderzoek | Begroting | Meerjaren-<br>raming | Strategisch | Tactisch  | Operationeel | Algemeen<br>oordeel | Ontwikkeling |
|-----------|-----------|----------------------|-------------|-----------|--------------|---------------------|--------------|
| Vermogen  | ☺         | ☺                    | Goed        | Voldoende | Goed         | ☺                   | ➔            |

### Conclusie

Valkenburg aan de Geul scoort financieel goed op het onderdeel vermogen. Het integrale weerstandsvermogen is toereikend om de totale gesignaleerde en gekwantificeerde risico's te kunnen opvangen. De jaarstukken 2017 en de begroting 2018 laten zien dat de vermogenspositie van de gemeente en daarmee ook het weerstandsvermogen iets afneemt. Met name de reserve Centrumplan en de voorziening Polfermolen zijn hier debet aan.

De gemeente heeft geen actuele beleidsnota Weerstandsvermogen en risicomanagement. De gemeente heeft geen separatie nota voor het reserves- en voorzieningenbeleid. De toelichting in de begroting op de reserves en voorzieningen wordt door de gemeente als (jaarlijkse) actualisatie van de reserves en voorzieningen beschouwd. Dit is in overeenstemming met artikel 11 van de Financiële verordening 2017 van de gemeente.

Wij adviseren om de relatie tussen beide nota's duidelijk te presenteren en tevens een link te leggen met een integrale visie voor de hele gemeente, de koppeling met de programma's en meerjarige ontwikkelingen (zie hiervoor paragraaf 4.2).

De gemeente doet twee maal per jaar een expliciete uitspraak over de weerstandscapaciteit en de ontwikkeling van het risicoprofiel. Ook hiermee geeft Valkenburg aan de Geul aan goed te sturen op de ontwikkeling van haar financiële positie.

### Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- stel een actuele visie op het weerstandsvermogen en het risicomanagement op en laat dit door de raad vaststellen;
- werk de beoordeling van de schuldpositie beter uit in de begroting en neem daarbij ook de context mee.

### 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 Valkenburg aan de Geul om met haar reserves en voorzieningen? Beschikt zij over voldoende weerstandscapaciteit om eventuele tegenvallers op te vangen?

## Onderzoek en bevindingen

In ons onderzoek naar de vermogenspositie kijken we, net als bij de analyse van de exploitatie, zowel terug als vooruit. Zo heeft de ontwikkeling van de vermogenspositie vanaf 2012 meegewogen in onze beeldvorming over de verwachte ontwikkeling van de vermogenspositie in de periode 2018-2021. Voor een meerjarige uitspraak is de ontwikkeling van de vermogenspositie een belangrijk punt. Maar onze aandacht gaat in eerste instantie uit naar de kaders die de gemeente en derden hebben geformuleerd en hoe de gemeente Valkenburg aan de Geul daar invulling aan geeft.

## Beleid

In de Gemeentewet en het BBV zijn geen bepalingen te vinden over te vormen reserves, laat staan over de minimale omvang van reserves. Wel geeft het BBV aan dat voor de jaren van de begroting en meerjarenraming de stand en het verloop van de reserves (en de voorzieningen) moeten worden weergegeven. Verder bepaalt het BBV dat een gemeente in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing in moet gaan op haar weerstandscapaciteit. Een belangrijk onderdeel van de weerstandscapaciteit zijn de reserves. Het weerstandsvermogen komt in paragraaf 4.2 aan de orde. Ook in ons provinciaal toezichtkader, het Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader 'Kwestie van evenwicht' uit 2014, zijn geen bepalingen over de vorming en minimale omvang van reserves opgenomen. Alleen als een gemeente haar beleid voor het weerstandsvermogen (nog) niet heeft uitgewerkt, houden wij vast aan een 'oude' norm voor de minimale omvang van de algemene reserve. Die norm was dat de algemene reserve minimaal 10% van het genormeerd uitgavenniveau (inclusief het Sociaal Domein) moet bedragen.

De gemeente heeft een door de raad vastgestelde nota reserves en voorzieningen uit 2013. In deze nota is geen gewenste norm voor de weerstandscapaciteit geformuleerd. De raad heeft formeel beleid voor het weerstandsvermogen bepaald en dus is de norm voor de omvang van de algemene reserve (10% GUN) niet meer van toepassing.

In artikel 11 van de Financiële verordening (2017) is bepaald dat het college jaarlijks, als onderdeel van de begroting, de reserves en voorzieningen actualiseert. Hierbij wordt per reserve/voorziening ingegaan op het doel, de hoogte en de bestemming van de bespaarde rente. Tussentijdse ontwikkelingen worden ter besluitvorming voorgelegd in de tussentijdse rapportages.

Het reservebeleid (met name het rentebeleid) van de gemeente moet passen binnen het algemeen financieel beleid en moet het maken van integrale en transparante beleidsafwegingen bevorderen. De gemeente probeert het aantal reserves te beperken. In principe wordt geen rente toegevoegd aan de reserves. Alleen aan de voorzieningen die op basis van contante waarde zijn getroffen, wordt rente toegevoegd.. Slechts aan drie voorzieningen wordt rente toegevoegd.. Daarbij stuurt de gemeente op de ontwikkeling van de kapitaallasten en de (structureel) geraamde onderuitputting. De zogenaamde bespaarde rente wordt ingezet voor dekking van structurele uitgaven.

Wij zien dat Valkenburg aan de Geul zich aan de geldende kaders rond reserves en voorzieningen houdt. Wij hechten belang aan een duidelijke relatie tussen het beleid van reserves en voorzieningen en datgene wat de gemeente volgens haar visie wil. Ontwikkelingen kunnen leiden tot een verandering in de behoeften aan reserves en voorzieningen. Er wordt dan ook bewust stilgestaan bij de vraag of de kaders nog voldoen en of aanpassingen nodig zijn.

### Ontwikkeling vermogenspositie

De ontwikkeling van de vermogenspositie geeft ook inzicht in de ontwikkeling van de financiële positie. Er is duidelijk sprake van communicerende vaten tussen exploitatie en vermogen. Gaat het financieel minder goed met een gemeente, dan zien wij dat vaak terug in een afname van de algemene reserve.

Door zowel terug te kijken naar de ontwikkeling van reserves en voorzieningen als vooruit te blikken, hebben we bekeken in welke mate sprake is van een solide vermogenspositie in de periode 2012-2017.

**Tabel 3.2.1 Terugblik reserves en voorzieningen 2012-2017, stand per 31-12 (bedragen \* € 1.000)**

| Jaar                          | R2012         | R2013         | R2014         | R2015         | R2016         | R2017         |
|-------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Algemene reserve              | 3.070         | 2.937         | 3.063         | 3.063         | 3.110         | 3.110         |
| Algemene dekkingsreserve      | 6.460         | 5.786         | 6.451         | 7.386         | 10.111        | 10.360        |
| Reserve Essent                | 14.537        | 14.575        | 14.893        | 14.893        | 13.751        | 11.711        |
| Reserve Sociaal Domein        |               |               |               | 5.955         | 8.297         | 7.381         |
| Overige best. reserves        | 20.869        | 23.162        | 21.787        | 15.331        | 9.577         | 9.601         |
| Voorzieningen <sup>2</sup>    | 3.329         | 3.242         | 7.499         | 8.152         | 8.485         | 13.515        |
| <b>Totaal</b>                 | <b>48.265</b> | <b>49.702</b> | <b>53.693</b> | <b>54.779</b> | <b>53.331</b> | <b>55.678</b> |
| <i>Te bestemmen resultaat</i> | <i>190</i>    | <i>136</i>    | <i>127</i>    | <i>360</i>    | <i>156</i>    | <i>248</i>    |

Valkenburg aan de Geul kijkt in het kader van de vereiste ombuigingen en bezuinigingen ook naar de reserves en voorzieningen. Het reservebeleid van de gemeente past binnen het totale financiële beleid. Gestreefd wordt naar een goede buffer in de vorm van de algemene reserve en het tot een minimum beperken van het aantal reserves en voorzieningen, om zodoende een versnippering van gereserveerde middelen tegen te gaan en een vertroebeling van het beeld van de financiële positie te voorkomen. Integrale beleidsafwegingen kunnen dan beter worden gemaakt. Jaarlijks wordt in de jaarstukken en in de begroting een toelichting gegeven op de individuele reserves en voorzieningen. Tussentijdse wijzigingen worden tevens toegelicht in de tussentijdse rapportages.

Over het verloop van de standen van reserves en voorzieningen kan het volgende worden opgemerkt:

- de mutaties in de algemene reserve zijn grotendeels het gevolg van de resultaatbestemmingen;
- de toename van de voorzieningen in 2014 is het gevolg van de omzetting van twee tariefs-egaliseringsreserves naar voorzieningen als gevolg van gewijzigde BBV-regelgeving; in 2015 is de egaliseringsreserve Sociaal Domein af € 5,96 miljoen gevormd (die vooralsnog is ingesteld voor de periode 2016 tot en met 2019 voor de opvang van de risico's) door samenvoeging van de egaliseringsreserves Uitvoering WMO en Uitkeringen sociale zaken, plus een bedrag van € 1,1 miljoen uit de exploitatie. In 2016 is hier het resultaat 2016 bij het sociaal domein aan toegevoegd; in 2015 is voor een bedrag van € 1,5 miljoen extra afgeschreven op huisvesting onderwijs (wegens aanpassing van afschrijvingstermijnen; e.e.a. conform de termijnen in de financiële verordening);
- in 2016 is de bestemmingsreserve Uitvoering centrumplan ingezet bij de realisatie van het project (dekking van de onrendabele top) voor een bedrag van circa € 5 miljoen. Ook is sprake van de inzet van de reserve Uitvoering toeristische visie voor een bedrag van € 0,7 miljoen;

<sup>2</sup> Exclusief voorzieningen dubieuze debiteuren, brouwerijterrein De Leeuw, dubieuze debiteuren SoZa, niet-WWB debiteuren SoZa en afwaardering gemeentelijke eigendommen

- de toename van de voorzieningen in 2017 is met name het gevolg van de vorming van de voorziening ontwikkelingen Polfermolen ad € 4 miljoen.

Naast een terugblik op de behaalde resultaten, zoals verantwoord in de jaarrekeningen, is voor een structureel financieel evenwicht ook de toekomstige ontwikkeling van de reserves en voorzieningen van belang. In onderstaande tabel 3.2.2 zijn deze cijfers uit de begroting 2018 en meerjarenraming 2019-2021 opgenomen. De begroting biedt een goed inzicht in de meerjarige ontwikkeling van de reserves en voorzieningen en dat is ook vanuit oogpunt van tactische en operationele stuurinformatie van belang.

**Tabel 3.2.2 Reserves en voorzieningen 2018-2021, stand per 1-1 (bedragen \* € 1.000)**

| Jaar                        | B2018         | B2019         | B2020         | B2021         |
|-----------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Algemene reserve            | 3.110         | 3.110         | 3.110         | 3.110         |
| Algemene dekkingsreserve    | 6.888         | 3.329         | 3.211         | 3.094         |
| Reserve Essent              | 13.751        | 11.711        | 11.711        | 11.711        |
| Reserve Sociaal Domein      | 6.367         | 5.287         | 5.087         | 4.957         |
| Overige bestemmingsreserves | 4.924         | 4.167         | 4.119         | 4.100         |
| Voorziening Polfermolen     | 0             | 4.000         | 4.000         | 0             |
| Overige voorzieningen       | 7.732         | 8.022         | 8.544         | 8.650         |
| <b>Totaal</b>               | <b>42.772</b> | <b>39.626</b> | <b>39.782</b> | <b>35.622</b> |

Over de geprognosticeerde standen van reserves en voorzieningen merken we het volgende op:

- voor de omvang van de algemene reserve is door de gemeente geen maximum bepaald. De gemeente kijkt bij de ondergrens naar de incidentele weerstandscapaciteit en de artikel-12-norm;
- de afname van de algemene dekkingsreserve in 2018 is vooral het gevolg van de uitvoering van het investeringsprogramma (uitvoering beleidsprogramma);
- in 2018 wordt de voorziening Polfermolen getroffen voor een bedrag van € 4 miljoen voor de dekking van de resterende boekwaarde en de sloop- en frictiekosten van het Polfermolen-complex, ten laste van een aantal bestemmings- en egaliseringsreserves (waaronder de Essentreserve);
- de toename van de voorzieningen is met name het gevolg van de jaarlijkse stortingen in de voorziening rioolheffing;
- de gemeente stelt dat de voorzieningen op het vereiste niveau zijn (en in overeenstemming met het BBV).

De commissie BBV adviseert om bij de bepaling van het omslagpercentage geen rekening meer met bespaarde rente te houden. Valkenburg aan de Geul blijft dat wel doen. De gemeente vindt het voor de bepaling van de kostprijs van een product niet van belang op welke wijze het vermogen wordt gegenereerd. En wil geen ongewenste belastingdrukverschuiving. Er wordt in de begroting 2018 gerekend met een gemiddeld rentepercentage van 4,2% en de totaal bespaarde rente is hierdoor becijferd op € 1.813.085.

#### *Waardering en afschrijving vaste activa en rente*

Gezien de grote invloed op de exploitatie en de vermogenspositie van de wijze waarop activa worden gewaardeerd en afgeschreven, heeft Valkenburg aan de Geul het activerings- en afschrijvingsbeleid



vastgelegd en uitgevoerd in overeenstemming met (onder meer) artikel 9 van verordening 212 (november 2016) en de Notitie rente 2017 van de Commissie BBV. De gehanteerde afschrijvingstermijnen geven geen opvallend beeld te zien. De gemeente werkt niet met expliciete reserves voor de dekking van de kapitaallasten van activa met economisch nut. Deze zijn (de facto) binnen de algemene dekkingsreserve opgenomen. Vanaf 2017 moeten alle investeringen (dus ook activa met maatschappelijk nut) worden geactiveerd (artikel 59 BBV) en, ingeval van bijdragen van derden, netto worden verantwoord. Hier houdt de gemeente rekening mee.

### *Schuldpositie*

Ook de bezittingen en de schulden van de gemeente geven een nader beeld van de vermogenspositie. In de begroting 2018 en de jaarstukken 2017 wordt met name in de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing bij de financiële kengetallen ingegaan op de schuldpositie van de gemeente. In de begroting 2018 laten de schuldratio en schuldquote zien dat de belasting van de bezittingen met schuld laag is en er tevens sprake is van een netto schuld ten opzichte van de inkomsten die onder het landelijke gemiddelde ligt. Bij de beoordeling van de schuldpositie moet ook de context worden beoordeeld, waarbij zowel het voorzieningenniveau als de financiële positie moeten worden betrokken (zoals een evenwichtige begroting, het weerstandsvermogen, de solvabiliteit en de flexibiliteit van de begroting). Dit moet beter worden uitgewerkt in de begroting, waarbij de betekenis van de percentages goed moet worden geduid.

### **Conclusie**

Op dit moment lijkt de vermogenspositie in absolute zin voor een gemeente van het formaat van Valkenburg aan de Geul voldoende te zijn. Hierbij zijn de bekende risico's bij de verbonden partijen meegenomen. Ook de risico's van een aantal kapitaalgoederen en projecten, alsmede enkele begrotingsposten (met name de algemene uitkering en de 3D's) zijn aanwezig en vragen om een goede projectbewaking en regievoering.

