

# **Bepaling toezichtvorm 2015-2018 gemeente Beesel**

**Financieel verdiepingsonderzoek**

Provincie Limburg, juli 2015



# Inhoudsopgave

<b>1.</b>	<b>Inleiding</b>	<b>5</b>
<b>2.</b>	<b>Conclusie, aandachtspunten en samenvatting</b>	<b>7</b>
2.1.	Conclusie van het onderzoek.....	7
2.2.	Aandachtspunten .....	8
2.3.	Samenvatting .....	9
<b>3.</b>	<b>Aandachtsgebieden</b>	<b>13</b>
3.1.	Analyse begroting en meerjarenraming.....	14
3.2.	Analyse vermogen .....	22
3.3.	Analyse stuurinformatie .....	29
3.4.	Analyse Wet- en regelgeving.....	32
<b>4.</b>	<b>Financieel beleid en beheer</b>	<b>41</b>
4.1.	Lokale heffingen.....	42
4.2.	Weerstandsvermogen en risicobeheersing .....	44
4.3.	Onderhoud kapitaalgoederen .....	48
4.4.	Financiering.....	57
4.5.	Bedrijfsvoering .....	62
4.6.	Verbonden partijen.....	65
4.7.	Grondbeleid.....	68
<b>5.</b>	<b>Het onderzoek</b>	<b>73</b>
5.1.	Inleiding.....	73
5.2.	Doel en kaders financieel toezicht .....	75
5.3.	Werkwijze.....	77
5.4.	Reikwijdte van het onderzoek.....	79
5.5.	Onderzoek naar het financieel verdiepingsonderzoek .....	80
<b>6.</b>	<b>Begrippen</b>	<b>81</b>
<b>7.</b>	<b>Bronnen</b>	<b>85</b>



# 1. Inleiding

## **Het financieel verdiepingsonderzoek**

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

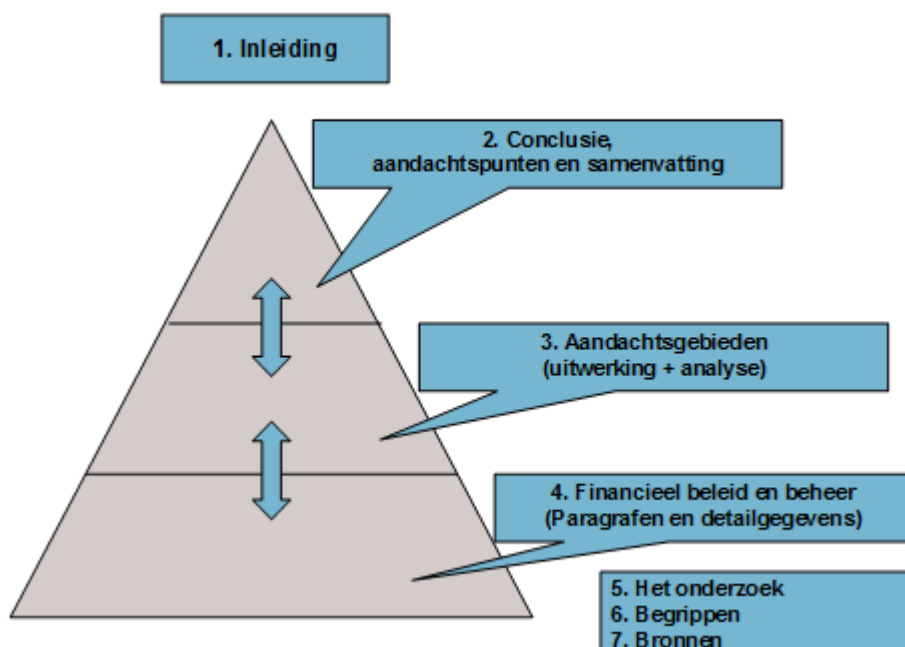
De naam van hoofdstuk 2, Conclusie, aandachtspunten en samenvatting, geeft aan dat hier de kern van het financiële verdiepingsonderzoek is te vinden.

**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 tot en met het begrotingsjaar 2018 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.

Overigens hebben Gedeputeerde Staten van Limburg op 9 december 2014 besloten om de gemeente Beesel op basis van de begroting 2015 repressief toezicht<sup>1</sup> toe te kennen. Dit betekent dat de Provincie (college van Gedeputeerde Staten) de begroting en begrotingswijzigingen niet hoeft goed te keuren.

---

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

## 2.2. Aandachtspunten

Op basis van ons onderzoek hebben wij vertrouwen in de financiële positie en financiële functie. In dit rapport zijn aanbevelingen opgenomen die een vrijblijvend karakter hebben. Deze aanbevelingen zijn op basis van de huidige inzichten niet doorslaggevend voor het behoud van meerjarig repressief toezicht. Overigens merken wij op dat aanbevelingen die verband houden met wettelijke eisen altijd opgevolgd moeten worden.

De belangrijkste aandachtspunten uit ons onderzoek hebben wij verzameld in de volgende paragraaf. Deze aandachtspunten zijn in een viertal aandachtsgebieden weergegeven. Daarnaast zijn in hoofdstuk drie en vier per onderwerp aanbevelingen geformuleerd. Wij adviseren de gemeente deze punten op te pakken omdat zij een nog verdere versterking van de financiële positie en financiële functie kunnen betekenen. In deze paragraaf brengen wij graag nog de volgende punten onder de aandacht.

### **Onderhoud kapitaalgoederen**

Het wegenbeheerplan dateert uit 1995. In het verleden hebben we aandacht gevraagd voor actualisering. Het is van belang dat Beesel zo snel mogelijk het wegenbeheerplan actualiseert waarbij de raad een uitspraak doet over het kwaliteitsniveau in CROW norm(en). Bestuurlijk is met de gemeente afgesproken dat Beesel dit plan in de eerste helft van 2016 gaat actualiseren en financieel vertaalt in de begroting 2017 en meerjarenraming.

Daarnaast is het van belang dat de raad ook voor gebouwen het kwaliteitsniveau vaststelt, net zoals voor alle andere kapitaalgoederen is gedaan. Voor gebouwen is een kwaliteitsniveau voorhanden, NEN3, maar dit kwaliteitsniveau is niet bestuurlijk vastgesteld. Hiervoor vragen wij uw aandacht. Voor groen is een groenbestek voorhanden, maar nog geen plan. We gaan ervan uit dat hier in 2016, zoals voorgenomen, invulling aan wordt gegeven.

### **Beleidsuitgangspunten paragrafen**

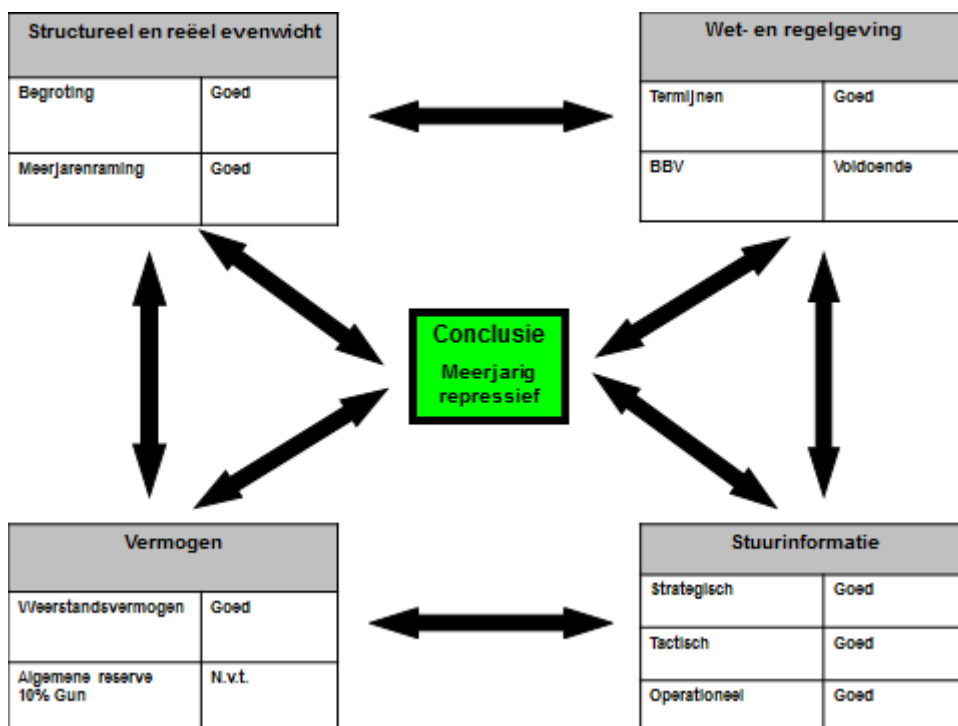
Beesel heeft in de aanloop naar de begroting 2015 de planning- en controlcyclus herijkt en aangepast. Een van de wijzigingen betreft de vaststelling van de kadernota's waarin de beleidsuitgangspunten worden opgenomen voor de verplichte paragrafen en de Raadspreferente programma's. Vaststelling van de kadernota's vindt vierjaarlijks plaats. Wij vertrouwen erop dat dit ook gebeurt, liefst gelijk aan het begin van een nieuwe bestuursperiode. Het spreekt voor zich dat, indien het beleid van de desbetreffende paragraaf wijzigt, actualisatie sneller zal moeten plaatsvinden. De gemeente heeft al aangegeven dat de kadernota paragraaf A. Weerstandsvermogen en risicobeheersing en de kadernota van een Raadspreferent programma in 2015 geactualiseerd worden.

Bij de systematiek van aparte beleidsnota's, is het van belang dat in de afzonderlijke verplichte paragrafen van de begroting wordt verwezen naar de kaderstelling uit de kadernota's. Naast deze verwijzing, dient volgens de voorschriften de essentie van de beleidsvoornemens uit de kadernota's in de betreffende paragraaf een plek te krijgen. Deze werkwijze heeft nadrukkelijk onze voorkeur. Gelet op de opzet die Beesel gekozen heeft, is een tussenoplossing met de gemeente besproken. Beesel kan er voor kiezen om de kadernota's integraal deel te laten uitmaken van de begroting door deze jaarlijks op te nemen in de bijlagen van de begroting (zie paragraaf 3.4). Wij vertrouwen erop dat de gemeente hier invulling aan zal geven.



## 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 Beesel.



### Toelichting op deze scorecard

Het middenvlak is groen: het resultaat van een afweging tussen de vier aandachtsgebieden, waarbij het zwaartepunt op de financiële positie ligt. Met deze kleur wordt, net als bij een verkeerslicht, een duidelijk signaal gegeven. Groen in de situatie van Beesel betekent, dat wij de financiële positie en financiële functie als goed beoordelen. De begroting en meerjarenraming kent een structureel en reëel evenwicht. De gemeente komt in aanmerking voor meerjarig repressief toezicht. Hieraan hebben wij geen voorwaarden aan verbonden.

Bestuurlijk is afgesproken dat het wegenbeheerplan in de eerste helft van 2016 geactualiseerd wordt en financieel vertaald wordt in de begroting 2017 en meerjarenraming. In paragraaf 2.2 hebben wij hierbij stilgestaan. In de paragrafen 3.1 en 4.3 van dit rapport komt dit ook aan bod.

Voor het begrip structureel en reëel evenwicht verwijzen wij naar hoofdstuk 5.

## Belangrijkste resultaten en aandachtspunten bij de vier aandachtsgebieden

### Begroting en meerjarenraming

De begroting 2015 en de afzonderlijke jaren van de meerjarenraming zijn alle jaren sluitend. De jaren 2016 en 2018 laten een marginaal overschot laten zien. Beesel heeft vanaf 2010 bezuinigingsmaatregelen getroffen. Dit betreffen zowel lastenverlagende als inkomstenverhogende maatregelen. In de begroting 2015 is niet meer besloten tot lastenverlagende maatregelen. De resterende taakstelling van € 120.000 uit de begroting 2014 is deels ingevuld en deels komen te vervallen. De raad van Beesel heeft in de begroting 2015 en meerjarenraming wel inkomstenverhogende maatregelen getroffen voor de jaren 2015-2018. De onroerendezaakbelasting (OZB) wordt de komende jaren meer dan het inflatiepercentage verhoogd. Er is besloten tot een jaarlijkse verhoging van 4% voor de jaren 2015 tot en met 2017. In 2018 is een opbrengstenverhoging van 10% van de OZB geraamd. Dit betekent dat in het laatste jaar van de meerjarenraming sprake is van een procentueel gezien forse toekomstige belastingverhoging. Wij merken op dat de uiteindelijke definitieve besluitvorming over de verhoging van de OZB pas plaatsvindt als de tarieven van de OZB worden vastgesteld in december voorafgaand aan het desbetreffend begrotingsjaar. Indien de raad uiteindelijk niet besluit tot de voorgenomen opbrengstverhogingen van de OZB, zal de raad alternatieve dekkingsmiddelen moeten aanwijzen.

In de begroting 2015 en in de jaarschijf 2017 is nieuw beleid in de uitbreidings sfeer opgenomen. De meeste investeringen worden gedekt uit de investeringsreserve. De grootste uitbreidingsinvestering is in 2017 opgenomen en wordt geactiveerd.

Beesel heeft voor de uitvoering van de decentralisaties een samenwerkingsverband met een aantal gemeenten. Voor de drie decentralisaties afzonderlijk is in beeld gebracht of de middelen van het Rijk toereikend zijn om de taak te kunnen uitvoeren. Beesel gaat er vanuit dat de middelen toereikend zijn. Toch verwacht Beesel, als gevolg van structurele uitvoeringslasten, een tekort op de decentralisaties. In de begroting en meerjarenraming is rekening gehouden met dit structurele tekort. Om de financiële risico's op te kunnen vangen heeft Beesel een reserve open einde regelingen sociaal domein gevormd.

Het wegenbeheerplan dateert uit 1995. Dit plan wordt in de eerste helft van 2016 geactualiseerd en door de raad vastgesteld. Bestuurlijk is afgesproken dat de gemeente, naast de vaststelling door de raad uiterlijk in de eerste helft van 2016, het plan financieel vertaalt in de begroting 2017 en meerjarenraming.

Het is verder van belang dat de raad ook voor gebouwen het kwaliteitsniveau bepaald, net zoals voor alle andere kapitaalgoederen is gedaan. Voor gebouwen is een kwaliteitsniveau voorhanden, NEN3, maar dit kwaliteitsniveau is niet bestuurlijk vastgesteld. Het is belangrijk dat de raad ook voor het onderhoud aan gebouwen het kwaliteitsniveau expliciet vaststelt.

Van groen is op dit moment een groenbestek voorhanden, maar er is nog geen plan vastgesteld. We gaan ervan uit dat hier in 2016 invulling aan wordt gegeven en dat dit plan ook bestuurlijk wordt vastgesteld. Ook de financiële gevolgen van de geactualiseerde plannen voor gebouwen en groen zullen dan ook zo spoedig mogelijk vertaald moeten worden in de begroting en meerjarenraming.

## Vermogen

Reserves en voorzieningen maken onderdeel uit van het vermogen.

In de geactualiseerde financiële verordening zijn nieuwe beleidsuitgangspunten voor reserves en voorzieningen opgenomen. Hierin is aangegeven dat de raad een nota strategisch reservebeleid vaststelt en jaarlijks de nota reserves en voorzieningen actualiseert.

Door de vaststelling van de nota strategisch reservebeleid zijn ook de reserves en voorzieningen opgeschoond. Naast de algemene reserve en de reserve rekeningsaldo resteren er zes bestemmingsreserves.

In de programmabegroting is inzicht gegeven in de algemene reserve, de totale bestemmingsreserves en de totale voorzieningen per 31 december 2015 tot en met 2018. Van belang is om in de programmabegroting een actueel overzicht van de stand van de reserves en voorzieningen per 1 januari én het verloop van de reserves en voorzieningen te presenteren, zowel voor het begrotingsjaar als voor de afzonderlijke jaren van de meerjarenraming.

## Wet- en regelgeving

Beesel leeft de termijnen van inzending van de begroting 2015 en jaarrekening 2013 goed na. Het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) past Beesel in voldoende mate toe. Zowel in de paragrafen als in programma's zijn verdere verbeteringen mogelijk om meer aan de eisen van het BBV te voldoen.

Beesel heeft de planning- en controlcyclus gewijzigd. De begroting 2015 kent hierdoor een andere opzet. De begroting bestaat uit de verplichte paragrafen, Raadspreferente programma's en Niet-raadspreferente programma's. De gemeente heeft ervoor gekozen om de beleidsuitgangspunten van de paragrafen en de Raadspreferente programma's vast te leggen in kadernota's. Deze kadernota's worden voor vier jaar vastgesteld. Samen met de gemeente is geconcludeerd dat de kadernota's frequenter worden geactualiseerd als het beleid van een onderwerp eerder wijzigt of zodra het noodzakelijk is.

Door de gekozen systematiek zijn de beleidsuitgangspunten niet meer opgenomen in de paragrafen van de begroting, hetgeen de wetgever wel beoogt. Als gevolg van de nieuwe opzet is het ten eerste van belang dat in de verplichte paragrafen van de begroting verwezen wordt naar de beleidsuitgangspunten uit de kadernota's van de gelijknamige paragrafen. Daarnaast dient volgens de voorschriften de essentie van de beleidsuitgangspunten opgenomen te worden in de verplichte paragrafen. Deze werkwijze heeft nadrukkelijk onze voorkeur. Gelet op de andere opzet waarvoor Beesel gekozen heeft, is een tussenoplossing met de gemeente besproken. Beesel kan er voor kiezen om, naast de verwijzing naar de kadernota's in de paragraaf, de kadernota's integraal deel te laten uitmaken van de begroting door deze aan de bijlagen van de begroting toe te voegen. Op deze manier zijn alle beleidsuitgangspunten uit de kadernota's als bijlage bij de begroting opgenomen.

