

Bepaling toezichtvorm 2016-2019

Gemeente Beek

Financieel verdiepingsonderzoek

Provincie Limburg, oktober 2016

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	5
2.	Conclusie, aandachtspunten en samenvatting	7
2.1.	Conclusie van het onderzoek.....	7
2.2.	Aandachtspunten	8
2.3.	Samenvatting	10
3.	Aandachtsgebieden	13
3.1.	Analyse begroting en meerjarenraming.....	14
3.2.	Analyse vermogen	21
3.3.	Analyse stuurinformatie	26
3.4.	Analyse Wet- en regelgeving.....	28
4.	Financieel beleid en beheer	31
4.1.	Lokale heffingen.....	32
4.2.	Weerstandsvermogen en risicobeheersing	35
4.3.	Onderhoud kapitaalgoederen	38
4.4.	Financiering.....	43
4.5.	Bedrijfsvoering	46
4.6.	Verbonden partijen.....	48
4.7.	Grondbeleid.....	50
5.	Het onderzoek	53
5.1.	Inleiding.....	53
5.2.	Doel en kaders financieel toezicht	55
5.3.	Werkwijze.....	57
5.4.	Reikwijdte van het onderzoek.....	59
5.5.	Onderzoek naar het financieel verdiepingsonderzoek	60
6.	Begrippen	61
7.	Bronnen	65

1. Inleiding

Het financieel verdiepingsonderzoek

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

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

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

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

Het rapport

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

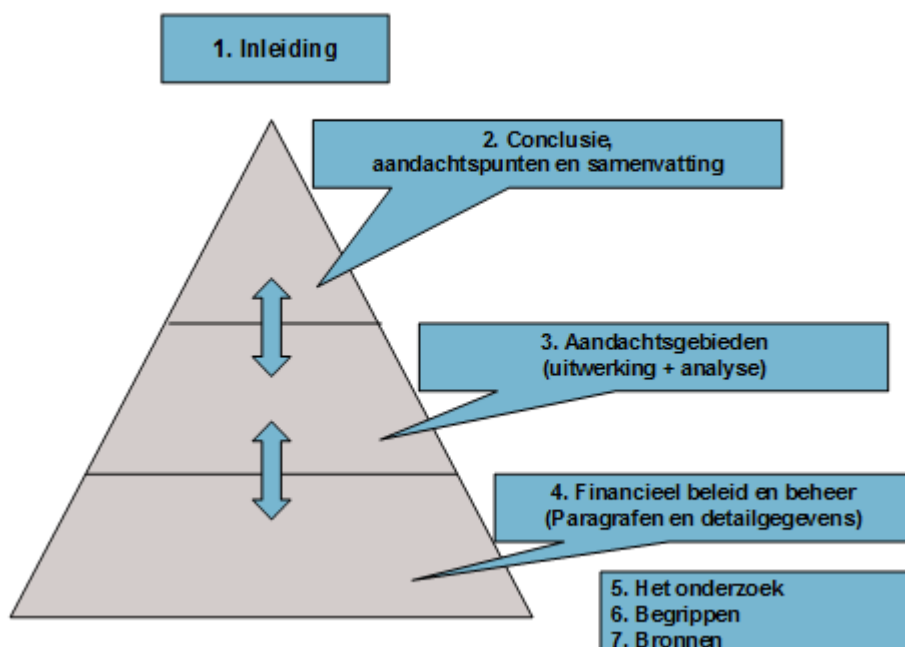
De naam van hoofdstuk 2, Conclusie, aandachtspunten en samenvatting, geeft aan dat hier de kern van het financiële verdiepingsonderzoek is te vinden.

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

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

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

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



2. Conclusie, aandachtspunten en samenvatting

2.1. Conclusie van het onderzoek

Op basis van ons onderzoek concluderen wij dat de gemeente aan de voorwaarden van meerjarig repressief toezicht voldoet. Dit betekent, dat, zodra Gedeputeerde Staten de onderzoeksconclusie overnemen, de periode vanaf de bekendmaking van het besluit van Gedeputeerde Staten t/m het begrotingsjaar 2019 toezichtarm zal zijn.

Meerjarig repressief toezicht

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

Aan de voorwaarden voldaan

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

2.2. Aandachtspunten

Beek komt in aanmerking voor meerjarig repressief toezicht voor de jaren 2016 tot en met 2019. Hieraan zijn geen voorwaarden verbonden, waaraan de gemeente zou moeten voldoen om de meerjarige uitspraak te behouden. In het rapport zijn desondanks punten te vinden die de financiële positie van Beek in de jaren 2016-2019 serieus kunnen verzwakken. In deze paragraaf zetten we ze op een rij.

Bezuinigingen, nieuwe en oude

Beek heeft voor het eerst in de begroting 2015 een uitgebreid taakstellend maatregelenpakket opgenomen om de gevolgen van de financiële en economische crisis te kunnen opvangen. Een klein deel hiervan moet de komende jaren nog gerealiseerd worden. En ondanks dat Beek in 2019 een structureel overschot raamt van ruim € 0,5 miljoen, zal de komende jaren niet aan verdere bezuinigingen ontkomen kunnen worden. Maar er moet ook rekening worden gehouden met bezuinigingen die een nieuw kabinet in 2017 oplegt. Het vinden en vervolgens doorvoeren van bezuinigingen wordt steeds moeilijker. Een strakke monitoring is nodig en eigenlijk moet de gemeente al op voorhand alternatieve bezuinigingen klaar hebben liggen om tegenvallers bij andere bezuinigingen te compenseren. De lucht is echter uit de begroting, de flexibiliteit verdwijnt.

Demografie

Sinds geruime tijd daalt het aantal inwoners. De daling wordt veroorzaakt door allerlei demografische omstandigheden zoals een negatief geboortesaldo, negatief migratiesaldo, ontgroening en vergrijzing. Deze daling heeft effect op de hele maatschappelijke omgeving zoals collectieve voorzieningen, sport en vrije tijd, retail etc. Ook zijn er minder woningen nodig. Beek heeft een visie op krimp. Sinds 2016 ontvangt Beek geen “krimp-uitkering” meer. Ten behoeven van een meerjarige zekerheid en het bevorderen van een regionale en integrale aanpak krijgen de centrumgemeenten in krimpgebieden per 2016 een vast bedrag voor 5 jaar. Voor Beek is dat Sittard-Geleen. Met deze laatstgenoemde gemeente dienen de gemeenten in de Westelijke Mijnstreek afspraken te maken over de besteding van de decentralisatie-uitkering. De portefeuillehouders Wonen zijn in gesprek over het inzetten van de middelen ten behoeve van een regionaal herstructurerings-/transitiefonds ter uitvoering van de Structuurvisie Wonen Zuid-Limburg/Westelijke Mijnstreek. In 2016 dient dit te leiden tot concrete afspraken over de besteding van de regionale middelen.

3D

2015 was het eerste jaar met de drie decentralisaties. De jaarrekening 2015 laat een overschot zien van ruim € 1,1 miljoen. Dit resultaat bestaat voornamelijk uit incidentele posten in hoofdzaak afkomstig uit het Sociaal Domein. Ook is de structurele stelpost niet nodig gebleken. In hoeverre sprake is van structurele effecten is volgens de gemeente lastig in te schatten, daarvoor levert een jaar “ervaringsgegevens” onvoldoende informatie. Onder andere door de soms niet tijdige en/of volledige informatievoorziening door derden is de monitoring van de financiën lastig geweest.

Onderhoud

Er gaat veel geld zitten in het onderhoud van de eigen kapitaalgoederen. Deze post wordt dan ook niet overgeslagen bij de zoektochten naar bezuinigingsmogelijkheden in de afgelopen jaren. Risico is dat achterstallig onderhoud lang onzichtbaar blijft en later tegen hoge kosten moet worden hersteld. Dat is bekend en toch blijft bezuinigen op onderhoud aantrekkelijk.

In Beek is ook achterstallig onderhoud op de wegen ontstaan, blijkt uit de nota Wegbeheer 2013-2017, dat in 2015 is weggewerkt.

Daarom is het noodzakelijk dat de gemeente actuele beheerplannen heeft en uitvoert, omdat dan de stand van zaken goed in beeld is en duidelijk is, waar wel, maar ook waar niet (meer) bezuinigd kan worden op onderhoud en wat de gevolgen van bezuinigingen zijn.

Verbonden partijen

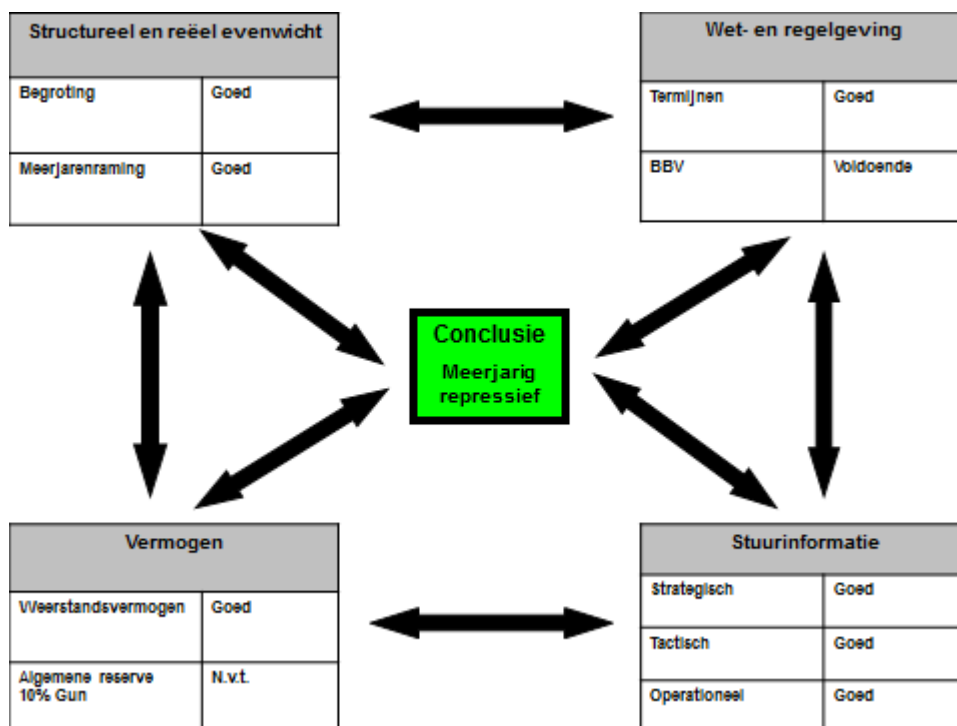
Verbonden partijen gaan meer gemeentelijke taken voor gemeenten uitvoeren. De gemeente blijft voor de uitvoering wel bestuurlijk en financieel verantwoordelijk. Maar de sturing gebeurt indirect en veelal samen met andere gemeenten.

Good governance moet ervoor zorgen dat verbonden partijen de geformuleerde doelstelling realiseren via sturen, beheersen en toezien.

Met het toenemend belang van verbonden partijen wordt good governance ook steeds belangrijker, omdat de risico's van het ontbreken of falen van good governance ook steeds groter worden.

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 Beek.



Toelichting op de scorecard

De conclusie, in het midden, is in een groen veld geplaatst. Dat wil zeggen dat Beek op basis van het onderzoek in aanmerking komt voor meerjarig repressief toezicht en dat daar geen voorwaarden aan zijn verbonden. De conclusie is gebaseerd op ons onderzoek. Daarbij hebben we zowel naar de financiële positie, in grote lijnen het linker deel van de scorecard, als naar de financiële functie, in grote lijnen het rechter deel van de scorecard, gekeken. De scorecard geeft aan dat we alle onderzochte onderdelen voldoende of goed vinden. Bovendien zijn er geen blokkades om de gemeente meerjarig repressief toezicht te geven.

De scorecard laat zien dat wij bij ons onderzoek zowel het externe perspectief als het interne perspectief hebben betrokken. Het externe perspectief, de financiële positie blijkend uit de begroting en meerjarenraming en de vermogenspositie, is de meest gebruikelijke manier voor de toezichthouder om naar de gemeente te kijken. Het is ook van belang om naar de interne kant van de gemeente te kijken. De processen die ten grondslag liggen aan de ramingen moeten kwalitatief goed zijn. Daarom hebben we ook gekeken naar het systeem van bestuurlijke informatievoorziening voor wat betreft de financiën en het naleven van de relevante wet- en regelgeving. Beek doet het op deze onderdelen goed. Het onderzoek kan ook tot een oranje of een rode conclusie leiden. Een oranje conclusie houdt in dat de gemeente meerjarig repressief toezicht kan krijgen, maar dat er onzekerheden/risico's uit het onderzoek naar voren komen die moeten worden weggenomen, voordat het meerjarig repressief toezicht definitief kan worden.

Daarom worden dan aan het besluit van GS om meerjarig repressief toezicht te verlenen voorwaarden verbonden. In de voorwaarden staat wat de gemeente wanneer moet doen om het meerjarig repressief toezicht definitief te krijgen. Als de gemeente de voorwaarden vervult, krijgt zij het meerjarig repressief toezicht definitief. Het licht springt van oranje op groen.

De rode conclusie betekent dat de gemeente op basis van het onderzoek geen meerjarig repressief toezicht krijgt. GS bepalen dan jaarlijks aan de hand van de begroting voor het volgend jaar welke toezichtvorm voor die begroting gaat gelden. De criteria in de Gemeentewet voor de bepaling van de toezichtvorm zijn dan gewoon van toepassing.

Belangrijkste resultaten en aandachtspunten bij de vier aandachtsgebieden

Begroting en meerjarenraming

In het coalitieakkoord 2014-2018 “Sociaal Verder ” is het vormgeven van de drie decentralisaties dé grote uitdaging. Daarnaast is de stelling van de toekomstvisie 2010-2030 nog steeds van toepassing op dit coalitieakkoord en die luidt: “Ondernemend Beek: veelzijdig en vitaal in Zuid-Limburg”. Projecten die in de vorige periode in voorbereiding zijn genomen zullen uitgevoerd worden, maar alleen als Beek in meerjarenperspectief financieel gezond blijft.