Uitgaande van de geformuleerde risicobereidheid en vanuit het gemeentelijke risicoprofiel worden voornamelijk geen financiële risico's verwacht, die dit financiële beeld zodanig veranderen, dat een nuancering van de aanwezige vermogenspositie nodig is. De integrale weerstandscapaciteit wordt door de gemeente als voldoende beoordeeld (met name de incidentele weerstandscapaciteit).

De nog niet benoemde risico's moeten worden voorzien van een financiële kwantificering. In paragraaf 3.1 zijn wij al nader ingegaan op de belangrijkste risicovolle ontwikkelingen.

Vanuit het oogpunt van tactische en operationele stuurinformatie wordt er in de programmabegroting meerjarig inzicht geboden in reserves en voorzieningen. Deze informatie voldoet aan het BBV en aan de kaders van de verordening 212. Het overzicht van de aanwezige reserves en voorzieningen sluit aan op de in de begroting geschetste ontwikkelingen. Daarbij worden ook de meerjarige ontwikkelingen belicht en wordt aansluiting gezocht bij de programma's en de paragrafen. Gelet op het bovenstaande beoordelen wij de strategische en operationele stuurinformatie als goed en de tactische informatie als voldoende.

### 3.3. Analyse stuurinformatie

#### **Conclusie**

De gemeente beschikt over goede instrumenten om financieel in control te kunnen zijn. Er is voldoende aandacht voor de bedrijfsvoering en de organisatie. Ook is een duidelijke programmastructuur vastgesteld en de inhoudelijke verbeteringen van de programmabegroting van de afgelopen periode zijn duidelijk herkenbaar en van toegevoegde waarde.

Op zowel strategisch als operationeel niveau wordt goed gescoord en op tactisch niveau wordt voldoende gescoord, waarbij op strategisch vlak ook de kwaliteit van het coalitieakkoord 2014-2018 en de toekomstvisie 2030 van de gemeente zijn meegewogen.

In de begroting 2018 is in heel beperkte mate nieuw beleid opgevoerd en is nog enige flexibiliteit aanwezig. Het is van belang dat de raad zijn kaderstellende rol actief blijft uitoefenen en daartoe over goede stuurinformatie kan beschikken. Onder meer de wijze van doorontwikkeling van de begroting en de verdere uitwerking van de visie op de toekomst naar de programma's laat zien dat de gemeente dit goed oppakt. Ook de ontwikkelingen in het Sociaal Domein komen aan de orde in de planning- en control cyclus.

Het verder blijven ontwikkelen van beleidsindicatoren om betere (bij)sturingsmogelijkheden te bieden aan de raad is belangrijk in het hierboven genoemde proces ter verbetering van de informatieve waarde van de begroting en meerjarenraming.

#### **Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen**

- blijf kritisch kijken naar de strategische ontwikkelingen binnen de gemeente en stem de specifieke kaderstelling en informatiebehoefte hierop af;
- voor zover wij opmerkingen en aanbevelingen met betrekking tot stuurinformatie op specifieke onderdelen hebben, zijn die te vinden in de paragrafen 3.1. en 3.2. en de zeven paragrafen van hoofdstuk 4.

#### **Stuurinformatie**

**Oordeel strategisch: goed**

**Oordeel tactisch: voldoende**

**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 beheerverordening, legt de raad de basis voor veel van deze kaders. Ook zal de gemeente over actuele (door de raad) vastgestelde beheerplannen moeten beschikken.

## Onderzoek en bevindingen

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

De raad stelt de kaders op basis van de strategische visie, het coalitieakkoord, interne en externe ontwikkelingen. Dit gebeurt met de programmabegroting, kaderstellende nota's en andere beleidstukken. Het komt ook voor dat gemeenten de paragrafen uit de begroting een kaderstellende functie geven. Dit alles kan worden aangeduid als informatievoorziening op strategisch niveau.

Om de doelstellingen te bereiken, is informatievoorziening op tactisch niveau nodig. Hiermee kunnen beslissingen worden genomen die betrekking hebben op het toewijzen van middelen, vaststellen van procedures, budgetten en de beoordeling ervan.

De informatiebehoefte wordt dus bepaald door de informatie die nodig is om de doelstellingen mogelijk te maken. Deze wordt in de regel verschaft op het niveau van verordeningen, paragrafen en programma's.

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

In ons onderzoek is onze aandacht met name uitgegaan naar die onderwerpen die voor sturing op de financiële positie belangrijk zijn en bovendien bij elke gemeente voorkomen.

In onderstaande tabel 3.3.1 zijn de resultaten van ons onderzoek naar stuurinformatie samengevat:

**Tabel 3.3.1 Resultaten onderzoek stuurinformatie begroting 2018**

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

Uit deze tabel blijkt dat Valkenburg aan de Geul op alle niveaus voldoende dan wel goed scoort, met uitzondering van de operationele informatie in de paragraaf Bedrijfsvoering. Aan de doorontwikkeling van de kaderstelling (o.a. indicatoren) en kaders voor het weerstandsvermogen en risicobeheersing wordt gewerkt. Een goede toepassing van de bepalingen van het BBV is belangrijk om de tactische informatie overall minimaal op een voldoende niveau te houden. De financiële verordening geeft (naast het BBV) vrij weinig aanvullende kaders voor de informatievoorziening. Dit is een expliciete keuze van de gemeente.

Opgemerkt wordt dat de gemeente de nodige aandacht geeft aan het verder ontwikkelen van de stuurinformatie in de beleidsstukken.

Valkenburg aan de Geul heeft een financiële verordening uit november 2016. Met betrekking tot de kaderstelling heeft de gemeente er in het algemeen voor gekozen de vereiste informatie volgens het BBV op te nemen in de paragrafen als vast onderdeel van de begroting. Dit betekent dat de kaderstellende rol (lees: het beleid) in de paragrafen tot uitdrukking moet komen. Deze zullen daardoor uitgebreider moeten zijn dan wanneer de gemeente alleen met beleidsnota's werkt. De gemeente werkt in beperkte mate met aparte beleidsnota's (zoals bijvoorbeeld risicomanagement).

Om tot een eindoordeel over stuurinformatie te komen gebruiken wij wegingsfactoren (zie kolom WF). Hierbij weegt de stuurinformatie met betrekking tot de begroting en meerjarenraming het zwaarst. Deze scores leiden tot een eindoordeel waarbij op alle niveaus (gewogen) gemiddeld voldoende tot goed wordt gescoord.

Wat betekent nu dit eindoordeel? De voldoende tot goede beoordeling op de diverse informatieniveaus betekent dat de gemeente Valkenburg aan de Geul over goede instrumenten beschikt om financieel in control te kunnen zijn. In het kader van het onderhanden verbeterings- en vereenvoudigingsproces is hard gewerkt aan het opnemen van de kaderstellingen in de programma's (en thema's), beleidsvelden en paragrafen. De voorgang van dit proces en programma is/wordt expliciet gerapporteerd in de documenten van de planning en control-cyclus. Ook de accountant rapporteert over de ontwikkeling van de bedrijfsvoering en de financiële functie in het bijzonder

Naast de indeling strategisch, tactisch, operationeel biedt een andere doorsnede ook inzicht in de werking van control. Hierbij gaan we uit van twee andere randvoorwaardelijke pijlers om in control te kunnen zijn:

- structuur en beleid;
- planning en control-cyclus.

Het is van belang dat de kwaliteit van de pijlers van een vergelijkbaar niveau is. Zo is het van belang dat de planning en control-cyclus goed ontwikkeld is in relatie tot de pijler structuur en beleid. Het is niet verwonderlijk dat een andere dwarsdoorsnede ook tot een goede beoordeling van de pijlers leidt.

### ***Structuur en beleid***

De onderzochte elementen uit deze pijler moeten duidelijk aangeven wat de doelstellingen van de gemeente zijn en op welke wijze zij deze denkt te realiseren. Er ligt hier een duidelijke relatie met het strategische informatieniveau. Wij hebben hierbij gekeken naar de kaderstelling door de raad: wat wil men bereiken. Uit ons onderzoek blijkt dat er voor de onderzochte onderwerpen gemiddeld een goede kaderstelling heeft plaatsgevonden.

### ***Planning en control-cyclus***

In de financiële verordening geeft de raad de 'spelregels' om sturing te kunnen geven aan de financiële positie. Dit houdt onder meer in dat bij de aanvang van een nieuwe raadsperiode een programma-indeling en structuur wordt vastgesteld, met de beoogde maatschappelijke effecten en de daarbij horende (beleids)indicatoren. Ook de inhoud en leesbaarheid van de programmabegroting maken daar deel van

uit. Centraal staan het coalitieakkoord met de bijhorende acht programma's die zijn onderverdeeld in thema's met de daarbij horende taakvelden en producten. De planning en control-cyclus bestaat uit de begroting en de jaarstukken. Ook wordt de raad twee maal per jaar geïnformeerd (en worden autorisatievoorstellen gedaan) met een tussenrapportage over de financiële bijstellingen, de investeringskredieten en de voortgang van de bezuinigingen en taakstellingen: de kadernota en de najaarsnota.

Het belangrijkste doel vanuit financieel perspectief is het verschaffen van een zodanig inzicht dat een verantwoord oordeel kan worden gevormd over de financiële positie en over de baten en lasten. De relatie tussen visie en uitvoering moet in de begroting en jaarstukken zichtbaar zijn, met aandacht voor interne en externe ontwikkelingen. De gemeente geeft aandacht aan het invoeren en verbeteren van zowel de kwantitatieve als kwalitatieve prestatienormering, waarbij strategische en tactische indicatoren zijn ontwikkeld. Deze normering is belangrijk bij het geven van sturing om de doelstellingen te kunnen bereiken. In de begroting zijn de onderlinge relaties tussen de programma's, thema's, taakvelden en paragrafen inzichtelijk gemaakt.

Wij merken daarbij op dat het specifiek aangeven van de wijze waarop de resultaatmeting plaatsvindt in de programma's niet alleen een bijdrage levert aan het formuleren van de beoogde maatschappelijke effecten en doelstellingen met indicatoren, maar ook aan de transparantie van de uitvoering van de begroting. De gemeente heeft hierbij ook in de afgelopen periode stappen gezet en gaat (op een zichtbare wijze) verder met de doorontwikkeling van de begroting.

De noodzakelijke transparantie is gedeeltelijk geborgd in de naleving van de voorschriften. De gemeente volgt de voorschriften in voldoende mate (zie paragraaf 3.4 Analyse wet- en regelgeving) en geeft goed inzicht in belangrijke items als de post onvoorzien, de ombuigingen en bezuinigingen, het nieuwe beleid, de investeringen en de beleidsoverwegingen. Wel moet het inzicht in het structurele versus het incidentele resultaat worden verbeterd.

De conclusie is dat de gemeente over een goed werkend systeem van planning en control beschikt. Een indicator die wij hiervoor hanteren is de confrontatie tussen de begrotingen en de behaalde resultaten. Uit deze resultaten en toelichtingen blijkt dat de grip op de begrotingen en de jaarrekeningen goed is. Afwijkingen tussen de najaarsrapportage en de uiteindelijk gerealiseerde jaarrekeningresultaten hadden in de afgelopen jaren een incidenteel karakter.

Een goede beheersbaarheid van de financiële organisatie is ook een belangrijk criterium. Hierbij kan direct worden gedacht aan de administratieve organisatie en interne controle. Deze functioneren voldoende (blijkt onder meer uit de aanpassingen in werkprocessen naar aanleiding van de uitgevoerde interne controles en de rapportages van de externe accountant). In dit kader is ook de voldoende dekking met actuele beheerplannen van belang. Dit geeft aan dat de gemeente beheersmatig haar zaken voldoende onder controle heeft dan wel binnen afzienbare tijd zal krijgen.

### **Activerings- en afschrijvingsbeleid**

In artikel 9 van de financiële verordening 212 (november 2016) wordt ingegaan op de kaders voor de waardering en afschrijving van de vaste activa en de rente.

De activeringswijze en de afschrijvingen voldoen aan de geldende wet- en regelgeving. Valkenburg aan de Geul conformeert zich aan ons beleidskader rondom de kapitaallasten. De afschrijvingskosten en de renteresultaten vormen samen de kapitaallasten.

De kapitaallasten van het investeringsprogramma zijn berekend per jaarschijf met een gemiddelde investeringsdatum per 1 juli en een meerjarig gemiddeld rentepercentage. Met de kapitaallasten van de investeringen is rekening gehouden in de exploitatiebegroting. Uitzonderingsrente mag niet meer worden toegepast. In de begroting 2018 zijn de aanpassingen in het BBV met betrekking tot de omslagrente bij de verantwoording van de overhead en de gevolgen van de (nieuwe) notitie Rente 2017 van de Commissie BBV doorgevoerd.

***Overhead en toerekening kosten aan investeringsprojecten en grondexploitaties***

De begroting 2018 gaat nader in op de wijzigingen in het BBV. Vanaf 2017 worden als gevolg van het gewijzigde BBV andere regels gehanteerd voor de verantwoording van baten en lasten van overhead: centraal op een apart taakveld. Deze methodiek is ook van toepassing op de rentetoerekening. In totaal wordt in 2018 per saldo circa € 5,6 miljoen aan overheadkosten verantwoord op het taakveld 04.Overhead (onderdeel van programmaplan Bestuur en Ondersteuning). Volgens de nieuwe regelgeving worden de kosten van overhead 'extracomptabel' toegerekend aan grote investeringen en aan de taakvelden.

### 3.4. Analyse Wet- en regelgeving

#### **Conclusie**

De gemeente geeft een goede invulling aan de wet- en regelgeving. Dit biedt de raad de mogelijkheid zijn kaderstellende en controlerende taak naar behoren uit te voeren. In de verschillende paragrafen van de hoofdstukken 3 en 4 hebben we aanbevelingen gedaan over de toepassing van het vernieuwde BBV. De gemeente heeft nagenoeg alle recente mutaties van het BBV in de begroting 2018 verwerkt.

#### **Op basis van onze analyse de volgende aanbeveling**

- actualiseer de verordening 213a en geef uitvoering aan de onderzoeken ex artikel 213a GW, mede in relatie tot de onderzoeken door de Rekenkamer.

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

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

#### **Onderzoek en bevindingen**

In ons onderzoek hebben wij gekeken naar de termijnen en de toepassing van het BBV. Naast de wettelijke regelgeving hebben we de specifieke kaders getoetst waartoe de raad heeft besloten in de verordeningen 212, 213 en 213a.

#### **Termijnen**

Voor ons toezicht zijn er twee termijnen in de Gemeentewet opgenomen. Dat zijn de termijnen voor vaststelling en inzending van de begroting (art. 191, lid 2 Gemeentewet) en die van de jaarstukken (art. 200 Gemeentewet). Overschrijding van één of beide termijnen kan voor de Provincie aanleiding zijn de begroting van een gemeente onder preventief toezicht te plaatsen (art. 203, lid 2 Gemeentewet). De naleving van de termijnen is tevens een indicatie van de organisatie en beheersing van de processen door de gemeente.

De programmabegroting 2018 is door de raad van Valkenburg aan de Geul vastgesteld op 7 november 2017 en is door de Provincie ontvangen op 13 november 2017. De jaarstukken 2016 zijn door de gemeente op 10 juli 2017 vastgesteld en op 13 juli door de Provincie ontvangen.

De gemeente heeft daarmee aan de termijnen voldaan.