In het onderzoek is verder onder meer aandacht gevraagd voor de presentatie van de afzonderlijke stortingen in en onttrekkingen aan reserves in de programma's van de begroting en meerjarenraming.

### Stuurinformatie

De informatie voor de raad om te sturen op strategisch, tactisch en operationeel niveau is gemiddeld goed. Beesel beschikt hiermee over instrumenten om financieel in control te zijn. Op strategisch niveau zijn verdere verbeteringen mogelijk door in de paragrafen relaties te leggen met de toekomstvisie en/of het coalitieakkoord. Op tactisch niveau zijn verbeteringen mogelijk door meer aan de eisen van het BBV te voldoen. Verdere verbeteringen kunnen worden aangebracht in de paragrafen Lokale heffingen, Onderhoud kapitaalgoederen, Bedrijfsvoering en Verbonden partijen. Op operationeel niveau kan de informatie in de paragrafen worden verbeterd door meer cijfermatige informatie op te nemen met een tekstuele toelichting.

### Ontwikkeling financiële positie

Beesel heeft de afgelopen jaren maatregelen getroffen in zowel de lastenverlagende als de inkomstenverhogende sfeer om de begroting en meerjarenraming structureel en reëel in evenwicht te houden. Beesel streeft telkens naar structureel en reëel evenwicht. Wij gaan ervan uit dat de gemeente dit ook in de toekomst na blijft streven.

Beesel verwacht dit jaar en ook de komende jaren een structureel tekort voor de uitvoering van de decentralisaties. Beesel zal, net als alle andere gemeenten, de (Rijks)ontwikkelingen goed moeten blijven volgen en tijdig maatregelen moeten treffen.

De financiële gevolgen van de geactualiseerde beheerplannen zullen zo spoedig mogelijk vertaald moeten worden in de begroting en meerjarenraming.

### 3. Aandachtsgebieden

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

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

#### **Leeswijzer tabellen:**

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

#### **Financiële aspecten**

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

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

#### **Stuurinformatie**

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

#### **Algemeen oordeel**

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

#### **Ontwikkeling**

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

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

### 3.1. Analyse begroting en meerjarenraming

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

#### Conclusie

De begroting 2015 en de afzonderlijke jaren van de meerjarenraming zijn alle jaren sluitend. De jaren 2016 en 2018 laten een marginaal overschot zien. Beesel heeft vanaf 2010 bezuinigingsmaatregelen getroffen. Dit betreffen zowel lastenverlagende als inkomstenverhogende maatregelen. In de begroting 2015 is niet meer besloten tot lastenverlagende maatregelen. De resterende taakstelling van € 120.000 uit de begroting 2014 is deels ingevuld en deels komen te vervallen. Inkomstenverhogende maatregelen zijn wel door de raad getroffen voor de jaren 2015-2018. De raad van Beesel heeft bepaald om de onroerendezaakbelasting (OZB) de komende jaren meer dan de inflatie te verhogen. Er is besloten tot een verhoging van 4% voor de jaren 2015 tot en met 2017 en een verhoging van 10% voor het laatste jaar van de meerjarenraming. Dit betekent dat in 2018 sprake is van een procentueel gezien forse toekomstige belastingverhoging. Wij merken op dat de uiteindelijke definitieve besluitvorming over de OZB verhoging pas plaatsvindt als de tarieven van de OZB worden vastgesteld in december voorafgaand aan het desbetreffend begrotingsjaar. Indien de raad uiteindelijk niet besluit tot de voorgenomen OZB opbrengstverhogingen, zal de raad alternatieve dekkingsmiddelen moeten aanwijzen.

In de begroting 2015 en in de jaarschijf 2017 is nieuw beleid in de uitbreidings sfeer opgenomen. De meeste investeringen worden gedekt uit de investeringsreserve. De grootste uitbreidingsinvestering is in 2017 opgenomen en wordt geactiveerd.

Beesel heeft voor de uitvoering van de decentralisaties een samenwerkingsverband met een aantal gemeenten. Voor de drie decentralisaties afzonderlijk is in beeld gebracht of de middelen van het Rijk toereikend zijn om de taak te kunnen uitvoeren. Beesel gaat ervan uit dat de middelen toereikend zijn. Toch verwacht Beesel, als gevolg van structurele uitvoeringslasten, een tekort op de decentralisaties. In de begroting en meerjarenraming is hiermee rekening gehouden.

Om financiële risico's op te kunnen vangen heeft Beesel een reserve open einde regelingen sociaal domein gevormd.

Uit paragraaf 4.3 blijkt dat het beleidsplan voor wegen dateert uit 1995. Het is van belang dat dit plan zo snel mogelijk geactualiseerd wordt en vervolgens financieel vertaald wordt in de begroting en meerjarenraming.

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

- actualiseer conform planning in het eerste helft van 2016 het wegenbeheerplan en neem de financiële consequenties op in de begroting 2017 inclusief meerjarenraming;
- voor nadere aanbevelingen over de begroting en meerjarenraming verwijzen wij naar de andere paragrafen van hoofdstuk 3 en 4.

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

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

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

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

### **Onderzoek en bevindingen**

In ons onderzoek blikken we terug en kijken we vooruit. De behaalde resultaten in het recente verleden wegen mee in de beeldvorming over de begroting 2015 en meerjarenraming.

#### *Coalitieakkoord*

In het coalitieakkoord 'Beesel samen maken we het verschil, van gewoon anders naar gewoon samen' is het beleid verwoord voor de periode 2014-2018. In het coalitieakkoord wordt ingezet op goed wonen, werken en recreëren, waarbij wonen en werken volgens de gemeente dient plaats te vinden op een duurzame en toekomstbestendige manier.

Ambitie van Beesel is om langjarig financieel gezond te blijven. Verder wil Beesel de belastingdruk zo laag mogelijk houden. Voor Beesel staat voorop dat het voorzieningenniveau behouden moet blijven en dat belastingverhoging uitsluitend een sluitstuk is. In paragraaf 4.1 Lokale heffingen staan we hier ook bij stil.

#### *Collegeprogramma*

In het collegeprogramma heeft Beesel dezelfde beleidsuitgangspunten uit het coalitieakkoord opgenomen. Bij het collegeprogramma is een actielijst bijgesloten met de punten uit het coalitieakkoord.

#### *Bezuinigingen*

Als gevolg van nieuwe taken en de economische crisis heeft Beesel met ingang van de begroting 2010 bezuinigingsmaatregelen getroffen. In de begroting 2010 is een bedrag van € 270.000 omgebogen. In de begroting 2011 heeft Beesel, in aanvulling op de maatregelen in 2010, structureel bijna € 800.000 aan bezuinigingsmaatregelen en inkomstenverhogingen getroffen. Zo is in 2011 onder meer een cumulatieve korting op de algemene uitkering in de begroting en meerjarenraming verwerkt. De inkomstenverhogende maatregelen hebben vooral betrekking op het voornemen om de onroerendezaakbelasting (OZB) vier jaar lang vanaf 2011 jaarlijks met 10% te verhogen. Deze verhoging heeft plaatsgevonden voor de jaren 2011, 2012 en 2013. In 2014 is de OZB uiteindelijk niet met 10%, maar met 4% verhoogd. Ook in de

begroting 2015 zijn inkomstenverhogende maatregelen verwerkt. We komen bij het kopje 'begroting 2015 en meerjarenraming 2016-2018' hier op terug.

#### *Begroting 2015 en meerjarenraming 2016-2018*

De begroting 2015 en de afzonderlijke jaren van de meerjarenraming zijn alle jaren sluitend, waarbij de jaren 2016 en 2018 een klein overschot laten zien. De saldi zijn in tabel 3.1.1 in de rij 'formeel saldo' gepresenteerd.

Beesel heeft twee posten onvoorzien opgenomen, een incidentele en een structurele post. De post onvoorzien incidenteel bedraagt € 145.000 en de post structureel heeft een omvang van € 75.000.

In de begroting 2015 zijn geen (aanvullende) bezuinigingsmaatregelen opgenomen. De resterende taakstelling van € 120.000, die nog opgenomen was in de begroting 2014, is deels ingevuld en deels komen te vervallen.

In de begroting 2015 wordt voor de jaren 2015, 2016 en 2017 ingezet op een verhoging van de OZB van jaarlijks 4%. In het laatste jaar van de meerjarenraming (2018) is het voornemen om de OZB met 10% te verhogen. Dit betekent dat in 2018 sprake is van een procentueel gezien forse toekomstige belastingverhoging. We merken op dat de uiteindelijke definitieve besluitvorming over de OZB verhoging pas plaatsvindt als de tarieven van de OZB worden vastgesteld in december voorafgaand aan het desbetreffend begrotingsjaar. Indien de raad niet besluit tot de voorgenomen OZB opbrengstverhogingen, zal de raad alternatieve dekkingsmiddelen moeten aanwijzen.

Beesel gaat per programma in op de investeringen die betrekking hebben op het desbetreffend programma. Daarbij is aangegeven of de investering 1) van economisch nut 2) van economisch nut waarvoor ter bestrijding van de kosten een heffing kan worden geheven of van 3) maatschappelijk nut is. Het merendeel van de investeringen is direct ten laste van de investeringsreserve gebracht. De meeste opgenomen investeringen zijn vervangingsinvesteringen.

Er is in de begroting een aantal uitbreidingsinvesteringen opgenomen. Een aantal heeft betrekking op het begrotingsjaar 2015 en wordt gedekt uit de investeringsreserve. De grootste investering is opgenomen in 2017. Deze betreft Bisschoppelijk College Broekhin voor een bedrag van € 4,6 miljoen. In het eerste jaar van de investering neemt Beesel 100% van de afschrijvingslasten en rentelasten op. Beesel is hiertoe niet verplicht. In het Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader 'Kwestie van evenwicht' is aangegeven dat in het eerste jaar niet de volledige jaarlast van de nieuwe investeringen opgenomen hoeft worden. Volstaan kan worden met het ramen van de lasten die naar verwachting in het jaar van de investering op de exploitatie zullen drukken.

Het formele begrotingssaldo is het saldo van de begroting dat door de gemeente is gepresenteerd.

In onze analyse gaat onze aandacht uit naar het structureel en reëel evenwicht voor het begrotingsjaar en voor de meerjarenraming. Dit is het evenwicht waarbij ten minste alle structurele lasten worden gedekt door structurele baten. Incidentele lasten kunnen worden gedekt door incidentele baten (waaronder een onttrekking 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 onder meer aan de inhoud van de paragrafen en 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. In de volgende tabel zijn zowel de begrotingscijfers gepresenteerd als het structureel en reëel evenwicht voor het begrotingsjaar en de meerjarenraming weergegeven.

**Tabel 3.1.1 Gezuiverde saldi begroting en meerjarenraming 2015-2018 (bedragen \* € 1.000)**

Saldo	B2015	B2016	B2017	B2018
Formeel begrotingssaldo volgens de gemeente	0	19	0	3
Structureel en reëel evenwicht voor het begrotingsjaar	0	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Structureel en reëel evenwicht voor de meerjarenraming	n.v.t.	19	0	3

Uit de tabel blijkt, dat Beesel de begroting en de afzonderlijke jaren van de meerjarenraming sluitend of met een licht overschot presenteert. Uit rij 2 en 3 blijkt dat wij geen correcties hebben aangebracht op de saldi van de begroting en afzonderlijke jaren van de meerjarenraming.

In het overzicht van incidentele lasten en baten van de gemeente hebben wij geen correcties aangebracht. Op dit moment heeft Beesel alleen incidentele lasten opgenomen waar een incidentele baat tegenover staan. Er zijn geen afzonderlijke incidentele lasten of baten genoemd.

Hierna staan we stil bij een aantal onderwerpen die de begroting en meerjarenraming kunnen beïnvloeden.

#### *Onderhoud aan kapitaalgoederen*

Uit paragraaf 4.3 blijkt dat het wegenbeheerplan dateert van 1995. Het is cruciaal dat Beesel zo snel mogelijk het wegenbeheerplan actualiseert waarbij de raad een uitspraak doet over het kwaliteitsniveau. Het gekozen kwaliteitsniveau dient financieel vertaald te worden in de begroting en meerjarenraming.

Actuele plannen zijn noodzakelijk voor een goed financieel inzicht.

In het verleden hebben we aandacht gevraagd voor actualisering van het wegenbeheerplan. Beesel heeft aangegeven dat dit plan in de eerste helft van 2016 geactualiseerd wordt. Financiële vertaling vindt plaats in de begroting 2017 inclusief meerjarenraming.

#### *Decentralisaties*

Beesel geeft in het coalitieakkoord aan dat de drie decentralisaties grote veranderingen brengen in het sociaal domein voor de gemeente, maar ook voor inwoners. Beesel zet in op transitie (overgang van taken in het sociale domein naar de gemeente) en op transformatie (het inhoudelijk op een andere manier vormgeven van de nieuwe taken). Lokaal wil Beesel het systeem van marktwerking en concurrentie in de zorg omzetten naar een systeem van samenwerking en communicatie, waarbij ingezet wordt op optimale prijs-kwaliteitverhouding. Beesel zet in op een intensieve samenwerking met ketenpartners.

Beesel heeft een samenwerkingsverband voor de uitvoering van decentralisaties. Er is voor de samenwerking een nieuwe Modulaire Gemeenschappelijke Regeling sociaal domein Limburg-Noord opgericht per 1 november 2014. Beesel werkt samen met zes andere gemeenten in de Regio (Horst aan de Maas, Peel en Maas, Venray, Venlo, Bergen en Gennep). Het samenwerkingsverband is verantwoordelijk voor de inkoop en aanbesteding, het bijbehorende relatiemanagement en het contractbeheer. De gemeenten zelf zijn verantwoordelijk voor alle overige aspecten.

In financiële zin heeft Beesel een reserve open einde regelingen sociaal domein gevormd ter dekking van financiële risico's. Deze reserve heeft een omvang van € 1.781.000 per 1 januari 2015. Volgens de nota reserves en voorzieningen 2014 die later is vastgesteld is de omvang € 2.032.000.

In programma 3.2 Maatschappelijke leefruimte van de begroting 2015 gaat Beesel in op de drie decentralisaties en de bijhorende ontvangsten van het Rijk en de bestedingen van de gemeente. In onderstaande tabel zijn de gevolgen van de decentralisaties weergegeven.

**Tabel 3.1.2 Financiële gevolgen decentralisaties (\* € 1000)**

	2015	2016	2017	2018
<b>Baten</b>				
Decentralisatie WMO	2.663	2.791	2.713	2.706
Decentralisatie Participatie	2.523	2.350	2.210	2.098
Decentralisatie Jeugd	2.613	2.576	2.488	2.504
<b>Totaal baten</b>	<b>7.799</b>	<b>7.717</b>	<b>7.411</b>	<b>7.308</b>
<b>Lasten</b>				
Decentralisatie WMO	2.463	2.590	2.512	2.505
Decentralisatie Participatie	2.523	2.350	2.210	2.098
Decentralisatie Jeugd	2.612	2.576	2.488	2.504
<b>Totaal lasten</b>	<b>7.598</b>	<b>7.516</b>	<b>7.210</b>	<b>7.107</b>
<b>Saldo baten en lasten</b>	<b>201</b>	<b>201</b>	<b>201</b>	<b>201</b>
<b>Uitvoeringslasten 3D's</b>	<b>-360</b>	<b>-500</b>	<b>-500</b>	<b>-500</b>
waarvan	-100	-100	-100	
incidentele uitvoeringslasten				
Inzet investeringsreserve	100	100	100	
<b>Structureel tekort 3D's</b>	<b>-59</b>	<b>-199</b>	<b>-199</b>	<b>-299</b>

Uit bovenstaande tabel blijkt dat Beesel bij de decentralisatie Participatie en bij de decentralisatie Jeugd uitgaat van een budget neutrale operatie. Bij de decentralisatie WMO verwacht Beesel meer middelen van het Rijk te ontvangen dan de uitvoering van de taak met zich meebrengt. Per saldo is rekening gehouden met een positief saldo € 201.000 op deze taak voor het begrotingsjaar en de afzonderlijke jaren van de meerjarenraming. Echter, Beesel heeft voor de uitvoering van de decentralisaties ook uitvoeringslasten geraamd. De totale uitvoeringslasten van de decentralisaties zijn geraamd op € 360.000 en lopen vanaf 2016 op naar € 500.000. Van deze bedrag zijn in de jaren 2015-2017 incidentele uitvoeringslasten geraamd. Deze bedragen drie jaar lang jaarlijks € 100.000. Deze lasten dekt Beesel uit de investeringsreserve.

In totaliteit raamt Beesel meer lasten voor de uitvoering van de decentralisaties dan aan baten wordt ontvangen. Respectievelijk zijn de volgende structurele tekorten op de decentralisaties geraamd in de begroting en meerjarenraming: - € 59.000 in 2015, - €199.000 in 2016 - €199.000 in 2017 en - € 299.000 in 2018. De structurele tekorten worden gedekt in de reguliere begroting en meerjarenraming van baten en lasten.