Bezuinigingen en onzekerheden zijn de laatste jaren voor alle gemeenten bijna standaard onderdeel van de begrotingsvoorbereiding door (mogelijke) rijksbezuinigingen. Het zorgt voor meer risico's en een groeiende noodzaak om de uitvoering van de begroting strak te monitoren. We zien bezuinigingen en onzekerheden steeds weer opduiken als we terugkijken. Beek heeft minder last gehad van financiële moeilijkheden omdat Beek al jaren beschikt over een solide financiële positie. De jaarrekeningen sluiten tot nu toe met een positief saldo. Beek heeft sinds 2015 een paragraaf “Taakstellingen en reserveringen” waarmee wordt beoogd in één oogopslag inzicht te geven op welke wijze de herijkingsopgave en financiële onzekerheden zijn vertaald.

Uit dit onderzoek en uit de Nota Wegbeheer blijkt dat er sinds het vorige verdiepingsonderzoek in 2012 wel achterstallig onderhoud is ontstaan bij wegen. Dit is in 2015 grotendeels opgelost en is teruggedrongen tot de aanvaarde CROW-norm van 3%.

In de door de raad vastgestelde begroting 2016 is de septembercirculaire financieel vertaald. De jaarschijf 2017 sloot met een tekort van € 197.000. Na correctie van het formele saldo voor de incidentele lasten en baten ontstaat het structureel en reëel saldo en dat is voor alle jaren 2016-2019 positief.

Vermogen

De nota reserves en voorzieningen uit 2011 is in 2015 geactualiseerd. Volgens de verordening 212 dient deze om de vier jaar geactualiseerd te worden. Beek heeft hiermee voldaan aan de verordening 212. Daarom beoordelen we de stuurinformatie op strategisch niveau als goed.

Beek geeft in het begrotingsproces goed inzicht in haar vermogen. De raad krijgt inzicht in de bedragen die toegevoegd of onttrokken worden aan de reserves en voorzieningen per programma en in meerjarige overzichten. Wij beoordelen de stuurinformatie op tactisch niveau ook als goed. Of de

gemeente meerjarig inzicht biedt in haar vermogen (en risico's) is informatie op operationeel niveau. Beek geeft dit inzicht en daarom beoordelen we de informatie op operationeel niveau ook als goed. De reservepositie van Beek is goed. De algemene reserve zit met € 11,5 miljoen ver boven de norm van 10% van het Genormeerd uitgavenniveau (GUN). Deze norm is voor 2016 € 1,6 miljoen. Voor Beek is deze norm niet meer van toepassing omdat de gemeente inmiddels een goed werkend systeem van risicomanagement heeft geïmplementeerd. Bovendien heeft Beek geen langlopende leningen waaruit blijkt dat de vermogenspositie sterk is. Er is een daling van de bestemmingsreserves ten opzichte van 2016 voorzien met bijna € 6 miljoen. Dit is het gevolg van de in de paragraaf vermelde investeringen.

Wet- en regelgeving

In deze paragraaf beoordelen we of Beek relevante, financiële wet- en regelgeving toepast. De termijnbepalingen in de Gemeentewet over vaststelling en inzending van de begroting en jaarstukken leeft Beek goed na. Ook past Beek het BBV in voldoende mate toe. Wij kijken ook naar de toepassing van de verordening 212, 213 en 213a op basis van de Gemeentewet. De drie verordeningen die we voor dit verdiepingsonderzoek hebben gebruikt zijn door de raad op 22 maart 2012 vastgesteld.

Stuurinformatie

De informatie om te sturen op strategisch, tactisch en operationeel niveau is gemiddeld goed. Beek beschikt hiermee over belangrijke instrumenten om financieel in control te zijn. Dit betekent dat ook de raad, het college en de organisatie voldoende instrumenten hebben om het beleid daar waar nodig bij te sturen.

3. Aandachtsgebieden

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

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

Leeswijzer tabellen:

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

Financiële aspecten

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

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

Stuurinformatie

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

Algemeen oordeel

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

Ontwikkeling

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

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

3.1. Analyse begroting en meerjarenraming

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

Conclusie

In het coalitieakkoord 2014-2018 “Sociaal Verder ” is het vormgeven van de drie decentralisaties dé grote uitdaging. Daarnaast is de stelling van de toekomstvisie 2010-2030 nog steeds van toepassing op dit coalitieakkoord en die luidt: “Ondernemend Beek: veelzijdig en vitaal in Zuid-Limburg”. Projecten die in de vorige periode in voorbereiding zijn genomen zullen uitgevoerd worden, maar alleen als Beek in meerjarenperspectief financieel gezond blijft.

Bezuinigingen en onzekerheden zijn de laatste jaren voor alle gemeenten bijna standaard onderdeel van de begrotingsvoorbereiding door (mogelijke) rijksbezuinigingen. Het zorgt voor meer risico's en een groeiende noodzaak om de uitvoering van de begroting strak te monitoren. We zien bezuinigingen en onzekerheden steeds weer opduiken als we terugkijken. Beek heeft minder last gehad van financiële moeilijkheden omdat Beek al jaren beschikt over een solide financiële positie. De jaarrekeningen sluiten tot nu toe met een positief saldo. Beek heeft sinds 2015 een paragraaf “Taakstellingen en reserveringen” waarmee wordt beoogd in één oogopslag inzicht te geven op welke wijze de herijkingsopgave en financiële onzekerheden zijn vertaald.

Uit dit onderzoek en uit de Nota Wegbeheer blijkt dat er sinds het vorige verdiepingsonderzoek in 2012 wel achterstallig onderhoud is ontstaan bij wegen. Dit is in 2015 grotendeels opgelost en is teruggedrongen tot de aanvaarde CROW-norm van 3%.

In de door raad vastgestelde begroting 2016 is de septembercirculaire financieel vertaald. De jaarschijf 2017 sloot met een tekort van € 197.000. Na correctie van het formele saldo voor de incidentele lasten en baten ontstaat het structureel en reëel saldo en dat is voor alle jaren 2016-2019 positief.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

We hebben op dit moment geen aanbevelingen.

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

Dit financieel verdiepingsonderzoek richt zich op de begroting 2016 en de daarbij behorende meerjarenraming 2017-2019 van Beek. We gaan bij ons onderzoek uit van de begroting 2016 zoals deze door de raad op 12 november 2015 is vastgesteld. Wijzigingen in de ramingen en saldi die daarna plaatsvinden, laten we buiten beschouwing.

Tevens is het coalitieakkoord BBB-NDB en Progressief Beek 2014-2018 "Sociaal verder" voor dit onderzoek gebruikt omdat dit gold ten tijde van het opstellen en de vaststelling van de begroting 2016-2019. Het huidige coalitieakkoord BBB-NDB en CDA 2015-2018 "Samen Bouwen!" is in januari 2016 vastgesteld door de raad.

Het financiële beeld van de begroting 2016 en de meerjarenraming 2017-2019

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

Tabel 3.1.1 Gezuiverde saldi begroting en meerjarenraming 2016-2019 (bedragen * € 1.000)

Saldo	B2016	B2017	B2018	B2019
Formeel begrotingssaldo volgens de gemeente	41	-196	82	502
Structureel en reëel evenwicht voor het begrotingsjaar	28	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Structureel en reëel evenwicht voor de meerjarenraming	n.v.t.	47	110	554

De eerste regel geeft het saldo van het totaal aan baten minus het totaal aan lasten. Dit is het formele saldo en wordt ook het meest als het begrotingssaldo gepresenteerd. De gemeente geeft deze saldi op bladzijde 9 van de begroting 2016. Daarbij merkt de gemeente op dat in deze cijfers de gevolgen van de septembercirculaire 2015 verwerkt zijn.

Op de tweede en derde regel staan de structurele en reële saldi voor het begrotingsjaar respectievelijk de jaren van de meerjarenraming. Volgens de Gemeentewet zijn dit de saldi die de raad nodig heeft bij vaststelling van de begroting. In artikel 189, lid 2 staat namelijk dat de raad erop toeziet dat de begroting structureel en reëel in evenwicht is. Volgens hetzelfde artikel kan de raad daarvan afwijken als het aannemelijk is dat het structureel en reëel evenwicht in de eerstvolgende jaren tot stand komt. Het gaat dus om de cijfers die wij in tabel 3.1.1 op de tweede en derde regel laten zien. Beek geeft in de begroting 2016 aan dat zij inzet op structureel en reëel evenwicht. Deze saldi zijn niet te vinden in de begroting 2016 zelf maar in bijlage 4.

Ook de toezichthouder heeft de structureel en reële saldi van de begroting en meerjarenraming nodig voor de bepaling van de toezichtsvorm voor de begroting. Dit is geregeld in artikel 203, lid 1 van de Gemeentewet.

Het is dan ook opvallend dat er nog steeds veel meer aandacht is voor de saldi, zoals ze in de eerste regel staan, dan voor de saldi in de tweede en derde regel.

Het structureel en reëel evenwicht bepalen we door allereerst uit het formele saldo de incidentele lasten en baten te halen. Het weglaten van de incidentele lasten verhoogt het saldo en het weglaten van de incidentele baten verlaagt het saldo. Het saldo dat dan ontstaat is het structurele saldo, want dit is het saldo van het totaal van de structurele baten minus het totaal van de structurele lasten.

Om vervolgens het reële saldo te bepalen moet ook nagegaan worden of de structurele lasten en baten volledig, actueel en op realistische uitgangspunten gebaseerd zijn.

Beek heeft een goed en uitgebreid overzicht van incidentele baten en lasten. Deze worden zowel exclusief reserves als inclusief reserves gepresenteerd.

De saldi op de 3e regel zijn gezuiverd van incidentele lasten en baten en zijn voor alle jaren positief. De toets of de ramingen reëel zijn, heeft niet tot correcties geleid.

Onvoorzien

Wij constateren dat Beek sinds de begroting 2015 weer een post voor onvoorzien heeft opgenomen. Het BBV bepaalt dat elke gemeente in de begroting een reële post onvoorzien opneemt. Dit bedrag dient in zijn geheel of per programma te worden geraamd. Zowel in het programmaplan als in de financiële begroting moet informatie gegeven worden over het voor onvoorzien opgenomen bedrag. Beek vermeldt in Paragraaf 10 genaamd "Taakstellingen en Reserveringen" dat ook voor 2016 € 100.000 voor onvoorzien is geraamd. Opgeteld met de structurele stelpost voor de decentralisaties oftewel het Sociaal Domein van € 600.000 betekent dit dat vanaf 2016 structureel € 700.000 beschikbaar is voor onvoorziene zaken.

Bezuinigingen 2016-2019

In de begroting 2015 is voor het eerst een uitgebreid taakstellend maatregelenpakket opgenomen om de gevolgen van de financiële en economische crisis te kunnen opvangen. Deze zijn opgenomen in de eerder genoemde paragraaf Taakstellingen en reserveringen.

De taakstellingen bedragen voor de jaren 2016-2019 respectievelijk € 642.400, € 1.126.600, € 1.290.000 en € 1.296.900.

Reserveringen voor investeringen

In het onderdeel reserveringen wordt inzicht geboden in de lasten van reserveringen, voor :

- een brede maatschappelijke voorziening in Spaubeek. Daarvoor is rekening gehouden met een ingeschat investeringsuitgave van € 4,8 miljoen. De jaarlijkse afschrijvingslasten bedragen € 120.000 vanaf 2018;
- de gebouwen bij sportlandgoed De Haamen. De investering wordt ingeschat op € 1,4 miljoen, waarvan de jaarlijkse afschrijvingslasten € 50.000 bedragen vanaf 2017;
- het realiseren van een regionale snelfietsroute met een maximale bijdrage van Beek voor 2017 € 110.000;
- onvoorzien; structureel € 700.000 gereserveerd;
- cao structureel € 100.000;
- rentelast financieringsbehoefte € 55.000.

Decentralisaties

Het is eigenlijk opvallend dat we pas hier voor het eerst iets over de drie decentralisaties schrijven, want het onderwerp is de afgelopen twee jaar constant volop in de aandacht geweest. En dat geldt evenzeer voor de financiën rond de decentralisaties. En daar was en is alle reden voor.

In dit financiële onderzoek focussen we ons op de financiële kant van de decentralisaties.

Het in april 2014 gesloten coalitieakkoord BBB-NDB en Progressief Beek 2014-2018 “Sociaal verder” opent met de stelling dat voor deze raadsperiode de grote uitdaging is: het vormgeven van de drie decentralisaties (WMO 2015, Jeugdwet en Participatiewet). Daarvan is de richting door de Raad vastgesteld, maar moet het hoe van de inrichting en implementatie ervan, nog worden bepaald. De stip op de horizon ligt vast maar de weg daar naar toe nog niet!. Zowel door de gemeentelijke organisatie als ook bestuurlijk zal hier de komende jaren een grote inspanning moeten worden gepleegd.

Buiten het sociale domein bestaat het voornemen om het beleid van de afgelopen acht jaar voort te zetten. Beek moet Ondernemend, Veelzijdig en Vitaal blijven. Projecten die in de vorige periode in voorbereiding zijn genomen zullen uitgevoerd worden, maar alleen als daarbij Beek in meerjarenperspectief financieel gezond blijft.

Ook in het coalitieakkoord BBB-NDB en CDA 2015-2018 “Samen Bouwen!” is uitvoerig aandacht besteed aan de decentralisaties. In het Hoofdstuk 2 van dit akkoord genaamd “Sociaal domein (Werk- en Inkomensbeleid)” worden de acties op de diverse onderdelen van het sociaal domein uitgewerkt. In Hoofdstuk 1 van het coalitieakkoord zijn 7 prioriteiten vastgelegd voor de periode 2015-2017. Voor het Sociaal Domein zijn de navolgende prioriteiten van toepassing :

- nieuwe taken die vanuit het Rijk overkomen naar de gemeente worden uitgevoerd binnen de hiervoor door het Rijk vastgestelde financiële middelen;
- als het Rijk bezuinigt op specifieke uitkeringen, gaat de gemeente dit in principe niet compenseren, tenzij hierdoor ongewenste situaties ontstaan. Mocht dit laatste het geval zijn dan wordt gekeken hoe dit kan worden gerepareerd;
- bij herijking van beleid worden de sociale minima zo veel als mogelijk ontzien en staat het welzijn van de inwoners voorop.