**Termijnen**  
**Beoordeling: goed**

### **Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten (BBV)**

Volgens de voorschriften, het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV), bestaat de begroting tenminste uit een beleidsbegroting, onderverdeeld in een programmaplan en paragrafen en uit een financiële begroting, onderverdeeld in een overzicht van baten en lasten en de toelichting alsmede de uiteenzetting van de financiële positie en de toelichting. De indeling van de rekening dient identiek te zijn aan die van de begroting. De vormgeving van de planning en control-producten wordt grotendeels aan de gemeenten overgelaten.

Er is gewerkt aan een aanpassing van het BBV. De gemeente Valkenburg aan de Geul heeft de begroting 2018 ingedeeld volgens het BBV. De eerste wijzigingen zijn al in 2016 van kracht geworden, maar de meeste aanpassingen zijn voor het eerst bij de begroting 2018 verplicht gesteld. Belangrijkste uitgangspunt voor de aanpassingen van het BBV is dat de begroting en de jaarrekening voor de raad transparanter moeten worden, door de informatievoorzieningen meer uniform te maken, om de kaderstellende en controlerende taak beter te kunnen uitvoeren.

Daarmee is de vrijwel onbeperkte vrijheid voor wat betreft de vormgeving en de informatie die het BBV tot deze wijzigingen bood, losgelaten. Zo moeten in de begroting en de jaarstukken financiële kengetallen staan, die exact zijn gedefinieerd, moeten er enkele tientallen beleidsindicatoren worden opgenomen en moeten begroting en jaarrekening, in een bijlage, naar taakvelden zijn ingedeeld, die ook zijn gedefinieerd. De wijzigingen in het BBV hebben ook te maken met nieuwe wetten en de risico's die gemeenten in de economische crisis hebben gelopen.

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

Op deze plaats zijn we meer in detail dan in de paragrafen van hoofdstuk 3 en 4 nagegaan of de begroting 2018 van Valkenburg aan de Geul conform de relevante bepalingen uit het BBV is opgesteld. We hebben de volgende afwijkingen vastgesteld:

- in art. 8, lid 5 onder d en e wordt gevraagd bij het overzicht algemene dekkingsmiddelen het saldo van de financieringsfunctie resp. de overige algemene dekkingsmiddelen op te nemen. Beide onderdelen ontbreken;
- artikel 10, over de paragraaf lokale heffingen. Onder a. wordt gevraagd om de geraamde inkomsten. In de paragraaf wordt niet voor het totaal van de heffingen een inkomstenraming vermeld;
- in art. 11, lid 2 onder e wordt in de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing gevraagd om een beoordeling van de onderlinge verhouding tussen de kengetallen in relatie tot de financiële positie. Deze beoordeling ontbreekt;
- in art. 12, lid 2 onder b wordt gevraagd naar de uit het beleidskader voortvloeiende financiële consequenties. Die informatie ontbreekt grotendeels in de paragraaf;
- in art. 20, lid 2 wordt onder a gevraagd om aandacht voor de jaarlijks terugkerende arbeidskosten gerelateerde verplichtingen van vergelijkbaar volume. Die informatie ontbreekt. Onder b wordt aandacht gevraagd voor de investeringen. Het overzicht van investeringen (bladzijde 118) brengt geen scheiding aan tussen investeringen met economisch nut en met maatschappelijk nut. Art. 20, lid 2 geldt voor de begroting en op basis van art. 22, lid 2 ook voor de meerjarenraming. Ook voor de meerjarenraming ontbreekt de gevraagde informatie.



De afwijkingen van het BBV komen er op neer dat gevraagde informatie niet of onvolledig in de begroting is opgenomen. Daarbij hebben we niet gekeken of de gevraagde informatie op de plaats is te vinden die het BBV aangeeft. Sommige informatie wordt bijvoorbeeld bij een programma of een taakveld vermeld. We weten dat de aanpassing van de begroting 2018 aan het vernieuwde BBV veel inspanning heeft gekost. De opsomming toont dat bij de begroting 2019 nog enkele aanpassingen nodig zijn. Het vernieuwde BBV stelt dus meer eisen aan de opzet van de begroting.

Minstens 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? Wij, als toezichthouder kunnen 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 formeel 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 Valkenburg aan de Geul in voldoende mate aan deze eisen voldoet. Voor dat oordeel kunnen we ook verwijzen naar onze beoordeling van de operationele stuurinformatie (paragraaf 3.3 en voor de verschillende onderdelen de paragrafen 3.1, 3.2 en 4.1 tot en met 4.7). Van de negen beoordelingen waren er drie 'goed' en zes 'voldoende'. Rekening houdend met de door ons gehanteerde wegingsfactoren kwam het gemiddelde oordeel op 'voldoende' uit.

Wij concluderen dat de voorschriften in voldoende mate worden nageleefd, zodat een voldoende beeld van de financiële positie en functie wordt verkregen. We gaan uit van een verdere vertaling van het vernieuwde/aangepaste BBV in de aankomende begroting 2019 van Valkenburg aan de Geul.

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

Naast de algemeen geldende kaders die gesteld zijn in de Gemeentewet en het BBV, heeft de gemeente specifieke kaders gesteld in de verordeningen 212 en 213.

#### ***De financiële verordening ex artikel 212 Gemeentewet***

De raad van Valkenburg aan de Geul heeft de financiële verordening ex artikel 212 GW in november 2016 voor het laatst bijgesteld. In deze verordening geeft de raad de uitgangspunten voor het financiële beleid, de regels voor het financiële beheer en de regels voor de inrichting van de financiële organisatie. Deze uitgangspunten zijn van strategisch belang voor de financiële huishouding van de gemeente. Een belangrijk aandachtspunt van het financiële beheer is de administratieve organisatie en de interne controle. Verordening 212 is vrij beknopt gehouden en er worden weinig termijnen gesteld. De meeste recente aanpassingen van het BBV zijn in de verordening verwerkt. Ook andere veranderingen in wet- en regelgeving zijn opgenomen in de aangepaste verordening. Denk hierbij aan de Wet HOF, de Mededingingswet (overheid en overheidsbedrijven) en de Wet Fido (het verplichte schatkistbankieren).

### ***De controleverordening ex artikel 213***

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

Op 11 december 2017 heeft de raad de Controleverordening 2017 gemeente Valkenburg aan de Geul vastgesteld. Met deze verordening heeft de raad de regels vastgelegd voor de controle op het financiële beheer en op de inrichting van de financiële organisatie. In het kader van de controle stelt de raad jaarlijks een controleprotocol vast. Met dit protocol geeft de raad de accountant toetsingscriteria voor zijn controle op de rechtmatigheid.

Valkenburg aan de Geul heeft bij de jaarrekening 2017 ook voor de financiële rechtmatigheid een goedkeurende controleverklaring gekregen. Dit zegt iets over de tactische en operationele bedrijfsvoering. De gemeente heeft een beheersingsmechanisme waarmee naleving van alle relevante wet- en regelgeving (en daarmee dus het rechtmatig handelen) in belangrijke mate wordt gewaarborgd.

### ***De verordening op doelmatigheid en doeltreffendheid ex artikel 213a Gemeentewet***

In verordening 213a (2003) wordt geregeld dat de doelmatigheid en de doeltreffendheid van organisatie-eenheden en de uitvoering van taken door de gemeente periodiek wordt onderzocht. Verder wordt de toetsing van de doeltreffendheid van programma's en/of paragrafen geregeld. In de verordening van de gemeente is vermeld dat het jaarlijkse onderzoeksplan in samenspraak met de rekenkamercommissie kan worden opgesteld.

In 2009 heeft de destijds verantwoordelijke staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties laten weten dat een voorstel tot schrappen van artikel 213a Gemeentewet in procedure zou worden gebracht. Doel was om het artikel op het moment dat in 2010 de nieuwe raden van start zouden gaan, uit de Gemeentewet gehaald te hebben. Dat is echter nooit gebeurd en begin 2013 heeft de minister van BZK laten weten dat hij artikel 213a wil handhaven. Volgens artikel 213a GW moet elke gemeente een verordening hebben waarin de onderzoeken naar doelmatigheid en doeltreffendheid zijn geregeld. Hierover beschikt Valkenburg aan de Geul. De gemeente heeft in de jaren 2013 tot en met 2017 geen 213a-onderzoeken uitgevoerd. Ook voor 2018 is geen onderzoeksplan opgesteld. Wij adviseren de gemeente een actuele verordening 213a vast te stellen en over te gaan tot uitvoering van 213a-onderzoeken.

### ***Rekenkamercommissie en audit commissie***

De raad heeft in 2005 besloten tot deelname aan de regionale rekenkamercommissie Beek, Eijsden-Margraten, Gulpen-Wittem, Meerssen, Nuth en Valkenburg aan de Geul. Deze commissie bestaat uit drie onafhankelijke leden en een secretaris (personele unie). De raad heeft voor het laatst op 13 februari 2012 de verordening op de rekenkamercommissie vastgesteld. De commissie heeft sinds ons vorige verdiepingsonderzoek geen onderzoeken bij de gemeente Valkenburg aan de Geul uitgevoerd. Wij adviseren om dit weer op te (laten) pakken.

De gemeente werkt niet met een audit commissie.

## 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 de gemeente Valkenburg aan de Geul zijn te vinden in de volgende paragrafen:

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

## 4.1. Lokale heffingen

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

### Conclusie

De gemeente heeft een paragraaf lokale heffingen (met gebonden besteding), waarin de berekening van de overhead en de kostendekkendheid van de heffingen en leges wordt belicht die aan bepaalde producten zijn gekoppeld. De belastingen en heffingen die onder de algemene dekkingsmiddelen zijn te rangschikken en de overig verplicht te presenteren informatie zijn opgenomen bij een aantal taakvelden van het programma Bestuur en ondersteuning. Dit betreft zowel de uitgangspunten voor het beleid als financiële gegevens.

De lokale lasten zijn goed vertaald in de begroting en meerjarenraming. De aanwezige informatie biedt een voldoende basis om sturing te kunnen geven aan de lokale lasten.

Omdat een afzonderlijke nota Lokale heffingen ontbreekt, worden hogere eisen gesteld aan de paragraaf. Deze paragraaf voldoet (zoals opgemerkt) formeel niet aan de vernieuwde formele BBV-eisen, maar omdat de meeste verplichte informatie uiteindelijk wel in de begroting is opgenomen, wordt toch het aanvullende inzicht gegeven dat nodig is.

De stuurinformatie op strategisch en tactisch niveau wordt door ons als voldoende beoordeeld en op operationeel niveau als goed.

### Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- neem de nu in de begroting verspreid opgenomen verplichte informatie op in de paragraaf lokale heffingen;
- vermeld ook het totale bedrag dat de gemeente via de lokale heffingen ontvangt, zodat zichtbaar is wat het belang voor de begroting is;
- vermeld in de paragraaf ook de lokale lastendruk van andere gemeenten die voor een vergelijking van belang/interessant zijn.

### 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**

In deze paragraaf kijken we in hoeverre de gemeente beleid heeft vastgesteld voor de lokale heffingen. Daarnaast hebben we gekeken of wordt voldaan aan de geldende (nieuwe) BBV-regels en de eisen uit de financiële verordening. En of de informatie in de paragraaf de raad in staat stelt zijn kaderstellende en controlerende taak goed te kunnen uitvoeren. Daarnaast kijken we welk beeld uit de paragraaf resulteert en wat dit betekent voor de financiële positie van Valkenburg aan de Geul en of er sprake is van specifieke risico's met betrekking tot de lokale heffingen.

In de financiële verordening 212 staat in artikel 16 weinig vermeld over de paragraaf lokale heffingen met gebonden besteding. Een nota Lokale heffingen waarin een visie van de gemeente of een relatie met het coalitieakkoord is vastgelegd is niet aanwezig. Dit heeft zijn weerslag op de te stellen eisen aan de kwaliteit van de paragraaf. Het door de raad vast te stellen beleid zal deel moeten uitmaken van de paragraaf lokale heffingen. Het is daarom belangrijk dat er voldoende aandacht uitgaat naar andere informatie-elementen die worden gevraagd in artikel 10 van het BBV (tactisch) en het daarbij horende financieel inzicht in lokale heffingen (operationeel). Bij besteding-gebonden heffingen moet worden aangetoond dat de gegenereerde baten de lasten niet overschrijden. In de financiële verordening wordt in de artikelen 12,13, 14 en 16 wel nader ingegaan op de aard en wijze van kostprijsberekening, de prijzen van economische activiteiten en aan de vaststelling van de tarieven.

De gemeente heeft de belangrijkste uitgangspunten en het beleidskader voor de lokale heffingen opgenomen in de begroting. In het coalitieakkoord 2014-2018 is opgenomen dat:

- de gemeentelijke producten en diensten in beginsel kostendekkend moeten zijn;
- de tarieven van de OZB jaarlijks geïndexeerd worden met een percentage van 3%;
- de rioolheffing in 2015 verhoogd wordt met 5% en daarna wordt bevroren;
- de afvalstoffenheffing in de periode 2015-2018 niet wordt verhoogd. De kosten van die maatregel worden gedekt uit de Egalisatiereserve tarieven afvalstoffenheffing (vanaf begrotingsjaar 2016 een voorziening);
- de tarieven van de hondenbelasting, de begrafenisrechten, de precariobelasting en de parkeerboetes worden verhoogd met een percentage van gemiddeld 1,5%.

Voor de rioolheffing en afvalstoffenheffing is 100% kostendekkendheid van de tarieven het uitgangspunt. Uit de (verplicht in de paragraaf opgenomen) opstellingen blijkt dat dit wordt gerealiseerd. Bij de overige lokale heffingen wordt gestreefd naar 100% kostendekkende tarieven waar dit aan de orde is.

Voor de OZB wordt niet meer gerekend met een ingestelde macronorm. Wel wordt in de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing bij de bepaling van de onbenutte belastingcapaciteit informatie gegeven over de omvang van deze (landelijke) norm. Verdere uitgangspunten voor leges, parkeerbelasting en heffingen zonder gebonden besteding worden in de paragraaf en bij de taakvelden vermeld.

Er is sprake van een terughoudend belastingbeleid en een toegespitst kwijtscheldingsbeleid voor de rioolheffing en afvalstoffenheffing. Op de ontwikkelingen rond de lokale heffingen wordt in voldoende mate ingegaan bij de paragraaf en de taakvelden 0.61 tot en met 0.64 bij programma Bestuur en

ondersteuning. Wij beoordelen de aanwezige strategische stuurinformatie als voldoende, omdat er sprake is van een integraal kader. Wel ontbreekt de informatie over de lokale lastendruk (ook in vergelijking met andere gemeenten).

De paragraaf Lokale heffingen met gebonden besteding in de begroting voldoet in voldoende mate aan de eisen van het vernieuwde BBV. De belangrijkste (meerjarige) opbrengstcijfers van OZB, afvalstoffenheffing en rioolheffing worden vermeld (niet in meerjarig perspectief).

Bij de taakvelden 0.61 tot en met 0.64 wordt ingegaan op de heffingen zonder gebonden besteding (resp. OZB woningen, OZB niet-woningen, parkeerbelasting en overige belastingen (reclamebelasting, hondenbelasting en precariobelasting). De toeristenbelasting maakt deel uit van programma 3 Economie.