### Demografische ontwikkelingen

Het inwonertal van Noord-Limburg is op dit moment nog stabiel. Desondanks is de komende jaren een afname van het aantal inwoners te verwachten. Daarnaast krijgen gemeenten te maken met vergrijzing en ontgroening. Vaak wordt dit voorafgegaan door een terugname van het aantal leerlingen. In het coalitieakkoord heeft Beesel aandacht voor volkshuisvesting. Beesel zet, naast een goed voorzieningenniveau in op een toegespitste woningvoorraad voor de leefbaarheid op de lange termijn, met name voor betaalbare, flexibele en levensloopbestendige woningen in zowel koop- als huursector. Specifiek richt Beesel zich op het aantrekken en behouden van jongeren en gezinnen met jonge kinderen.

Demografische ontwikkelingen hebben betrekking op alle beleidsterreinen. Daarom moeten passende beleidsreacties ervoor zorgen dat de financiële gevolgen niet onnodig groot zijn en in de tijd gespreid. Alle redenen dus voor ons om ook vanuit financieel perspectief tijdig aandacht te vragen voor de gevolgen van bevolkingsdaling. Ook voor dit onderwerp is het van belang om ontwikkelingen te volgen en tijdig hierop te anticiperen. Het onderwerp is enkele jaren geleden op landelijk niveau opgepakt. Dit heeft onder andere geresulteerd in het interbestuurlijk actieplan bevolkingsdaling, dat in 2009 door het Rijk samen met het IPO en de VNG is opgesteld. In dit plan zijn Parkstad Limburg samen met Noord-Oost-Groningen en Zeeuws Vlaanderen genoemd als drie topkrimpregio's. In 2010 is een handreiking beschikbaar gesteld. Deze handreiking is inmiddels aangevuld en digitaal aan alle gemeenten ter beschikking gesteld. Voor de beleidsvelden onderwijshuisvesting, riolering en buitensportaccommodaties zijn bestanden gemaakt waarmee gemeenten hun eigen variabelen kunnen invullen. Met die variabelen maken de bestanden zichtbaar wat de financiële gevolgen van bevolkingsdaling op die terreinen voor de gemeenten zijn. Elke gemeente kan met behulp van genoemde bestanden haar eigen situatie zichtbaar maken.

Naast de financiële gevolgen is het nuttig om te bekijken of er indicaties en signalen zijn die het financiële beeld van de gemeente verder kunnen verstoren. Met andere woorden: is er sprake van reële ramingen en/of zijn er bijzondere risico's? Hierbij kijken we allereerst naar de onderwerpen, die in de verplichte paragrafen aan de orde komen. Deze analyse is terug te vinden in hoofdstuk 4. De financiële effecten zijn in de volgende tabel 3.1.3 met behulp van symbolen nader gespecificeerd.

**Tabel 3.1.3 Financiële effecten uit de paragrafen**

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

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

Uit tabel 3.1.3 blijkt dat Beesel geen negatief gezichtje scoort bij de begroting en meerjarenraming. Dat betekent dat wij geen risico's hebben gesignaleerd die het beeld van de financiële positie sterk negatief kunnen beïnvloeden.

Beesel scoort bij de begroting zes keer een lachend gezichtje en een keer een neutraal gezichtje. Bij het onderhoud aan kapitaalgoederen scoort Beesel een neutraal gezichtje. Voor het onderhoud aan kapitaalgoederen en met name het onderhoud aan wegen vragen wij dan ook bijzondere aandacht. In de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen (paragraaf 4.3) wordt kritisch gekeken naar (de actualiteit) van de beheerplannen, achterstallig onderhoud en de toereikendheid van budgetten in relatie tot de kaderstelling. Immers de in het verleden gekozen kwaliteitsniveaus moeten gehaald worden. Dit moeten niveaus zijn waarbij geen kapitaalvernietiging optreedt. Indien bij de actualisering van de plannen mocht blijken dat de reguliere budgetten onvoldoende zijn en plannen een grotere claim leggen op de budgettaire ruimte, zal dit structureel in de begroting en meerjarenraming vertaald moeten worden. Een andere optie is om het kwaliteitsniveau -binnen de wettelijke- grenzen te verlagen. Bij de meerjarenraming blijkt dat Beesel vier keer een lachend gezichtje en drie keer een neutraal gezichtje scoort. Een neutraal gezichtje betekent dat in deze paragrafen een actueel (meerjarig) financieel inzicht ontbreekt c.q. dit inzicht onvoldoende transparant is.

### Jaarrekeningresultaten

We vinden het belangrijk om terug te kijken naar behaalde rekeningresultaten. Negatieve rekeningresultaten kunnen een indicator zijn voor een financiële probleemsituatie. Overschotten kunnen een probleemsituatie verhullen. Daarom kijken we naar de wijze hoe tekorten tot stand zijn gekomen en of sprake is van een structureel tekort. In de navolgende tabel worden de door de raad vastgestelde jaarrekeningresultaten gepresenteerd.

**Tabel 3.1.4 Terugblik jaarrekeningresultaten 2009-2013 (bedragen \* € 1.000)**

Jaar	R2009	R2010	R2011	R2012	R2013
Jaarrekeningresultaat	3.327	1.432	3.033	1.205	1.386

#### Analyse resultaat

Uit de tabel blijkt dat Beesel voor de jaren 2009-2013 rekeningoverschotten heeft.

In 2013 is het rekeningoverschot met name veroorzaakt door de post onvoorzien (€ 54.000 positief structureel, € 650.000 positief incidenteel), positief resultaat WMO/WVG (€ 359.000) en het positief resultaat gemeentefonds (€ 200.000).

### 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 Financieel 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 Beesel aan deze voorwaarde voldoet in het begrotingsjaar 2015. Tevens merken wij op dat er geen correctie heeft plaatsgevonden voor budgetten van wegen. Pas nadat de beheerplannen geactualiseerd en door de raad vastgesteld zijn, wordt inzichtelijk of budgetten te laag zijn en/of extra middelen nodig zijn.

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

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

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

Uit onze analyses blijkt, dat deze situatie in Beesel geldt. Ook hier maken wij de opmerking die gemaakt is voor de budgetten van wegen bij structureel en reëel evenwicht voor het begrotingsjaar.

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

## 3.2. Analyse vermogen

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

### Conclusie

Reserves en voorzieningen maken onderdeel uit van het vermogen. De beleidsuitgangspunten voor reserves en voorzieningen zijn in 2014 herzien. Aanleiding hiertoe is een onderzoek van de rekenkamercommissie in 2013 over het reservebeleid. In de geactualiseerde financiële verordening zijn deze nieuwe beleidsuitgangspunten voor reserves en voorzieningen opgenomen. Hierin is aangegeven dat de raad een nota strategische reservebeleid vaststelt en jaarlijks de nota reserves en voorzieningen actualiseert. De nota strategisch reservebeleid wordt volgens de kadernota paragraaf A. Weerstandsvermogen en risicobeheersing vierjaarlijks, aan het begin van elke raadsperiode, geactualiseerd. In de financiële verordening is deze verplichting niet opgenomen. Beesel heeft toegelicht dat actualisatie van de nota strategisch reservebeleid plaatsvindt, indien de situatie hierom vraagt. Vaststelling van de nota strategisch reservebeleid heeft voor het eerst plaatsgevonden in 2014. Beesel heeft in de kadernota paragraaf A. Weerstandsvermogen en risicobeheersing een relatie gelegd met beide nota's over reserves en voorzieningen. In de nota strategische reservebeleid is besloten tot het samenvoegen van een aantal reserves. Er is besloten tot een nieuwe indeling in reserves en voorzieningen. Het aantal bestemmingsreserves is fors teruggebracht. Een aantal bestaande reserves blijft nog bestaan tot uiterlijk 31 december 2016. Als de einddatum van een reserve nadert, krijgt het eindsaldo van de desbetreffende reserve een bestemming bij de vaststelling van de nota reserves en voorzieningen. Jaarlijks actualiseert Beesel de nota reserves en voorzieningen.

Op strategisch niveau en tactisch niveau scoort Beesel goed. Beesel voldoet volledig aan de eisen die de financiële verordening stelt. In voldoende mate wordt aan het BBV voldaan, maar verbeteringen dienen aangebracht te worden om volledig aan de eisen van de wetgever te voldoen. De operationele informatie scoort voldoende. Van belang is om in de programmabegroting een actueel overzicht in de stand van de reserves en voorzieningen per 1 januari én het verloop van de reserves en voorzieningen te presenteren, zowel voor het begrotingsjaar als de afzonderlijke jaren van de meerjarenraming. Door het opnemen van deze informatie wordt volledig aan de eisen van het BBV voldaan.

### Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- geef in de programmabegroting (bijlage) inzicht in de stand en de verloop van de reserves en voorzieningen;
- ga in de programma's in op relevante reserves en voorzieningen die betrekking hebben op het desbetreffend programma;
- licht, indien de situatie er om vraagt, de meerjarige ontwikkelingen van het eigen vermogen toe.

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

### **Onderzoek en bevindingen**

In deze paragraaf kijken we naar het beleid van de gemeente met betrekking tot reserves en voorzieningen en de omvang van de reserves en voorzieningen over een wat langere periode. Beesel heeft beleidsuitgangspunten voor reserves en voorzieningen in verschillende documenten vastgelegd. De omvang van de reserves komt later in deze paragraaf aan bod.

In de financiële verordening (2014) zijn twee bepalingen opgenomen over reserves en voorzieningen. Allereerst is bepaald dat het college aan de raad de nota strategische reservebeleid ter vaststelling voorlegt. Voor actualisatie van deze nota is geen termijn genoemd. Enkel is bepaald dat de nota aan de raad wordt voorgelegd indien hiertoe aanleiding is dan wel nieuwe ontwikkelingen zijn. Daarnaast is bepaald dat het college aan de raad jaarlijks de nota reserves en voorzieningen aanbiedt. In de nota dient te worden ingegaan op de:

- de vorming en de besteding van reserves;
- de vorming en de besteding van voorzieningen;
- de rentetoekening aan reserves en voorzieningen.

Aanleiding voor de nota strategisch reservebeleid is een onderzoek van de rekenkamercommissie (2013). Uit dit rapport is een aantal aanbevelingen gekomen, waaronder de vaststelling van een strategisch reservebeleid eenmaal per raadsperiode. Ook is aanbevolen om een expliciete koppeling te maken tussen de Toekomstvisie en de beleidsnota's enerzijds en een meerjarig financieel beleid anderzijds.

De nota strategisch reservebeleid is vastgesteld in mei 2014. De raad van Beesel heeft er voor gekozen om in de financiële verordening geen concrete termijn van actualisatie te noemen. In de nota weerstandsvermogen en risicobeheersing is aangegeven dat de nota vierjaarlijks wordt geactualiseerd aan het begin van elke raadsperiode. In de financiële verordening is deze verplichting niet opgenomen. Beesel heeft toegelicht dat actualisatie van de nota strategisch reservebeleid plaatsvindt, indien de situatie hierom vraagt.

In de nota strategisch reservebeleid is een relatie gelegd met andere strategische nota's. Genoemd zijn de toekomstvisie, coalitieprogramma 2014-2018, collegeprogramma, meerjareninvesteringsplannen, nota activering en afschrijving, nota risicomanagement, grondexploitatie Molenveld Zuid (nu Oppe Brik) en beleidskaders decentralisaties. Vermeld is dat een aantal reserves wordt samengevoegd naar aanleiding van het onderzoek van de rekenkamercommissie.

Beesel hanteert de volgende indeling in reserves en voorzieningen:

- Algemene reserve;
- Reserve rekeningsaldo;
- Bestemmingsreserves:
  - Investeringsreserve;
  - Reserve open einde regelingen sociaal domein;
  - Reserve belegde gelden (compensatie weggevallen dividend);
  - Reserve organisatie;
  - Overige bestemmingsreserves;
  - Bruteringsreserves.

De post 'overige bestemmingsreserves' bestaat uit afzonderlijke bestemmingsreserves die uiterlijk per 31 december 2016 worden opgeheven. Mogelijke eindsaldi worden gestort in de andere bestemmingsreserves die hierboven vermeld zijn. Als de einddatum van een dergelijke reserve nadert (2015 of 2016), wordt bij de vaststelling van de nota reserves en voorzieningen bepaald wat er met het saldo gebeurt.

In de nota strategisch reservebeleid is ingegaan op de verschillende functies van reserves.

In de kadernota paragraaf A. weerstandsvermogen en risicobeheersing heeft Beesel een relatie gelegd met reserves en voorzieningen. De nota strategisch reservebeleid en de nota reserves en voorzieningen zijn genoemd. In de paragraaf van de begroting zijn de reserves en voorzieningen cijfermatig per 31 december gepresenteerd.

In de nota reserves en voorzieningen heeft Beesel, naast reserves, ook stilgestaan bij voorzieningen. Deze nota wordt jaarlijks geactualiseerd. Het is belangrijk dat Beesel ook stilstaat bij de voorzieningen. Een juiste voeding en vorming van voorzieningen is van belang. Voorzieningen zijn gevormd om toekomstige verplichtingen na te komen. Als een voorziening niet toereikend is, kan een tekort in de exploitatie ontstaan. Beesel heeft voorzieningen gevormd voor het onderhoud aan gemeentelijke kapitaalgoederen. Op basis van de beheerplannen en/of onderhoudsplannen kunnen voorzieningen worden gevormd om de onderhoudslasten van de kapitaalgoederen gelijkmatig over de jaren te verspreiden. Wij onderstrepen het belang van goede én actuele beheerplannen. Uit paragraaf 4.3 blijkt dat het wegenbeheerplan gedateerd is. Actuele beheerplannen voor het onderhoud aan kapitaalgoederen zijn onmisbaar bij de beoordeling van de hoogte van reserves en voorzieningen. Daarnaast is uitvoering van deze plannen van belang om te beoordelen of sprake is van structureel en reëel evenwicht voor de begroting en meerjarenraming. Van belang is dat elk beheerplan en onderhoudsplan elke vier jaar geactualiseerd wordt. In paragraaf 4.3 staan we hier verder bij stil.

In de nota strategisch reservebeleid en in de nota reserves en voorzieningen heeft Beesel inzicht gegeven in meerjarige ontwikkelingen door onder meer relaties te leggen met schatkistbankieren en de (meerjarige) gevolgen hiervan.

Samenvattend heeft Beesel een aantal strategische nota's over reserves en voorzieningen vastgesteld. De strategische informatie scoort goed. In de begroting heeft Beesel in de afzonderlijke programma's niet de specifieke reserves en voorzieningen genoemd die betrekking hebben op het desbetreffende programma. Op dit onderdeel zou de strategische informatie verder verbeterd kunnen worden.



Beesel voldoet volledig aan de eisen die de financiële verordening stelt.

Volgens artikel 20 van het BBV dient in de begroting inzicht te worden geboden in de stand en het verloop van de reserves en voorzieningen. Beesel heeft in de begroting op hoofdlijnen inzicht geboden in de stand van de totale algemene reserve, de totale bestemmingsreserves en de totale voorzieningen. Deze reserves zijn gepresenteerd in de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing voor de afzonderlijke jaren 2015-2018 per 31 december van het jaar. De informatie over reserves en voorzieningen in de programmabegroting voldoet echter niet volledig aan de eisen die het BBV stelt. In de programmabegroting dient een overzicht te worden opgenomen van de afzonderlijke reserves en voorzieningen, gepresenteerd per 1 januari voor het begrotingsjaar en de afzonderlijke jaren van de meerjarenraming. Ook dient het verloop van de reserves en voorzieningen (toevoegingen en onttrekkingen) inzichtelijk te zijn. De programmabegroting dient op dit onderdeel verbeterd te worden. De informatie over de afzonderlijke reserves en voorzieningen, inclusief het verloop van deze reserves, is wel beschikbaar. Beesel heeft deze informatie opgenomen in de productenraming. In de productenraming is nog de oude indeling in reserves opgenomen, dat wil zeggen dat nog geen invulling is gegeven aan de nota strategisch reservebeleid. Beesel zal de nieuwe indeling bij de begroting 2016 presenteren. De informatie over reserves en voorzieningen dient deel uit te maken van de programmabegroting, die door de raad wordt vastgesteld.

Op tactisch niveau scoort Beesel goed. Het is wel van belang dat Beesel, zoals hiervoor beschreven, verdere verbeteringen in de presentatie van reserves en voorzieningen aanbrengt.

De operationele informatie in de begroting hangt hiermee samen. De operationele informatie beoordelen wij met een voldoende. Bij de beoordeling hebben wij het meerjarig overzicht van reserves en voorzieningen uit de productenraming meegenomen. Wij vertrouwen erop dat deze informatie deel gaat uitmaken van de programmabegroting. Door volledig aan de eisen van het BBV te voldoen en een actueel cijfermatig inzicht in de stand én het verloop van de afzonderlijke reserves en voorzieningen te geven, wordt ook de operationele informatie in de toekomst verbeterd.

In de volgende alinea's gaan we in op de standen van de reserves en voorzieningen, waarbij we terugblikken en vooruitblikken.

### ***Stand en verloop reserves en voorzieningen jaarrekeningen 2009-2013***

In tabel 3.2.1 kijken we terug naar de stand van de algemene reserve, de bestemmingsreserves en de voorzieningen. In deze tabel zijn de rekeningcijfers in beeld gebracht per 31 december voor de jaren 2009 tot en met 2013. Het rekeningssaldo is apart gepresenteerd. Na de tabel volgt een korte analyse van de cijfers.