In de begroting 2016 zijn de nieuwe bedragen voor de integratie-uitkering sociale domein (WMO nieuwe taken, jeugdzorg en participatie) opgenomen op basis van de septembercirculaire 2015. Vanaf 2016 worden de gelden toegekend op basis van een objectief verdeelmodel. Daaruit blijkt een daling t.o.v. 2015 (€ 8.725.359) voor de jaren 2016-2020 van € 692.180 in 2016 oplopend naar € 1.682.589 in 2020. Beek heeft sinds 2015 een structurele stelpost van € 400.000 voor het Sociaal Domein opgenomen. Daarnaast is in de begroting 2012 een structurele stelpost decentralisatie van € 200.000 opgenomen. Dit betekent dat structureel € 600.000 beschikbaar is voor mogelijke risico's binnen het Sociaal Domein.

Zoals eerder vermeld worden mutaties in de uitkering met betrekking tot het sociaal domein 1 - op - 1 doorvertaald door Beek. In de 2^e bestuursrapportage 2016 zijn de budgetten aangepast op basis van decembercirculaire en dit heeft geleid tot aanpassingen zodat de uitgaven weer synchroon lopen met de inkomsten voor wat betreft de Participatiewet. Ook het budget voor de re-integratieactiviteiten is afgestemd op de laatst bekende gegevens. Eventuele tekorten of overschotten lopen via de reserve gemeentelijke werkervaringsprojecten. Het extra verwachte tekort van Vixia op basis van de aangepaste

begroting 2016 en begroting 2017 met meerjarenraming wordt niet gedekt uit de reserve gemeentelijke werkervaringsprojecten en komt dus ten laste van de algemene middelen.

Beek heeft een aparte Paragraaf (11) in de begroting 2016 opgenomen genaamd "Monitoring 3 decentralisaties Sociaal Domein". In de Kadernota 2016 is de noodzaak en behoefte om tot zo'n paragraaf te komen, uitgebreid beschreven. In de paragraaf is het beleid op het gebied van het sociale domein samengevat en samenhangend weergegeven. Ook is een financieel overzicht opgenomen waarin alle beschikbare budgetten zijn opgenomen en de geraamde uitgaven.

In de jaarrekening 2015 is ten aanzien van het Sociaal Domein o.a. het volgende vermeld:

"De transitie van de nieuwe taken in het Sociaal Domein is in 2015 daadwerkelijk geëffectueerd. Geconstateerd moet worden: het is niet meegevallen, maar het is ook niet tegengevallen".

De jaarrekening sluit met een positief saldo van € 1.112.400. Dit resultaat bestaat voornamelijk uit incidentele posten in hoofdzaak afkomstig uit het Sociaal Domein. Ook is de structurele stelpost niet nodig gebleken.

Op basis van de bovenstaande concluderen wij dat Beek beschikt over voldoende middelen om tekorten te dekken. Uiteraard zullen de komende perioden steeds beter moeten uitwijzen hoe cijfers zich concreet gaan ontwikkelen. Beek stelt in de jaarrekening zelf vast dat het nog te vroeg is om al definitieve conclusies te trekken voor de lange termijn.

Demografische ontwikkeling

Naast alle opmerkingen over de begroting 2016 en meerjarenraming 2017-2019 zelf die eerder in deze paragraaf zijn gemaakt, en de opmerkingen over de zeven verplichte BBV paragrafen die in hoofdstuk 4 volgen, willen we hier nog stilstaan bij de demografische ontwikkeling. Het onderwerp demografische ontwikkeling wordt door veel gemeenten in een aparte paragraaf in de begroting en jaarstukken behandeld. Beek heeft net als voorgaande jaren ook in de programmabegroting 2016 een paragraaf demografische ontwikkeling c.q. krimpparagraaf opgenomen. Voor Beek is het onderwerp belangrijk, omdat de gemeente al geruime tijd te maken heeft met een daling van het inwonertal. De daling wordt veroorzaakt door allerlei demografische omstandigheden zoals een negatief geboortesaldo, negatief migratiesaldo, de vergrijzing en de ontgroening. Deze daling van het aantal inwoners heeft effect op de hele maatschappelijke omgeving zoals collectieve voorzieningen, sport en vrije tijd, detailhandel etc. Ook zijn minder woningen nodig. Voor wat betreft de gevolgen van krimp voor zorg en welzijn heeft de gemeente fors ingezet en geïnvesteerd door de realisatie van brede scholen, de concentratie en afbouw van sportaccommodaties, de concentratie in centrumfuncties, het concentreren en professionaliseren van de bibliotheekvoorziening en het divers combineren van accommodaties met beleidsinhoudelijke voorzieningen. Maar Beek gaat de komende jaren door met het investeren in maatschappelijke voorzieningen zo hebben we kunnen lezen in het voorgaande onder reserveringen voor investeringen.

Overige beleids- en beheersaspecten

Voor de bepaling hoe een gemeente er financieel voorstaat, richten we ons primair op het beeld van de begroting en meerjarenraming. Dat hebben we hiervoor gedaan. Er zijn echter meer aspecten die uiteindelijk de resultaten bepalen en die niet altijd (al) volledig in de begroting en meerjarenraming zijn terug te vinden. Te denken valt aan externe lange termijn ontwikkelingen die de begroting gaan beïnvloeden, zoals veranderingen in de bevolkingssamenstelling en – omvang.

Maar ook de onderwerpen die in de zeven verplichte paragrafen van de begroting aan de orde komen en de meerjarenraming. Deze zeven paragrafen komen in hoofdstuk 4 aan de orde, maar hieronder vatten

we de financiële effecten van de paragrafen op de begroting en meerjarenraming samen in de vorm van gezichtjes.

Tabel 3.1.2 Financiële effecten uit de paragrafen

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

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

Uit de tabel blijkt dat in zijn algemeenheid er voor het begrotingsjaar 2016 veel positieve gezichtjes te zien zijn. Alleen bij onderhoud kapitaalgoederen en grondbeleid zijn neutrale gezichtjes te zien. Een neutraal gezichtje is weergegeven bij 3 van de 7 paragrafen voor de meerjarenraming. Oorzaak hiervan is het ontbreken van (meerjarig) financieel inzicht c.q. dit inzicht is onvoldoende transparant.

De jaren 2012-2015

Het verdiepingsonderzoek gaat uit van de begroting 2016 en de meerjarenraming 2017-2019. We kijken nu ook even terug. Heeft het planning- & controlproces van de afgelopen vier jaar nog bijzondere dingen laten zien.

Uit dit onderzoek en uit de Nota Wegbeheer blijkt dat er sinds het vorige verdiepingsonderzoek in 2012 wel achterstallig onderhoud is ontstaan bij wegen. In 2015 is dit grotendeels opgelost en is teruggedrongen tot de aanvaarde CROW-norm van 3%.

De planning- & controlcyclus start met de programmabegroting, gevolgd door meestal een bestuursrapportage in het voorjaar en het najaar en de jaarrekening. Om aansluiting te houden met de cijfers in het vorige verdiepingsonderzoek zijn de jaarrekeningcijfers vermeld vanaf 2012.

De jaarrekening 2012-2015

	2012	2013	2014	2015
Gerealiseerd resultaat	870.170	281.888	106.479	1.112.354
Reserveringen	0	0	0	n.b.
Toevoeging aan de algemene reserve	870.170	281.888	106.479	n.b.

Uit de bovenstaande tabel blijkt dat voor alle jaren in de periode 2012-2015 positieve saldi zijn gerealiseerd.

In het in 2012 gehouden verdieningsonderzoek en de daaronder liggende begroting 2012 liet het financiële perspectief op basis van eerder vastgesteld beleid, autonome ontwikkelingen en het realiseren van een beperkt aantal beleidswensen, oplopende tekorten zien. In eerste instantie werd de algemene reserve ingezet om de jaren 2012, 2013 en 2014 sluitend te maken. In de voorjaarsnota 2012 is deze aanwending teruggedraaid als resultaat van een heroverwegingsoperatie.

De jaren daarna heeft Beek steeds een structureel en reëel sluitende begroting gepresenteerd en heeft voor alle jaren het repressief toezicht gegolden.

Indicatoren voor evenwicht

Al eerder hebben wij het structurele evenwicht als een belangrijke factor in onze analyses genoemd. Wij gaan hier nog verder op in. Ons toezicht kent een belangrijke indicator voor evenwicht:

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

Structureel en reëel evenwicht voor het begrotingsjaar

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

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

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

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

Uit onze analyse blijkt, dat Beek aan deze voorwaarde voldoet in begrotingsjaar 2016.

Structureel en reëel evenwicht voor het begrotingsjaar

Beoordeling: goed

Structureel en reëel evenwicht voor de meerjarenraming

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

Uit onze analyses blijkt, dat deze situatie in Beek geldt.

Structureel en reëel evenwicht voor de meerjarenraming

Beoordeling: goed

3.2. Analyse vermogen

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

Conclusie

De nota reserves en voorzieningen uit 2011 is in 2015 geactualiseerd. Volgens de verordening 212 dient deze om de vier jaar geactualiseerd te worden. Beek heeft hiermee voldaan aan de verordening 212. Daarom beoordelen we de stuurinformatie op strategisch niveau als goed.

Beek geeft in het begrotingsproces goed inzicht in haar vermogen. De raad krijgt inzicht in de bedragen die toegevoegd of onttrokken worden aan de reserves en voorzieningen per programma en in meerjarige overzichten. Wij beoordelen de stuurinformatie op tactisch niveau ook als goed. Of de gemeente meerjarig inzicht biedt in haar vermogen (en risico's) is informatie op operationeel niveau. Beek geeft dit inzicht en daarom beoordelen we de informatie op operationeel niveau ook als goed. De reservepositie van Beek is goed. De algemene reserve zit met € 11,5 miljoen ver boven de norm van 10% van het Genormeerd uitgavenniveau (GUN). Deze norm is voor 2016 € 1,6 miljoen. Voor Beek is deze norm niet meer van toepassing omdat de gemeente inmiddels een goed werkend systeem van risicomanagement heeft geïmplementeerd. Bovendien heeft Beek geen langlopende leningen waaruit blijkt dat de vermogenspositie sterk is. Er is een daling van de bestemmingsreserves ten opzichte van 2016 voorzien met bijna € 6 miljoen. Dit is het gevolg van de in de paragraaf vermelde investeringen.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

We hebben op dit moment geen aanbevelingen.

Waarom onderzoek naar vermogen?

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

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

Onderzoek en bevindingen

De landelijke kaderstelling voor reserves en voorzieningen is beperkt van omvang. In het BBV is bepaald wanneer sprake is van een reserve en wanneer van een voorziening. Verder is geregeld welk soort reserves en welk soort voorzieningen mogelijk zijn. Over de omvang is echter voor reserves niets geregeld. Voorzieningen moeten de omvang hebben die overeenkomt met de verplichting, waarvoor de

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

Ook in ons toezichtkader is niets bepaald over de omvang van de reserves. In het toezichtkader gaan we er wel vanuit dat de raad beleid rond het weerstandsvermogen heeft bepaald en dat de gemeente een werkend systeem van risicomanagement heeft. Daarmee bepaalt elke gemeente voor haar eigen situatie hoe groot de beschikbare weerstandscapaciteit moet zijn. De (incidentele) beschikbare weerstandscapaciteit bestaat geheel uit de algemene reserve. Indirect zegt het toezichtkader wel iets over de omvang van de algemene reserve, maar dat is geheel afhankelijk van het risicoprofiel van de gemeente. Maar als een gemeente geen beleid rond weerstandsvermogen heeft vastgesteld, grijpen we terug op de oude norm voor de omvang van de algemene reserve. Zonder te kijken naar het risicoprofiel van de gemeente gaan we er dan vanuit dat de algemene reserve tenminste 10% van het Genormeerde Uitgavenniveau (GUN) bedraagt.

In paragraaf 4.2. hebben we geconstateerd dat Beek in november 2011 haar beleid heeft verwoord in een nota weerstandsvermogen en risicomanagement. Hierbij is tevens vastgesteld dat de ratio weerstandsvermogen voldoende moet zijn, dus minimaal tussen de 1,0 – 1,4 moet liggen en dat de ratio van de gemeente hieraan voldoet.

Vervolgens kijken we welke kaders Beek zelf heeft gesteld met betrekking tot vermogen. Op strategisch niveau kijken we bij deze analyse of de gemeente een door de raad vastgestelde visie heeft op haar reserves en voorzieningen. De nota reserves en voorzieningen uit 2011 is in 2015 geactualiseerd. Het reservebeleid van Beek is kort samengevat als volgt:

- het aantal reserves en voorzieningen blijft zo beperkt mogelijk. Het reserve- of voorzieningeninstrument wordt slechts toegepast indien dit duidelijk voordelen biedt boven raming binnen de meerjarenbegroting;
- de instelling van een nieuwe reserve of voorziening wordt voorzien van een duidelijke doelstelling;
- bij de instelling van een reserve of voorziening, wordt de gewenste voeding en beschikking afzonderlijk en in onderlinge relatie tot elkaar nadrukkelijk onderbouwd;
- de egalisatievoorzieningen worden vanuit de exploitatie gevoed op basis van de beheerplannen of andere verplichtingen waarvan de omvang bekend is;
- de bespaarde rente van een reserve of voorziening wordt ten gunste gebracht van de exploitatie en ingezet als algemeen dekkingsmiddel;
- het College van Burgemeester en Wethouders is gemandateerd tot het doen van onttrekkingen aan reserves tot ten hoogste 10% van het saldo per reserve per jaar, volgens de laatst vastgestelde jaarrekening met een maximum van € 25.000;
- de portefeuillehouder is gemandateerd tot het doen van onttrekkingen aan reserves tot ten hoogste 10% van het saldo per reserve per jaar volgens de laatst vastgestelde jaarrekening met een maximum van € 2.500.

We kijken of er afstemming heeft plaatsgevonden met de strategische visie. Beek heeft de strategische visie oftewel de Toekomstvisie 2010-2030 genaamd "Ondernemend Beek veelzijdig en vitaal in Zuid-Limburg" op 10 december 2009 vastgesteld. In deze visie is geen relatie gelegd met de nota reserves en voorzieningen. Wel is vermeld dat deze toekomstvisie leidend is voor de gemeente bij het verder ontwikkelen van beleid en bij het nemen van tal van dagelijkse beslissingen.

Ook in het coalitieakkoord wordt de strategische visie niet expliciet genoemd maar de in de strategische visie opgenomen ambities en speerpunten komen in het coalitieakkoord wel aan bod. In de toekomstvisie is aangegeven dat een beleidsagenda wordt opgesteld met een horizon van vijf jaar. Dit heeft geresulteerd in het meerjarig ontwikkelingsprogramma (MOP) 2011-2015. Dit MOP 2011-2015 vormt de eerste beleidsagenda en zal elke twee jaar geactualiseerd worden. In 2013 heeft een tussenevaluatie plaatsgevonden door het college van Burgemeester en Wethouders. Vervolgens is deze evaluatie in 2014 voorgelegd aan de raad. Daarbij heeft de raad besloten dat er geen verdere evaluatie behoeft plaats te vinden.