Ook wordt informatie gegeven over het kwijtscheldingsbeleid van de gemeente en is er een toelichting op de opbouw van de tarieven c.q. de kostendekkendheid van de tarieven. Aan de ontwikkeling van de woonlasten (lokale lastendruk) wordt geen aandacht gegeven in de begroting; een benchmark voor de woonlasten met het gemiddelde in Limburg is niet opgenomen. In de jaarstukken worden de gerealiseerde cijfers gepresenteerd. De paragraaf geeft inzicht in de ontwikkeling van de woonlasten(druk), de ontwikkeling van de belangrijkste heffingen en biedt de raad sturingsmogelijkheden.

### **Opbrengsten**

De lokale heffingen zijn een belangrijke bron van inkomsten voor de gemeente. In totaal heeft Valkenburg aan de Geul een opbrengst van circa € 8,2 miljoen uit OZB, afvalstoffenheffing en rioolheffing. De algemene stijging van 2017 afgezet tegen 2016 is beperkt. De stijging van de OZB bedraagt 3 %. In het algemeen hebben gemeenten door het afschaffen van de limitering op de OZB meer vrijheid gekregen.

De heffingen zijn ook belangrijk omdat het voor de gemeente de enige mogelijkheid is om zelf te besluiten over extra baten. Dat is ook te zien als een gemeente een artikel 12-aanvraag indient. Een gemeente moet bij een artikel 12-aanvraag onder andere de belastingen ten minste tot de artikel 12-norm hebben verhoogd. Er mag dan geen onbenutte belastingcapaciteit meer zijn. De artikel 12-norm voor 2018 is dat de riool- en afvalstoffenheffing 100% kostendekkend zijn en dat de ozb-opbrengst ten minste gelijk is aan 0,1952% van de WOZ-waarden voor alle drie de onderdelen van de ozb (eigenaren woningen, eigenaren niet-woningen en gebruikers niet-woningen). Zijn de opbrengst van OZB, riool- en afvalstoffenheffing daaronder dan is er onbenutte belastingcapaciteit. Voor 2018 liggen de tarieven van Valkenburg aan de Geul boven de artikel 12-norm. Dat betekent dat Valkenburg aan de Geul zo gezien geen onbenutte belastingcapaciteit heeft. Wettelijk is er geen maximumtarief voor de ozb.

Valkenburg aan de Geul heeft een bovengemiddelde lastendruk (zie ook hierna) en heeft beperkte mogelijkheden om extra structurele ruimte te scheppen (indien gewenst of nodig).

### **Belastingdrukgegevens**

In maart 2018 heeft de Provincie Limburg het Belastingoverzicht 2018 van de Limburgse gemeenten gepubliceerd, met daarin opgenomen de belastingdrukgegevens. Dit laat zien dat de inwoners van de gemeente Valkenburg aan de Geul voor 2018 gemiddeld hogere lasten voor OZB woningen en

rioolheffing hebben en lagere lasten voor afvalstoffenheffing hebben ten opzichte van het Limburgs gemiddelde. De afgelopen jaren zijn de woonlasten toegenomen.

**Tabel 4.1.1 Belastingdruk gemeente Valkenburg aan de Geul vergeleken met Limburgse gemiddelde (in €)**

|                     | <b>Limburg 2017</b> | <b>Valkenburg aan de Geul 2017</b> | <b>Limburg 2018</b> | <b>Valkenburg aan de Geul 2018</b> |
|---------------------|---------------------|------------------------------------|---------------------|------------------------------------|
| OZB woningen        | 286,42              | 318,89                             | 296,87              | 340,13                             |
| Rioolheffing        | 214,80              | 254,00                             | 214,89              | 254,00                             |
| Afvalstoffenheffing | 214,51              | 148,25                             | 216,20              | 148,25                             |

Valkenburg aan de Geul heeft in mei 2018 een vergelijking gemaakt tussen de totale belastingdruk met die van andere gemeenten. De gemeente neemt een positie in die iets boven het gemiddelde ligt van de 'ranglijst' lokale lastendruk in Limburg. Een vergelijking met de Heuvellandgemeenten en de gemeenten in Zuid-Limburg (in dezelfde inwonerklasse) laat een positie ruim onder het gemiddelde zien.

#### **Gemeenschappelijke regeling belastingsamenwerking gemeenten en waterschappen**

Met ingang van 1 april 2011 is de GR Belastingsamenwerking Gemeenten en Waterschappen (BsGW) opgericht. Valkenburg aan de Geul heeft per 1 januari 2015 de heffing en invordering van de belastingen bij deze gemeenschappelijke regeling ondergebracht.

Uitgaande van het bovenstaande beoordelen wij de strategische en tactische stuurinformatie als voldoende en de operationele informatie als goed.

## 4.2. Weerstandsvermogen en risicobeheersing

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

### Conclusie

De gemeente Valkenburg aan de Geul heeft haar weerstandsvermogen in beeld gebracht in de begroting 2018. Het gevoerde beleid past bij het risicoprofiel van Valkenburg aan de Geul. De gemeente streeft naar een ratio voor het weerstandsvermogen die in ieder geval groter dan 1 moet zijn. En geeft zelf op basis van de begroting 2018 aan dat deze ratio 1,6 is. De meerjarige ontwikkeling wordt niet gepresenteerd.

Dit onderstreept dat een voortdurend en actief risicomanagement van groot belang is. Valkenburg aan de Geul onderschrijft dit en geeft aan daar waar mogelijk verder te gaan met het financieel kwantificeren van de risico's en het presenteren van het risicoprofiel.

Ook in absolute zin nemen de reserves (onder meer door de gerealiseerde investeringsambities) de laatste jaren af. De komende jaren laten een stabiel niveau zien. Er is expliciet beleid geformuleerd voor het weerstandsvermogen. Wel kan de relatie tussen weerstandsvermogen en het risicomanagement meer worden aangeduid. Jaarlijks kwalificeert de raad de weerstandscapaciteit in relatie tot de risico's en beoordeelt dus of het aanwezige weerstandsvermogen toereikend is. Naast de reeds aangekondigde maatregelen zal de gemeente de hoogte van het weerstandsvermogen voldoende aandacht moeten blijven geven. In de planning en control cyclus wordt hier rekening mee gehouden.

De stuurinformatie wordt op strategisch en tactisch niveau als voldoende beoordeeld en op operationeel niveau als goed.

### Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- structureer de informatie in de begroting en de verantwoordingstukken, zodanig dat de raad het beleid inzake het weerstandsvermogen nog beter kan (bij)sturen;
- geef in de paragraaf meer meerjarig inzicht en laat alle risico's zien in de paragraaf;
- geef meer aandacht aan de relatie tussen weerstandsvermogen en het risicomanagement;
- stel de toelichting op de kengetallen zodanig op dat de raadsleden een 'beoordeling van de onderlinge verhouding tussen de kengetallen in relatie tot de financiële positie' (zoals het BBV stelt) wordt geboden.

### Waarom onderzoek naar weerstandsvermogen en risicobeheersing?

Bij weerstandscapaciteit gaat het om middelen en mogelijkheden, waarover de gemeente beschikt of kan beschikken. Er kunnen niet begrote kosten mee worden gedekt. Wanneer we weerstandscapaciteit zien



in relatie tot risico's<sup>3</sup> spreken we over weerstandsvermogen. Vanuit beleidsmatig perspectief, is het van belang, een afweging te maken tussen de risico's die de gemeente loopt en de manier om daarmee om te gaan. Of de gemeente zich bijvoorbeeld wil verzekeren en/of de aanwezige weerstandscapaciteit in dat licht moet worden verhoogd of verlaagd.

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

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

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

### **Onderzoek en bevindingen**

Het college geeft in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing van de begroting en van de jaarstukken de weerstandscapaciteit aan alsmede de mate waarin schade en verliezen als gevolg van de risico's van materieel belang met het beschikbare weerstandsvermogen kunnen worden opgevangen.

### ***Beleid weerstandsvermogen***

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

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

Van een gemeente wordt verwacht dat ze een visie heeft op haar weerstandsvermogen en op welke wijze zij daarmee wenst om te gaan. In artikel 18 van de financiële verordening wordt aangegeven welke informatie in de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing moet worden opgenomen. Naast de hiervoor genoemde eisen uit het BBV, zijn nog een aantal onderwerpen benoemd waar de paragraaf in elk geval op in dient te gaan. Hier is enige overlap te zien met de eisen die het BBV al stelt met betrekking tot de verplichte financiële kengetallen. Tevens stelt artikel 18 dat de gemeente in ieder geval de onbenutte belastingcapaciteit OZB in de paragraaf opneemt.

De gemeente heeft geen expliciet beleid geformuleerd voor haar risicomanagement, waarin bijvoorbeeld wordt ingegaan op de werkwijze van risicomanagement en de structurering en verankering ervan in de organisatie en de werkprocessen. Het inventariseren van risico's moet op zich niet het doel zijn, maar

---

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

het moet gaan over het sturen op risico's door het treffen van effectieve maatregelen om de (financiële) risico's te verminderen.

In de paragraaf wordt geen nadere aandacht geschonken aan de door de gemeente gehanteerde aanpak bij het risicomanagement. In de p&c-cyclus (met name de begroting en de jaarstukken) gaat de gemeente in op het weerstandsvermogen en de beheersing van de risico's, alsmede de mutaties bij de reserves en de voorzieningen. Van belang hierbij is om een relatie te leggen en te laten zien tussen de reserves en de voorzieningen, de weerstandscapaciteit en de risico's. Wat is de visie op en ambitie bij risicomanagement, de risicobereidheid en het risicoprofiel van de gemeente? De uitwerking van dit aspect is in de paragraaf in onvoldoende mate uitgewerkt.

Valkenburg aan de Geul heeft een meerjarige visie op de reserves en voorzieningen. Op basis van artikel 13 van de financiële verordening moet het college een (bijgestelde) nota reserves en voorzieningen vierjaarlijks aanbieden ter vaststelling door de raad. De huidige nota is in juni 2013 door de raad vastgesteld en gaat in op het doel waarvoor reserves en voorzieningen zijn ingesteld, de vorming en vrijval van voorzieningen en de toerekening en verwerking van rente over de algemene reserves en bestemmingsreserves. Tussentijdse ontwikkelingen moeten voor besluitvorming worden voorgelegd in de planning en control-documenten.

In de paragraaf worden conclusies geformuleerd voor de weerstandscapaciteit van de gemeente. Het weerstandsvermogen, bestaande uit de weerstandscapaciteit en de risico's, is nader beoordeeld, waarbij wordt ingegaan op de kans dat bepaalde risico's kunnen optreden. De opgesomde risico's zijn zoveel als mogelijk gekwantificeerd. De beschikbare weerstandscapaciteit is door Valkenburg aan de Geul gedefinieerd als het totaal van de reserves met een bufferfunctie (de vrij beschikbare en vrij aanwendbare algemene reserve), de onbenutte belastingcapaciteit en de post onvoorzien. De begroting 2018 toont geen meerjarig beeld van de ontwikkeling van het weerstandsvermogen. Met betrekking tot de belangrijkste bestemmingsreserves geeft Valkenburg aan de Geul aan dat deze door de raad zijn bestemd voor het in stand houden van het huidige voorzieningenniveau.

Voor het begrotingsjaar 2018 heeft Valkenburg aan de Geul de beschikbare weerstandscapaciteit becijferd op € 3,2 miljoen. De jaarstukken 2017 laten zien dat het weerstandsvermogen ultimo 2017 € 3,5 miljoen bedraagt.

Gedurende de hele p&c-cyclus worden de reserves en voorzieningen gevolgd en wordt aangegeven of het beleid bijstelling vereist. De afweging over het al dan niet toevoegen aan reserves komt jaarlijks in de raad bij de behandeling van de programmabegroting, de jaarstukken en de tussentijdse rapportages. Hiermee wordt voldaan aan het gestelde in de artikelen 11 en 18 van verordening 212. Ook de artikelen 4 en 6 van deze verordening stellen voldoende eisen aan de planning en control-cyclus, voor het in beeld brengen van de reserves en voorzieningen en het geven van informatie over deze posten.

### **Algemene reserve**

Een belangrijk onderdeel van de (incidentele) weerstandscapaciteit is de algemene reserve. Omdat Valkenburg aan de Geul (expliciet) beleid voor het weerstandsvermogen heeft vastgesteld, refereren wij niet meer aan onze (voormalige) norm (10% van het 'genormeerd uitgavenniveau, inclusief de toegevoegde middelen voor het sociaal domein'). Het genormeerd uitgavenniveau van Valkenburg aan de Geul bedraagt nu circa € 29,2 miljoen. De gemeente stelt dat de algemene reserve is bedoeld voor het opvangen van onvoorziene uitgaven, voortvloeiend uit opkomende verplichtingen, calamiteiten en het

opvangen van jaarrekeningtekorten. In het overzicht van de reserves en voorzieningen in de begroting 2018 is het saldo van de Algemene reserve op 1-1-2018 geraamd op € 3,1 miljoen. Aan de reserve wordt geen rente toegevoegd. Voor de gemeente impliceert het voeren van een solide financieel beleid dat de algemene reserve op peil moet worden gehouden.

### ***Bestemmingsreserves***

De bestemmingsreserves maken in principe deel uit van de weerstandscapaciteit, zij het dat deze reserves door de gemeente niet worden meegenomen bij de becijfering van de beschikbare weerstandscapaciteit. Ons beleidskader geeft aan dat de bestemmingsreserves in principe vrij aanwendbaar zijn en dus geheel bij de weerstandscapaciteit mogen worden betrokken, tenzij er harde verplichtingen zijn geraamd die de vrije inzetbaarheid beperken. De gemeente stelt dat de aanwezige bestemmingsreserves verplicht zijn. Het betreft vooral reserves met een bufferfunctie voor specifieke doelen, reserves met een egaliserend karakter en de algemene dekkingsreserve. De financiële verordening geeft geen nadere aanwijzingen voor de bestemmingsreserves.

### ***Algemene dekkingsreserve***

De algemene dekkingsreserve wordt door de gemeente gezien als een risicoreserve die kan worden ingezet als dekking voor opkomende tegenvallers bij de uitvoering van het beleidsprogramma en voor de dekking van de afschrijvingen van bepaalde activa.. Daarnaast wordt de reserve incidenteel ook ingezet als dekking voor PM-posten. De reserve is dus een extra buffer voor onvoorziene tegenvallers. Het saldo van de reserve op 1-1-2018 bedraagt € 6,89 miljoen. Geraamd is een uitname in 2018 van € 3,56 miljoen. Deze reserve wordt door de gemeente niet meegeteld voor de bepaling van de weerstandscapaciteit.

### ***Bestemmingsreserve Sociaal Domein***

Deze bestemmingsreserve (saldo op 1-1-2018 € 6,4 miljoen) maakt geen deel uit van de weerstandscapaciteit. Bij de bepaling van de benodigde weerstandscapaciteit heeft de gemeente geen rekening gehouden met de risico's van het Sociaal Domein. Het risico wordt apart in beeld gehouden waartoe deze reserve is gevormd. De reserve loopt naar verwachting in de periode van de meerjarenraming 2019-2021 terug tot € 4,8 miljoen (ultimo 2021).

### ***Overige bestemmingsreserves***

Deze worden door de gemeente niet meegerekend voor de bepaling van de beschikbare weerstandscapaciteit.

### ***Stille reserves***

De gemeente beschikt over enkele stille reserves (diverse gronden, gebouwen en aandelen waarvan de marktwaarde de boekwaarde zou kunnen overstijgen). De meeste bezittingen (verkoopbare stukken groen en gebouwen die als niet-strategisch werden gezien) zijn inmiddels afgestoten.