**Tabel 3.2.1 Terugblik reserves en voorzieningen 2009-2013, stand per 31-12 (bedragen \* € 1.000)**

Jaar	R2009	R2010	R2011	R2012	R2013
Algemene reserve	1.500	1.500	1.500	1.500	1.500
Onverdeeld resultaat boekjaar	3.323	1.432	3.033	1.205	1.386
Algemene reserve grondbedrijf	1.000	900	900	400	400
Bestemmingsreserves	19.549	22.271	22.408	23.839	23.152
waarvan bruteringsreserves	819	2.761	2.646	2.400	3.347
Voorzieningen	6.196	6.192	6.094	6.455	7.165
<b>Totaal</b>	<b>31.568</b>	<b>32.295</b>	<b>33.935</b>	<b>33.399</b>	<b>33.603</b>

Over het verloop van de reserves en voorzieningen concluderen wij het volgende:

- de algemene reserve blijft constant;
- de algemene reserve grondbedrijf neemt af als gevolg van herijking. De minimale omvang van de reserve is in 2012 bepaald op € 200.000 en de maximale norm bedraagt € 400.000;
- de bestemmingsreserves nemen in de jaren 2009-2013 licht toe;
- het rekeningsaldo is telkens positief, met uitschieters in 2009 (verkoop aandelen Essent) en 2011 (verkoop aandelen PBE (Kerncentrale Borssele));
- de voorzieningen laten een vrij constant verloop zien met een lichte stijging in 2012 en 2013. In 2013 zijn de voorzieningen toegenomen als gevolg van een toename van de voorziening pensioenen wethouders (€ 388.000). Daarnaast is er een toename van een aantal voorzieningen voor onderhoud, met name huisvestingvoorziening onderwijs (€ 140.000), sporthal de Schans (€ 62.000) en groot onderhoud Gemeentehuis (€ 42.000). Ook de voorziening rioolrechten is in 2013 toegenomen (€ 137.000).

#### **Verloop reserves en voorzieningen begroting 2015 en meerjarenraming 2016-2018**

In tabel 3.2.2 zijn de begrotingscijfers per 1 januari voor 2015 tot en met 2018 in beeld gebracht. De cijfers komen uit de productenraming. Na deze tabel volgt ook een korte analyse van de cijfers.

**Tabel 3.2.2 Reserves en voorzieningen 2015-2018, stand per 1-1 (bedragen \* € 1.000)**

Jaar	B2015	B2016	B2017	B2018
Algemene reserve	1.818	1.818	1.818	1.818
Algemene reserve grondbedrijf	0	0	0	0
Bestemmingsreserves	23.328	22.095	23.415	23.257
waarvan bruteringsreserves	3.856	3.618	3.380	3.153
Voorzieningen	7.094	7.124	7.284	7.368
<b>Totaal</b>	<b>32.240</b>	<b>31.037</b>	<b>32.517</b>	<b>32.443</b>

Over het verloop van de reserves en voorzieningen concluderen wij het volgende:

- de algemene reserve blijft constant;
- de algemene reserve grondbedrijf is opgeheven. De omvang van de reserve is toegevoegd aan de algemene reserve;

- de bestemmingsreserves laten een constant verloop zien;
- de voorzieningen laten een constant verloop zien.

In aanvulling op de cijfers in de jaarrekeningen 2009 tot en met 2013 en de begroting 2015 en meerjarenraming 2016-2018 staan we kort stil bij een aantal reserves en/of ontwikkelingen in reserves die de afgelopen jaren hebben plaatsgevonden.

### **Algemene reserve**

De omvang van de algemene reserve heeft in de begroting 2015 een omvang van € 1.818.000.

Bij de vaststelling van de nota reserves en voorzieningen is de algemene reserve verhoogd met het saldo van de algemene reserve grondbedrijf. Deze reserve is opgeheven.

Voor de algemene reserve is een minimale en maximale omvang bepaald. De reserve dient volgens de nota reserves en voorzieningen (2013) minimaal € 1.500.000 te bedragen. De maximale omvang is vastgesteld op € 1.900.000. De minimale en maximale omvang zijn opgenomen in 'het onderzoek samenvoegen reserves' en is uiteindelijk vastgelegd in de nota reserves en voorzieningen 2014.

### **Bruteringsreserves**

Beesel heeft een groot aantal bruteringsreserves gevormd, die onderdeel uit maken van de bestemmingsreserves. Bruteringsreserves zijn geblokkeerde reserves die bestemd zijn om kapitaallasten te dekken van investeringen die in het verleden zijn geactiveerd.

In totaliteit bedragen de bruteringsreserves per 1-1-2015 € 3.856.000. De omvang loopt in 2018 af naar € 3.153.000. Procentueel bedragen de bruteringsreserves in 2015 17% van de bestemmingsreserves. In 2018 is 14% van de bestemmingsreserves als bruteringsreserve gevormd.

N.B. De bruteringsreserves zijn in de nota samenvoegen reserves niet meegenomen. Beesel blijft de systematiek van bruteringsreserves ook in de toekomst hanteren.

### **Reserve Essent**

De verkoop van aandelen Essent heeft in 2009 een bedrag opgeleverd van € 10.135.000. Voor de verkoop is een bedrag van € 7,8 miljoen gestort in de reserve Belegde gelden Essent. De boekwinst van € 2.335.000 is in het rekeningssaldo 2009 tot uiting gekomen. In juni 2014 is een bedrag van € 5,6 miljoen belegd. Deze middelen zijn belegd in tweetal fondsen van APG (€ 5 miljoen) en in een 10-jaars deposito BNG.

In de nota strategisch reservebeleid is aangegeven dat er beleggingen zijn met een vaste einddatum en zonder vaste einddatum. Van de beleggingen die geen vaste einddatum hebben, dient jaarlijks 1/7 verkocht te worden. Voor Beesel zijn dit de gelden die belegd zijn in de BNG-fondsen.

Van de beleggingen met een vaste einddatum is het in het kader van schatkistbankieren niet meer mogelijk om gelden die regulier vrijvallen (APG-beleggingen) te herbeleggen. Met de vrijkomende middelen moet Beesel nu schatkistbankieren. Tenzij de gemeente er voor kiest om investeringen te financieren met de vrijkomende middelen. Voor schatkistbankieren ontvangt Beesel een lagere rente.

### **Investeringsreserve**

In de nota reserves en voorzieningen komt de investeringsreserve uitgebreid aan bod. De reserve wordt gebruikt voor:

- dekking van investeringen in de openbare ruimte met maatschappelijk nut (rechtstreekse onttrekking);
- dekking van kapitaallasten van investeringen met economisch nut (vorming bestedingsreserve/bruteringsreserve);
- dekking van incidentele uitgaven in de exploitatie als hier geen andere dekking beschikbaar voor is.

Voor de beschikking over de investeringsreserve heeft Beesel een nieuwe procedure vastgesteld. Bepaald is dat het college kan beschikken over de investeringsreserve indien zich een calamiteit voordoet bij het onderhoud aan wegen.

Daarnaast kan het college een onttrekking aan deze reserve doen van € 50.000 zonder vooraf toestemming te vragen aan de raad. Bij beide uitnamen wordt achteraf in de reguliere planning- en controlcyclus verantwoording afgelegd. Bij een uitname boven de € 50.000 is vooraf toestemming nodig van de raad, tenzij sprake is van een calamiteit.

Voeding van de investeringsreserve vindt plaats door rekeningsaldi, winsten uit het grondbeleid en de vrijval van de reserve belegde gelden Essent.

### **Rente**

In de nota reserves en voorzieningen heeft Beesel toegelicht hoe wordt omgegaan met de rente. Beesel rekent over de stand van de reserves en voorzieningen jaarlijks een rentepercentage van 4%. De rente over reserves en voorzieningen komt ten gunste van de exploitatie. Bij de reserve rekeningsaldo, alle bruteringsreserves en de egalisatievoorziening rioolheffing wordt de rente toegevoegd aan de desbetreffende reserves en voorziening.

### 3.3. Analyse stuurinformatie

#### Conclusie

De informatie voor de raad om te sturen op strategisch, tactisch en operationeel niveau is gemiddeld van goede kwaliteit. Beesel beschikt hiermee over belangrijke instrumenten om financieel in control te zijn. Op onderdelen zijn verdere verbeteringen mogelijk.

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

- de strategische stuurinformatie dient verbeterd te worden door 1) in de paragrafen van de begroting te verwijzen naar de kadernota's van de afzonderlijke paragrafen en 2) de essentie van de beleidsuitgangspunten uit de kadernota's op te nemen in de paragrafen OF de kadernota's integraal deel te laten uitmaken van de begroting door deze jaarlijks op te nemen in de bijlagen van de begroting (zie paragraaf 3.4);
- de strategische stuurinformatie kan verder verbeterd worden door relaties te leggen tussen visiedocumenten en de paragrafen;
- de tactische informatie kan verbeterd worden door de begroting op onderdelen verder in overeenstemming te brengen met de eisen die het BBV stelt;
- de operationele informatie kan verbeterd worden door meer inzicht te geven in meerjarige cijfermatige informatie aangevuld met een toelichting;
- in de paragrafen 3.1, 3.2, 3.4 en 4.1 tot en met 4.7 zijn specifieke aanbevelingen opgenomen met betrekking tot de stuurinformatie voor alle drie de niveaus.

#### Stuurinformatie

Oordeel strategisch: goed

Oordeel tactisch: goed

Oordeel operationeel: goed

#### Waarom onderzoek naar stuurinformatie?

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

#### Onderzoek en bevindingen

Ons onderzoek richt zich op randvoorwaarden om in control te kunnen zijn. Dit doen we, door met name te kijken naar de drie informatieniveaus: strategisch, tactisch en operationeel. De raad stelt de kaders op basis van een visie en op basis van interne en externe ontwikkelingen. Dit gebeurt met de gemeentelijke programmabegroting, kadernota's en andere beleidstukken. Het komt ook voor dat gemeenten de

paragrafen uit de begroting een kaderstellende functie laten vervullen. Dit alles omschrijven we als informatievoorziening op strategisch niveau.

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

Om uiteindelijk de juiste beslissingen te kunnen nemen, of om bijsturing te kunnen geven, zijn vaak meer detaillistische gegevens nodig. Kwaliteit en tijdigheid van deze informatie zijn belangrijk en moeten afgestemd zijn op de informatie die nodig is om de juiste beslissingen te kunnen nemen in lijn met de doelstellingen van de programmabegroting. Dit is informatievoorziening op operationeel niveau. In ons onderzoek gaat de aandacht met name uit, naar die onderwerpen die voor sturing op de financiële positie belangrijk zijn en bovendien bij elke gemeente voorkomen. In onderstaande tabel zijn de resultaten naar stuurinformatie voor Beesel samengevat.

**Tabel 3.3.1 Resultaten onderzoek stuurinformatie begroting 2015**

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

Om een eendoordeel te geven over stuurinformatie hebben wij een wegingsfactor gebruikt (zie kolom WF) bij de verschillende onderdelen. Hierbij is ervoor gekozen om het zwaartepunt te leggen bij de begroting en meerjarenraming en vermogen. Deze wegen zwaarder mee dan de paragrafen, omdat deze onderdelen de belangrijkste informatie bevatten om te sturen op de financiële positie.

Aan het begin van deze paragraaf is de totale beoordeling weergegeven. Deze score bedraagt op strategisch, tactisch en operationeel niveau gemiddeld goed.

Uit tabel 3.3.1 blijkt dat de stuurinformatie bij ieder onderdeel op zowel strategisch, tactisch en operationeel niveau goed of voldoende scoort. Beesel scoort 22 keer goed en 5 keer voldoende. Geen enkele keer wordt onvoldoende gescoord.

Op strategisch niveau scoort Beesel zelfs bij alle paragrafen goed. We merken hierbij op dat in de verplichte paragrafen van de begroting verwezen wordt naar de beleidsuitgangspunten uit de kadernota's

van de gelijknamige paragrafen. Daarnaast dient de essentie van de beleidsuitgangspunten opgenomen te worden in de verplichte paragrafen. Beleidsuitgangspunten dienen namelijk volgens het BBV deel uit te maken van de verplichte paragrafen. Door de samenstelling en vierjaarlijkse vaststelling van de kadernota's is het beleid uit de paragrafen gehaald. Indien Beesel er niet voor kiest om de essentie van de kadernota's in de paragrafen op te nemen, gaan wij ervan uit dat de maatoplossing die beschreven is in de volgende paragraaf 3.4 Wet en regelgeving, wordt opgepakt en uitgevoerd. Dat wil zeggen dat de kadernota's integraal deel gaan uitmaken van de begroting door deze in een bijlage van de begroting op te nemen.

Verdere verbeteringen op strategisch niveau zijn mogelijk door in de paragrafen relaties te leggen met de toekomstvisie en/of het coalitieakkoord.

De stuurinformatie op tactisch niveau scoort acht keer goed en een keer voldoende. Gemiddeld scoort Beesel goed. Voor de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen vragen wij expliciete aandacht. Beesel scoort bij deze paragraaf voldoende. Van belang is om het wegenbeheerplan, dat dateert uit 1995, te actualiseren en uiterlijk in de eerste helft van 2016 door de raad te laten vaststellen. De financiële consequenties van het nieuwe plan dienen vertaald te worden in de begroting 2017 en meerjarenraming. Daarnaast is het van belang dat de raad ook voor het onderhoud aan gebouwen, zoals dit voor alle kapitaalgoederen is gedaan, een kwaliteitsniveau bepaalt. Wij vertrouwen er verder op dat Beesel, zoals voorgenomen, ook voor groen een plan samenstelt en bestuurlijk vaststelt in 2016.

De stuurinformatie op operationeel niveau scoort vijf keer goed en vier keer voldoende. De operationele informatie kan verbeterd worden meer cijfermatige informatie op te nemen.

Ten aanzien van het vermogen is het van belang dat in de programmabegroting inzicht wordt geboden in de stand en het verloop van de reserves en voorzieningen. Dat wil zeggen dat naast de stand van de afzonderlijke reserves ook de mutaties (separate stortingen en onttrekkingen) in reserves gepresenteerd worden. Ook kunnen de paragrafen Weerstandsvermogen en risicobeheersing, Onderhoud kapitaalgoederen en Verbonden partijen verder verbeterd worden door meer cijfermatige informatie op te nemen.

### 3.4. Analyse Wet- en regelgeving

#### **Conclusie**

Beesel voldoet voor wat betreft de termijn van inzending voor de begroting 2015 en de jaarrekening 2013 aan de wetgeving.

In deze paragraaf wordt stilgestaan bij de vernieuwde planning- en controlcyclus en de hieruit voortvloeiende documenten. De nieuwe opzet van de begroting 2015 komt hierbij nadrukkelijk aan bod. De gemeente past het BBV in voldoende mate toe, maar op onderdelen zijn verbeteringen aan te brengen. In deze paragraaf en in hoofdstuk 4 van dit onderzoek hebben wij aanbevelingen opgenomen voor de paragrafen van de begroting. Ook de presentatie van de programma's en de toelichting hierop verdienen op onderdelen verdere verbetering.

Door het navolgen van de aanbevelingen voldoet Beesel meer aan de eisen van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) en wordt de transparantie en het financiële inzicht van de begroting vergroot.

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

- vergroot de informatiewaarde van de paragrafen in de begroting door te verwijzen naar de vastgestelde kadernota's en andere gerelateerde nota's en plannen waarin beleidsuitgangspunten zijn opgenomen;
- neem de kern van de beleidsuitgangspunten van de kadernota's op in de gelijknamige paragrafen van de begroting OF laat de kadernota's van de paragrafen jaarlijks integraal deel uitmaken van de begroting door deze jaarlijks op te nemen in de bijlagen van de begroting;
- neem de kern van de beleidsuitgangspunten van afzonderlijke nota's en beheerplannen/onderhoudsplannen op in de paragrafen;
- laat, zoals besloten, de raad en college de kadernota's van de Raadspreferente programma's elke vier jaar aan het begin van een nieuwe raadsperiode vaststellen;
- laat elke vier jaar expliciet de kadernota's van de verplichte paragrafen door de raad vaststellen, en het college voor de kadernota paragraaf D. Bedrijfsvoering, liefst aan het begin van een nieuwe raadsperiode;
- wees er op attent dat er geen tegenstrijdigheden ontstaan in beleidsuitgangspunten tussen de kadernota's van de afzonderlijke paragrafen en de afzonderlijke plannen en nota's waarin ook beleidsuitgangspunten zijn opgenomen;
- geef bij de programma's of in de recapitulatie inzicht in de separate toevoegingen en onttrekkingen aan reserves conform het BBV;
- benoem het overzicht van incidentele lasten en baten als zodanig en licht het overzicht toe;
- breng de programmabegroting verder in overeenstemming met het BBV.



### **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 toezichhoudende rol ligt de focus op termijnen van begroting en rekening, het navolgen van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV), 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 gaan we allereerst in op de termijnen van inzending van de begroting en jaarrekening. Vervolgens staan we stil bij de nieuwe planning- en controlcyclus van Beesel, de toepassing van het BBV en de uitvoering van de specifieke kaders die gesteld zijn in de financiële verordening (ex artikel 212 Gemeentewet), in de controleverordening (ex 213 Gemeentewet) en de verordening met onderzoeken naar doelmatigheid en doeltreffendheid (ex artikel 213a Gemeentewet). Ook staan we kort stil bij de onderzoeken van de rekenkamercommissie.