In de financiële verordening gemeente Beek 2012 die door de raad is vastgesteld op 22 maart 2012 is in artikel 12 vastgelegd dat het college tenminste eens in de vier jaar een nota reserves en voorzieningen aanbiedt. Wij stellen vast Beek hieraan heeft voldaan.

De stand van de reserves en voorzieningen

In ons onderzoek naar de vermogenspositie kijken we net als bij de analyse van de exploitatie, zowel terug als vooruit. We kijken nu eerst terug.

Tabel 3.2.1 Terugblik reserves en voorzieningen 2012-2015, stand per 31-12 (bedragen * € 1.000)

Jaar	R2012	R2013	R2014	R2015
Algemene reserve	3.449	4.221	11.431*	11.528*
Beklemdde algemene reserve Essent	13.500	13.500	0	0
Tarief egaliseringsreserve Milieu	280	320	330	331
Bestemmingsreserves	20.028	15.514	21.527	20.524
Voorzieningen	7.816	5.795	5.541	5.812
Totaal	45.074	39.350	38.829	38.194

*= exclusief nog te bestemmen resultaat van resp. € 106.000 en € 1.112.000

Ontwikkeling algemene reserve in de periode 2012-2015.

Allereerst lichten we de ontwikkelingen van de algemene reserve toe.

Begin saldo vrij deel jaarrekening 2011	€ 7.576.000
Storting rekeningresultaat 2011	€ 1.389.000
Overheveling naar reserve dekking kapitaallasten sportlandgoed	€ 4.916.000 -
Onttrekking conform begroting exploitatietekort 2012	€ 600.000 -
Eindsaldo ultimo 2012 vrij deel algemene reserve	€ 3.449.000

In 2013 is het rekeningresultaat 2012 toegevoegd (€ 870.000) en € 98.000 onttrokken voor asbestsanering.

Tot 2014 was de algemene reserve opgebouwd uit twee componenten. De eerste component is het vrije deel van de algemene reserve en de tweede component betreft het beklemd deel bestaande uit het belegde deel van de Essent verkoop. Deze laatste is dus niet vrij beschikbaar en daarom heeft de raad besloten het beklemd deel weer toe te voegen aan de reguliere algemene reserve. Daarmee is de algemene reserve volledig vrij besteedbaar.

Beginsaldo vrij deel	€ 4.221.000
Storting rekeningresultaat 2013	€ 282.000
Storting i.v.m. opheffing beklemd deel	€ 13.500.000
Onttrekking i.v.m. storting in reserve Toekomst MAA	€ 2.000.000 -
Onttrekking i.v.m. storting in reserve LED	€ 700.000 -
Onttrekking i.v.m. storting in reserve dekking kapitaallasten vaste activa	<u>€ 3.872.000 -</u>
Eindsaldo ultimo 2014 vrij deel algemene reserve	€ 11.431.000

In 2015 is het rekeningresultaat van 2014 € 106.000 toegevoegd en € 10.000 onttrokken voor de storting dorpsvisies.

Ontwikkeling bestemmingsreserves.

In de jaarrekening 2013 is een daling van de bestemmingsreserves met € 4,5 miljoen en voorzieningen met € 2 miljoen t.o.v. 2012 te zien. De grootste onttrekkingen zijn gedaan aan de reserves dekking kapitaallasten investeringen € 1,6 miljoen en wegen ruim € 2 miljoen. Aan de voorzieningen is de meest in het oog springende onttrekking gedaan voor onderhoud van de riolen van € 2,6 miljoen. Daarnaast zijn aan de overige voorzieningen de reguliere stortingen en onttrekkingen op basis van onderhoudsplannen gedaan. In bovenstaand overzicht zijn drie onttrekkingen aan de algemene reserve weergegeven van in totaal € 6,5 miljoen die toegevoegd zijn aan de bestemmingsreserves. Daarnaast hebben de jaarlijkse onttrekkingen plaatsgevonden. Per saldo zijn de bestemmingsreserves in de periode 2012-2015 licht gestegen.

Ontwikkeling voorzieningen

In 2012 was er geen actueel onderhoudsplan wegen aanwezig. De in het verleden in een voorziening gespaarde bedragen zijn daarom in 2011 omgezet naar de reserve wegen. De geraamde storting 2012 in de voorziening wegen is dan ook gestort in de reserve wegen. Aan de voorziening rioleringen is in 2013 bijna € 2,7 miljoen onttrokken voor het project Keutelbeek.

Vervolgens kijken wij nu vooruit naar de geraamde ontwikkeling van reserves en voorzieningen. In tabel 3.2.2 zijn de begrotingscijfers per januari 2016 tot en met 2019 in beeld gebracht.

Tabel 3.2.2 Reserves en voorzieningen 2016-2019, stand per 1-1 (bedragen * € 1.000)

Jaar	B2016	B2017	B2018	B2019
Algemene reserve	11.528	11.528	11.528	11.528
Bestemmingsreserves	19.619	18.619	15.556	14.850
Voorzieningen	4.981	3.475	3.602	4.094
Totaal	36.127	33.622	30.686	30.472

Een sterke vermogenspositie kenmerkt zich door een positief financieringsresultaat en relatief weinig vreemd vermogen. Uit onze analyse van de financieringsstructuur van de gemeente blijkt dat de gemeente aan deze kenmerken voldoet. De gemeente heeft per 1 januari 2016 geen langlopende leningen. Wel blijkt uit de rekeningcijfers dat Beek enorme investeringen heeft gedaan in de afgelopen jaren en nog voornemens is te doen. Beek heeft voor € 17,2 miljoen aan boekwaarde van investeringen 1 januari 2016 die gedekt worden uit reserves. Deze investeringen zijn gedaan in de periode 2003-2016. In 2016 wordt de parkinfrastructuur afgerond van Sportlandgoed De Haamen waarvoor een krediet van € 7,5 miljoen beschikbaar is gesteld in 2012. Ook de ontkeuizing Keutelbeek fase 1b en fase 2 vergen resp. € 2,5 miljoen en bijna € 9 miljoen aan investeringen. De kosten van het Centrumplan van Beek bedragen € 5 miljoen. De Reconstructie van de Stationsstraat en Stationsomgeving Beek-Elsloo worden resp. op € 2,3 en bijna € 6 miljoen geraamd. De onttrekkingen voor de hiervoor geschetste investeringen zijn verwerkt in de cijfers in de tabel.

Beoordeling

De nota reserves en voorzieningen uit 2011 is in 2015 geactualiseerd. Volgens de verordening 212 dient deze om de vier jaar geactualiseerd te worden. Beek heeft hiermee voldaan aan de verordening 212. Bovendien is de raad in de gelegenheid is gesteld om het beleid te bepalen. De stuurinformatie op strategisch niveau is derhalve goed.

Beek heeft in het begrotingsproces goed inzicht in haar vermogen. De raad krijgt inzicht in de bedragen die toegevoegd of onttrokken worden aan de reserves en voorziening per programma en in meerjarige overzichten. Wij beoordelen de stuurinformatie op tactisch niveau als goed.

Of de gemeente meerjarig inzicht biedt in haar vermogen (en risico's) is informatie op operationeel niveau. Beek geeft dit inzicht en daarom beoordelen we de informatie op operationeel niveau ook als goed.

3.3. Analyse stuurinformatie

Conclusie

De informatie om te sturen op strategisch, tactisch en operationeel niveau is gemiddeld goed. Beek beschikt hiermee over belangrijke instrumenten om financieel in control te zijn. Dit betekent dat ook de raad, het college en de organisatie voldoende instrumenten hebben om het beleid daar waar nodig bij te sturen.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- in de paragrafen 3.1, 3.2 en 4.1 tot en met 4.7 van dit onderzoek zijn de aanbevelingen voor de specifieke onderdelen waar nodig uitgewerkt.

Stuurinformatie

Oordeel strategisch: goed

Oordeel tactisch: goed

Oordeel operationeel: goed

Waarom onderzoek naar stuurinformatie?

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

Onderzoek en bevindingen

In deze paragraaf gaan we na of de gemeente de voorwaarden heeft gecreëerd om haar financiën zo veel mogelijk te sturen en te beheersen. We onderzoeken dit door te kijken naar de aanwezige stuurinformatie op strategisch, tactisch en operationeel niveau.

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

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

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

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

Tabel 3.3.1 Resultaten onderzoek stuurinformatie begroting 2026

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

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

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

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

De strategische stuurinformatie hebben we acht keer als goed beoordeeld en één keer als voldoende. We zien dat Beek op bijna alle terreinen actuele kaders heeft. Ook voor de tactische stuurinformatie hebben we Beek gemiddeld goed gegeven. Het oordeel hangt nauw samen met de mate waarin de gemeente de bepalingen uit het BBV, uit de financiële verordening en uit de relevante nota's heeft ingevuld. Dat doet Beek goed kunnen we constateren.

De operationele stuurinformatie beoordelen we zeven keer goed en twee keer voldoende. Bij onderhoud kapitaalgoederen en grondbeleid scoort Beek voldoende omdat er in de paragraaf geen cijfers zijn opgenomen.

3.4. Analyse Wet- en regelgeving

Conclusie

In deze paragraaf beoordelen we of Beek relevante, financiële wet- en regelgeving toepast. De termijnbepalingen in de Gemeentewet over vaststelling en inzending van de begroting en jaarstukken leeft Beek goed na. Ook past Beek het BBV in voldoende mate toe.

Wij kijken ook naar de toepassing van de verordening 212, 213 en 213a op basis van de Gemeentewet. De drie verordeningen die we voor dit verdiepingsonderzoek hebben gebruikt zijn door de raad op 22 maart 2012 vastgesteld.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- voor zover wij aanbevelingen hebben zijn deze benoemd in de paragraaf 3.1, 3.2 en de zeven paragrafen van hoofdstuk 4.

Waarom onderzoek naar wet- en regelgeving?

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

Onderzoek en bevindingen

In ons onderzoek hebben we gekeken naar de termijnen van inzending van de begroting en de rekening. Niet-tijdige vaststelling en inzending van deze stukken aan de provincie had kunnen betekenen dat de begroting 2016 onder preventief toezicht was gesteld.

Termijnen

De jaarstukken 2014 zijn op 25 juni 2015 vastgesteld en de Provincie heeft deze op 30 juni 2015 ontvangen. Artikel 200 van de Gemeentewet bepaalt dat de gemeente de jaarstukken vóór 15 juli van het jaar volgend op het begrotingsjaar aan de provincie moet sturen.

De begroting 2016 is op 12 november 2015 door de raad vastgesteld en op 13 november 2015 verzonden aan de provincie en op 16 november 2015 ingeboekt bij de provincie. Voor de begroting bepaalt artikel 191 van de Gemeentewet dat deze vóór 15 november van het jaar voorafgaand aan dat waarvoor de begroting dient, aan de provincie wordt verstuurd. Beek leeft de termijnbepalingen goed na.

Termijnen
Beoordeling: goed

BBV

Het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) geeft aan, aan welke uitgangspunten en kwaliteitseisen de planning- en controlproducten van Beek moeten voldoen. Het BBV

geldt vanaf de begroting 2004. De belangrijkste reden om op dat moment met nieuwe comptabiliteitsvoorschriften te komen was de invoering van het dualisme. Het BBV moet het elke gemeente mogelijk maken een begroting en jaarrekening te maken, waarmee de raad optimaal in staat is om zijn kaderstellende taak uit te oefenen. Het BBV bevat daarom een aantal uitgangspunten en kwaliteitseisen. De vormgeving van de planning- en controlproducten wordt echter grotendeels aan de gemeenten overgelaten. Elke gemeente moet zelf bepalen met welke invulling van de begroting in haar situatie de kwaliteitseisen worden gerealiseerd.

De begroting 2016 voldoet aan de eisen die het BBV aan een gemeentebegroting stelt. Belangrijk kenmerk van een BBV-begroting is dat er zowel veel aandacht voor het beleid is als voor de financiën. Wij vinden dat Beek in het algemeen er in slaagt dat evenwicht te vinden. Op een aantal plaatsen in de paragrafen kan naar ons idee het inzicht versterkt worden met wat aanvullende cijfermatige informatie. Ook de accountant concludeert dat Beek het BBV voldoende naleeft maar er zijn nog een aantal punten die ingaande 2014 voor de begroting en de jaarrekening aangepast en verplicht zijn. Deze aanpassingen zijn in de begroting 2016 en de jaarrekening 2015 niet doorgevoerd, zoals:

- het voorgeschreven overzicht van incidentele baten en lasten dient per programma opgenomen te worden, waarbij per programma de belangrijkste posten afzonderlijk worden gespecificeerd en de overige posten als totaalbedrag kunnen worden opgenomen;
- ook de terminologie van “resultaat voor bestemming” is gewijzigd in “totaal saldo van baten en lasten en “resultaat na bestemming” in “resultaat”. Beek hanteert in de begroting 2016 de term “saldo programma x voor mutatie en reserves” en “saldo mutatie reserves programma x”. In de jaarrekening 2015 is al verbetering te bespeuren omdat daar wel al gesproken wordt van “totaal resultaat programma”.

BBV Beoordeling: voldoende

Actualiseren verordening 212, 213 en 213a

De raad van de gemeente Beek heeft op 24 maart 2016 besloten om de verordening 212, 213 en 213a te actualiseren. Niet alleen op basis van de veranderende externe wet- en regelgeving maar ook op basis van de in de afgelopen jaren veranderde interne procedures en werkwijzen. De laatste aanpassingen van de verordening 212, 213 en 213a dateren van 22 maart 2012. Deze laatstgenoemde verordeningen hebben wij gebruikt voor dit verdiepingsonderzoek omdat deze vigerend waren ten tijde van het opstellen van de begroting 2016-2019.