### ***Onvoorziene lasten***

De provincie heeft geen norm meer voor onvoorziene (was eerder 0,6% van het genormeerde uitgavenniveau). Het BBV geeft slechts aan dat er een raming voor onvoorziene lasten moet worden opgenomen in de begroting. De gemeente heeft in 2018 deze post bepaald op structureel € 100.000.

### **Onbenutte belastingcapaciteit**

De onbenutte belastingcapaciteit is een begrip uit het artikel 12-beleid. In dat kader moet een gemeente (onder meer) haar belastingen op een zodanig peil hebben, dat er geen onbenutte capaciteit meer is. Als er sprake is van 100% kostendekkendheid voor de rioolheffing en afvalstoffenheffing, blijft alleen de OZB over als materiële inkomstenbron. De gemeente heeft een OZB-tariefpercentage dat boven de drempel voor 2018 (0,1952% van de WOZ-waarde) ligt. De gemeente heeft in de begroting 2018 de onbenutte belastingcapaciteit voor 2018 op nul berekend.

### **Risico's**

De begroting 2018 geeft een goed inzicht in de belangrijkste risico's voor zover deze bekend zijn. Het is voor ons moeilijk om te bepalen in welke mate de hier genoemde risico's volledig zijn. Niet alle gemeenten lopen dezelfde risico's en er is geen algemene norm voor de relatie tussen weerstandscapaciteit en risico's. Juist daarom is een kwalitatief goed risicomangement belangrijk. Wel hebben wij gezien dat het risicoprofiel de laatste jaren is veranderd, waarbij sprake is van een aantal grotere risico's. Het risico van het Sociaal Domein wordt niet aangehaald in de paragraaf. Zoals hiervoor opgemerkt heeft de gemeente hiervoor wel een separate bestemmingsreserve gevormd.

De gemeente hanteert een systeem van integraal risicomangement waarmee ze nieuwe risico's kan herkennen en daarop kan inspelen (de gemeente is in control op dit onderdeel). De gemeente heeft haar risicomangement structureel ingebed in de reguliere werkprocessen en ziet dit als een sectorale lijnverantwoordelijkheid. Aan de verdere ontwikkeling en uitwerking wordt aandacht gegeven. Evenals aan het project- en procesmatig werken. De risico's die de gemeente opsomt, hebben zowel betrekking op externe als interne risico's.

De gemeente heeft in de begroting 2018 een risicoprofiel opgesteld, waarbij de benodigde weerstandscapaciteit op basis van de gemaakte risico-inschatting € 1,96 miljoen bedraagt. Valkenburg aan de Geul geeft aan te streven naar een ratio voor de weerstandscapaciteit die in elk geval groter dan 1 is. Op dit moment is de gepresenteerde totale reservepositie voldoende. Hierbij benadrukken wij wel, dat ons oordeel is gebaseerd op de door de gemeente geïnventariseerde en gekwantificeerde risico's.

Zoals eerder opgemerkt is het beschikbare weerstandvermogen in de begroting 2018 becijferd op € 3,21 miljoen. In de jaarstukken 2017 wordt een weerstandvermogen getoond van € 3,46 miljoen. De ratio weerstandscapaciteit is in 2017 (jaarrekening) toegenomen van 2,02 naar 2,67.

Voorzieningen zijn gebaseerd op hieraan ten grondslag liggende verplichtingen of in te schatten risico's. De opgenomen voorzieningen moeten in principe door een onderliggend plan worden onderbouwd. De gemeente Valkenburg aan de Geul beschikt volgens de begroting 2018 en de meerjarenraming 2019-2021 over een voldoende weerstandscapaciteit. De jaarstukken 2017 bevestigen dit beeld nog eens.

|  |
|--|
| <p style="text-align: center;"><b>Weerstandvermogen</b><br/><b>Beoordeling: Goed</b></p> |
|--|

### **Kengetallen**

In artikel 18 van verordening 212 is aangegeven welke eisen worden gesteld aan de paragraaf Weerstandvermogen en risicobeheersing.

Valkenburg aan de Geul heeft in de paragraaf de financiële kengetallen opgenomen die vanaf de begroting 2017 verplicht zijn gesteld om met name de raad een beter beeld te geven van de financiële positie (de schuldratio, de solvabiliteitsratio, de (gecorrigeerde) netto-schuldquote, de voorraadquote grondexploitatie en de uitleenquote; het kengetal voor de belastingdruk is opgenomen in de paragraaf Lokale heffingen).

Informatie wordt verstrekt voor de jaarrekening 2016 en de begrotingsjaren 2017 en 2018. Vervolgens is een algemene toelichting gegeven op de kengetallen, waarbij echter geen aandacht is geschonken aan de betekenis van de gepresenteerde percentages alsmede de onderlinge verbanden tussen de kengetallen.

De gemeente trekt zelf geen conclusies uit de door haar voor het derde opeenvolgende jaar gepresenteerde kengetallen. Deze zijn voorgeschreven om de raad een extra beeld te geven van de financiële positie van de gemeente. De tabel is duidelijk maar verdient een meer uitgebreide toelichting

Wij adviseren om de toelichting zodanig op te stellen dat de raadsleden een 'beoordeling van de onderlinge verhouding tussen de kengetallen in relatie tot de financiële positie' (zoals het BBV stelt) wordt geboden.

### **Conclusie**

We beoordelen de stuurinformatie met betrekking tot weerstandsvermogen en risicobeheersing op strategisch en tactisch niveau als voldoende en op operationeel niveau als goed. De kaderstelling in diverse documenten is voldoende. Actualisering van een separate nota reserves en voorzieningen staat niet expliciet op de planning. De gemeente beschouwt de jaarlijkse beschouwing van het reserves- en voorzieningenbeleid in de begroting als zodanig.

We adviseren in de paragraaf ook meer meerjarig inzicht te bieden. Tegelijkertijd weten we dat de meerjarige cijfers het meest onderhevig zijn aan bijstellingen. Logisch, maar het geeft ook aan dat de onzekerheid bij de meerjarige cijfers/ramingen groter is dan bij de cijfers/ramingen voor de korte termijn. In de praktijk lijkt met name de inschatting hoe de ontwikkelingen in het sociaal domein en bij enkele verbonden partijen zullen zijn, te maken hebben met onzekerheden. Uit de jaarstukken 2017 blijkt dat het benodigde weerstandsvermogen is afgenomen. Er is vooralsnog geen zodanige verandering van de ontwikkelingen opgetreden dat het in deze paragraaf geraamde beeld wordt tegengesproken. We hebben geen reden om te twijfelen aan het realiteitsgehalte van de ramingen.

### 4.3. Onderhoud kapitaalgoederen

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

#### Conclusie

De raad heeft een toekomstvisie vastgesteld, waarbij ook aandacht wordt geschonken aan het onderhoud van kapitaalgoederen. De gemeente beschikt nog niet over een integrale visie op het beheer en onderhoud van de openbare ruimte. De raad heeft onderhoudsplannen vastgesteld voor de belangrijkste kapitaalgoederen zoals riolering, wegen en gemeentelijke gebouwen. Voor het openbare groen is onlangs een zogenaamde ontzorgingsovereenkomst afgesloten, omdat de gemeente meer een regiefunctie wil hebben en de uitvoering aan de markt wil laten. Ook voor enkele andere kapitaalgoederen zijn of worden kaders geactualiseerd en vastgesteld. Er is geen onderhoudsplan voor de civieltechnische kunstwerken.

In de begroting zijn voldoende middelen opgevoerd voor het (klein en groot) onderhoud van de diverse kapitaalgoederen. Dit blijkt echter niet expliciet uit de paragraaf.

Valkenburg aan de Geul biedt in de begroting voldoende inzicht in de relatie tussen haar kapitaalgoederen en de gemeentelijke beleidsdoelstellingen.

#### Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- ga in de paragraaf tevens in op de financiële vertaling van de meerjarige ontwikkelingen en bezuinigingen en de gevolgen hiervan voor het onderhoud van de kapitaalgoederen;
- zorg voor het actueel houden van de onderhoudsplannen en laat deze door de raad vaststellen. Dit geldt met name voor de gebouwen en het onderhoud van de civieltechnische kunstwerken;
- neem in de paragraaf de beschikbare budgetten op voor het reguliere en groot onderhoud;
- geef voor alle kapitaalgoederen expliciet aan of er sprake is van achterstallig onderhoud en kwantificeer dit.

#### Waarom onderzoek naar onderhoud kapitaalgoederen?

Raadsleden worden vaak aangesproken op onderhoud kapitaalgoederen. Loszittende stoeptegels, gaten in de wegen, slecht onderhouden schoolgebouwen. 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 van kapitaalgoederen. De raad kan kiezen uit kwaliteitsniveaus bij onderhoud. Het is in dat verband aan te bevelen dat de raad zich binnen een periode van vier jaar ten minste één keer buigt over de vraag welke kwaliteitsniveaus passend worden gevonden.

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

De onderhoudstoestand van kapitaalgoederen en de daaraan gerelateerde kosten beslaan een substantieel deel van de gemeentelijke begroting. 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 worden nagelaten. Ook om kapitaalvernietiging te voorkomen. Kwalitatief goede beheerplannen zijn daarom belangrijk.

### **Onderzoek en bevindingen**

Bij deze paragraaf bekijken wij:

- in ieder geval de bepalingen in het BBV en eventueel eigen regels, zoals opgenomen in de financiële verordening;
- welke informatie de gemeente in de paragraaf aan de raad biedt;
- 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 geldende regels*

In het BBV heeft artikel 12 betrekking op de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen in de begroting.

Volgens dit artikel moet deze paragraaf ten minste ingaan op:

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

De gemeente heeft in artikel 19 van de financiële verordening geen nadere regels gesteld met betrekking tot het onderhoud van kapitaalgoederen. In het coalitieakkoord 2014-2018 is veel aandacht voor de leefbaarheid, de verkeersveiligheid (onder meer met het oog op de kwaliteit van het wegennet), het toerisme, de openbare ruimte en een kwalitatief goed straatbeeld en wordt ruimte gegeven aan zelfsturing via kernoverleggen en burgerinitiatieven.

In de toekomstvisie van de gemeente is dit ook terug te vinden. In de begrotingsprogramma's staan de doelstellingen en de te behalen resultaten in 2018 vermeld. En verder zijn er nota's met door de raad vastgestelde kaders voor het soort en het aantal voorzieningen, het kwaliteitsniveau en de kosten van beheer en onderhoud van deze voorzieningen.

Voor de paragraaf bekijken we naar de kaders voor de kapitaalgoederen wegen, riolering, groen en gebouwen. De algemene regel is dat de gemeente moet zorgen voor onderhoudsplannen die periodiek worden geactualiseerd. Deze plannen moeten inzicht geven in het te plegen onderhoud en de meerjarige financiële dekking daarvan. Bij de begroting en de jaarstukken doet het college in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen én op andere plaatsen verslag over het geplande onderhoud, de realisatie daarvan en het eventuele achterstallig onderhoud aan openbaar groen, wegen, civieltechnische kunstwerken, sportvoorzieningen, riolering, gebouwen, openbare verlichting, verkeersvoorzieningen en toeristisch- recreatieve voorzieningen. Valkenburg aan de Geul geeft in de paragraaf geen inzicht in de geraamde vervangingsinvesteringen.

In de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen zijn de belangrijkste door de raad vastgestelde beleids- en beheerplannen voor de verplichte kapitaalgoederen benoemd en toegelicht. De begroting 2018 geeft summier inzicht in deze plannen. Er wordt conform de beschikbare plannen gewerkt. De paragraaf biedt nog onvoldoende financieel inzicht.

### **Beheer openbare ruimte**

Valkenburg aan de Geul beschikt niet over een integrale visie op het beheer van de openbare ruimte (IBOR). In de begroting geeft de gemeente aan wat de doelstellingen zijn en op welke wijze die nagestreefd moeten worden. De uitvoering van het onderhoud van de openbare ruimte (met name groen en reiniging) vindt plaats op basis van een zogenaamde ontzorgingsovereenkomst. Het klachtenmanagement maakt daar deel van uit. Het Coalitieakkoord 2014-2018 gaat verder niet expliciet in op het onderhoud van de openbare ruimte, maar stelt wel dat de gemeente de rol van 'regiegemeente' wil invullen langs de lijn 'opdrachtgever-opdrachtnemer'. Meer regie voeren en minder bemoeienis met de uitvoering.

### **Wegen**

Het wegonderhoud binnen de gemeente vindt plaats op basis van tweejaarlijkse wegininspecties van de verharde wegen. In een nieuw onderhoudsplan wordt vanuit een viertal invalshoeken een integrale aanpak van het onderhoud geschetst.

Naast de reguliere wegininspecties is het wenselijk om vanuit een 4-tal invalshoeken een integraal onderhoudsplan op te zetten, waarbij gekeken wordt naar:

- Rioleringen (onderhoud/vervangingswerkzaamheden van rioleringen);
- Mobiliteit (bijvoorbeeld wenselijke aanleg van nieuwe en verbreding van bestaande wegen);
- Veiligheid (bijvoorbeeld verkeersveiligheidsaspecten);
- Kwaliteitsslag (bijvoorbeeld gewenste opwaardering openbare ruimte).

In 2016 en 2017 heeft de gemeente gewerkt aan een nieuw meerjarig onderhoudsplan voor de wegen gebaseerd op zogenaamd adaptief wegbeheer. Hierbij kijkt de gemeente op een integrale wijze naar de totale wegenstructuur. Op basis van de wegininspecties in 2017 is geconstateerd dat er in de lopende meerjarenbegroting onvoldoende budgetten zijn opgenomen voor het onderhoud van deklagen, direct



noodzakelijk klein onderhoud en elementverhardingen in verband met de extra kosten die voorkomen uit het adaptief wegbeheer.

In de afgelopen jaren heeft de gemeente (door de inzet van incidentele extra middelen) veel achterstallig onderhoud weggewerkt. In de begroting 2018 zijn nog incidentele extra middelen hiervoor opgenomen voor een bedrag van € 0,41 miljoen. De weginspecties geven aan dat er minder achterstallig onderhoud is dan eerder gedacht.

De raad bepaalt welk bedrag jaarlijks aan onderhoud wordt besteed. Adaptief wegbeheer brengt met zich mee dat de onderhoudsbudgetten structureel moeten worden verhoogd naar € 0,78 miljoen (dit impliceert een structurele toename van € 0,347 miljoen). In de begroting 2018 is hiervoor een taakstelling opgenomen. Pas als die taakstelling structureel is ingevuld, kunnen de onderhoudsbudgetten naar het gewenste niveau getild worden.