### **Termijnen**

De begroting 2015 is door de raad van Beesel vastgesteld op 3 november 2014. Op 10 november 2014 hebben wij de begroting 2015 ontvangen. De jaarrekening 2013 die door de raad is vastgesteld op 23 juni 2014 hebben wij op 7 juli 2014 ontvangen. Beesel voldoet voor beide documenten aan de wettelijke termijn van inzending op grond van de artikelen 191 en 200 van de Gemeentewet.

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

### **Gewijzigde indeling begroting**

De begroting 2015 kent een andere indeling dan voorheen. Dit is ingegeven vanuit de gewijzigde planning- en controlcyclus die in 2014 is gestart. De nieuwe opzet van de planning- en controlcyclus is vastgelegd in de nieuwe financiële verordening en is ingegaan op 1 januari 2015.

Voor de samenstelling van de begroting 2015 heeft Beesel toestemming van de raad gevraagd en gekregen om de nieuwe financiële verordening toe te passen.

We zetten de nieuwe planning- en controlcyclus hierna kort uiteen.

### **Gewijzigde opzet planning- en controlcyclus**

In de financiële verordening zijn de uitgangspunten opgenomen van de gewijzigde planning- en controlcyclus. We staan stil bij een aantal producten uit de planning- en controlcyclus.

#### *Kaders begroting*

Het college voert jaarlijks in het 1<sup>o</sup> of 2<sup>o</sup> kwartaal een perspectiefgesprek met de raad waarin de kaders worden besproken. Deze kaders worden uiteindelijk in mei door de raad vastgesteld en zijn de basis voor de (meerjaren)begroting. Voor het begrotingsjaar 2015 heeft dit plaatsgevonden in de vorm van het document: 'uitgangspunten begroting 2015'.

### *Kadernota's paragrafen*

Van iedere verplichte paragraaf van de begroting wordt een kadernota opgesteld waarin beleidsuitgangspunten worden opgenomen. De raad stelt deze kaders vast met uitzondering van de kadernota paragraaf D. Bedrijfsvoering. Deze kadernota wordt door het college vastgesteld. Ook de kadernota paragraaf C. Financiering, die het treasurystatuut vervangt, wordt door de raad vastgesteld. Het treasurystatuut is in het verleden door het college vastgesteld. Wel stelt het college volgens de financiële verordening nog een nota treasury vast.

De frequentie van vaststelling van de kadernota's van de paragrafen is niet genoemd in de financiële verordening zelf. In het raadsvoorstel bij de vaststelling van de verordening is aangegeven dat de kadernota's in principe een termijn hebben van vier jaar. Bij de vaststelling van de verordening heeft de raad hiertoe besloten.

### *Programma's*

Bij aanvang van iedere raadsperiode stelt de raad de programma-indeling vast, waarbij een onderscheid wordt gemaakt in Raadspreferentie programma's en één Niet-raadspreferent programma.

Voor de Raadspreferentie programma's wordt, net als bij de verplichte paragrafen, ook een kadernota vastgesteld bij aanvang van iedere raadsperiode. Expliciet is in de financiële verordening bepaald dat de kadernota's van de Raadspreferente programma's een looptijd hebben van vier jaar.

De begroting wordt ingedeeld volgens het BBV. Aanvullend is bepaald dat per (deel)programma inzicht wordt geboden in het benodigde investeringskrediet.

### *Tussentijdse rapportages*

In de verordening is bepaald dat de raad twee tussentijdse rapportages vaststelt. De 1<sup>e</sup> rapportage omvat de realisatie van de eerste 3,5 maand van het lopende boekjaar en dient uiterlijk 1 juli te zijn aangeboden. De 2<sup>e</sup> rapportage gaat over de volgende 4,5 maand van het lopende boekjaar en dient uiterlijk 31 december aan de raad te zijn aangeboden.

Verder is aangegeven dat het college mag beschikken over reserves voor zover de activiteiten passen binnen de geformuleerde doelstellingen en de daaraan gekoppelde autorisaties. In de tussentijdse rapportages en de jaarrekening wordt de raad hierover geïnformeerd.

### **BBV**

Het BBV geeft aan waaruit de begroting tenminste dient te bestaan. Het BBV geldt vanaf de begroting 2004 en is voornamelijk ingegeven vanuit de invoering van het dualisme. Hiermee is gekozen voor een andere opzet van begroting en rekening.

Deze andere opzet is gekozen om een betere ondersteuning te zijn voor de raad.

Het BBV beoogt transparantie voor de raad, andere overheden en burgers. Mede om die reden is het BBV in 2013 en 2014 gewijzigd. Op basis van de programmabegroting moet het mogelijk zijn om een totaalbeeld van de financiële positie te vormen van Beesel. Het BBV stelt de uitgangspunten en de eisen, maar het is aan de raad om voor verdere invulling te zorgen. Dit moet worden gezien als een continue proces, immers afhankelijk van ontwikkelingen en mogelijkheden worden doelstellingen aangepast. Elke vier jaar is er een nieuwe raad met mogelijk nieuwe behoeften.

Volgens het BBV dient de begroting te bestaan uit de zeven verplichte paragrafen en programma's die de raad vrij kan bepalen waarbij wel antwoord gegeven moet worden op de 3W vragen. We staan eerst stil

bij de paragrafen en vatten de conclusies uit hoofdstuk 4 samen. Vervolgens komen de programma's aan bod.

### **Paragrafen in relatie tot het BBV**

In artikel 9 van het BBV is bepaald dat de volgende verplichte paragrafen opgenomen moeten worden:

- lokale heffingen;
- weerstandsvermogen en risicobeheersing;
- onderhoud kapitaalgoederen;
- financiering;
- bedrijfsvoering;
- verbonden partijen;
- grondbeleid.

De gemeente Beesel heeft bovenstaande paragrafen opgenomen in de begroting en de jaarrekening. Zoals eerder in deze paragraaf beschreven, heeft Beesel de planning- en controlcyclus gewijzigd. Een gevolg hiervan is dat de beleidsuitgangspunten uit de verschillende paragrafen worden opgenomen in afzonderlijke documenten, de zogenaamde kadernota's. Dit is voor het eerst gebeurd voorafgaand aan de vaststelling van de begroting 2015. Deze kadernota's hebben telkens de naam van de paragraaf. De kadernota's zijn, met uitzondering van de kadernota paragraaf D. Bedrijfsvoering, vastgesteld door de raad. Deze kadernota is door het college vastgesteld. Vaststelling heeft plaatsgevonden zoals beschreven in de financiële verordening. Voor financiering moet nog een actualisering plaatsvinden waarbij de wijzigingen als gevolg van het schatkistbankieren worden verwerkt.

De raad is vrij om kaders te stellen in de paragraaf of in aparte nota's. Het werken met aparte (kader) nota's heeft als voordeel dat de raad nadrukkelijk stilstaat bij de kaderstelling en dat expliciet besluitvorming plaatsvindt.

Wij merken op dat voor de raadspreferentie programma's in de nieuwe financiële verordening expliciet is bepaald dat de raad een kadernota vaststelt aan het begin van iedere raadsperiode.

Ook voor de paragrafen is bepaald dat de raad kadernota's vaststelt, met uitzondering van de kadernota paragraaf D. Bedrijfsvoering die door het college wordt vastgesteld. In het raadsvoorstel bij de verordening is aangegeven dat vaststelling (in principe) voor vier jaar plaatsvindt. Wij gaan ervan uit dat Beesel de kadernota's elke vier jaar actualiseert, liefst gelijk aan het begin van een nieuwe bestuursperiode.

Bij de systematiek van aparte beleidsnota's, is het wel van belang dat in de afzonderlijke paragrafen expliciet wordt verwezen naar de kaderstelling. Uit hoofdstuk 4 van dit onderzoek blijkt dat in de paragrafen Weerstandsvermogen en risicobeheersing, Onderhoud kapitaalgoederen en Bedrijfsvoering verwezen is naar de betreffende kadernota. Bij de andere paragrafen (Lokale heffingen, Financiering, Verbonden partijen en Grondbeleid) ontbreekt deze verwijzing. Naast deze verwijzing, dient de essentie uit de kadernota's in de paragraaf een plek te krijgen. Dit is ook hetgeen de wetgeving beoogt, namelijk dat de beleidsvoornemens een plek te krijgen in de afzonderlijke paragrafen. Deze werkwijze heeft nadrukkelijk onze voorkeur. Gelet op de andere opzet waarvoor Beesel gekozen heeft, zou een tussenoplossing kunnen zijn, overeenkomstig de handelwijze bij de begroting 2015, om alle kadernota's jaarlijks integraal deel te laten uitmaken van de begroting. Op deze manier zijn alle beleidsuitgangspunten uit de kadernota's als bijlage bij de begroting opgenomen.

Beesel heeft gekozen voor de laatste mogelijkheid, de tussenoplossing. De aanbevelingen in hoofdstuk 4 zijn gebaseerd op de geboden maatoplossing.

Uit hoofdstuk 4 van dit rapport blijkt verder dat de paragrafen Weerstandsvermogen en risicobeheersing, Financiering en Grondbeleid volledig aan de eisen van het BBV voldoen. De paragrafen Lokale heffingen, Onderhoud kapitaalgoederen, Bedrijfsvoering en Verbonden partijen voldoen in ruime mate aan de eisen die het BBV stelt. Verdere verbeteringen zijn hierin aan te brengen.

### ***Programma's in relatie tot het BBV***

Naast de verplichte paragrafen bestaat de begroting uit programma's die de raad zelf mag benoemen. Het BBV heeft wel regels gesteld voor de opbouw van deze programma's en de toelichting hierop. Deze regels zijn vastgelegd in de artikelen 17 tot en met 23 van het BBV.

De raad van Beesel heeft gekozen voor vier Raadspreferente programma's (Strategie, Maatschappelijke leefruimte, Ruimtelijke ontwikkeling en Recreatie en toerisme) en één Niet-raadspreferent programma. Het Niet-raadspreferent programma is een verzameling van een aantal beleidsonderwerpen, namelijk Openbare Orde en veiligheid, Onderwijs, Wonen en Leefomgeving, Middelen en Bedrijfsvoering. Beesel gaat bij de vier programma's in op de 3W vragen: Wat willen we bereiken, Wat gaan we daarvoor doen en Wat mag het kosten?

In de afzonderlijke programma's is inzicht geboden in de mutaties in reserves. Het BBV vraagt dit ook. Echter, het BBV vraagt meer inzicht in de mutaties in reserves dan nu in de programma's is geboden. Volgens artikel 17 van het BBV is het niet toegestaan om de mutaties in reserves te salderen. De beoogde toevoegingen en onttrekkingen aan reserves dienen separaat weergegeven te worden. Beesel zal het BBV op dit onderdeel moeten naleven.

Na de vijf gekozen programma's volgt in de begroting van Beesel een uiteenzetting van de financiële positie waarin aandacht is voor:

- a. saldi begroting en meerjarenraming;
- b. uitgangspunten begroting;
- c. post onvoorzien;
- d. lasten met geen structureel karakter;
- e. structurele toevoegingen en onttrekkingen aan reserves;
- f. overzicht algemene dekkingsmiddelen;
- g. conclusie financiële positie.

Bij de onderwerpen 'lasten met geen structureel karakter' en 'structurele toevoegingen en onttrekkingen aan reserves' staan we separaat stil in relatie tot de eisen die het BBV stelt.

Ad d. lasten met geen structureel karakter

Het overzicht 'lasten met geen structureel karakter' moet worden gezien als het overzicht van incidentele lasten en baten. Dit overzicht is verplicht op grond van artikel 19 lid c van het BBV.

Dit overzicht is nodig om de financiële positie van de begroting en meerjarenraming te beoordelen. Voor de samenstelling van zo'n overzicht zijn inmiddels enkele notities voorhanden. Op de website van gemeentefinanciën, [www.limburg.nl/gemeentefinancien](http://www.limburg.nl/gemeentefinancien) is een handreiking beschikbaar. Ook de commissie BBV heeft een notitie incidentele en structurele baten en lasten (2012) ter beschikking gesteld.

Het overzicht van Beesel laat incidentele lasten zien waar een incidentele baat tegenover staan. Er zijn geen afzonderlijke incidentele lasten of baten genoemd.

Wij adviseren om het overzicht te noemen zoals de wetgeving dat doet en de bedragen in de tabel toe te lichten.

Ad e. structurele toevoegingen en onttrekkingen aan reserves

Dit overzicht is nieuw in de begroting. Beesel heeft dit overzicht opgenomen op grond van de wetswijziging van het BBV (besluit van 25 juni 2013); artikel 19 lid d.

Wij constateren verder dat Beesel bij de uiteenzetting van de financiële positie (artikel 20 BBV) een aantal posten niet heeft genoemd, waarvan het BBV een toelichting vraagt. Op dit moment ontbreken:

- een raming van de financiële gevolgen van het bestaande en het nieuwe beleid in de programma's;
- de stand en het gespecificeerde verloop van de reserves;
- de stand en het gespecificeerde verloop van de voorzieningen;
- de jaarlijks terugkerende arbeidskosten gerelateerde verplichtingen van vergelijkbaar volume.

De stand van de algemene reserve, bestemmingsreserves en voorzieningen zijn weliswaar gepresenteerd in de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing, maar het BBV vraagt meer informatie dan nu in de huidige opzet van de begroting is opgenomen. In paragraaf 3.2 hebben wij hierbij stilgestaan.

### **Samenvatting BBV**

Samenvattend concluderen wij dat de meeste paragrafen in ruime mate of volledig aan de eisen van het BBV voldoen. Bij de programma's en de uiteenzetting van de financiële positie heeft Beesel op onderdelen de wijzigingen van het BBV meegenomen. De informatiewaarde in de programma's en de toelichting op de financiële positie vragen op onderdelen verdere verbetering om aan de eisen van het BBV te voldoen. Gemiddeld scoort Beesel voldoende voor de toepassing van het BBV in de begroting.

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

Naast de algemeen geldende kaders die gesteld zijn in de Gemeentewet en het BBV heeft Beesel specifieke kaders bepaald in de verordeningen ex artikel 212, 213 en 213a Gemeentewet. Beesel heeft deze wettelijke verordeningen vastgesteld. In het begin van deze paragraaf is al uitvoerig ingegaan op de gewijzigde planning- en controlcyclus die opgenomen is in de nieuwe financiële verordening (ex artikel 212 Gemeentewet). We gaan nog kort in op de uitgangspunten van de financiële verordening en op de uitgangspunten van de verordeningen 213 en 213a en bekijken of de gemeente in overeenstemming met de verordeningen handelt.

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

De geactualiseerde financiële verordening is in oktober 2014 opnieuw door de raad vastgesteld en gaat in per 1 januari 2015. In de financiële verordening zijn de uitgangspunten opgenomen van de gewijzigde planning- en controlcyclus zoals in het begin van deze paragraaf is beschreven.

In de aanloop naar de begroting 2015 heeft Beesel al uitvoering gegeven aan de kaders die opgenomen zijn in deze nieuwe financiële verordening. Voor de samenstelling en indeling van de begroting 2015 heeft de raad van Beesel namelijk toestemming gegeven om de nieuwe financiële verordening toe te passen. Tevens heeft de raad ingestemd om aan het perspectiefgesprek, dat input is voor de begroting 2015, geen invulling te geven. Daarvoor in de plaats zijn de kaders gesteld in het document: 'uitgangspunten begroting 2015'.

De indeling van de begroting heeft plaatsgevonden zoals beschreven in de nieuwe financiële verordening. De kadernota's van de paragrafen en de Raadspreferente programma's zijn opgesteld en door de raad of het college vastgesteld. Tevens is bij de programma's een indeling gemaakt in Raadspreferent en Niet-raadspreferent.

Aan de invulling van de tussentijdse rapportages met bijbehorende tijdstippen zal in 2015 voor het eerst invulling gegeven worden volgens de nieuwe financiële verordening. In de voormalige verordening was bepaald dat de raad twee tussentijdse rapportages vaststelde. De eerste viermaands rapportage diende vóór 1 oktober van het lopende boekjaar aan de raad te worden aangeboden. De tweede viermaandsrapportage diende vóór 31 december aan de raad te worden aangeboden. Beesel heeft deze rapportages in 2014 vastgesteld en tijdig aan de raad aangeboden.

Bij het kopje 'paragrafen in relatie tot het BBV' hebben we stilgestaan bij de systematiek van de kadernota's van de paragrafen en de Raadspreferente programma's.

### **Controle verordening ex artikel 213 Gemeentewet**

De geactualiseerde controleverordening van de gemeente Beesel is op 20 december 2004 vastgesteld. Met de controleverordening heeft de raad de regels vastgelegd voor de controle op het financiële beheer en op de inrichting van de financiële organisatie. In het kader van de controle stelt de raad jaarlijks een controleprotocol vast. Met het controleprotocol geeft de raad de accountant de toetsingscriteria voor zijn controle op de rechtmatigheid. Beesel heeft een goedkeurende accountantsverklaring ontvangen voor het aspect getrouwheid en rechtmatigheid voor de laatst vastgestelde jaarrekeningen 2012 en 2013. Zie ook paragraaf 4.5 Bedrijfsvoering.