Financiële verordening ex artikel 212 Gemeentewet

In artikel 212 van de Gemeentewet is geregeld dat de raad de uitgangspunten voor het financiële beleid en beheer alsmede de inrichting van de financiële organisatie in een verordening bundelt. Uit de accountantsverslagen van de jaarrekening 2013, 2014 en 2015 blijkt dat er geen tekortkomingen zijn. Wij constateren dat het college in de meeste gevallen goed uitvoering geeft aan de bepalingen in de verordening. In de verschillende paragrafen van hoofdstuk 4 zijn we ingegaan op de vraag hoe Beek uitvoering geeft aan de verordening 212.

De in 2016 vastgestelde verordening 212 is op een punt gewijzigd t.o.v. de verordening 212 uit 2012. Nieuw is artikel 7 betreffende het EMU-saldo. Verder is bij de vast te stellen nota's niet meer vermeld dat

het college deze “eens in de vier jaar” aanbiedt. Daarop is één uitzondering gemaakt. In artikel 12 is namelijk bepaald dat het college eens in de vier jaar een nota reserves en voorzieningen aanbiedt aan de raad.

Controleverordening ex artikel 213 Gemeentewet

Met deze verordening heeft de raad 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 een controleprotocol vast. Met het controleprotocol geeft de raad de accountant toetsingscriteria voor zijn controle op de rechtmatigheid. In de in 2016 vastgestelde controleverordening hebben geen aanpassingen plaatsgevonden ten opzichte van de versie uit 2012.

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

Verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid ex artikel 213a Gemeentewet

De verordening ex artikel 213a Gemeentewet is ingevoerd bij de introductie van het dualisme in 2002. In de verordening stelt de raad regels vast voor onderzoeken van het college naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gemeentelijk beheer en beleid.

Ook deze verordening is niet gewijzigd ten opzichte van de versie uit 2012.

In de praktijk hebben de afgelopen jaren geen onderzoeken plaatsgevonden.

In 2009 heeft de destijds verantwoordelijke staatsecretaris van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties (BZK) laten weten een voorstel tot schrappen van artikel 213a Gemeentewet in procedure te brengen. Doel was om het artikel op het moment dat in 2010 de nieuwe raden van start zouden gaan, uit de Gemeentewet gehaald te hebben. Dat is echter nooit gebeurd en begin 2013 heeft de huidige minister van BZK laten weten dat hij artikel 213a wil handhaven. Beek heeft de verordening 24 maart 2016 geactualiseerd. Zeker nu duidelijk is dat artikel 213a in stand blijft vinden wij het belangrijk dat onderzoeken worden uitgevoerd.

Rekenkamercommissie

De Rekenkamercommissie Zuid-Limburg waarvan Beek ook onderdeel uitmaakt sinds 1 januari 2007 heeft sinds 2011 geen onderzoeken uitgevoerd naar de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het gemeentelijk beleid.

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 Beek zijn te vinden in de volgende paragrafen:

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

4.1. Lokale heffingen

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

Conclusie

Kaderstelling voor de lokale heffingen is in Beek te vinden in het coalitieakkoord 2014-2018, de wettelijke kaders, de Kadernota lokale heffingen en de paragraaf lokale heffingen. Beek heeft de kadernota lokale heffingen uit 2011 in 2016 geactualiseerd. Beek kijkt zeer uitvoerig terug en blikkt vooruit als het gaat om de ontwikkeling van de tarieven. Beek streeft na - ook in het toekomstperspectief - dat de gemeentelijke belastingdruk en de totale woonlasten lager blijven dan het Limburgs gemiddelde. Beek heeft al jaren geen onbenutte belastingcapaciteit omdat met name de ozb-tarieven voor de bedrijven op een hoog niveau liggen.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

De stuurinformatie kan verder verbeterd worden door:

- een overzicht in de paragraaf van de bestedingsgebonden en niet bestedingsgebonden heffingen;
- in de paragraaf de concrete cijfers van de kostendekkendheid van de rioolheffing en de afvalstoffenheffing te vermelden;
- inzicht te geven in de ontwikkeling van de toekomstige tarieven in deze raadsperiode zoals de rioolheffing.

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

Om te bepalen of de gemeente met de informatie in de paragraaf aan de gestelde eisen voldoet, hebben we gekeken wat de verordening ex art 212 Gemeentewet: de Financiële verordening en het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) provincies en gemeenten hierover zeggen.

In de verordening 212 van de gemeente Beek is in artikel 11 vastgelegd dat het college aan de raad een kadernota lokale heffing aanbiedt.

De nota dient in ieder geval te behandelen:

- de samenstelling van de in Beek vastgestelde gemeentelijke belastingen en heffingen;
- het gevoerde en te voeren beleid ten aanzien daarvan;
- de kostendekkendheid van de heffingen;
- de druk van de lokale belastingen en heffingen;
- het tarievenbeleid;
- het kwijtscheldingenbeleid.

Beek beschikt over een actuele Kadernota Lokale Heffingen die is vastgesteld op 24 maart 2016.

Door tal van ontwikkelingen, zoals een andere heffingsmaatstaf bij riolen en het invoeren van de BIZ-belasting (Bedrijven Investerings Zone), bleek de nota uit 2011 achterhaald. Beek heeft naar aanleiding van een schriftelijk verzoek daartoe van de Ondernemersvereniging in Beek-Centrum de BIZ-belasting ingevoerd. Zo wordt door de ondernemers van Beek-centrum een budget bijeengebracht. Het voornemen van het college is om de besteding van dit budget in handen te leggen van de op te richten Stichting Centrummanagement Beek.

In de nota worden de belastingmogelijkheden, heffingen/rechten volgens de Gemeentewet beschreven en welke in Beek worden toegepast. Ook bevat de nota per belasting c.q. heffing een overzicht van de eigen regelgeving oftewel verordening en de criteria voor heffing en vrijstelling.

In de paragraaf lokale heffingen van de begroting 2016-2019 wordt ingegaan op de relevante beleidsdocumenten zoals de jaarlijkse belastingverordeningen en tarievenbesluiten. Ook wordt aangehaald dat in het collegeprogramma 2014-2018 is vastgesteld dat ernaar gestreefd wordt dat de gemeentelijke belastingdruk en de totale woonlasten in Beek lager blijven dan het Limburgs gemiddelde. In het in 2015 vastgestelde collegeprogramma 2015-2018 zijn geen bepalingen opgenomen ten aanzien van de lastendruk.

Voor wat betreft het BBV voldoet Beek aan de in artikel 10 opgenomen bepalingen ten aanzien van de lokale heffingen en ook aan de verordening 212 oftewel de financiële verordening.

Op operationeel niveau constateren we dat er geen wijzigingen in de paragraaf hebben plaatsgevonden ten opzichte van het vorige verdiepingsonderzoek dat in 2012 is gehouden. De paragraaf biedt veel cijfermatige informatie over het begrotingsjaar en gaat ook in op toekomstig beleid/tarievenbeleid in het algemeen. Echter de ontwikkeling van de tarieven in deze raadsperiode, zoals de rioolheffing op basis van het Beleidsplan Afvalwater Westelijke Mijnstreek ontbreekt. Er wordt teruggeblikt naar voorgaande jaren (t/m 2008) voor wat betreft het woonlastenniveau en er is informatie opgenomen over de lastendruk voor een eigenaar c.q. gebruiker in de Provincie en de Westelijke Mijnstreek.

Samenvattend is vast te stellen dat Beek het beleid voor de lokale heffingen voor de komende jaren geformuleerd en concreet vertaald heeft in een aanpak. Ook is dit beleid al enkele jaren in de praktijk van toepassing. Daarom scoort de gemeente voor wat betreft de stuurinformatie zowel op strategisch, tactisch als operationeel niveau goed.

Onbenutte belastingcapaciteit

Gemeentelijke belastingen zijn een belangrijk dekkingsmiddel voor gemeenten. Heffingen kunnen daarom ook in beeld komen als tekorten moeten worden gesaneerd. In een situatie dat een gemeente er niet meer in slaagt om zelf de tekorten te saneren, kan zij een beroep doen op art. 12 van de Financiële

verhoudingswet. Daarbij gelden echter strikte eisen, onder andere op het gebied van belastingheffing. Het tarief art 12 Fvw voor 2016 voor het onderdeel ozb bedraagt 0,1889%. De art. 12 norm voor belastingheffing is verder dat de afvalstoffenheffing en de rioolheffing 100% kostendekkend moeten zijn. Wij hebben deze berekening voor Beek gemaakt aan de hand van de tarieven 2016. Het gaat om drie heffingen; de ozb, de afvalstoffenheffing en de rioolheffing. Beek heeft op basis van deze berekening voor 2016 geen onbenutte belastingcapaciteit. Het ozb tarief niet woningen eigenaar en gebruiker ligt met 0,2659% en 0,2155% aanzienlijk boven de norm. Daardoor komt de totaalopbrengst van Beek met € 667.359 boven de artikel 12-norm opbrengst uit.

4.2. Weerstandsvermogen en risicobeheersing

Onderzoek	Begroting	Meerjarenraming	Strategisch	Tactisch	Operationeel	Algemeen oordeel	Ontwikkeling
Weerstandsvermogen en risicobeheersing	😊	😐	Goed	Goed	Goed	😐	➔

Conclusie

Beek werkt sinds 2011 met een integraal systeem van risicomanagement. De nota weerstandsvermogen en risicomanagement uit 2011 is in maart 2016 geactualiseerd. In de financiële verordening uit 2012 is bepaald dat Beek met een actuele nota werkt. Beek heeft dus inmiddels voldaan aan de financiële verordening uit 2012. In de in maart 2016 vastgestelde verordening zijn geen bepalingen hierover opgenomen. Dus daaraan is geen toetsing mogelijk.

De paragraaf weerstandsvermogen in de begroting 2016 bevat alle relevante en actuele informatie over de ratio weerstandsvermogen en voldoet aan alle voorwaarden c.q. bepalingen die in de nota zijn opgenomen. Ook voldoet de paragraaf volledig aan artikel 11 van het BBV.

Beek

Op basis van onze analyse de volgende aanbeveling

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

Waarom onderzoek naar weerstandsvermogen en risicobeheersing?

Bij weerstandscapaciteit gaat het om middelen en mogelijkheden, waarover de gemeente beschikt of kan beschikken. Er kunnen niet begrote kosten mee worden gedekt. Wanneer we weerstandscapaciteit zien in relatie tot risico's¹ spreken we over weerstandsvermogen. Vanuit beleidsmatig perspectief, is het van belang, een afweging te maken tussen de risico's die de gemeente loopt en de manier om daarmee om te gaan. Of de gemeente zich bijvoorbeeld wil verzekeren en/of de aanwezige weerstandscapaciteit in dat licht moet worden verhoogd of verlaagd.

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

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

¹ Alle risico's waarvoor geen voorzieningen zijn gevormd, óf die niet tot afwaardering van activa hebben geleid. En die van teriële betekenis kunnen zijn in relatie tot het balanstotaal of de gemeentelijke financiële positie.

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

Onderzoek en bevindingen

In 2011 is Beek gestart met het in kaart brengen van de risico's in een risicoprofiel. In samenwerking met het Nederlands Adviesbureau voor het Risicomanagement (NAR) is vervolgens het risicomanagement geïmplementeerd in de organisatie. Vervolgens heeft de raad in november 2011 een Kadernota Weerstandsvermogen en Risicomanagement vastgesteld. Deze is nog steeds van kracht. Daarbij zijn de volgende beslispunten aangenomen:

- de raad wordt via de planning- en controldocumenten geïnformeerd over de 10 belangrijkste risico's, de beschikbare weerstandscapaciteit en de ratio van het weerstandsvermogen;
- voor de berekening van de beschikbare weerstandscapaciteit alleen de vrije algemene reserve meenemen;
- uitgaan van een weerstandsnorm van "voldoende" (ratio 1.0-1.4);
- een zekerheidspercentage van 90% hanteren;
- de nota weerstandsvermogen en risicomanagement vierjaarlijks vaststellen.

In artikel 17 van de Verordening artikel 212 Gemeentewet uit 2012 is bepaald dat het college de raad eens in de vier jaar een nota weerstandsvermogen en risicomanagement aanbiedt. Beek voldoet bij het vaststellen van de begroting 2016 dus niet aan de eigen financiële verordening om met een actuele nota te werken. In de financiële verordening 212 die in maart 2016 is vastgesteld, zijn geen bepalingen opgenomen ten aanzien van de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing.

De paragraaf in de begroting 2016 opent met de stelling dat "door continue aandacht te schenken aan het verder professionaliseren van de interne controle, interne beheersingsmaatregelen en administratieve organisatie wordt het plaatsvinden van risico's of de impact van risico's zoveel mogelijk beperkt". Voor de opstelling van de begroting 2016 zijn alle bestaande risico's opnieuw beoordeeld en geactualiseerd. Ook zijn mogelijke nieuwe risico's toegevoegd. In totaliteit zijn 66 risico's opgenomen, waarvan 61 met een financiële impact. Op grond van de nota wordt de raad via de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing geïnformeerd over de 10 belangrijkste risico's. Deze risico's hebben een aandeel van 46,4% in het risicoprofiel met een totaalbedrag van € 8.260.000. Het totaal aan risico's wordt geraamd op € 17.812.000. Op basis van de ingevoerde risico's is een risicosimulatie uitgevoerd, omdat het reserveren van het maximale bedrag aan risico's onwenselijk is. Ervan uitgaande dat 90% van alle risico's wordt afgedekt, leidt dit tot een benodigde weerstandscapaciteit van € 3,6 miljoen. Beek gaat voor de bepaling van de weerstandscapaciteit alleen uit van de vrij aanwendbare algemene reserve die op 1 januari 2016 € 11.527.700 bedraagt.

De ratio weerstandsvermogen voor Beek voor 2016 bedraagt 3,19 en is als volgt berekend:

beschikbare weerstandscapaciteit € 11.527.700
benodigde weerstandscapaciteit € 3.612.000

De ratio weerstandsvermogen krijgt daarmee de kwalificatie uitstekend.

Bovendien voldoet de paragraaf Weerstandsvermogen en Risicobeheersing met het vermelde in de paragraaf aan alle bepalingen van artikel 11 BBV.

We stellen vast dat Beek het beleid c.q. de nota voor het risicomanagement in 2016 geactualiseerd heeft. Daarom scoort Beek voor de stuurinformatie op strategisch niveau goed. Ook wordt in de paragraaf een goed en actueel beeld van het risicomanagement geschetst. Daarnaast is de aanpak in de praktijk duidelijk, kunnen we constateren uit het voorgaande. Daardoor scoort Beek zowel op tactisch als operationeel niveau goed.