### **Riolering**

De raad heeft op 2 oktober 2017 het nieuwe verbreed Gemeentelijk Rioleringsplan 2018-2022 vastgesteld. Dit is gebeurd binnen het rioleringsmodel voor het gehele gebied van het samenwerkingsverband Maas- en Mergelland. Daarbij zijn de looptijden van de gemeentelijke rioleringsplannen op elkaar afgestemd. Met de vaststelling van het GRP voldoet Valkenburg aan de Geul aan de Wet Milieubeheer en de Waterwet. De paragraaf gaat ook in op de doelstelling van het GRP. De raming 2018 is een thema binnen het programma Volksgezondheid en Milieu. Het tarief van de rioolheffing is kostendekkend en wordt vanaf 2019 (tot en met 2022) jaarlijks met 1,5 % geïndexeerd. De lasten worden conform de nieuwe BBV-regelgeving doorberekend in de rioolheffing, waarbij verschillen worden verrekend met de voorziening rioolheffing (saldo 'rioleringsbegroting'). Voor 2018 is een storting in deze voorziening geraamd van € 0,27 miljoen. De gemeente geeft aan dat de extra investeringen uit het nieuwe GRP door de geraamde indexering en op basis van de nog aanwezige ruimte in het nieuwe beleidsplan worden opgevangen binnen de rioleringsbegroting. In de periode 2018-2022 zijn investeringen gepland voor een bedrag van € 7 miljoen, waardoor de kapitaallasten jaarlijks met € 0,5 miljoen toenemen. De gevolgen voor de gemeentelijke exploitatie bedragen circa € 89.000.

### **Groen en reiniging**

Valkenburg kent een kwaliteitsplan waarin kwaliteitsniveaus voor de openbare ruimte zijn uitgewerkt. Het vigerende beheer van de openbare ruimte (groen en reiniging) is onderdeel van programma 2 Verkeer, vervoer en waterstaat en is het uitgangspunt voor het beheer van het openbare groen en de daarvoor nodige groencontracten. In 2017 zijn veel contracten afgelopen. In de afgelopen periode is (in samenwerking met de raad) een traject doorlopen waarin een vertaling van de kwaliteitseisen en criteria voor de openbare ruimte is gemaakt naar een prestatiecontract waarbij de gemeente wordt 'ontzorgd'. Hierbij wordt Valkenburg naast de reguliere werkzaamheden ook bij een aantal andere onderdelen (zoals klachtenmanagement, burgerparticipatie, gegevensbeheer en muteren groenbeheersysteem, communicatie, wegwerken achterstallig onderhoud bomen, onderhoud sportvelden, werkzaamheden in de buitengebieden en hondenuitlaatplaatsen) 'ontzorgd'. Ook het verhogen van het kwaliteitsniveau in de kernen (van B naar A) is meegenomen. Het oorspronkelijke beheersplan is omgebouwd tot een geautomatiseerd beheerssysteem voor de openbare ruimte.

In een oplegnotitie bij de begroting 2018 is aangegeven dat de aanbestedingsresultaten van de ontzorgingsovereenkomst reiniging en groen bij de vaststelling van de begroting 2018 nog niet bekend

waren. Daarom is een taakstellende bezuiniging opgevoerd voor eenzelfde bedrag als hiervoor aangegeven (€ 0,318 miljoen). In de raad van 18 december 2017 zijn de aanbestedingsresultaten bekend gemaakt en is gebleken dat zelfs teveel middelen waren begroot. Hierdoor is de genoemde taakstelling weer afgevoerd (dus ook extra werkzaamheden uit te voeren binnen het contract).

Dit vraagt om een jaarlijks budget van € 1,12 miljoen per jaar (inclusief de door de gemeente geraamde extra werkzaamheden van € 0,2 miljoen per jaar). De overeenkomst heeft een looptijd van (vooralsnog) twee jaar. Voor 2018 resulteert dan tevens een structurele bezuiniging van € 0,3 miljoen.

### **Gebouwen**

Valkenburg aan de Geul beschikt over een aantal gebouwen voor de eigen organisatie, met een maatschappelijke functie en bijzondere objecten. De gemeente investeert daar waar nodig vanuit de functie en het gebruik van deze gebouwen. En beschikt daartoe over een meerjarig onderhoudsplan voor de periode 2013-2020 dat is vastgesteld door de raad op 1 juli 2013. Niet alle gebouwen zijn in het plan meegenomen; onderwijsgebouwen en sportterreinen maken geen deel uit van het plan.

Het onderhoudsplan is financieel vertaald in de begroting 2018. Structureel is voor het onderhoud van de gebouwen een bedrag van € 0,66 miljoen beschikbaar. Het onderhoud van complex de Polfermolen is hierin begrepen. Wel wordt gekeken naar de onderhoudskosten van de Polfermolen in de periode tot en met 2020. De gemeente beschikt over een voorziening onderhoud gebouwen (saldo 1-1-2018 bedraagt € 0,6 miljoen).. Daaraan wordt conform de planning jaarlijks een bedrag gedoteerd van circa € 0,3 miljoen. Er wordt geen melding gedaan van achterstallig onderhoud.

De gemeente geeft aan in 2018 de onderhoudsplanning te gaan actualiseren, zodat de eventuele financiële gevolgen daarvan in de Kadernota 2018 kunnen worden meegenomen.

### **Openbare verlichting**

De openbare verlichting maakt deel uit van het programma Verkeer, vervoer en waterstaat. Voor de openbare verlichting beschikt de gemeente over een beleidsplan openbare verlichting uit 2012. De uitvoering is met een ontzorgingsovereenkomst uitbesteed aan een marktpartij (Ziut). In 2018 zal een nieuw contract met een marktpartij worden gesloten. Hiertoe is een Europese aanbestedingsprocedure gevolgd in 2017.

In 2017 is het volledige areaal omgebouwd naar (energiezuinige) LED-verlichting. Hiermee is tevens in ruime mate invulling gegeven aan de taakstellende bezuinigingen.

### **BBV en verordening 212**

Artikel 12 van het BBV schrijft voor aan welke kapitaalgoederen minimaal aandacht moet worden geschonken. Dat zijn wegen, riolering, water, groen en gebouwen. Daarbij moet de gemeente het beleidskader aangeven, alsmede de financiële gevolgen en de vertaling daarvan in de begroting. Wij zien dat de paragraaf voldoet aan de richtlijnen van het BBV. De gemeente spreekt over een onderhoudsplan voor de openbare ruimte, waarin zowel de wegen als het openbaar groen aan de orde komen.

Operationeel vinden wij de in de begroting en verantwoording aanwezige stuurinformatie voldoende. Van de verplichte kapitaalgoederen geeft de gemeente aan waar het beleidskader is te vinden. Voor deze goederen geeft Valkenburg aan de Geul tevens aan of de uit de beleidskaders voortvloeiende (financiële) consequenties door zijn vertaald. Ons is gebleken dat dit inderdaad het geval is in de begroting 2018 en de meerjarenraming 2019-2021. Wel zijn er nog een aantal risico's die moeten worden gevolgd en

moeten enkele bezuinigingstaakstellingen worden gerealiseerd. De kosten van het onderhoud van de civieltechnische kunstwerken zijn niet (expliciet) in beeld gebracht.

### **Conclusie**

Bij de actualisatie van de plannen wordt rekening gehouden met uitgangspunten als duurzaam onderhoud, integraal benaderen van het onderhoud en het meer betrekken van buurten en wijken bij het beheer en onderhoud van de openbare ruimte. Ook wordt een groter beroep gedaan op de eigen verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid van de inwoners. Het kwaliteitsniveau (inclusief het inlopen van achterstanden) is afgestemd op de vastgestelde bezuinigingen, waarbij de koppeling wordt gelegd tussen de investeringen en de exploitatie. Wel dringen wij aan op het per plan aangeven van het door de raad vastgestelde kwaliteitsniveau, welke systematiek hiervoor wordt gehanteerd en welke financiële consequenties hier (meerjarig) uit voortvloeien.

Wij zijn van mening dat bij Valkenburg aan de Geul de bestuurlijke informatievoorziening op het strategische en tactische niveau goed is. De raad heeft hierdoor voldoende mogelijkheden tot bijsturing. De gemeente werkt aan het (door)ontwikkelen van de begroting en de verantwoordingsinformatie, gebaseerd op beheerplannen. Het tijdig actualiseren van deze plannen (de financiële verordening stelt dat dit ten minste eens in de vier jaar moet gebeuren) maakt hier deel van uit.

Daarbij adviseren wij in de paragraaf aanvullende informatie op te nemen over de onderhoudstoestand van de diverse kapitaalgoederen en de relatie met de betreffende programma's expliciet aan te duiden (bijvoorbeeld zelfwerkzaamheid van de burgers).

Op operationeel niveau moeten nog verbeteringen worden doorgevoerd. Met name het meerjarig cijfermatige inzicht in de kosten van het planmatig onderhoud kan worden verbeterd, alsmede het aangeven of er sprake is van een voldoende financiële doorvertaling in de begroting.

Daarom beoordelen wij de operationele stuurinformatie als voldoende.

## 4.4. Financiering

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

### Conclusie

Op alle niveaus is voldoende informatie beschikbaar. De gemeente biedt voldoende inzicht in de financiering op operationeel vlak en stuurt actief op haar liquiditeitspositie door het opstellen van een financieringsplanning. Bij de nog aan te brengen verbeteringen kan worden gedacht aan het geven van meer (cijfermatig) inzicht in de meerjarige ontwikkelingen.

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. De gemeente voldoet aan de Notitie rente van de Commissie BBV.

### Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- actualiseer het vigerende Treasurystatuut (uit 2002);
- neem in de paragraaf meer informatie op over het schatkistbankieren;
- neem voor de presentatie van de informatie over de rentelasten van externe financiering, het renteresultaat en de wijze van rentetoekening het renteschema uit de notitie Rente 2017 van de Commissie BBV op in de paragraaf.

### Waarom onderzoek naar financiering?

Bij financiering gaat het om de vraag hoe de gemeente zo adequaat mogelijk omgaat met de financieringsbehoefte en hoe daarin zo goed mogelijk kan worden voorzien. Hiervoor gelden niet alleen wettelijke kaders en regels, zoals vastgelegd in onder andere de wet Financiering Decentrale Overheden en Regeling Uitzettingen Derivaten Decentrale Overheden, maar ook interne richtlijnen zoals vastgelegd in een treasurystatuut. Oftewel: hoe staat het met de gemeentelijke financieringsportefeuille? Deze moet adequaat worden beheerd om (ermee verbonden) kosten en risico's te beperken.

### Onderzoek en bevindingen

#### *De geldende regelgeving*

De afgelopen jaren zijn de regels voor treasury door decentrale overheden strenger geworden. De meest recente landelijke regels zijn de verplichting tot schatkistbankieren (ultimo 2013), de Wet Houdbare Overheidsfinanciën (Wet Hof, 2014) en strengere regels voor het gebruik van derivaten (2016). In de paragraaf Financiering in de begroting 2018 wordt alleen zijdelings ingegaan op het schatkistbankieren. In de paragraaf wordt niet gegaan op het EMU-saldo, dit is opgenomen bij de uiteenzetting van de financiële positie. Ook het Treasurystatuut gemeente Valkenburg aan de Geul 2002 geeft geen aandacht aan deze onderwerpen.

De financiële verordening stelt in artikel 17 nadere eisen aan de paragraaf Financiering. In artikel 15 geeft de verordening aandacht aan de zaken waarvoor het college bij de uitoefening van de financieringsfunctie moet zorgen en de hiertoe in acht te nemen richtlijnen. In artikel 7 van deze verordening wordt nog ingegaan op de informatieplicht voor het college bij het verstrekken van leningen, waarborgen en garanties, alsmede het verstrekken van kapitaal aan instellingen en ondernemingen.

Volgens artikel 13 van het BBV dient in ieder geval aandacht geschonken te worden aan de beleidsvoornemens ten aanzien van het risicobeheer van de financieringsportefeuille (o.m. de kasgeldlimiet, de renterisiconorm en de liquiditeitsplanning) en wordt inzicht gegeven in de rentevisie, rentelasten, het renteresultaat, de wijze waarop rente aan investeringen, grondexploitaties en taakvelden wordt toegerekend en de financieringsbehoefte voor de komende drie jaar.

In de paragraaf wordt voor de beleidsuitgangspunten en doelstellingen van de financieringsfunctie gerefereerd aan het Treasurystatuut, de Wet Fido en het BBV. De paragraaf gaat in op de doelstellingen van de financieringsfunctie, waarbij vooral het risicomanagement van de financieringsfunctie, de doelmatigheid van de financiering en de optimalisatie van de renteresultaten is belicht. De paragraaf Weerstandvermogen en risicobeheersing geeft nog informatie over de financiële kengetallen, waaronder de schuldpositie van de gemeente. Ook is in de begroting en de jaarstukken informatie opgenomen over de gewaarborgde geldleningen en de verstrekte garantstellingen en waarborgen.

De paragraaf Financiering voldoet aan de voorwaarden van het BBV. Vanuit het oogpunt van tactische informatievoorziening wordt voldoende gescoord.

Tabel 4.4.1 geeft weer in welke mate de activa van de gemeente zijn gefinancierd met eigen financieringsmiddelen en met vreemd vermogen. Uitgangspunt is dat de gemeente in eerste instantie eigen financieringsmiddelen inzet om de activa te financieren. In de tabel is de situatie weergegeven voor de jaarrekening 2016 en de begroting 2018.

Indien we kijken naar het gewicht van de financieringsfunctie en de ontwikkelingen hierin, speelt dit in de beoordeling van de jaarlijkse saldi een beperkte rol. Voor onze berekening van het structureel gezuiverd saldo is het financieringssaldo buiten beschouwing gebleven.

**Tabel 4.4.1 Verhouding activa gefinancierd met eigen vermogen en vreemd vermogen (\* € 1.000)**

|  | <b>Rekening 2016</b> | <b>Begroting 2018</b> |
|--|----------------------|-----------------------|
| Vaste activa                                 | 55.568               | 50.920                |
| Voorraad bouwgrond (bruto)                   | - 465                | -                     |
| Totaal activa                                | 55.103               | 50.920                |
| - Eigen vermogen (incl. voorzieningen)       | 53.331               | 38.297                |
| - Vreemd vermogen (incl. vaste geldleningen) | 12.454               | 9.937                 |
| Totaal vermogen                              | 65.785               | 48.234                |
| <b>Financieringssaldo</b>                    | <b>10.682</b>        | <b>-/- 2.686</b>      |

Uit de jaarstukken 2016 blijkt dat het financieringoverschot op 31 december 2016 circa € 10,7 miljoen bedroeg. In de begroting 2018 is een financieringstekort geraamd van € 2,87 miljoen. De gemeente financiert met kort geld als dit voordeliger blijkt. Voor 2018 benut de gemeente de maximale ruimte van de kasgeldlimiet ad € 4,1 miljoen. De vaste activa in de jaarrekening 2016 zijn voor 96,8 % gefinancierd met eigen vermogen, terwijl dit aandeel in de begroting 2018 nog 75,2 % bedraagt.

In de paragraaf wordt aangegeven welke saldi er in de laatste 2 kwartalen van 2016 en in de eerste twee kwartalen van 2017 bij de kasgeldlimiet zijn geweest. Er is geen sprake geweest van een overschrijding van de norm voor de kasgeldlimiet. Ook voor 2018 verwacht de gemeente geen overschrijding van de kasgeldlimiet. De gemeente is voldoende liquide en zal naar verwachting geen nieuwe geldleningen hoeven aan te trekken.

Een ander belangrijk aandachtspunt bij de financiering zijn de renterisico's. De begroting moet daarom inzicht geven in de renterisiconorm en de renterisico's op de vaste schuld. Het renterisico op de vaste schuld voor een gemeente vloeit voort uit de mate waarin het saldo van rentelasten en –baten gevoelig is voor wijzigingen in het rentepercentage op aangetrokken leningen en uitzettingen. De paragraaf geeft geen verdere informatie over de eventuele (her)financiering van 'oude' leningen van de gemeente in 2018. Inzicht in de financiële behoefte van de gemeente, met de noodzaak tot het aantrekken van langlopende leningen wordt niet expliciet verstrekt.