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

Op 20 november 2006 is de geactualiseerde verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid door de raad vastgesteld. Met deze verordening geeft de raad de kaders aan voor periodieke onderzoeken naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door het college gevoerde beleid en beheer. Bij de herziening van de verordening is de onderzoeksfrequentie teruggebracht van eenmaal per jaar naar eenmaal in de drie jaar.

In de verordening is bepaald dat jaarlijks in de paragraaf Bedrijfsvoering van de begroting, bestuursrapportages en jaarstukken over de voortgang van de onderzoeken naar doelmatigheid en doeltreffendheid en de uitputting van de bijbehorende budgetten wordt gerapporteerd.

Beesel heeft aanvullend toegelicht dat rapportage in de praktijk alleen plaatsvindt als een onderzoek naar doelmatigheid en doeltreffendheid loopt.

In de praktijk hebben er twee onderzoeken plaatsgevonden naar doelmatigheid en doeltreffendheid plaatsgevonden, namelijk:

- Onderzoek inzake de belastingsamenwerking BsGW (2014);
- Benchmark WMO 2009.

In 2009 heeft de destijds verantwoordelijke staatssecretaris van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (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.

Beesel heeft om die reden de onderzoeksfrequentie van drie jaar niet gehaald. Vijf jaar na het onderzoek van 2009 heeft er een nieuw onderzoek plaatsgevonden.

### **Rekenkameronderzoeken**

Beesel heeft een rekenkamer ingesteld in 2005. Sinds 2011 is er een rekenkamercommissie in plaats van een rekenkamer.

Beesel heeft de verordening voor de rekenkamercommissie geactualiseerd vastgesteld in 2014.

Met de rekenkamercommissie beschikt de gemeente over een instrument om haar controlerende taak beter te kunnen uitvoeren. De rekenkamercommissie verricht onderzoeken en doet aanbevelingen om de gemeente nog beter en efficiënter te laten functioneren. De commissie bestaat uit een externe voorzitter, twee externe en drie interne leden. Het budget bedraagt voor 2015 en volgende jaren € 17.145.

De rekenkamercommissie heeft een aantal onderzoeken verricht en haar bevindingen in de volgende documenten gerapporteerd:

- Onderzoeksrapport Bösdal, wonen met zorg in Beesel (2014);
- Strategisch reservebeleid (2013).





## 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 (BBV). 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 Beesel 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

Beleidsuitgangspunten voor lokale heffingen heeft de raad van Beesel vastgelegd in de kadernota paragraaf G. Lokale heffingen (2014). Belangrijkste uitgangspunt is dat gestreefd wordt naar een goed voorzieningenniveau in de gemeente. Financiële keuzes dienen pas als laatste ingegeven te worden vanuit belastingverhogingen. De tarieven voor de afvalstoffenheffing en de rioolheffing zijn kostendekkend. In het coalitieakkoord is ook ingezet op een lage belastingdruk. In aanvulling op de bepalingen in de kadernota is vermeld dat de dienstverlening tegen kostendekkende tarieven moet plaatsvinden en dat geen parkeertarieven mogen worden geheven in de gemeente. De paragraaf van de begroting bevat uitsluitend operationele informatie en is uitgebreid van opzet.

Beesel scoort op strategisch niveau goed. Dit geldt ook voor het tactische en operationele niveau. In de financiële verordening (2014) zijn, naast de vaststelling van de kadernota paragraaf G. Lokale heffingen, geen aanvullende bepalingen opgenomen voor lokale heffingen. Met uitzondering van inzicht in de geraamde inkomsten van de verschillende heffingen, voldoet Beesel ook aan de eisen die het BBV stelt. De paragraaf is uitgebreid en gestructureerd van opzet waarbij een goed beeld wordt gegeven van de tarieven van de verschillende heffingen en de belastingdruk.

### Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- leg in de paragraaf van de begroting een directe relatie met de kadernota paragraaf G. Lokale heffingen en neem de kadernota paragraaf G. Lokale heffingen met beleidsuitgangspunten op als bijlage in de programmabegroting;
- geef in een integraal overzicht meerjarig inzicht in de geraamde inkomsten van de verschillende heffingen zoals het BBV vraagt.

### Waarom onderzoek naar de lokale heffingen?

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

## Onderzoek en bevindingen

In deze paragraaf kijken we in hoeverre Beesel beleid voor lokale heffingen heeft vastgesteld. Daarnaast is geanalyseerd of aan de uitgangspunten van het BBV en de eisen uit de financiële verordening is voldoen en of de paragraaf voldoende cijfermatige informatie bevat.

De raad van Beesel heeft in oktober 2014 de kadernota paragraaf G. Lokale heffingen vastgesteld. In deze kadernota zijn beleidsuitgangspunten geformuleerd voor de lokale heffingen. Bepaald is dat Beesel een goed voorzieningenniveau wil houden. Een goed voorzieningenniveau zorgt voor behoud van de leefbaarheid van de gemeente. Aanvullend is vermeld dat de bestaande voorzieningen minimaal in stand dienen te worden gehouden. Als financiële keuzes gemaakt moeten worden, dan wordt eerst ingezet op het vergroten van de efficiency en vervolgens op het verantwoord bezuinigen en het vergroten van de inkomsten (niet zijnde belastingen). In de laatste plaats wordt gekozen voor belastingverhoging. De tarieven van de afvalstoffenheffing en de rioolheffingen zijn 100% kostendekkend. Ook is beleid bepaald voor het kwijtscheldingsbeleid. Bepaald is dat kwijtschelding verleend wordt voor de onroerendezaakbelasting (OZB) en het vast recht van de afvalstoffenheffing en de rioolheffing. Verder is bepaald dat de belastingdruk onder het provinciaal gemiddelde moet blijven.

Ook in het coalitieakkoord zijn bepalingen opgenomen voor lokale heffingen. Genoemd zijn: het zo laag mogelijk houden van de belastingdruk, het behoud van het voorzieningenniveau en het aanbieden van de dienstverlening tegen kostendekkende tarieven. Deze bepalingen liggen in de lijn met het beleid dat geformuleerd is in de kadernota paragraaf G. Lokale heffingen. Verder is in het coalitieakkoord nog bepaald dat het parkeren gratis moet blijven in de gemeente.

In de paragraaf Lokale heffingen van de begroting is geen relatie gelegd met de kadernota paragraaf G. Lokale heffingen waarin de beleidsuitgangspunten voor lokale heffingen zijn opgenomen. De kadernota is wel vermeld in programma 5 Niet-raadspreferent.

Op strategisch niveau scoort Beesel gemiddeld goed.

Op tactisch niveau scoort Beesel eveneens goed. Beesel voldoet aan vier van de vijf uitgangspunten die het BBV stelt. In de paragraaf dient nog inzicht te worden geboden in de opbrengsten per heffing. Deze informatie is wel opgenomen in het programma algemene dekkingsmiddelen voor het begrotingsjaar 2015. De paragraaf kan verder worden verbeterd door de opbrengsten van lokale heffingen in de paragraaf op te nemen voor het begrotingsjaar en voor de afzonderlijke jaren van de meerjarenraming. De financiële verordening stelt, naast de vaststelling van de kadernota paragraaf G. Lokale heffingen, geen eisen aan lokale heffingen.

De operationele informatie in de paragraaf is uitgebreid. De tarieven van de OZB, de afvalstoffenheffing, de rioolheffing, de hondenbelasting en de toeristenbelasting zijn weergegeven. Meerjarig is inzicht geboden in de belastingdruk op begrotingsbasis voor de jaren 2014-2018. Tevens is de belastingdruk van Beesel voor deze afzonderlijke jaren afgezet tegen het provinciaal gemiddelde. Daarbij heeft Beesel de verwachte tariefsverhoging van Beesel meegenomen voor de jaren 2015-2018. De provinciale gemiddelden zijn meerjarig gepresenteerd op het niveau van het gemiddelde van 2014. Ook op operationeel niveau scoort Beesel goed.

## 4.2. Weerstandsvermogen en risicobeheersing

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

### Conclusie

De raad van Beesel heeft in oktober 2014 de kadernota paragraaf A. Weerstandsvermogen en risicobeheersing vastgesteld. In deze nota zijn beleidsmatig de weerstandscapaciteit, de risico's en het weerstandsvermogen uiteengezet. De weerstandscapaciteit en de risico's worden jaarlijks in de paragraaf van de begroting en rekening cijfermatig geactualiseerd.

Beesel heeft ook in andere paragrafen en programma's in de begroting een relatie gelegd met de risico's. In de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing zijn geen meerjarige ontwikkelingen genoemd die het weerstandsvermogen kunnen beïnvloeden. Een meerjarige berekening van de weerstandscapaciteit ontbreekt in de paragraaf. Hierin kan Beesel verbeteringen aanbrengen.

Beesel heeft toegelicht dat het risicomanagement de afgelopen jaren verder verbeterd is.

Risicomanagement maakt periodiek onderdeel uit van de planning- en controlcyclus. In de kadernota paragraaf A. Weerstandsvermogen en risicobeheersing is dit ook beschreven. Beesel heeft het risicomanagement gekoppeld aan de planning- en controlcyclus. De risico's worden periodiek onder de aandacht gebracht. Risico's worden vermeld in de programmabegroting, de jaarrekening, de bestuursrapportages en in de separate college/raadsvoorstellen. De confrontatie tussen de weerstandscapaciteit en de risico's vindt plaats in de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing van de begroting en de jaarrekening.

Wij constateren dat de raad van Beesel geen uitspraak heeft gedaan over een minimale norm voor het weerstandsvermogen. Wij gaan uit van een minimale norm van 1. Voor de normering heeft Beesel verwezen naar een waarderingstabel. Van belang is dat de raad ook een eigen norm bepaalt.

De paragraaf van de begroting biedt een actueel cijfermatig inzicht in het weerstandsvermogen en is gestructureerd van opzet. De aanwezige weerstandsratio in de begroting 2015 bedraagt 3,9.

### Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- neem de kadernota paragraaf A. Weerstandsvermogen en risicobeheersing met beleidsuitgangspunten op als bijlage in de programmabegroting;
- geef inzicht in meerjarige ontwikkelingen die de weerstandscapaciteit kunnen beïnvloeden;
- laat de raad een minimale norm (ratio) van het weerstandsvermogen bepalen.

### Waarom onderzoek naar weerstandsvermogen en risicobeheersing?

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

in relatie tot risico's<sup>2</sup> spreken we over weerstandsvermogen. Vanuit beleidsmatig perspectief, is het van belang, een afweging te maken tussen de risico's die de gemeente loopt en de manier om daarmee om te gaan. Of de gemeente zich bijvoorbeeld wil verzekeren en/of de aanwezige weerstandscapaciteit in dat licht moet worden verhoogd of verlaagd.

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

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

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

### **Onderzoek en bevindingen**

Beesel heeft kaders gesteld voor het weerstandsvermogen. We staan eerst stil bij deze kaderstelling.

#### *Kaderstelling weerstandsvermogen en risicobeheersing*

In oktober 2014 heeft de raad de kadernota paragraaf A. Weerstandsvermogen en risicobeheersing vastgesteld. Hiermee is de nota risicomangement en weerstandsvermogen uit 2007 geactualiseerd.

In deze kadernota paragraaf A. Weerstandsvermogen en risicobeheersing is ingegaan op de:

- de doelstellingen van de nota waarbij een relatie is gelegd met de eisen van de wetgeving. Daarnaast is toegelicht dat via risicobewustzijn gekomen moet worden tot risicobeheersing;
- definities van weerstandscapaciteit, risico, weerstandsvermogen en risicomangement;
- de risicoanalyse waarbij in theorie is uitgelegd hoe de risicoscore tot stand komt (inschaling kans\*inschaling financieel gevolg);
- de componenten van de weerstandscapaciteit;
- weerstandsvermogen waarbij de ratio's met betekenis van de Universiteit van Twente zijn weergegeven;
- de verankering van het risicomangement en het weerstandsvermogen in de planning- en controlcyclus.

In de kadernota paragraaf A. Weerstandsvermogen en risicobeheersing is in een schema een onderscheid gemaakt in mogelijke risico's. Genoemd zijn financiële risico's, strategische risico's, schade risico's en operationele risico's. Daarbij zijn ook voorbeelden genoemd. Voor de financiële gevolgen (impact) van de risico's heeft Beesel 5 klassenbreedten benoemd.

Voor de kans (waarschijnlijkheid) hanteert Beesel eveneens 5 klassen.

De formule van Impact x Waarschijnlijkheid leidt tot een risicoscore. In kleur is aangegeven welke score een laag risico, een middelmatig risico en een hoog risico hebben. Beesel dient volgens de nota jaarlijks

---

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

in de paragraaf van de begroting deze confrontatie uiteen te zetten. In de paragraaf van de begroting 2015 heeft Beesel de risico's in beeld gebracht met toepassing de risicoscore.

Beesel heeft de weerstandscapaciteit onderverdeeld in incidentele en structurele weerstandscapaciteit. De stille reserves zijn als onderdeel van de weerstandscapaciteit genoemd. Beesel heeft bewust gekozen om de stille reserves als P.M. post op te nemen.

Door de vaststelling van de kadernota paragraaf A. Weerstandsvermogen en risicobeheersing heeft de raad een visie bepaald over het weerstandsvermogen en risicobeheersing. In de kadernota heeft de raad geen eigen minimale norm bepaald voor het weerstandsvermogen. Het is van belang dat de raad hier wel een uitspraak over doet. Het is de verantwoordelijkheid van de raad om aan te geven welke weerstandscapaciteit nodig is om de aanwezige risico's te dekken. Wij gaan uit van een minimale norm van 1. Mondeling heeft Beesel aangegeven dat de aanbeveling om de raad een minimale norm voor het weerstandsvermogen te laten vaststellen in 2015 wordt opgepakt. Gevolg hiervan is dat de kadernota paragraaf A. Weerstandsvermogen en risicobeheersing ook dit jaar geactualiseerd wordt.

In de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing heeft Beesel naar de kadernota paragraaf A. Weerstandsvermogen en risicobeheersing verwezen. Een cijfermatige berekening van de weerstandscapaciteit, de risico's en de ratio is opgenomen in de paragrafen van de begroting en jaarrekening. In andere paragrafen en in programma's van de begroting is een relatie gelegd met de risico's die vermeld zijn in de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing. Beesel gaat niet in op meerjarige ontwikkelingen die het weerstandsvermogen kunnen beïnvloeden. Hierin kan Beesel verbeteringen aanbrengen. Dit komt de transparantie en het financieel inzicht ten goede.

#### *Kaderstelling reserves en voorzieningen*

Zoals al beschreven in paragraaf 3.2 heeft Beesel in de financiële verordening bepaald dat Reserves onderdeel uitmaken van de weerstandscapaciteit. De raad van Beesel stelt jaarlijks de geactualiseerde nota reserves en voorzieningen vast. In paragraaf 3.2 hebben wij stilgestaan bij deze nota.

#### **Weerstandscapaciteit**

We lichten allereerst de begrippen incidentele weerstandscapaciteit en structurele weerstandscapaciteit toe. Met incidentele weerstandscapaciteit wordt het vermogen bedoeld om calamiteiten op te vangen en andere eenmalige tegenvallers zonder dat dit invloed heeft op de voortzetting van taken op het geldende niveau. Met de structurele weerstandscapaciteit worden de middelen bedoeld die permanent kunnen worden ingezet om tegenvallers in de lopende exploitatie op te vangen, zonder dat dit ten koste gaat van de uitvoering van bestaande taken.

Beesel heeft in de paragraaf in een tabel de incidentele en structurele weerstandscapaciteit cijfermatig weergegeven per 1 januari 2015.

De paragraaf van de begroting biedt een duidelijk actueel cijfermatig inzicht in het weerstandsvermogen. Een meerjarig inzicht in de aanwezige weerstandscapaciteit is niet berekend. De operationele informatie kan op dit onderdeel verbeterd worden. Zoals al eerder aangegeven in deze paragraaf is het van belang

dat de raad zelf een uitspraak doet over een minimale norm van het weerstandsvermogen. In de paragraaf van de begroting kan dan het aanwezige weerstandsvermogen worden afgezet tegen de norm. Beesel scoort op strategisch en tactisch niveau goed. Op operationeel niveau scoort Beesel voldoende.

### **Risico's**

In de paragraaf heeft Beesel (mogelijke) risicovolle ontwikkelingen genoemd. In totaliteit zijn 12 risico's beschreven en becijferd. Daarnaast is een berekening gemaakt van het risico voor het weerstandsvermogen. In totaliteit bedragen de risico's € 1.124.000.

### **Risicomanagement**

Beesel heeft mondeling toegelicht dat het risicomanagement de afgelopen jaren verder verbeterd is. Risicomanagement maakt periodiek onderdeel uit van de planning- en controlcyclus. In de kadernota paragraaf A. Weerstandsvermogen en risicobeheersing is dit ook beschreven. Beesel heeft het risicomanagement gekoppeld aan de planning- en controlcyclus. De risico's worden periodiek onder de aandacht gebracht. Risico's worden vermeld in de programmabegroting, de jaarrekening, de bestuursrapportages en in de separate college/raadsvoorstellen. Dit betekent dat iedere medewerker periodiek bewust bezig is met de risico's die de gemeente kan lopen. In een centraal bestand worden de risico's verzameld en beheert door een medewerker Financiën van de afdeling Bestuurs- en Organisatieondersteuning. Op deze manier wordt de actuele stand van zaken vier keer per jaar in de planning- en controlcyclus weergegeven. De confrontatie tussen de weerstandscapaciteit en de risico's vindt twee keer per jaar plaats in de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing van de begroting en jaarrekening.