4.3. Onderhoud kapitaalgoederen

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

Conclusie

In het collegeprogramma BBB-NDB en Progressief Beek 2014-2018; Sociaal Verder komen de standpunten voor wat betreft de kwaliteit van de openbare ruimte en het feit dat het beheer en onderhoud aan veranderingen onderhevig zijn aan bod. Het doel is de verwezenlijking van de speerpunten van de strategische toekomstvisie 2010-2030 "Ondernemend Beek: veelzijdig en vitaal in Zuid-Limburg.

Beek beschikt niet over een integraal plan (met daarin opgenomen een integrale visie op het beheer van de openbare ruimte), waarbij ook expliciet aandacht wordt geschonken aan het onderhoud van de kapitaalgoederen.

De belangrijkste beheerplannen zijn actueel nl. het wegenbeheerplan en afvalwaterplan. De overige onderhoudsplannen voor groen, gebouwen en peuterspeelzalen, gymzalen en buitensportaccommodaties worden in 2016 herzien. Beek beschikt dus niet voor alle kapitaalgoederen over actuele beheerplannen.

De benodigde budgetten voor het onderhoud volgens plan zijn - ondanks een overvloed aan informatie over de openbare ruimte - niet vermeld in de programmabegroting. Ook is niet voor alle plannen vermeld of er sprake is van achterstallig onderhoud.

Beek geeft in de paragraaf inzicht in de toevoegingen/onttrekkingen aan de reserve c.q. voorziening.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen (dezelfde als in het VDO 2012)

- stel een integrale visie op voor het beheer van de openbare ruimte, waaraan alle aanwezige beheerplannen kunnen worden gekoppeld;
- geef expliciet aan of er sprake is van achterstallig onderhoud en kwantificeer dit. Als er geen sprake is van achterstallig onderhoud, is dit ook relevante informatie;
- breng de paragraaf in overeenstemming met het BBV en de eigen verordening 212.

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 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 daarom worden voorkomen. Kwalitatief goede beheerplannen zijn daarom belangrijk.

Onderzoek en bevindingen

In het in 2012 gehouden verdiepingsonderzoek is allereerst aangegeven dat de paragraaf de plaats is om voor de belangrijkste kapitaalgoederen de noodzakelijke informatie te vinden over:

- de normen die de gemeente heeft gesteld (de beleidskaders);
- welke middelen daarvoor nodig zijn;
- wat werkelijk in de begroting en de jaarrekening daarvoor is geraamd/verantwoord;
- wat er eventueel aan achterstallig onderhoud is en wat de gemeente daaraan doet.

De basis voor de gemeentenormering voor de kapitaalgoederen ligt in de vastgestelde beheerplannen.

In de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen in de begroting 2016 is vermeld dat een goed overzicht van belang is voor een juist inzicht in de financiële positie. Voor het onderhoud van de belangrijkste kapitaalgoederen zijn de afgelopen jaren beheerplannen opgesteld. In samenhang met die beheerplannen is het gemiddelde noodzakelijke jaarlijks budget bepaald. Dit budget wordt jaarlijks in een reserve of voorziening gestort, terwijl de geplande onderhoudskosten vanuit die reserve/voorziening worden betaald. (maar dat overzicht bevat de paragraaf niet). Ook in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen zijn een aantal relevante beleidsdocumenten c.q. de beheerplannen toegelicht. Onderstaand gaan we in op de informatie die we hebben gevonden per beheerplan

Het programma Openbare Ruimte van de programmabegroting 2016 opent met een samenvatting. Daarnaast zijn de relevante beleidsdocumenten en de ontwikkelingen c.q. de doelen 2014-2018 opgenomen. Het doel is de verwezenlijking van de speerpunten van de strategische toekomstvisie 2010-2030 "Ondernemend Beek: veelzijdig en vitaal in Zuid-Limburg".

Ook in het collegeprogramma BBB-NDB en Progressie Beek 2014-2018; Sociaal Verder komen de standpunten voor wat betreft de kwaliteit van de openbare ruimte en het feit dat het beheer en onderhoud aan veranderingen onderhevig zijn aan bod.

In de verordening 212 uit 2012 is in artikel 13 Onderhoud kapitaalgoederen het volgende vastgelegd: Het college biedt de raad tenminste eens in de vier jaar nota's aan betreffende de aanwezige egalisatie voorzieningen (kapitaalgoederen vb. gebouwen). De raad stelt de nota vast. De nota behandelt in ieder geval:

- a. het beoogde onderhoudsniveau;
- b. het verloop van de uitgaven uit de voorziening;
- c. het meerjarig budgettaire beslag op de exploitatie.

Beek heeft in 2015 een nieuwe nota reserves en voorzieningen vastgesteld. Maar de onder a en c vermelde informatie geeft Beek niet. In de nieuwe verordening 2016 is hetzelfde artikel opgenomen.

Nota Wegbeheer 2013-2017

In de paragraaf is vermeld dat voor het onderhoud van de wegen de nota Wegbeheer 2013-2017 het relevante beleidsdocument is. Ten aanzien van het kwaliteitsniveau voor de wegen wordt het B-niveau nagestreefd, volgens de kwaliteitscatalogus van het CROW en voor de centrumgebieden het A-niveau. Binnen het onderhoud van wegen en verhardingen is sprake van 3% achterstallig onderhoud. Dit valt binnen de gehanteerde CROW-normen. Voor meer informatie wordt verwezen naar de nota Wegbeheer 2013-2017. In deze nota wordt in een tabel aangegeven dat 11% van de asfaltverhardingen de kwalificatie onvoldoende krijgt en zelfs 7% als achterstallig onderhoud kan worden aangemerkt. Volgens de nota is het percentage onvoldoende scorende wegen van asfaltverhardingen aan de hoge kant. Uit ambtelijke informatie is intussen gebleken dat het achterstallig onderhoud is teruggedrongen in 2015 van 7% naar 3%. In programma 5 is onder doelen voor 2016 vermeld dat 3% de norm is van het areaal met kwaliteit achterstallig.

Volgens de nota Wegbeheer 2013-2017 is er voor 2016 een bedrag nodig ten laste van de exploitatie voor jaarlijks onderhoud van € 804.020. In de beheersbegroting 2016 (die ook voor de raad ter inzage ligt) is zichtbaar welke bedragen zijn opgenomen voor de diverse onderdelen. Het blijkt dat het budget voor onderhoud conform het plan is opgenomen. Voor reconstructie c.q. rehabilitatie is € 1.336.205 beschikbaar.

Programma 5 openbare ruimte opent met een samenvatting. Onder punt 6 is onder "wat willen we bereiken" vermeld "dat het voorkomen van achterstallig onderhoud verhardingen en daarmee kapitaalvernietiging en onveilige situaties het doel is". Vermeld is dat dit € 1.420.800 kost.

Onder wat doen we daarvoor is o.a. vermeld dat getracht wordt in 2016 het grondverwervingstraject en de planvorming van de Schimmerterweg af te ronden. Deze lasten worden in één keer ten laste van de reserve gebracht.

Conclusie: uit het bovenstaande blijkt dat verschillende bedragen zijn vermeld en dat het bedrag dat nodig is voor het jaarlijks onderhoud niet te traceren is.

Beleidsplan afvalwater Westelijke Mijnstreek 2015-2020

De raad heeft op 27 november 2014 het beleidsplan afvalwaterplan Westelijke Mijnstreek 2015-2020 vastgesteld. Dit beleidsplan maakt onderdeel uit van vier plandocumenten voor het afvalwater in de regio. Daarbij is op regionale schaal één beleids- en beheerplan opgesteld. Deze plannen zijn vervolgens lokaal vertaald in verschillende projectplannen en kostendekkingsplannen. Door het kostendekkingsplan en

projectplan lokaal per gemeente in te vullen blijft het lokaal bestuur bepalen voor “Wat betaalt mijn burger” en “Wat gaan we waar doen”.

Uit het kostendekkingsplan van Beek blijkt dat de lasten voor de burger in de toekomst flink stijgen.

Uit het projectplan 2015-2017 blijkt dat er 5 projecten voor het relinen of vervangen van vrijvervalriolen in de periode 2015-2017 gepland zijn. De kapitaallasten bedragen hiervan afgerond € 214.000 in 2016.

In de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen van de programmabegroting 2016 is vermeld dat veel ondergrondse infra is aangelegd in de jaren 50 en 60 van de vorige eeuw. Hierdoor zal de komende twee decennia een groot deel van het areaal van Beek op de schop moeten omdat het einde van de levensduur wordt bereikt. In de matrix onderhoud infrastructuur is de stand van de rioolvoorziening vermeld per 1 januari en 31 december. De toevoeging 2016 bedraagt € 1,197 miljoen en de onttrekking € 2,658 miljoen waaruit de investeringen volgens het plan worden betaald.

Alleen de kosten van de Keutelbeek (afschrijvingstermijn 40 jaar) hanteert Beek de systematiek dat investeringen ten laste van de rioolvoorziening in een keer worden afgeschreven in het lopend jaar. De lasten van de Keutelbeek worden ten laste van de reserve riolen gebracht.

In het programma openbare ruimte zijn de doelen 2014-2018 geformuleerd voor wat betreft riolering en water zoals het inzamelen en verwerken van hemelwater in de bebouwde kom en voorkoming van wateroverlast. In 2016 wordt verder gewerkt aan de planuitwerking voor fase 1b van het Keutelbeekproject.

Onderhoud gemeentelijke gebouwen

Voor het planmatig onderhoud van 19 gemeentelijke gebouwen zijn de onderhoudsplannen in november 2013 voor de periode 2013-2017 geactualiseerd waarbij tevens de financiële consequenties inzichtelijk zijn gemaakt.

Hierin zijn ook de kosten van onderhoud van de onderwijsgebouwen opgenomen. Inmiddels is het onderhoud van onderwijsgebouwen geen gemeentelijke taak meer en is dit overgedragen incl. de restant budgetten aan de schoolbesturen. Wel voor rekening van de gemeente komt het onderhoud van de peuterspeelzalen die onderdeel uitmaken van de schoolgebouwen.

In de programmabegroting 2016 is vermeld dat:

“Met de realisatie van het Sportlandgoed De Haamen zullen een viertal gebouwen worden toegevoegd aan de voorziening. Het betreft het Kleed- en Clubgebouw, het gebouw van de HV Cheetahs en twee kleinere gebouwtjes en de atletiekbaan. Voor deze gebouwen is een jaarlijkse storting nodig in de voorziening van € 212.000. In het licht van de Kadernota 2016 is de onderhoudsvoorziening geactualiseerd. Daaruit bleek dat er ruimte is om de jaarlijkse storting met € 25.000 te verlagen zonder dat dit tot kapitaalvernietiging leidt”. Dit jaar vindt de renovatie van het sportcomplex De Haamen en de verbouwing van het bedrijfsgebouw plaats. De kosten zijn opgenomen in de onttrekking van € 258.000 voor 2016. Voor 2017-2019 is eveneens een storting in de voorziening geraamd van € 187.000 maar de onttrekkingen zijn lager. Beek inspecteert jaarlijks alle gebouwen en er is volgens ambtelijke informatie geen achterstallig onderhoud.

Eind 2016 stelt de raad de nieuwe onderhoudsplannen 2017-2020 vast en zal een herijking van de voorziening plaatsvinden.

Onderhoudsplan speeltuinen 2012-2016

Voor het planmatig onderhoud en vervangen van de speelvoorzieningen is het Onderhoudsplan Speeltuinen 2012-2016 vastgesteld aan de hand van een actualisatie van het plan uit 2011 van Repcon.

De kosten worden geraamd voor de periode 2016-2019 op respectievelijk € 35.000, € 33.000, € 21.000 en € 13.000. De jaarlijkse storting voor onderhoud in de voorziening bedraagt € 19.000. In de programmabegroting 2016 is vermeld dat de voorziening een looptijd heeft tot en met 2016. In het voorjaar van 2016 zal een herijking door middel van een nulmeting plaatsvinden en zal de voorziening worden herzien voor de periode 2017-2021, inclusief de financiële gevolgen.

MOP buitensportaccommodaties 2013-2016

Op 13 september 2013 heeft de raad het MOP Buitensportvelden vastgesteld. Daarbij zijn de stortingen in de voorzieningen onderhoud sportvelden voor een periode van 10 jaar vastgesteld. In mei 2015 heeft de raad het besluit als gevolg van het gewijzigde BTW-regime - dat voordelig is voor de gemeente – de stortingen verlaagd. De jaarlijkse storting kan daardoor verlaagd worden van € 138.000 naar € 108.000. Volgens het raadsvoorstel worden er geen onttrekkingen gedaan in de jaren 2015-2018 en er zijn ook geen onttrekkingen geraamd. Ook dit plan wordt in 2016 herzien.

Onderhoud Groen

In de paragraaf is vermeld: “Het Groenbeleidsplan en Bomenbeleidsplan worden in 2016 geïntegreerd in een Groenbeleidsplan waarmee de raad in de gelegenheid wordt gesteld de ambities en kaders vast te stellen voor de inrichting en het beheer van de groene buitenruimte”. Het vigerende Groenbeheerplan is vastgesteld in 2002. Verder is alleen vermeld in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen dat Beek wel beschikt over een bomenbeheersreserve. In het programma openbare ruimte zijn een paar actiepunten opgenomen voor 2016. In 2015 is gestart met het opstellen van een nieuw Groen- en Bomenbeleidsplan. Dit zal eind 2016 ter besluitvorming aan de raad worden voorgelegd. Werkvoorzieningschap Vixia onderhoudt het groen in Beek op basis van inschrijving.

Beoordeling

De belangrijkste beheerplannen zijn actueel nl. het wegenbeheerplan en afvalwaterplan. De overige onderhoudsplannen voor groen, gebouwen en peuterspeelzalen, gymzalen en buitensportaccommodaties worden in 2016 herzien. Beek beschikt op dit moment dus niet voor alle kapitaalgoederen over actuele beheerplannen.

De benodigde budgetten voor het onderhoud volgens plan zijn - ondanks de overvloed aan informatie over de openbare ruimte - niet vermeld in de programmabegroting. Met overvloed aan informatie bedoelen we dat op diverse plaatsen de relevante beleidsdocumenten vermeld zijn, terwijl het duidelijker is alle informatie op één plaats weer te geven en daarvoor is de paragraaf bedoeld.