Met ingang van begrotingsjaar 2018 zijn de bepalingen van de notitie Rente 2017 van de Commissie BBV in werking getreden. Deze notitie heeft vooral tot doel om te stimuleren dat gemeenten de (verwachte) werkelijke rentelasten opnemen in de begroting en de jaarstukken en dat de verwerking van de rente transparanter en geharmoniseerd wordt. De paragraaf biedt inzicht in de rentelasten van externe financiering, het renteresultaat en de wijze van rentetoerekening. Ook wordt ingegaan op het gevolg van de zogenaamde onderuitputting kapitaallasten voor de raming van de rentekosten. Voor de presentatie van deze informatie heeft de gemeente het renteschema uit de genoemde notitie opgenomen bij taakveld 05. Treasury van programma Bestuur en Ondersteuning. De voor het begrotingsjaar te hanteren rentepercentages voor de grondexploitatie, de bespaarde rente en de aankomende investeringen worden in de kadernota vastgelegd.

De informatie in de begroting en programmarekening is goed gestructureerd en biedt de mogelijkheid om het financieringsbeleid bij te sturen. Ook wordt goede informatie gegeven over het financieringsbeleid en de –functie van de gemeente. Valkenburg aan de Geul werkt met totaalfinanciering en stuurt actief op haar liquiditeitspositie met behulp van een liquiditeitsprognose voor de grootste projecten. Deze planning maakt geen deel uit van de p&c-cyclus. De begroting biedt een voldoende cijfermatig inzicht in de financiering. Wij concluderen dan ook dat de operationele bestuurlijke informatievoorziening van voldoende kwaliteit is.

#### *EMU-saldo*

Gemeenten moeten hun begroting volgens het lasten- en batenstelsel opstellen en het EMU-saldo van hun begroting is dan ook lang niet relevant geweest. In ieder geval niet voor de gemeente zelf. Het EMU-saldo wordt echter steeds belangrijker. Gemeenten ondervinden indirect de gevolgen om het EMU-tekort van Nederland onder de 3% van het BBP te houden en in de buurt van 0% van het BBP. Direct hebben gemeenten nu ook al met het EMU-saldo te maken, omdat er al enkele jaren afspraken tussen het Rijk en de VNG zijn over het toegestane EMU-tekort voor alle gemeenten 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. Valkenburg aan de Geul heeft voor de jaren 2017-2019 het EMU-saldo gepresenteerd.

Wij stellen vast dat de kaderstelling bij het onderdeel financiering van voldoende niveau is. De regels worden goed toegepast en de informatie in de paragraaf is van voldoende niveau. Wel adviseren we om het Treasurystatuut te actualiseren.

## 4.5. Bedrijfsvoering

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

### Conclusie

De bedrijfsvoering heeft de afgelopen jaren de nodige aandacht gekregen. Het coalitieakkoord 2014-2018, de Toekomstvisie 2030 en de begroting 2018 spreken over de beoogde rol van de gemeente als regiegemeente, met een kleine flexibele organisatie. In een mission statement zijn de belangrijkste waarden voor een succesvolle organisatie door de gemeente vertaald. De gemeente werkt al enige tijd met een integraal organisatiemodel, waarvan de bedrijfsvoering deel uitmaakt. Het gehanteerde dienstverleningsconcept en de aanwezige instrumenten zorgen ervoor dat de gemeente degelijk kan opereren. Vanuit het perspectief van stuurinformatie wordt op de diverse niveaus voldoende tot goed gescoord.

Aan de (taakstellende) bezuinigingen die de gemeente heeft gerealiseerd en nog moet realiseren wordt ook door de bedrijfsvoering in ruime mate bijgedragen. In de begroting 2018 stelt de gemeente vast dat er geen mogelijkheden tot verdere bezuinigingen bij de bedrijfsvoering meer zijn en dat zelfs extra middelen nodig zijn om bepaalde taken te kunnen uitvoeren.

De paragraaf Bedrijfsvoering bevat heel summier cijfermatig inzicht in de kosten van de bedrijfsvoering. Meerjarig inzicht ontbreekt. In programma Bestuur en ondersteuning is bij taakveld 08. Overige baten en lasten informatie over de taakstellende bezuinigingen ambtelijke formatie opgenomen.

Valkenburg aan de Geul voert al enige tijd geen onderzoeken naar doelmatigheid en doeltreffendheid uit, zoals artikel 213a GW voorschrijft, alsmede de vigerende verordening 213a. Er is geen plan voor 2018 door het college vastgesteld. Ook zijn al enige tijd geen rekenkameronderzoeken uitgevoerd.

### Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- geef naast de informatie in de jaarstukken ook in de paragraaf van de begroting meer concreet (meerjarig) cijfermatig inzicht in de kosten en opbrengsten van de bedrijfsvoering;
- actualiseer de verordening 213a en kijk daarbij naar de eigen behoefte aan dit soort onderzoeken en voer de verordening jaarlijks uit. Kijk ook naar de behoefte tot het laten uitvoeren van rekenkameronderzoeken.

### 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. Traditioneel bestaat bedrijfsvoering uit de onderdelen personeel,



automatisering, communicatie, organisatie, financieel beheer (waaronder de administratieve organisatie en de interne controle) en huisvesting.

### **Onderzoek en bevindingen**

Bij de beoordeling van de bedrijfsvoering kijken we naar de bedrijfsvoering in het algemeen en naar de financiële bedrijfsvoering in het bijzonder. De bedrijfsvoering heeft de afgelopen jaren de nodige aandacht gekregen en krijgt dat nog steeds. Het coalitieakkoord 2014-2018 spreekt met betrekking tot de veranderende rol van de gemeente over een beoogde regierol op langere termijn.

De gemeente heeft in de afgelopen jaren een organisatieontwikkelingstraject doorlopen waarbij de focus is verschoven van aanbod- naar vraaggericht. Daarbij zijn in een zogenaamde Mission Statement de kernwaarden vertaald die door de gemeente als basaal worden beschouwd: integer, klantgericht, resultaatgericht, samenwerking en passie.

Daarbij is ook de organisatiestructuur aangepast, waarbij in het kader van de nodige taakstellende bezuinigingen de organisatie tevens is afgeslankt. Dit vraagt om een andere werkwijze en een flexibele organisatie. De gemeentelijke organisatie werkt aan zaken als het vooral door derden laten uitvoeren (o.a. databeheer en taken in het sociaal domein), de bezuinigingen, een andere wijze van dienstverlening aan de inwoners en de (regionale) samenwerking. De gemeente is in afwachting van een mogelijke toetreding tot het Shared Service Center (vooral voor taken op het gebied van HRM en IT).

De organisatie heeft al behoorlijke bijdragen geleverd aan de taakstellingen door bezuinigingen op de personele kosten. In de planning en control-cyclus wordt de realisatie van de bezuinigingen en taakstellingen expliciet gevolgd. De gemeente gaat tevens verder met het verbeteren van de in- en externe (digitale) dienstverlening. Een KCC is operationeel.

De ontwikkeling van de financiële functie maakt deel uit van de reguliere werkprocessen. De paragraaf geeft de nodige aandacht aan de ontwikkelingen bij de bedrijfsvoering. Daarbij zijn het verhogen van de beleidseffectiviteit, het uitbesteden van taken en het afstoten van taken belangrijke onderdelen. In dat kader wordt door Valkenburg aan de Geul ook op regionale samenwerking tussen gemeenten gekoerst, inclusief samenwerking op het gebied van het sociaal domein.

De gemeente heeft een visie op de inrichting van de organisatie. De administratieve organisatie en de interne controle functioneren in voldoende mate. Aan de verbetering van de werkprocessen en de kwaliteit van de interne controlewerkzaamheden wordt de nodige aandacht gegeven en verbeterpunten worden opgepakt. De externe accountant gaat jaarlijks in op diverse aspecten van de administratieve organisatie en de interne controle. Bij de jaarstukken 2017 verstrekt de externe accountant een goedkeurende controleverklaring. Uit het verslag van bevindingen van de accountant blijkt dat de gemeente zich overigens in voldoende mate aan haar regels conformeert. Dit geeft tevens een oordeel over de werking van het p&c-instrumentarium.

### **Toetsing aan regelgeving**

Wij zien een aantal van de hiervoor genoemde onderwerpen ook terugkomen in de paragraaf Bedrijfsvoering en verspreid in de begroting 2018. De paragraaf voldoet aan de vereisten van het BBV, zeker in samenhang met de paragraaf in de jaarrekening. Er wordt in voldoende mate ingegaan op de stand van zaken van en de beleidsvoornemens voor de bedrijfsvoering.

In de financiële verordening 212 worden verder geen expliciete eisen gesteld aan de paragraaf Bedrijfsvoering. Ook voor deze paragraaf is het uitgangspunt dat het college aanvullend op de wettelijke eisen aanvullende informatie kan opnemen. Ook de raad kan verzoeken om aanvullende informatie op te nemen. Op tactisch niveau wordt dan ook gvolgende gepresteerd.

#### *De informatie in de begroting/paragraaf*

In de paragraaf Bedrijfsvoering en in programma Bestuur en ondersteuning wordt informatie verstrekt. Om de inwoner zo goed mogelijk van dienst te zijn moet de gemeente meer herkenbaar zijn en moeten medewerkers verder professionaliseren, meer in samenwerking doen en zaken aan de inwoners over durven laten. In de begroting staan een aantal beleidsindicatoren, die vanaf de begroting 2018 verplicht door alle gemeenten worden opgenomen. Het zijn indicatoren over de formatie, de apparaatskosten, externe inhuur en de overhead.

In de begroting is in de paragraaf gekeken naar missie en visie van de gemeente en de kaders die de raad in 2014 heeft benoemd. De leidende principes en de kernthema's daarbij zijn weergegeven in de paragraaf en spelen mee bij de te maken bezuinigingskeuzes.

De begrotingsparagraaf is vooral gericht op de organisatieontwikkeling. Er wordt ingegaan op de organisatieontwikkeling, automatisering en informatisering en op het samenwerken in de regio. De paragraaf gaat onvoldoende in op de bezuinigingstaakstellingen, waar de organisatie al geruime tijd invulling aan geeft en nog moet geven.

Tegelijk laat de begroting 2018 zien dat de gestelde formatieve taakstelling van in totaal 11% het schuiven met middelen (of inzetten van de exploitatiereserve personeel) om knelpunten op te lossen, dan wel projecten te starten nagenoeg uitsluit. Dat is (deels) ook af te lezen aan de omvang van de geraamde onderuitputting. Derhalve zijn extra personele middelen aan de begroting toegevoegd voor een bedrag van € 0,46 miljoen, waarvan € 0,18 miljoen is gedekt. Integreer deze informatie in de paragraaf Bedrijfsvoering. En de Kadernota 2017 geeft aan dat naast de bezuinigingen op de formatie ook op andere delen van de bedrijfsvoering wordt bezuinigd.

Wij merken op dat in de paragraaf in de begroting 2018 geen (meerjarig) cijfermatig inzicht wordt gegeven in de kosten van de belangrijkste aspecten van de bedrijfsvoering (onder meer de aan projecten toegerekende uren, de omvang van de formatie, het ziekteverzuim en de personele kosten). In de gelijknamige paragraaf in de jaarrekening wordt op onderdelen wel naar de gerealiseerde cijfers van deze onderwerpen gekeken. Wel zijn de nieuwe vereisten in het BBV met betrekking tot de overheadkosten in de begroting uitgewerkt, bij taakveld 5 (programma Bestuur en Ondersteuning).

In de paragraaf is geen informatie opgenomen over onderzoeken op basis van verordening 213a. Volgens artikel 4 van deze verordening rapporteert het college in deze paragraaf (in zowel de begroting als de jaarstukken) over de voortgang van deze onderzoeken. In artikel 3 staat vermeld dat het college jaarlijks een onderzoeksplan aan de raad voorlegt met de uit te voeren 213a-onderzoeken.

#### *Planning en control*

Ook in de afgelopen jaren heeft de gemeente aandacht gegeven aan de kwaliteit van de p&c-cyclus (onder meer de opzet en inrichting van de programmabegroting en de tussentijdse rapportages). De programmastructuur is, uitgaande van het coalitieakkoord 2014-2018, verder uitgewerkt met indicatoren, met een duidelijke formulering van prioriteiten binnen de begroting.

In paragraaf 3.3. en paragraaf 3.4. is het instrumentarium dat wordt ingezet voor de besturing van de financiële huishouding reeds besproken. Een kwalitatief goede beleidscyclus is uiteraard direct te relateren aan bedrijfsvoering. Financiën zijn immers ook de weerspiegeling van zowel politiek als organisatorisch handelen.

### ***Tot slot***

De bedrijfsvoering levert een materiële bijdrage aan de bezuinigingen van de gemeente. In de afgelopen periode zijn veel taakstellende bezuinigingen gerealiseerd en de begroting 2018 geeft aan dat nog een (beperkte) taakstelling moet worden gerealiseerd.

Wij adviseren om de balans tussen de ambities en de daarvoor benodigde en beschikbare middelen niet uit het oog te verliezen. De randvoorwaarden voor een goede en doeltreffend functionerende bedrijfsvoering moeten zoveel als mogelijk in stand blijven, bij de nog te realiseren taakstellende bezuinigingen. De afgelopen jaren laten zien dat de gemeente dit in voldoende mate heeft opgepakt, maar dat er geen rek meer is. Bepaalde taken kunnen niet meer in de gewenste mate worden uitgevoerd.

De stuurinformatie met betrekking tot de bedrijfsvoering op strategisch niveau is goed, op tactisch niveau voldoende, maar op operationeel niveau onvoldoende.

## 4.6. Verbonden partijen

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

### Conclusie

Voor de verbonden partijen is door de raad van Valkenburg aan de Geul geen expliciet beleid geformuleerd en vastgesteld. Het coalitieakkoord 2014-2018 geeft aan welk belang wordt gehecht aan strategische allianties, zoals de regionale samenwerking met andere gemeenten. Door het jaarlijks vaststellen van de programmabegroting bepaalt de raad zijn strategische visie op de verbonden partijen, gemeenschappelijke regelingen en samenwerkingsverbanden. Bij elk programma worden de betrokken verbonden partijen vermeld. Gemiddeld wordt op strategisch niveau voor de stuurinformatie voldoende gescoord.

De gemeente voldoet in ruime mate aan de eisen die door het BBV en verordening 212 worden gesteld. De paragraaf geeft veel gestructureerde (ook cijfermatige) informatie over de verbonden partijen van de gemeente. De in de paragraaf bestede aandacht aan het bestuurlijke en financieel belang, het vermogen, de financiële resultaten, de risico's en de bestuursverantwoordelijkheden van de verbonden partijen verschaft belangrijke stuurinformatie. De tactische informatie scoort hierdoor voldoende en de operationele informatie is goed.

### Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- stel voor de verbonden partijen een beleidskader op en leg daarin tevens een relatie tussen de algemene criteria waaraan verbonden partijen moeten voldoen en de strategische toekomstvisie en/of het coalitieakkoord;
- neem in de paragraaf ook meerjarige informatie op over bijdragen en te ontvangen dividenden;
- geef in de begroting meer aandacht aan lasten- en batenanalyses in relatie tot de toegevoegde waarde van de geleverde dienst.