### **Confrontatie risico's en weerstandscapaciteit**

Beesel heeft door de vaststelling van de kadernota paragraaf A. weerstandsvermogen en risicomanagement beleid bepaald voor het weerstandsvermogen.

In de nota is voor de norm van het weerstandsvermogen verwezen naar de waarderingstabel die de Universiteit van Twente in samenwerking met Nederlands Adviesbureau voor Risicomanagement heeft opgesteld. In deze tabel zijn ratio's vermeld die liggen tussen  $>2$  en  $<0,6$  met bijbehorende waardering. De raad van Beesel heeft in de kadernota en in de eigen paragraaf geen eigen norm (ratio) bepaald voor het weerstandsvermogen. Wij bevelen aan om dit wel te doen. Wij gaan uit van een minimale norm van 1. Op deze manier kan het aanwezige weerstandsvermogen (de aanwezige ratio) afgezet worden tegen de norm die bepaald is. Bovendien is het dan mogelijk om de aanwezige weerstandsratio te vergelijken met de weerstandsratio van vorig begrotingsjaar, aangevuld met een toelichting waarom de ratio is afgenomen/toegenomen.

### 4.3. Onderhoud kapitaalgoederen

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

#### Conclusie

In een aantal visiedocumenten zijn relaties met het onderhoud aan kapitaalgoederen aanwezig. Zowel in de toekomstvisie als in het coalitieakkoord zijn relaties met (het onderhoud aan) kapitaalgoederen zichtbaar. In de paragraaf van de begroting heeft Beesel geen relatie gelegd met de uitgangspunten in de toekomstvisie en het coalitieakkoord.

In de paragraaf noemt Beesel zowel interne als externe ontwikkelingen die betrekking hebben op het onderhoud aan kapitaalgoederen. In enkele programma's zijn relaties gelegd met enkele kapitaalgoederen. Op strategisch niveau scoort Beesel goed. Desondanks hebben wij twee aanbevelingen geformuleerd om de informatie op strategisch niveau nog verder te verbeteren.

Specifieke beleidsuitgangspunten voor het onderhoud aan kapitaalgoederen heeft Beesel vastgelegd in de kadernota paragraaf B. Onderhoud kapitaalgoederen. Voor de meeste kapitaalgoederen heeft de raad in deze kadernota een uitspraak gedaan over het kwaliteitsniveau. Voor wegen is dit nog niet gedaan. Beesel verwijst in de kadernota naar de meeste beheerplannen en onderhoudsplannen die reeds eerder zijn vastgesteld.

Het BBV eist inzicht in het onderhoud van de kapitaalgoederen wegen, riolering, water, groen en gebouwen. Beesel gaat op deze kapitaalgoederen in met uitzondering van water. Water is niet genoemd, omdat dit niet relevant is voor Beesel.

In de paragraaf van de begroting is aangegeven dat alle plannen financieel vertaald zijn. Ook is aangegeven dat er geen sprake is van achterstallig onderhoud. Beesel voldoet in belangrijke mate aan de eisen van het BBV, maar het is cruciaal dat Beesel zo snel mogelijk het wegenbeheerplan uit 1995 actualiseert waarbij de raad een uitspraak doet over het kwaliteitsniveau. In het verleden hebben we aandacht gevraagd voor actualisering. Beesel heeft in de paragraaf aangegeven of de plannen financieel vertaald zijn.

Beesel voldoet in belangrijke mate aan de eisen van de financiële verordening, maar niet volledig omdat niet voor alle kapitaalgoederen beleidsuitgangspunten zijn bepaald. Voor wegen ontbreekt dit uitgangspunt nog. De verplichting om afzonderlijke beheerplannen en onderhoudsplannen voor de kapitaalgoederen op te nemen, ontbreekt in de financiële verordening. Beesel actualiseert deze plannen wel nog volgens de paragraaf van de begroting. Op tactisch niveau scoort Beesel voldoende.

Ook op operationeel niveau scoort Beesel voldoende. In de paragraaf zijn financiële cijfers opgenomen. Bij elk kapitaalgoed is aangegeven welk bedrag aan onderhoud is opgenomen. Deze genoemde bedragen zijn niet voor alle kapitaalgoederen gelijk aan de bijbehorende plannen, omdat er bezuinigd is op het onderhoud (groen en begraafplaatsen) of omdat het plan gedateerd is. Daarnaast is de hoogte van de onderhoudsvoorziening per 1 januari 2015 weergegeven en zijn op onderdelen grote projecten genoemd. De informatie kan verbeterd worden door het toevoegen van de financiële consequenties van de afzonderlijk door de raad bepaalde kwaliteitsniveaus van elk plan.



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

- leg in de paragraaf van de begroting een relatie met de bepalingen uit de toekomstvisie en het coalitieakkoord;
- neem de kadernota paragraaf B. Onderhoud kapitaalgoederen met beleidsuitgangspunten op als bijlage in de programmabegroting;
- leg in de toekomst voor alle kapitaalgoederen een relatie tussen de kadernota paragraaf B. Onderhoud kapitaalgoederen en de beheerplannen en onderhoudsplannen van de afzonderlijke kapitaalgoederen;
- actualiseer het wegenbeheerplan uit 1995, uiterlijk in 2016, geef het kwaliteitsniveau in CROW normen weer en vertaal de financiële consequenties in de begroting 2017 en meerjarenraming;
- stel ook een plan op voor civieltechnische kunstwerken of laat dit onderdeel uitmaken van het nog te actualiseren wegenbeheerplan;
- laat de raad ook voor het onderhoud aan gebouwen het kwaliteitsniveau bepalen in een NEN norm;
- stel, zoals voorgenomen, ook een plan voor groen op in 2016 en laat dit plan bestuurlijk vaststellen;
- actualiseer elk beheerplan/onderhoudsplan elke vier jaar en laat de raad elk plan vaststellen;
- geef bij bezuinigingen op het onderhoud aan kapitaalgoederen aan of het gekozen kwaliteitsniveau nog gehaald wordt;
- geef in de paragraaf de financiële consequenties van de gekozen kwaliteitsniveaus van de afzonderlijke kapitaalgoederen weer en licht toe als hiervan afgeweken wordt.

#### **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 ons onderzoek hebben we gekeken naar de stand van zaken in de gemeente Beesel met betrekking tot het onderhoud aan kapitaalgoederen. We hebben gekeken in hoeverre er sprake is van actuele beheerplannen en hoe de vertaling van de exploitatielasten van deze beheerplannen naar de (meerjaren)begroting heeft plaatsgevonden. Verder hebben we getoetst in hoeverre de stuurinformatie uit de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen voldoet aan de eisen die het BBV stelt en of de financiële verordening is nageleefd voor wat betreft het onderdeel onderhoud kapitaalgoederen.

#### *Beleidsuitgangspunten*

In de Toekomstvisie Beesel 2030 is een relatie met het onderhoud aan kapitaalgoederen aanwezig en wel bij de deelgebieden 'ideale en onderscheidende woongemeente' en 'duurzame woon- en werkgemeente'. Ook in het coalitieakkoord 2014-2018 is een relatie met het onderhoud aan kapitaalgoederen zichtbaar. Bij 'recreatie en toerisme' wordt ingezet op een toeristisch visitekaartje waarbij nette toegangswegen en een verzorgde natuur en landbouw belangrijk zijn. Beesel heeft in de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen geen relatie gelegd met de toekomstvisie en het coalitieakkoord. Wij adviseren om deze relatie wel te leggen. Immers kapitaalgoederen spelen een belangrijke rol in het voorzieningenniveau van een gemeente. Dit legt ook beslag op budgettaire middelen. We adviseren dan ook om een verwijzing naar de passages uit de toekomstvisie en het coalitieakkoord waar uitgangspunten zijn genoemd op te nemen.

Specifieke beleidsuitgangspunten heeft Beesel recentelijk vastgelegd in de kadernota paragraaf B. Onderhoud kapitaalgoederen (oktober 2014). Ook zijn er afzonderlijke beheerplannen en onderhoudsplannen met beleidsuitgangspunten beschikbaar die reeds eerder door de raad of college zijn vastgesteld. We komen later in deze paragraaf nog terug op de inhoud van deze beleidsdocumenten.

In de paragraaf is ingegaan op interne ontwikkelingen die gerelateerd zijn aan het onderhoud aan kapitaalgoederen. In de paragraaf noemt Beesel ook externe ontwikkelingen, zoals de overheveling van het huisvestingsbudget van het gemeentefonds naar scholen, waarbij de verantwoordelijkheid voor het onderhoud bij de basisscholen komt te liggen. Verder zijn in de deelprogramma's 2.4 en 5.1 van de begroting relaties gelegd met enkele kapitaalgoederen. In deelprogramma 2.4 is vermeld dat Beesel in 2015 samen met het maatschappelijk middenveld zal werken aan een nieuwe visie rondom accommodaties. Deze visie moet er voor zorgdragen dat het voorzieningenniveau op peil is en duidelijk is, wie welke verantwoordelijkheden heeft bij de realisatie van de voorzieningen, het onderhoud en het beheer. Beesel heeft hier het project 'Blijven voorzien' voor opgestart in 2014.

Op strategisch niveau scoort Beesel goed.

### *BBV en financiële verordening*

Volgens de voorschriften, het BBV, dient een gemeente in de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen inzicht te geven in het onderhoud van de volgende kapitaalgoederen: wegen, riolering, water, groen en gebouwen. Ook moet worden ingegaan op het beleidskader van de afzonderlijke kapitaalgoederen, de financiële consequenties uit deze kaders en de vertaling van de financiële consequenties naar de begroting.

Beesel verwijst in de paragraaf naar de kadernota paragraaf B. Onderhoud kapitaalgoederen.

In deze nota heeft Beesel voor een aantal kapitaalgoederen het beleidskader opgenomen.

Samenvattend zijn voor onderstaande kapitaalgoederen de volgende normen genoemd:

- Wegen: nog geen norm. CROW norm zal in toekomst worden bepaald;
- Openbare Verlichting: Nederlands Praktijkrichtlijn NPR 13201-01;
- Riolen en pompgemalen: verwezen naar beleidsuitgangspunten in verbreed Gemeentelijk Rioleringsplan;
- Groenvoorzieningen: centra CROW A (goed), overige CROW C (matig);
- Begraafplaatsen: CROW A+;
- Speeltoestellen: veiligheidseisen Attractiebesluit;
- Buitensportaccommodaties: minimale eisen die gelden voor betreffende sporten;
- Gebouwen en binnensportaccommodaties: onderliggende onderhoudsplannen zijn gebaseerd op NEN-normen. Voor gebouwen is niet aangegeven niet welke specifieke NEN norm(en) is/zijn gehanteerd. Ook uit de onderliggende onderhoudsplannen blijkt dit niet. Uit aanvullende informatie is naar voren gekomen dat NEN norm 3 gehanteerd wordt. Beesel heeft deze norm nog niet opgenomen in een collegebesluit/raadsbesluit.

Naast de kadernota paragraaf B. Onderhoud kapitaalgoederen heeft Beesel afzonderlijke beheerplannen en onderhoudsplannen die door de raad respectievelijk het college zijn vastgesteld. Ook in deze plannen zijn kwaliteitsniveaus benoemd. De plannen zijn beschikbaar voor de kapitaalgoederen:

- Wegen (1995; raad, beheerplan);
- Riolering (2013; raad, beheerplan);
- Openbare verlichting (2009; raad, beheerplan);
- Gebouwen & binnensportaccommodaties (2014; college, onderhoudsplan);
- Buitensportaccommodaties (2014; college, onderhoudsplan).

Voor openbaar groen is nog geen plan aanwezig. De gemeente heeft op dit moment een groenbeheersysteem dat moeten worden gezien als een groenbestek. De gemeente is voornemens om in 2016 een plan op te stellen. Wij vertrouwen erop dat samenstelling en vaststelling ook daadwerkelijk zal plaatsvinden.

Door de vaststelling van de kadernota paragraaf B. Onderhoud kapitaalgoederen heeft de raad voor alle kapitaalgoederen het kwaliteitsniveau bepaald. Voor gebouwen is er een kwaliteitsniveau, maar dit niveau is niet door de raad/college vastgesteld. Het is van belang dat de raad het kwaliteitsniveau van alle kapitaalgoederen bepaald.

In de kadernota B. Onderhoud kapitaalgoederen verwijst Beesel bij de afzonderlijke kapitaalgoederen riolering, openbare verlichting, gebouwen & binnensportaccommodaties en buitensportaccommodaties naar de beheerplannen en onderhoudsplannen die eerder zijn vastgesteld. Er is geen relatie gelegd met het wegenbeheerplan.

Beesel gaat in de paragraaf van de begroting in op de kapitaalgoederen die genoemd zijn in het BBV (wegen, riolering, groen en gebouwen). Water is niet genoemd, omdat dit niet relevant is voor Beesel. Verder is aandacht geschonken aan de kapitaalgoederen openbare verlichting, begraafplaatsen, speeltoestellen en buitensportaccommodaties.

Naast het vaststellen van beleidsuitgangspunten vraagt het BBV om de financiële consequenties van de vastgestelde kwaliteitsniveaus in de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen weer te geven. In de paragraaf noemt Beesel bedragen voor onderhoud en er zijn investeringsbedragen genoemd. Voor ons is niet duidelijk of deze bedragen overeenstemmen met de bedragen die in de afzonderlijke plannen zijn opgenomen. Het is van belang om hier in de paragraaf expliciet bij stil te staan. Indien wordt afgeweken van het plan, dient dit te worden toegelicht.

In de paragraaf is aangegeven dat alle plannen financieel vertaald zijn. We merken hierbij op dat een aantal plannen is gedateerd. De financiële vertaling zal niet meer volgens het oorspronkelijke plan hebben plaatsgevonden.

Beesel voldoet in ruime mate aan het BBV, maar verdere verbeteringen zijn noodzakelijk om aan alle voorschriften te voldoen.

In de financiële verordening heeft de raad van Beesel bepaald dat er voor het onderhoud aan kapitaalgoederen een separate paragraaf B. Onderhoud aan kapitaalgoederen wordt vastgesteld waarin de beleidsuitgangspunten zijn opgenomen voor het onderhoud aan kapitaalgoederen. De raad van Beesel heeft deze kadernota paragraaf B. vastgesteld in oktober 2014. In de kadernota is aangegeven dat het kwaliteitsniveau voor de afzonderlijke kapitaalgoederen in deze nota wordt bepaald en uiteengezet. Voor de afzonderlijke kapitaalgoederen heeft Beesel dit ook gedaan, met uitzondering van wegen. Beesel voldoet in belangrijke mate aan de eisen van de financiële verordening, maar niet volledig omdat niet voor alle kapitaalgoederen beleidsuitgangspunten zijn bepaald. Voor wegen ontbreekt het kwaliteitsniveau nog.

Beesel heeft toegelicht dat de onderliggende beheerplannen en onderhoudsplannen blijven bestaan en periodiek geactualiseerd worden.

Wij adviseren om de onderlinge relatie tussen de verschillende documenten (kadernota en afzonderlijke plannen) voor elk kapitaalgoed weer te geven.

Op tactisch niveau scoort Beesel voldoende.

#### *Bezuinigingen op onderhoud kapitaalgoederen*

In de paragraaf van de begroting is aangegeven dat bezuinigd is op groen. Inwoners worden betrokken bij het groenonderhoud, waardoor er naar verwachting een bezuiniging van € 45.000 wordt gerealiseerd in 2015. Deze bezuiniging loopt op naar € 90.000 in 2016 en € 125.000 in 2017. Het college beoogt met de bezuiniging dat inwoners meer verantwoordelijkheid dragen. Als inwoners deze uitdaging oppakken, blijft het kwaliteitsniveau voor groen volgens de gemeente gelijk. In buurten/wijken waar de inwoners dit zelf niet oppakken, kan de ingezette bezuiniging consequenties hebben voor het gekozen kwaliteitsniveau. Of en in hoeverre de bezuiniging en het betrekken van de inwoners bij het groenonderhoud effect heeft op het gekozen kwaliteitsniveau A+ zal moeten blijken.

Ook op begraafplaatsen wordt bezuinigd (€ 15.000). Er is in de paragraaf niet aangegeven of het gekozen kwaliteitsniveau van A+ hiermee nog gerealiseerd wordt. Aanvullend is toegelicht dat het

kwaliteitsniveau gegarandeerd blijft. Invulling van de bezuiniging vindt plaats door de begraafplaatsen op onderdelen anders in te richten.

Op operationeel niveau scoort Beesel voldoende. Het financiële inzicht kan worden verbeterd door van elk plan de financiële consequenties van het kwaliteitsniveau op te nemen, die door de raad bepaald zijn. Tevens kan worden aangegeven of de plannen daadwerkelijk financieel zijn vertaald. Indien van de beheerplannen en onderhoudsplannen wordt afgeweken, dient dit expliciet in de paragraaf te worden toegelicht. Door in de paragraaf te verwijzen naar alle plannen ten aanzien van het onderhoud aan kapitaalgoederen en een samenvatting op te nemen van de belangrijkste uitgangspunten en actualiteiten, ontstaat ook voor de (nieuwe) raad een integraal beeld van de ontwikkelingen omtrent het onderhoud aan gemeentelijke kapitaalgoederen.