Ook is niet vermeld of er sprake is van achterstallig onderhoud. Vanwege het feit dat Beek niet voor alle kapitaalgoederen beschikt over actuele plannen, geen inzicht geeft in de benodigde budgetten en of er sprake is van achterstallig onderhoud, beoordelen we de strategische, tactische en operationele stuurinformatie als voldoende. De stuurinformatie is op alle drie niveaus niet volledig en voldoet niet aan de verordening 212 en het BBV. Ook constateren we dat er geen verbeteringen zijn in de informatievoorziening ten opzichte van 2012.

4.4. Financiering

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

Conclusie

Het Treasurystatuut van Beek uit 2014 is op de meest recente wetgeving met betrekking tot financiering gebaseerd. Op alle niveaus is goede informatie beschikbaar. De gemeente biedt goed inzicht in de financiering op strategische, tactisch en operationeel vlak en stuurt actief op haar liquiditeitspositie door het opstellen van liquiditeitsprognoses.

Beek geeft informatie over het EMU-saldo voor de jaren 2015, 2016 en 2017.

De paragraaf voldoet aan de eisen die het BBV stelt en de verordening 212.

Beek heeft sinds een paar jaar geen langlopende geldleningen meer. Beek kan de activa volledig financieren met eigen middelen. Vanaf 2009 beschikt Beek over forse financieringsoverschotten.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

We hebben op dit moment geen aanbevelingen.

Waarom onderzoek naar financiering?

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

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

Onderzoek en bevindingen

Op basis van art. 13 van het BBV dient in de paragraaf in ieder geval aandacht geschonken te worden aan de beleidsvoornemens ten aanzien van het risicobeheer van de financieringsportefeuille.

Ten tijde van het vaststellen van de begroting 2016 was de Financiële verordening 212 van 22 maart 2012 van kracht. Daarin is in artikel 15 bepaald dat het college tenminste eens in de vier jaar het treasurystatuut actualiseert en de raad ter kennisname aanbiedt. Het artikel geeft ook kort aan wat de belangrijkste functies van de financieringsfunctie zijn. Het treasurystatuut dient in ieder geval regels te bevatten inzake de algemene doelstelling en de te hanteren richtlijnen en limieten van de financieringsfunctie, alsmede inzake de administratieve organisatie van de financieringsfunctie, daaronder begrepen taken en bevoegdheden, de verantwoordingsrelaties en de bijbehorende informatievoorziening.

In de inleiding van het "Treasurystatuut gemeente Beek 2014" dat op 27 november 2014 is vastgesteld door de raad wordt artikel 15 van de Financiële verordening geciteerd. Vervolgens is vermeld "Gezien de toegenomen aandacht voor treasury, ook vanuit het Rijk, wordt het treasurystatuut voortaan door de gemeenteraad vastgesteld. Bij de eerstvolgende reguliere aanpassing van de "Financiële Verordening gemeente Beek 2012" wordt dit aspect in de bijstelling meegenomen". Het treasurystatuut is wel vastgesteld door de raad. In de nieuwe financiële verordening is ook een artikel over de financieringsfunctie opgenomen met een aantal bepalingen.

De gemeente geeft in de financieringsparagraaf (oftewel treasuryparagraaf) van de begroting 2016 het doel van de paragraaf aan en de relevante beleidsdocumenten. Zowel in de begroting als in de jaarrekening wordt meerjarig financieel inzicht geboden in de financieringsbehoefte. Daaruit blijkt dat Beek sinds een paar jaar geen langlopende geldleningen meer heeft. Beek kan de activa volledig financieren met eigen middelen. Vanaf 2009 beschikte Beek over forse financieringsoverschotten. In de begroting 2016 wordt de verwachting uitgesproken dat in 2016 wellicht een lening zal worden aangetrokken. Daarom is al rekening gehouden met de rentelasten voor lang vreemd vermogen voor een bedrag van € 40.000 voor 2016.

Vervolgens wordt ingegaan op de verplichte onderdelen van de paragraaf zoals de kasgeldlimiet, de renterisiconorm en het EMU-saldo.

EMU-saldo

Sinds 2005 bestaat ook de verplichting om in of bij de begroting informatie over het EMU-saldo van de gemeente op te nemen. Het nationale EMU-saldo is het gezamenlijk begrotingstekort dan wel -overschot op kasbasis van de collectieve sector. Beek voldoet aan deze verplichting maar voor 2016 heeft het Ministerie van Financiën besloten geen referentiewaarden per gemeente vast te stellen, waardoor een beoordeling van het EMU-saldo moeilijk(er) is. In 2016 zal vervolgens een evaluatie plaatsvinden of de daling van de EMU-tekortruimte voor alle decentrale overheden gezamenlijk in 2017 wel realistisch is. Om toch een vergelijking te kunnen maken tussen het berekende EMU-saldo en een referentiewaarde heeft Beek de waarde van 2015 gehanteerd. Het EMU-saldo 2016 overschrijdt deze referentiewaarde met € 4.922.000. Deze bedraagt voor Beek voor 2015 € 2.682.000.

Volgens de wet Hof, die op 1 januari 2014 van kracht is geworden, is een gemeente niet verplicht haar EMU-saldo onder de referentiewaarde te houden. Wel geldt voor alle medeoverheden gezamenlijk, gemeenten, provincies en waterschappen, een norm, waaraan getoetst wordt.

Het Rijk heeft de EMU-tekortnorm over 2016 op 0,4% BBP gesteld en wil deze voor 2017 op 0,3% BBP zetten. Op basis van afspraken met het Rijk van begin 2013 kon het gezamenlijk EMU-tekort van de medeoverheden tot en met 2015 0,5 % van het BBP bedragen. Daarna wordt bezien of de tekortnorm lager wordt gesteld. Op basis van wet Hof kunnen er sancties door het Rijk worden opgelegd als de medeoverheden hun gezamenlijke norm overschrijden. Afhankelijk van de situatie kunnen de sancties alle medeoverheden raken of individuele gemeenten, provincies of waterschappen. De afspraken met het Rijk van begin 2013 houden ook in dat deze sancties niet tijdens de huidige kabinetsperiode zullen worden toegepast. Op dit moment is er dus weinig tot geen dreiging van een sanctie voor Beek met betrekking tot het EMU-tekort. Op termijn zou dat echter kunnen veranderen. Een collectieve sanctie kan de gemeente voorkomen door haar EMU-tekort niet (te veel) boven de voor Beek geldende norm te laten uitkomen. Overigens leidt een dergelijke strakke naleving van de eigen EMU-norm, de zogenaamde referentiewaarde, tot problemen op het moment dat de gemeente een groter investeringsproject wil uitvoeren. Het EMU-saldo zal dan bijna altijd (fors) boven de referentiewaarde uitkomen. Daarom is de

referentiewaarde ook geen absolute norm voor het gemeentelijk EMU-saldo en zijn overschrijdingen mogelijk, bijvoorbeeld als de gemeente een groot investeringsproject uitvoert. Er is hiervoor dus bewust ruimte geboden, maar tegelijkertijd biedt de wet Hof geen garantie dat er in een dergelijke situatie geen individuele sanctie kan volgen. De tijd zal moeten leren hoe het Rijk de wet Hof toepast en welke gevolgen dit voor de gemeente heeft. De ontwikkeling van het landelijk EMU-saldo zal daarbij van grote invloed zijn.

4.5. Bedrijfsvoering

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

Conclusie

Beek voldoet volledig aan de eisen die het BBV en de verordening 212 voor de paragraaf bedrijfsvoering stellen.

Het collegeprogramma 2014-2018 “Sociaal Verder” gaat in op de ambities en doelstellingen van Beek. Daarin is vastgelegd: “Buiten het sociale domein willen we het beleid van de afgelopen acht jaar voortzetten. Beek moet Ondernemend, Veelzijdig en Vitaal blijven. Wij willen projecten die in de vorige periode in voorbereiding zijn genomen uitvoeren, maar alleen als daarbij Beek in meerjarenperspectief financieel gezond blijft. In de paragraaf bedrijfsvoering wordt geen aandacht besteed aan onderzoeken op basis van de verordening 213a. Die vinden nu niet plaats en daarom is in paragraaf 3.4. hiervoor aandacht gevraagd.

Op basis van onze analyse de volgende aanbeveling

- neem in de paragraaf bedrijfsvoering van de begroting en jaarrekening de voortgang van de onderzoeken op basis van de verordening 213a op.

Waarom onderzoek naar bedrijfsvoering?

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

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

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

Onderzoek en bevindingen

Volgens het BBV dient in de paragraaf bedrijfsvoering ten minste inzicht in de stand van zaken en de beleidsvoornemens ten aanzien van de bedrijfsvoering te worden geboden.

Het collegeprogramma 2014-2018 “Sociaal Verder” gaat in op de ambities en doelstellingen van Beek. Daarin is vastgelegd: “Buiten het sociale domein willen we het beleid van de afgelopen acht jaar voortzetten. Beek moet Ondernemend, Veelzijdig en Vitaal blijven. Wij willen projecten die in de vorige periode in voorbereiding zijn genomen uitvoeren, maar alleen als daarbij Beek in meerjarenperspectief financieel gezond blijft.

In de verordening 212 die op 1 mei 2012 in werking is getreden zijn allereerst eisen geformuleerd voor de uitvoering, de beheersing en interne controle. Daarna komt het financieel beleid en de financiële organisatie en administratie aan bod. De paragraaf heeft nog steeds dezelfde hoofdindeling en dezelfde verordening is van toepassing als ten tijde van het Verdiepingsonderzoek dat de provincie in 2012 heeft uitgevoerd. De paragraaf bedrijfsvoering is ingedeeld in de navolgende onderdelen:

- personeel en organisatie;
- huisvesting;
- informatie- en communicatietechnologie;
- archief en Informatiemanagement;
- facilitaire zaken;
- financieel beheer.

Per onderdeel zijn de relevante beleidsdocumenten en de beleids- en/of financiële wijzigingen vermeld.

Beek gaat in het onderdeel personeel en organisatie uitvoerig in op de Strategische Toekomstvisie en de Strategische visie op samenwerking. In 2015 is ook de Visie op de organisatie vastgesteld. In deze visie zijn de navolgende uitgangspunten geformuleerd voor een nieuwe, toekomstbestendige en overzichtelijke organisatie:

- de nieuwe organisatie moet per 1 januari 2016 staan;
- er moet een bezuinigingstaakstelling van € 300.000 op het personele budget worden gerealiseerd;
- de gemeente Beek blijft een zelfstandige gemeente, die haar taken, zo veel als mogelijk zelfstandig uitvoert;
- de gemeente Beek wil dan ook geen regiegemeente zijn;
- het aantal afdelingen wordt van 8 naar 3 teruggebracht en ook het aantal leidinggevenden;
- de implementatie van de organisatievisie leidt niet tot gedwongen ontslagen.

In het Verdiepingsonderzoek 2012 hebben wij als aanbeveling opgenomen voor de paragraaf bedrijfsvoering om de nieuwe ontwikkeling volgens de laatst vastgestelde beleidsvisie op te nemen en ook de daarbij behorende financiële implicaties aan te geven. Beek heeft deze aanbevelingen ter harte genomen. De overige onderdelen zijn gebaseerd op oudere relevante beleidsdocumenten waardoor er geen nieuwe feiten te melden zijn.

In de paragraaf bedrijfsvoering wordt geen aandacht besteed aan onderzoeken op basis van de verordening 213a. Die vinden nu niet plaats is en daarom is in paragraaf 3.4. hiervoor aandacht gevraagd.

Beoordeling

De paragraaf Bedrijfsvoering in de begroting 2016 voldoet aan de vereisten van het BBV en de verordening 212. Alle vermelde beleidsdocumenten zijn actueel en zijn afgestemd op de Beekse maat. Op basis van het bovenstaande beoordelen we de strategische, tactische en operationele stuurinformatie als goed.

4.6. Verbonden partijen

Onderzoek	Begroting	Meerjaren- raming	Strategisch	Tactisch	Operationeel	Algemeen oordeel	Ontwikkeling
Verbonden partijen	☺	☺	Goed	Goed	Goed	☹	↗

Conclusie

Beek heeft de strategische visie op samenwerking uitgewerkt c.q. vertaald in het Meerjarig ontwikkelingsprogramma 2011-2015. Op strategisch niveau scoort Beek daarom goed. Verder dient volgens het BBV de visie op verbonden partijen in relatie tot de doelstellingen in de paragraaf uiteengezet te worden. Hieraan voldoet de paragraaf van Beek. Ook zijn de beleids- en of financiële wijzigingen, risico's en meerjarige financiële informatie opgenomen in de paraaf. Beek scoort daarom op tactisch en operationeel niveau goed.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

We hebben op dit moment geen aanbevelingen.

Waarom onderzoek naar verbonden partijen?

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

- het financiële belang² van de gemeente in de verbonden partij;
- te verwachten resultaten van de verbonden partij;
- inzicht in de samenhangende risico's en in de weerstandspositie van de verbonden partij.

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

Onderzoek en bevindingen

Artikel 15 BBV geeft aan dat in de paragraaf een visie moet worden gegeven op verbonden partijen in relatie tot de realisatie van de doelstellingen, die zijn opgenomen in de begroting. Daarnaast moeten de beleidsvoornemens rondom de verbonden partijen in de paragraaf zijn opgenomen.

De in december 2009 vastgestelde strategische toekomstvisie 2010-2030 met als titel "Ondernemend Beek veelzijdig en vitaal Zuid-Limburg" is nog steeds van kracht. Ook heeft Beek in december 2011 de strategische visie op samenwerking vastgesteld en deze is verder uitgewerkt door het college van Burgemeester en Wethouders. De uitwerking is verwoord in het Meerjarig ontwikkelingsprogramma (MOP) 2011-2015. Dit MOP is opgesteld aan de hand van de 3 ambities en 11 speerpunten zoals deze zijn vastgelegd in de toekomstvisie. Toetsing voor het aangaan van nieuwe samenwerkingsverbanden

² Met een financieel belang wordt bedoeld dat de gemeente middelen ter beschikking heeft gesteld die ze kwijt is in geval van faillissement van de verbonden partij en/of als financiële problemen bij de verbonden partij verhaald kunnen worden op de gemeente.

vindt plaats aan de hand van 11 speerpunten. Het doel van Beek is om de samenwerkingsverbanden zo te benutten dat daarmee eigen ambities, doelstellingen en taken zo effectief en efficiënt mogelijk zijn te realiseren. Deze constatering komt uit het verdiepingsonderzoek 2012 maar die kunnen we nu weer overnemen omdat die nog steeds van toepassing is.