### Waarom onderzoek naar verbonden partijen?

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

- het financiële belang<sup>4</sup> van de gemeente in de verbonden partij;
- te verwachten resultaten van de verbonden partij;
- inzicht in de samenhangende risico's en in de weerstandspositie van de verbonden partij.

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

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

## Onderzoek en bevindingen

### *De geldende regels*

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

In de financiële verordening van Valkenburg aan de Geul zijn geen bepalingen opgenomen met betrekking tot de verbonden partijen. De gemeente beschikt niet over een nota Verbonden Partijen. De visie en de beleidskaders van Valkenburg aan de Geul ten aanzien van verbonden partijen zijn dus niet expliciet uitgewerkt en komen ook niet aan bod in de begroting en jaarstukken van de gemeente. Een nota verbonden partijen moet zich richten op de vraag hoe bij een toenemende samenwerking de aansturing, besturing, verantwoordelijkheid en controleerbaarheid geregeld kunnen/moeten worden (governance). Bij taken zal steeds de vraag gesteld worden of de gemeente verantwoordelijkheid neemt voor de uitvoering, en zo ja of zij de uitvoering zelf gaat doen, of dat de gemeente die uitbesteedt, of dat voor een samenwerkingsvorm wordt gekozen. Als voor het laatste alternatief wordt gekozen, komt vervolgens de vraag aan de orde voor welke juridische vorm van samenwerking wordt gekozen en welke maatregelen en voorzieningen in het kader van governance nodig zijn. Maar ook voor de bestaande verbonden partijen zal de governance onderzocht gaan worden.

In het coalitieakkoord 2014-2018 komt de wens of de behoefte om samen te werken aan de orde. De visie van de gemeente op (intergemeentelijke en regionale) samenwerking is hieruit af te leiden. In de paragraaf wordt ingegaan op het bestuurlijke en het financiële belang per verbonden partij. In de begrotingsprogramma's wordt aangegeven welke verbonden partij een relatie met dat programma heeft. Ook wordt summier aandacht gegeven aan de ontwikkelingen in het begrotingsjaar en latere jaren. Het publiek/maatschappelijk belang is vermeld in de paragraaf.

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

De paragraaf gaat niet verder in op de totale informatiebehoefte. Moet de gemeente risico's monitoren of actief bijsturen? De expliciete uitspraak dat er geen problemen zijn, is ook relevante informatie.

Rondom verbonden partijen is ook van belang dat de raad duidelijk zicht heeft op de lasten en baten die de samenwerkingsverbanden met zich meebrengen. Staat de prijs van de geleverde dienst in relatie tot de toegevoegde waarde van de samenwerking?

De aansturing, beheer en toezicht van/op verbonden partijen moet voldoen aan een nader geformuleerd integraal beleidskader. Daarbij moet ook worden gekeken naar noodzaak en omvang van gevormde reserves en getroffen voorzieningen voor specifieke risico's. Dit is bij Valkenburg aan de Geul deels van toepassing. Ook in de p&c-cyclus worden de verbonden partijen in de gaten gehouden. De grote risico's die de gemeente financieel loopt bij het complex de Polfermolen (100% aandeelhouder) komen uitgebreid aan bod.

### **Conclusie**

Wij zijn van mening dat op het strategische en tactische niveau de stuurinformatie van voldoende niveau is. Op het operationele niveau is goede stuurinformatie aanwezig om het beleid te kunnen (bij)sturen, hoewel er nog wel verbetermogelijkheden zijn, zoals hiervoor genoemd. Er wordt actueel cijfermatig inzicht geboden en de informatie wordt goed gestructureerd gepresenteerd, waardoor de gebruiker een goed inzicht in de verbonden partijen krijgt. Wij vinden dit belangrijk, gelet op de trend van steeds meer samenwerking met andere partijen en de toenemende risico's. Hierbij nemen de financiële belangen en de daarmee samenhangende risico's eveneens toe. Met name voor de meerjarenraming kunnen risico's voor financiële tegenvallers zorgen.

## 4.7. Grondbeleid

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

### Conclusie

De gemeente voert een passieve grondpolitiek en verwerft derhalve geen gronden. Er wordt een facilitair grondbeleid gevoerd.

In artikel 22 van de financiële verordening wordt alleen gesteld dat moet worden voldaan aan de in artikel 16 van het BBV opgenomen bepalingen. In de begroting wordt summier op enkele projecten ingegaan. Dat is In de jaarrekening wordt meer aandacht gegeven aan de onderhanden projecten. Er zijn geen risico's meer aanwezig. Vanuit het perspectief van stuurinformatie wordt op strategisch en tactisch niveau voldoende gescoord en op operationeel niveau goed.

### Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- stel een nota grondbeleid op;
- ga na of de recente wijzigingen van het BBV en de invoering van de Vpb-plicht voor gemeenten gevolgen heeft voor de gemeente.

### Waarom onderzoek naar grondbeleid?

Grondexploitatie is het proces waarbij grond wordt aangekocht, bouwrijp wordt gemaakt en rioleringen en wegen worden aangelegd om vervolgens grond te verkopen voor de bouw van woningen en/of bedrijven. Grondbeleid is voor de raad van belang vanwege de relatie met de programmadoelstellingen. Via grondbeleid kan een gemeente nadere invulling geven aan het uitvoeren van programma's. Denk aan: groen, water, wonen, werken en recreëren. Verder is grondbeleid van belang vanwege de financiële betekenis en de risico's. Grondbeleid kan leiden tot extra lasten, maar ook tot extra baten. Deze kunnen een significante invloed hebben op de gemeentelijke financiële positie.

### Onderzoek en bevindingen

#### *De geldende regels*

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

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

De financiële verordening schrijft in artikel 22 voor de grondexploitatie alleen voor dat de verplichte onderdelen conform artikel 16 van het BBV moeten worden opgenomen in de paragraaf in de begroting en de jaarstukken.

In Valkenburg aan de Geul is sprake van een voornamelijk passief grondbeleid, waarbij wel faciliterend wordt gewerkt. Het beleid ondersteunt de beleidsdoelen en is gericht op het beperken van de risico's en het minimaliseren van grondvoorraden.

De gemeente beschikt niet over een nota voor het grondbeleid en de raad heeft geen (expliciete) kaders gesteld, waarbinnen het college de uitvoering van het grondbeleid kan verzorgen. En geeft aan in 2018 beleid te gaan ontwikkelen met als doel het vaststellen van eenduidige regels voor het beheer, onderhoud, gebruik en verkoop van gemeentelijke eigendommen (inclusief een paragraaf handhaving een grondprijzenkaart en een uitvoeringsprogramma). De recente wijzigingen in de regelgeving rondom grondexploitaties en de invoering van de Vpb-plicht voor gemeenten worden hierbij meegenomen. Met de opstelling van een nota grondbeleid wordt het gemeentelijk beleid transparant gemaakt, is de rolverdeling tussen college en raad op het gebied van het grondbeleid vastgelegd, zijn de beleids- en financiële kaders duidelijk en kan het grondbeheer effectief en efficiënt worden uitgevoerd.

#### ***Relatie met begrotingsprogramma's***

Het grondbeleid moet de programma's in de programmabegroting faciliteren. Grondexploitaties zijn belangrijk voor ontwikkelingen op het gebied van woningbouw, economische ontwikkeling van bedrijventerreinen, maar hangen ook samen met een groot aantal beleidsvelden (met de nadruk op wonen, welzijn en zorg). Het beleid moet zodanig worden ingezet, dat de in de programma's beschreven doelstellingen (zo efficiënt mogelijk) kunnen worden gerealiseerd. De voortgang van de grondexploitaties en gebiedsontwikkelingen kan via de reguliere p&c-cyclus worden gevolgd.

De gemeente vult met de paragraaf een deel van de strategische informatievoorziening in. Ook in de programma's 2. Verkeer, vervoer en waterstaat en 3. Economie wordt aandacht besteed aan enkele projecten die raken aan het grondbeleid. De paragraaf geeft een heel summier beeld van de stand van zaken van het grondbeleid; in de jaarstukken 2017 wordt uitgebreider ingegaan op de in het BBV aangegeven aspecten van het grondbeleid (voor de projecten Centrumplan, de Leeuw-terrein en Villa Via Nova).

De paragraaf voldoet in voldoende mate aan de eisen die artikel 16 van het BBV stelt. De nieuwe ontwikkelingen in wet- en regelgeving BBV (met name de notitie Grondexploitatie 2016) zijn niet verder belicht in de paragraaf. Denk hierbij onder meer aan de invoering van de vpb-plicht voor gemeenten, de richttermijn van maximaal 10 jaar voor de duur van grondexploitaties, de wijze van kostentoekening en de verwerking van rente. De gevolgen van de notitie Rente 2017 van de Commissie BBV worden elders in de begroting 2018 belicht. De tactische bestuurlijke informatievoorziening scoort voldoende.

Het uitgangspunt voor een financieel evenwichtige uitvoering is het opstellen en periodiek actualiseren van een exploitatieopzet. Het kan daarbij uit oogpunt van ruimtelijke of lokale belangen wenselijk zijn om ook niet financieel sluitende plannen te realiseren. In de begroting 2018 is een summier aanduiding van onderhanden projecten opgenomen. Informatie over de prognose van de boekwaarden, de te verwachten investeringen en opbrengsten alsmede de verkopen is niet opgenomen.

De gemeente geeft aandacht aan het grondbeleid door het formuleren van een nota grondbeleid in 2018. Op operationeel niveau geeft de gemeente gezien de aard van de grondexploitaties een goede invulling aan de informatievoorziening.



## 5. Het onderzoek

### 5.1. Inleiding

#### Het financieel verdiepingsonderzoek

Dit is het rapport van het financiële verdiepingsonderzoek van de gemeente Valkenburg aan de Geul. 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 Valkenburg aan de Geul

Het financieel verdiepingsonderzoek hebben wij bij de gemeente Valkenburg aan de Geul uitgevoerd in de periode maart-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(funcitie) een controlerende functie. Wij wijken van dit rijtje af door onze plaats in een verticale lijn ten opzichte van de gemeente, waardoor onafhankelijkheid gemakkelijker gewaarborgd is. En door het accent te leggen op de begroting en niet op de jaarstukken, waardoor wij zaken eerder kunnen signaleren.

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

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

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

>>

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

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

### 5.3. Werkwijze

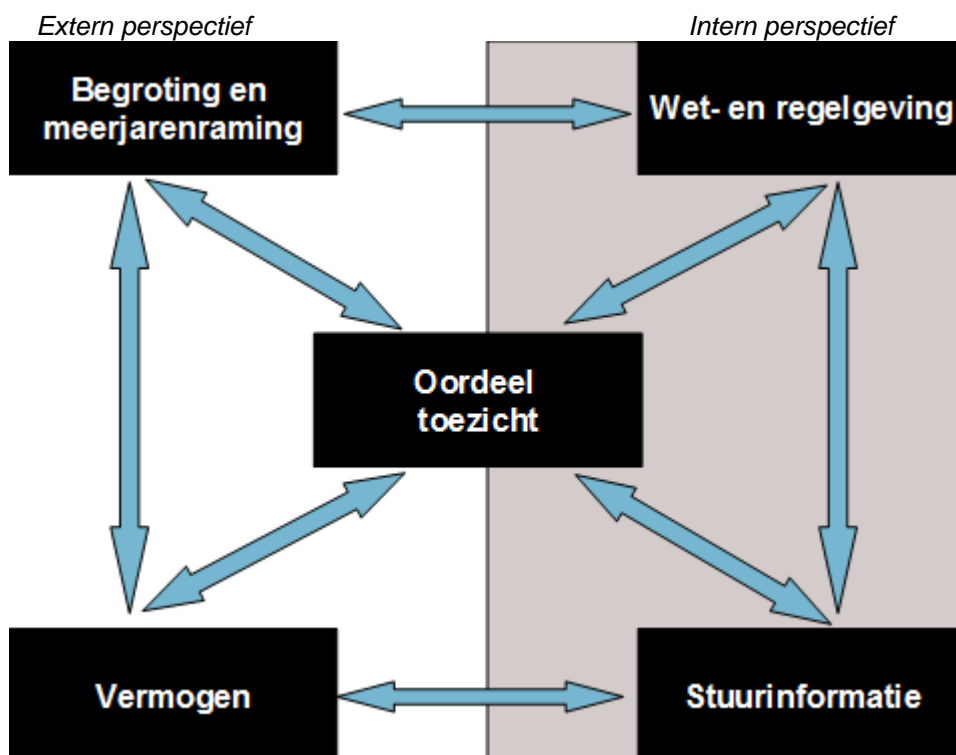
Het belangrijkste doel van ons onderzoek is, om een uitspraak te doen over de vorm van toezicht voor vier jaar. Om voor een meerjarig repressieve uitspraak in aanmerking te kunnen komen, moet de gemeente minimaal voldoende scores op een aantal kritische factoren. Deze factoren vloeien voort uit de kaders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

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

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

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

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



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

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

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

### **Een voorbeeld**

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

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

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

Primair richt het onderzoek zich op de financiële positie, zoals de gemeente die presenteert in de begroting 2018 en de bijhorende meerjarenraming 2019-2021. Ook behaalde resultaten, zoals gepresenteerd in de jaarrekeningen vanaf 2008 zijn nader onderzocht, net als tussentijdse rapportages.

## 5.5. Onderzoek naar het financieel verdiepingsonderzoek

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

Zij concluderen onder meer het volgende:

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



## 6. Begrippen

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

### **Algemene reserve**

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

### **Dekkingsreserve/bruteringsreserve**

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

### **Financiële functie**

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

### **Formeel begrotingssaldo**

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

### **Geblokkeerde reserves**

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

### **Groot onderhoud**

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

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

### **Incidenteel/structureel**

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

### **Incidentele baten**

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

### **Incidentele lasten**

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

### **Incidentele weerstandscapaciteit**

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

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

### **Onbenutte belastingcapaciteit**

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

### **Onderuitputting**

Het achterblijven van de lasten ten opzichte van de ramingen.

### **Post onvoorzien**

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

### **Repressief toezicht**

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

### **Structureel en reëel evenwicht van de begroting en de meerjarenraming**

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

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

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

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

### **Structurele weerstandscapaciteit**

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

De middelen die dit vermogen (kunnen) bepalen:

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

### **Weerstandscapaciteit**

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

**Weerstandsvermogen**

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

## 7. Bronnen

### **Gemeentelijke bronnen:**

- Programmabegrotingen 2014-2018;
- Jaarstukken 2013-2016 (incl. accountantsverslagen);
- Concept-jaarstukken 2017;
- Kaderbrieven 2014-2017;
- Najaarsnota's 2013-2017;
- Coalitieakkoord 2014-2018 'Duurzaam, sociaal en economisch naar een kerngezond evenwicht'
- Toekomstvisie Valkenburg aan de Geul 2030 (2007);
- Nota reserves en voorzieningen 2013 plus actualisaties;
- Treasurystatuut 2002 en Besluit Ruddo;
- Notitie Besturingsmodel en organisatiestructuur;
- Informatiebeleidsplan;
- Inkoop- en aanbestedingsbeleid en –protocol;
- Subsidieverordening Valkenburg aan de Geul;
- Beleidsplan decentralisatie sociaal domein;
- Verordeningen 212, 213 en 213a Gemeentewet;
- Verslagen vergaderingen Commissies EFTR, SD en SOB periode 2014-2018;
- Beleids- en beheerplannen kapitaalgoederen.

### **Provincie Limburg:**

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

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

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