In het Coalitieakkoord 2014-2018 Sociaal Verder zijn geen specifieke bepalingen opgenomen ten aanzien van samenwerking.

Van belang is om een visie vast te stellen met algemene criteria. Dit kan in een nota of in de paragraaf. In het laatste geval moeten de geldende kaders elk jaar in de paragraaf worden opgenomen. In het verlengde van de bepaling van de algemene criteria is het van belang om in de paragraaf de relatie met de strategische toekomstvisie te beschrijven en relaties te leggen met de programma's uit de begroting. Wij concluderen dat de strategische stuurinformatie goed is omdat er een uitwerking heeft plaatsgevonden van de visie op samenwerking.

De paragraaf opent met een uitleg wat verbonden partijen zijn en welke verbonden partijen Beek heeft. Vervolgens is per verbonden partij vermeld:

- de doelstelling/openbaar belang;
- de deelnemende partijen;
- het bestuurlijk belang/zeggenschap;
- het financieel belang/aandelen;
- vermogenspositie/resultaat en
- de beleids- of financiële wijzigingen, risico's.

Ook kan de raad zien wat de verbonden partijen kosten; aan het eind van de paragraaf wordt op rekening- en begrotingsbasis meerjarig inzicht geboden. Daarmee voldoet Beek aan artikel 69 van het BBV. In de financiële verordening 212 is geen artikel opgenomen dat expliciet hieraan aandacht besteedt.

4.7 Grondbeleid

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

Conclusie

De Nota Grondbeleid 2011-2015 is nog steeds van kracht. Beek voert geen actief grondbeleid en dus in beginsel een passief beleid. Omdat de gemeente een passieve grondpolitiek voert met (soms een faciliterende rol) heeft ze een paragraaf grondbeleid opgenomen, waarin wordt ingegaan op deze passieve rol.

Toch voldoet de betreffende paragraaf nog steeds niet aan de wettelijk vereisten. In de bijlagen bij de jaarrekeningen 2015 is per complex in beeld gebracht wat de lasten c.q. opbrengsten en nog te verwachten uitgaven en inkomsten zijn. Ook zijn de te verwachten verliezen c.q. onttrekkingen aan de reserve en de winstnemingen vermeld.

Op basis van onze analyse de volgende aanbeveling

- neem in de paragraaf van de begroting de actuele, meerjarige, cijfermatige prognose op van de grondexploitatie.

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 grondexploitatie vormt een wezenlijk onderdeel van de gemeentelijke financiën en kan gepaard gaan met relatief grote financiële risico's.

Volgens artikel 14 van de verordening 212 uit 2012 biedt het college eens in de vier jaar een nota grondbeleid aan. Daarin dient in ieder geval behandeld te worden:

- de autorisatie van kredieten;
- de vervaardigingskosten van niet in exploitatie genomen grond;
- hoogte van de in acht te nemen marktwaarde;
- tussentijds winst nemen;
- de wijze van activeren van kosten.

De in mei 2011 vastgestelde nota grondbeleid 2011-2015 is nog steeds van kracht voor wat betreft het beleid. Daarmee heeft Beek niet voldaan aan de bovenvermelde bepaling uit de verordening 212 uit 2012; namelijk om eens in de vier jaar een nota grondbeleid aan de raad aan te bieden.

De hoofdlijnen van het grondbeleid van Beek zijn uitvoerig opgesomd in het in 2012 gehouden Verdiepingsonderzoek. Dit zijn:

- Het grondbeleid is geen doel op zich maar een middel om het ruimtelijk beleid van de gemeente Beek op een zo economische verantwoorde wijze te realiseren;
- De gemeente Beek voert indien dit wenselijk is op projectniveau een actief grondbeleid. De gemeente Beek voert in beginsel een faciliterend grondbeleid waarbij de gemeente als professionele partij de gewenste ontwikkeling zo goed mogelijk zal faciliteren. Financiële aspecten over de gebiedsontwikkeling zullen door middel van het inzetten van grondbeleidsinstrumenten worden gemaakt;
- Bij voorkeur zullen bij locatieontwikkelingen anterieure overeenkomsten worden afgesloten met de particuliere grondeigenaren waarin het kostenverhaal wordt verzekerd. Indien het niet mogelijk c.q. strategisch niet gewenst is om een anterieure overeenkomst af te sluiten dan zal de gemeente een exploitatieplan vaststellen;
- Op het moment dat de Ministeriële regeling Plankosten Exploitatieplan wordt vastgesteld zal de gemeente Beek deze regeling hanteren bij het opstellen van exploitatieplannen.
- Conform bestaand beleid dient de initiatiefnemer van een project in beginsel een planschaderisicoanalyse op te stellen waarbij de te verwachten planschade vooraf aan de gemeente wordt vergoed;
- De fondsbijdragen en de bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen zullen naar aanleiding van de structuurvisie nader uitgewerkt worden;
- Voor de bepaling van de inbrengwaarde van gronden wordt binnen de gemeente Beek conform bestaand beleid in beginsel gebruik gemaakt van de residuele grondwaardeberekening.

In de strategische visie Ondernemend Beek: veelzijdig en vitaal in Zuid-Limburg komt het grondbeleid niet expliciet aan de orde. Wel komt de inzet van de gemeente Beek op het bedrijventerrein TPE aan de orde. In de paragraaf "Samen zoeken naar nieuwe kansen" van de strategische visie worden de gevolgen van de demografische krimp en de aanslag voor de voorzieningen verwoord. Beek gaat met partijen op zoek naar de kansen.

Reserves en voorzieningen grondexploitatie

Het beheer van de reserve exploitatieverliezen bestemmingsplannen, voorzieningen en het weerstandsvermogen in relatie tot het grondbedrijf dient uitgevoerd te worden binnen de beschreven kaders in de nota grondbeleid 2011-2015. Uitgangspunt is dat alle mogelijke financiële tegenvallers en negatieve resultaten binnen het grondbedrijf kunnen worden opgevangen.

Beek beschikt over een reserve exploitatieverliezen bestemmingsplannen waaraan in 2015 in totaal € 0,332 miljoen is onttrokken. Deze onttrekking is gedaan voor de uitbetaling van planschades. In 2015 is besloten de omvang van de reserve exploitatieverliezen bestemmingsplannen te stellen op € 750.000. Op 1 januari 2016 resteert nog € 750.000 voor eventuele verliezen alsmede voor planschade (onderzoeken) en gemeentelijke bijdragen in grondexploitaties, hoewel er in de begroting 2016 van wordt uitgegaan dat er geen verliezen meer te verwachten zijn.

Paragraaf Grondbeleid

De paragraaf opent met de stelling dat Beek geen actief grondbeleid voert waarbij de meeste ontwikkelingen aan marktpartijen worden overgelaten. Voor de gemeente is het van belang om via uitgekiende onderhandelingen niet alleen een goede prijs te bedingen voor de in te brengen gronden, maar ook te zorgen dat de verschuldigde exploitatiebijdragen adequaat zijn.

Vervolgens worden de relevante beleidsdocumenten opgesomd dit zijn:

- Nota grondbeleid 2011-2015;
- Structuurvisie "Beek 2012-2022, ruimte voor veelzijdigheid en vitaliteit";
- Nota kostenverhaal 2012.

Daarna is vermeld welke plannen in exploitatie zijn met de boekwaarde op 1 januari 2016 en het verwacht resultaat. Het verwacht resultaat wordt uitgedrukt in positief of neutraal.

Beek heeft slechts één exploitatie waarbij de ontwikkelrisico's volledig ten laste van de gemeente komen. Bedrijventerrein TPE is de enige exploitatie waarin de gemeente investeringen doet en grond uitgeeft. Daarnaast heeft de gemeente een drietal lopende exploitaties met inbreng van gemeentelijke gronden met de vermelding dat één exploitatie zal leiden tot een negatief resultaat.

In de bijlagen bij de jaarrekening 2015 is per complex in beeld gebracht de lasten c.q. opbrengsten en wat de nog te verwachten uitgaven en inkomsten zijn. Ook zijn de te verwachten verliezen c.q. onttrekkingen aan de reserve en de winstnemingen vermeld.

Nota kostenverhaal 2012

Met de vaststelling in 2012 van de Nota kostenverhaal is het drieluik Nota Grondbeleid – Structuurvisie – Nota Kostenverhaal afgerond, waarbij er een nog betere basis komt te liggen voor het kostenverhaal.

In het kader van de Nota is in 2014 een fonds versterking omgevingskwaliteit geïntroduceerd. Het fonds is onderverdeeld in subfondsen:

- wonen en voorzieningen;
- economie, toerisme en recreatie;
- landschap en cultuurhistorie;
- kleine woningbouwinitiatieven.

In de jaarrekeningen 2014 en 2015 is uitvoerig uiteengezet hoe de subfondsen gevoed zijn zoals een eenmalige donatie van € 230.850 t.l.v. de reserve gemeentelijke werkervaringsprojecten. Deze fondsen maken onderdeel uit van reserves en voorzieningen.

Conclusie

Beek neemt niet conform BBV een actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie in de begroting op. De raad wordt wel goed geïnformeerd in de jaarrekening. Ook voert Beek het vastgelegd beleid in de Grondnota uit en doet verslag van de voortgang.

5. Het onderzoek

5.1. Inleiding

Het financieel verdiepingsonderzoek

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

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 Beek

Het financieel verdiepingsonderzoek hebben wij bij Beek uitgevoerd in de periode Beek op basis van de begroting 2016

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

Meerjarige uitspraak

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

Uitspraak rondom toezicht

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

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

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

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

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

De periode tot het volgende financiële verdiepingsonderzoek

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

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

5.2. Doel en kaders financieel toezicht

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

Houd de Limburgse gemeenten financieel gezond!

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

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

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

Aanvullend op andere controlemechanismen

Toezicht bestaat naast andere controlemechanismen. Bij de gemeente hebben de raad, de accountant en de rekenkamer(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

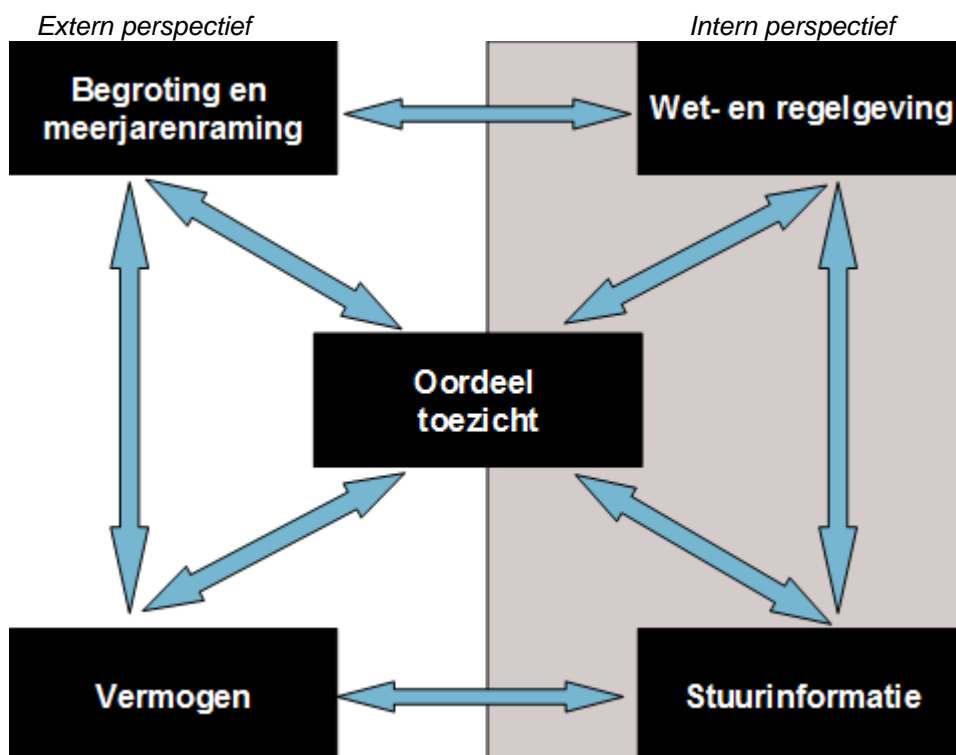
Het belangrijkste doel van ons onderzoek is, om een uitspraak te doen over de vorm van toezicht voor vier jaar. Om voor een meerjarig repressieve uitspraak in aanmerking te kunnen komen, moet de gemeente minimaal voldoende scores op een aantal kritische factoren. Deze factoren vloeien voort uit de kaders 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 2016 en de bijhorende meerjarenraming 2017-2019. Ook behaalde resultaten, zoals gepresenteerd in de jaarrekeningen vanaf 2012 zijn nader onderzocht, net als tussentijdse rapportages.

5.5. Onderzoek naar het financieel verdiepingsonderzoek

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

Zij concluderen onder meer het volgende:

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

6. Begrippen

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

Algemene reserve

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

Dekkingsreserve/bruteringsreserve

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

Financiële functie

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

Formeel begrotingssaldo

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

Geblokkeerde reserves

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

Groot onderhoud

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

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

Incidenteel/structureel

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

Incidentele baten

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

Incidentele lasten

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

Incidentele weerstandscapaciteit

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

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

Onbenutte belastingcapaciteit

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

Onderuitputting

Het achterblijven van de lasten ten opzichte van de ramingen.

Post onvoorzien

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

Repressief toezicht

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

Structureel en reëel evenwicht van de begroting en de meerjarenraming

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

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

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

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

Structurele weerstandscapaciteit

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

De middelen die dit vermogen (kunnen) bepalen:

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

Weerstandscapaciteit

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

Weerstandsvermogen

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

7. Bronnen

Gemeentelijke bronnen:

- Begroting 2016, 2017-2019;
- Jaarrekeningen 2012-2015;
- Nota grondbeleid 2011;
- Nota reserves en voorzieningen 2015;
- Verordeningen (212, 213 en 213a Gemeentewet);
- Beheerplannen;
- Nota Wegbeheer 2013-2017;
- Beleidsplan afvalwater Westelijke Mijnstreek 2015-2020.

Provincie Limburg:

- Begrotingsbrief 2016; ;
- Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader 'kwestie van evenwicht' 2014;
- www.limburg.nl/gemeentefinancien.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties:

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