We gaan nog kort in op de afzonderlijke kapitaalgoederen.

### **Wegen**

De raad van Beesel heeft in de kadernota paragraaf B. Onderhoud kapitaalgoederen geen kwaliteitsniveau voor wegen bepaald volgens de CROW systematiek. Gradatie vindt plaats door middel van jaarlijkse inspecties met de scores voldoende, matig en onvoldoende. Waardering volgens de CROW systematiek is uitgesteld, maar er is geen jaar genoemd waarin dit zal plaatsvinden. Volgens aanvullende informatie zal Beesel spoedig de waardering in CROW A+, A, B en C gaan hanteren.

Op dit moment worden de wegen tweejaarlijks via globale weginspecties geïventariseerd.

In de paragraaf is aangegeven dat het plan uit 1995 financieel vertaald is en er geen sprake is van achterstallig onderhoud. Ook nu merken wij op dat het wegenbeheerplan gedateerd is.

In de eerste helft van 2016 zal een beheerplan voor wegen worden opgesteld. Het is van belang dat vaststelling van het plan ook daadwerkelijk uiterlijk medio 2016 plaatsvindt en dat de financiële consequenties vertaald worden in de begroting 2017 en meerjarenraming. Wij gaan ervan uit dat actualisatie van dit plan, net als alle andere plannen, elke vier jaar plaatsvindt.

In de begroting is aangegeven dat de afgelopen jaren minder budget beschikbaar is gesteld voor het groot onderhoudsprogramma. Beesel heeft een onderscheid gemaakt in onderhoud en een bedrag voor calamiteiten of andere onvoorziene omstandigheden. Voor groot onderhoud is nu een bedrag opgenomen van € 467.000.

Aanvullend heeft Beesel toegelicht dat investeringen in wegen onderdeel uitmaken van het meerjareninvesteringsplan en gedekt worden uit de investeringsreserve.

### **Openbare verlichting**

In de kadernota paragraaf B. Onderhoud kapitaalgoederen is bepaald dat het niveau van het onderhoud aan openbare verlichting conform de Nederlandse Praktijkrichtlijn NPR13201-01 wordt uitgevoerd. Er is aandacht voor sociale- en verkeersveiligheid. Bij vervanging is aandacht voor duurzaamheid en energiebesparing. Voor het onderhoud is een relatie gelegd met het beleidsplan openbare verlichting dat elke vijf jaar door de raad wordt vastgesteld.

In 2009 heeft de raad het beleidsplan Openbare Verlichting vastgesteld voor de periode 2011-2015. Dit jaar, 2015, wordt het beleidsplan opnieuw geactualiseerd. Verwacht wordt dat dit plan in het 4<sup>e</sup> kwartaal van 2015 ter vaststelling aan de raad wordt voorgelegd. In het beleidsplan is aandacht besteed aan:

- het op niveau brengen en houden van de verlichting volgens de nieuwe Nederlandse Praktijkrichtlijn (NPR);
- duurzaamheid en het optimaal benutten van energiebesparing;
- het vervangen van de lichtmasten en armaturen welke de normale levensduur hebben overschreden;
- financiële consequenties die meerjarig in beeld zijn gebracht.

In het beleidsplan is aangegeven dat in de periode een totaalinvestering nodig is van € 328.000 voor de vervanging van de lichtmasten. Bij een gelijkmatige spreiding van de noodzakelijke investeringen bedraagt de gemiddelde investering € 66.000 per jaar. Deze investeringen hebben betrekking op het vervangen van masten en armaturen op basis van levensduur (€ 230.700) en het uitbreiden en verplaatsen van lichtmasten conform NPR 13201-1 (€ 97.625).

Aanvullend heeft Beesel in de paragraaf aangegeven dat het onderhoudsplan financieel is vertaald in de begroting en meerjarenraming en dat geen sprake is van achterstallig onderhoud. Het achterstallig onderhoud dat in 2009 is geconstateerd, is volgens een aanvullende toelichting van de gemeente volledig ingelopen.

### **Riolering en pompgemalen**

In de kadernota paragraaf B. Onderhoud kapitaalgoederen is aangegeven dat het beleid voor riolering in het verbreed Gemeentelijk Rioleringsplan (vGRP) wordt opgenomen.

De raad van Beesel heeft het vGRP vastgesteld op 16 december 2013. Het plan is vastgesteld voor de periode 2013-2017. De rioolheffing bedraagt volgens het plan € 192. In het plan is uitgegaan van dit constant tarief gedurende de looptijd van het plan. In praktijk heeft de raad in december 2014 besloten de rioolheffing te verhogen tot het genoemde tarief van € 192.

De egalisatievoorziening rioolheffing bedraagt volgens de begroting 2015 per 1 januari € 3.057.000. Volgens het plan bedraagt de voorziening per 31-12-2014/01-01-2015 € 2.856.000. Beesel heeft de geraamde lasten niet allemaal uitgegeven. De middelen die niet zijn uitgegeven zijn toegevoegd aan de egalisatievoorziening rioolheffing. De voorziening wordt in het plan gedurende de gehele looptijd niet negatief.

In het plan heeft Beesel een onderscheid gemaakt in technische en economische levensduur. Technisch variëren de afschrijvingstermijnen tussen 15 en 70 jaar. Economisch wordt voor alle componenten afgeschreven in 30 jaar. Het is verstandig dat de gemeente geen lange afschrijvingstermijn kiest. Hiermee wordt voorkomen dat lasten naar de toekomst worden verschoven.

Bevolkingskrimp is een ontwikkeling die ook in Noord-Limburg zal gaan spelen. In het huidige plan is hiermee geen rekening gehouden. De gevolgen van krimp houden in dat in de toekomst lasten van riolering gedragen moeten worden door een lager aantal huishoudens/inwoners.

In de paragraaf is aangegeven dat geen sprake is van achterstallig onderhoud.

### **Groenvoorzieningen**

In de kadernota paragraaf B. Onderhoud kapitaalgoederen is vermeld dat het onderhoud aan openbaar groen op basis van bestekken wordt uitbesteed. Het onderhoudsniveau is gebaseerd op de Kwaliteitscatalogus openbare ruimte van CROW. Beesel maakt een onderscheid in twee niveaus.

Beesel hanteert voor de centra A (goed). Voor alle overig openbaar groen is gekozen voor kwaliteitsniveau C (matig).

Door de vaststelling van de kadernota heeft de raad het kwaliteitsniveau van groen bepaald.

In de paragraaf van de begroting is verder vermeld dat in 2014 is gestart met een groenbeheersysteem. Dit is een groenbestek. Een plan is nog niet voorhanden. De gemeente is wel voornemens om een plan op te stellen in 2016.

Voor het onderhoud aan groen is in de begroting een bedrag opgenomen van € 751.000.

Beesel raamt een bezuiniging in de begroting 2015 van € 45.000, oplopend naar € 90.000 in 2016 en € 125.000 in 2017. Zie eerder kopje 'Bezuinigingen op onderhoud kapitaalgoederen'.

In de paragraaf is aangegeven dat geen sprake is van achterstallig onderhoud.

### **Gebouwen en binnensportaccommodaties**

Het onderhoudsplan gemeentelijke gebouwen is in 2014 geactualiseerd. In de kadernota paragraaf B. Onderhoud kapitaalgoederen is bepaald dat dit plan elke drie jaar wordt geactualiseerd. Dit gebeurt ook in de praktijk. Het plan wordt elke drie jaar door het college vastgesteld. In het plan zijn de onderhoudslasten berekend voor een periode van 20 jaar. Er is uitgegaan van een jaarlijkse stijging van kosten van 2,5%. Separaat is stilgestaan bij de onderhoudslasten van alle gemeentelijke gebouwen: de begraafplaatsen, het gemeentehuis, de brandweerkazerne, de gemeenteloods, sporthal de Schans, zalencentrum De Schakel, gymzaal Beesel, gymzaal Offenbeek en het kantoor bij het milieupark. Voor de afzonderlijke gemeentelijke gebouwen is de hoogte van de voorziening opnieuw berekend door de som van:

- de voorziening per 1 januari;
- de storting volgens de begroting;
- de verhoging van de storting in de voorziening;
- de verlaging van de storting in de voorziening;
- eventuele eenmalige stortingen in de voorziening.

Separaat zijn in toelichtende sfeer de totale investeringskosten voor de komende tien jaar vermeld.

Uit het plan blijkt dat in 2029 een extra storting van € 644.000 nodig is. Deze incidentele storting is nodig om de vloerbedekking, de dakbedekking en de W-installaties te kunnen vervangen. Deze investeringen zijn geactiveerd in 2010 en meegenomen bij de verbouwing van het gemeentehuis. Beesel bekijkt nog of de vervanging wederom geactiveerd wordt of dat de vervanging, na een incidentele storting in de onderhoudsvoorziening, ten laste van de voorziening wordt gebracht.

In de paragraaf van de begroting is aangegeven dat geen sprake is van achterstallig onderhoud.

### **Buitensportaccommodaties**

In de kadernota paragraaf B. Onderhoud kapitaalgoederen is vermeld dat er twee buitensportaccommodaties zijn: Dijkckerhof in Reuver en Solberg in Beesel. Vermeld is dat een functioneel kwaliteitsniveau wordt gehanteerd, hetgeen betekent dat voldaan moet worden aan de minimale kwaliteitseis die geldt voor de desbetreffende sport. Verder is bepaald dat dit plan elke zes jaar geactualiseerd wordt.

Net als voor gebouwen is ook voor de buitensportaccommodaties een apart onderhoudsplan beschikbaar. In de kadernota paragraaf B. en in de paragraaf van de begroting wordt niet naar dit onderhoudsplan verwezen. Dit plan is door het college vastgesteld.

In de paragraaf van de begroting is aangegeven dat geen sprake is van achterstallig onderhoud.

### **Begraafplaatsen**

In de kadernota paragraaf B. Onderhoud kapitaalgoederen is vermeld dat er een beheerplan/onderhoudsplan beschikbaar is uit 2005 dat door het college is vastgesteld.

In 2016 wordt een nieuw plan opgesteld. In de paragraaf van de begroting is vermeld dat een bedrag van € 133.000 is opgenomen voor het onderhoud. Tevens is aangegeven dat vanaf 2015 een structurele bezuiniging is opgenomen van € 15.000. In programma 2.4 Blijvend voorzien is aangegeven dat de raad besloten heeft om de begraafplaatsen kostendekkend te maken. De inrichting wordt versoberd. Hiermee wil Beesel de genoemde besparing van € 15.000 realiseren. Daarnaast zijn de leges verhoogd. Voor 2015 betekent dit een bedrag € 62.000 aan extra inkomsten. In de paragraaf van de begroting is aangegeven dat geen sprake is van achterstallig onderhoud.

### **Speeltoestellen**

In de kadernota paragraaf B. Onderhoud kapitaalgoederen is vermeld dat speeltoestellen moeten voldoen aan het Attractiebesluit. De speeltoestellen worden jaarlijks geïnspecteerd om te bezien of deze nog voldoen aan de (landelijke) veiligheidseisen.

In de paragraaf van de begroting is aangegeven dat geen sprake is van achterstallig onderhoud.

### **Civieltechnische kunstwerken**

Beesel heeft geen plan voor civieltechnische kunstwerken. Wij adviseren om hier een beheerplan voor vast te stellen of om civieltechnische kunstwerken deel te laten uitmaken van het te actualiseren wegenbeheerplan.



## 4.4. Financiering

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

### Conclusie

Beleidsregels voor de financiering heeft Beesel opgenomen in de financiële verordening (2014). Daarnaast heeft Beesel, op basis van deze financiële verordening, de kadernota paragraaf C. Financiering in oktober 2014 vastgesteld. De kadernota paragraaf C. Financiering bevat nog geen inhoudelijke uitgangspunten voor de financiering. Alvorens de paragraaf inhoud krijgt, wil Beesel de modelverordening/handreiking van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties afwachten. In deze handreiking worden de wijzigingen van de wet en de gevolgen van het schatkistbankieren verwerkt.

De kadernota vervangt het treasurystatuut (2011). De kadernota is door de raad vastgesteld. Het treasurystatuut is in het verleden door het college vastgesteld. Gelijktijdig met actualisatie van de kadernota paragraaf C. Financiering zal er een nota treasury door het college worden vastgesteld. Inhoudelijke beleidsregels over de financiering zijn op dit moment opgenomen in het treasurystatuut uit 2011. Beesel gaat in de paragraaf in op zowel interne als externe ontwikkelingen. Beesel scoort op strategisch niveau goed. Op tactisch niveau scoort Beesel ook goed. Beesel voldoet aan de eisen van het BBV. In afwachting van de uitwerking van de nieuwe beleidsregels voldoet Beesel op dit moment in ruime mate aan de eisen van de financiële verordening uit 2011.

In de paragraaf is inzicht geboden in belangrijke aspecten van de financiering. Zo is ingegaan op de berekeningen van de kasgeldlimiet, de renterisiconorm en de leningenportefeuille.

### Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- actualiseer zoals voorgenomen de kadernota paragraaf C. Financiering en neem inhoudelijke beleidsuitgangspunten op voor de financiering en laat deze door de raad vaststellen;
- leg in de paragraaf een relatie met de kadernota paragraaf C. Financiering en neem de kadernota paragraaf C. Financiering met beleidsuitgangspunten op als bijlage in de programmabegroting;
- stel, zoals voorgenomen, de nota treasury op en laat deze door het college vaststellen.

### 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 de 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

Beesel heeft beleidsregels voor de financiering vastgelegd in verschillende documenten. Allereerst zijn bepalingen opgenomen in de financiële verordening. Daarnaast zijn uitgebreidere beleidsregels in het treasurystatuut opgenomen.

In dit onderzoek hebben wij alle paragrafen van de begroting beoordeeld op basis van de nieuwe financiële verordening die in oktober 2014 is vastgesteld en die van toepassing is per 1 januari 2015. In deze nieuwe verordening is de nieuwe opzet van de planning- en controlcyclus meegenomen, die gedurende het gehele kalenderjaar 2014, in de aanloop naar de begroting 2015 is gevolgd.

In de nieuwe financiële verordening is bepaald dat de raad een kadernota paragraaf C. Financiering vaststelt. Aangegeven is dat deze kadernota het treasurystatuut van de gemeente vervangt. In tegenstelling tot de regels in de voormalige financiële verordening (2011) stelt niet het college, maar de raad de regels voor de financiering vast. In deze kadernota geeft de raad vervolgens aan welke regels zij mandateert aan het college. Het college stelt hiervoor een nota treasury op en biedt deze ter kennisgeving aan de raad aan.

De raad van Beesel heeft de kadernota paragraaf C. Financiering in oktober 2014 vastgesteld. Echter, in deze kadernota zijn nog geen specifieke regels opgenomen. In het raadsvoorstel van de nieuwe financiële verordening is toegelicht dat er nog geen nieuwe modelverordening/handreiking beschikbaar is als gevolg van de nieuwe wetgeving. Beesel wacht op deze modelverordening/handreiking alvorens het nieuwe treasurystatuut (=de kadernota paragraaf C. Financiering) inhoud krijgt en er een nota treasury door het college wordt vastgesteld. In deze handreiking van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zullen de wijzigingen in de wet HOF en de gevolgen van het schatkistbankieren worden verwerkt. Naar verwachting is de handreiking in het voorjaar van 2015 beschikbaar. Dit betekent dat wij bij de beoordeling van de paragraaf Financiering de bepalingen uit het treasurystatuut 2011 hebben beoordeeld. Het treasurystatuut vloeit voort uit de financiële verordening 2011 en bevat eveneens beleidsregels voor de financiering.

In de financiële verordening (2011) is aangegeven dat het college zorgt voor:

- het aantrekken van voldoende financiële middelen en het uitzetten van overtollige middelen om de programma's binnen de door de raad vastgestelde kaders van de begroting uit te kunnen voeren;
- het beheersen van de risico's verbonden aan de financieringsfunctie zoals renterisico's, koersrisico's en kredietrisico's;
- het zo veel mogelijk beperken van de kosten van de leningen en het bereiken van voldoende rendement op de uitzettingen;
- het beperken van de interne verwerkingskosten en externe kosten bij het beheren van de geldstromen en financiële posities.

Daarnaast dient het college voor de uitvoering van de financieringsfunctie regels vast te leggen in het treasurystatuut. Deze regels bevatten voorschriften met betrekking tot taken en bevoegdheden, verantwoordingsrelaties en informatievoorziening. Dit statuut wordt ter kennisname aan de raad gebracht. Daarnaast is in de financiële verordening bepaald dat in de paragraaf van de begroting en jaarrekening in ieder geval verslag wordt gedaan van de kasgeldlimiet, renterisiconorm, liquiditeitsplanning, financieringsbehoefte voor de komende drie jaar en het totaalbedrag aan verleende garanties en waarborgen.

Beesel heeft het treasurystatuut in 2011 vastgesteld.

Door de vaststelling heeft Beesel uitgangspunten vastgesteld voor het risicobeheer. Er is een onderscheid gemaakt in rente-, koers-, krediet-, intern-, liquiditeits-, en valutarisicobeheer. Verder zijn regels gesteld ten aanzien van gemeentefinanciering, kasbeheer, administratieve organisatie en interne controle.

In de paragraaf van de begroting gaat Beesel in op:

- de rentetarieven BNG van medio 2013 en medio 2014 voor daggeld, 3-maanddeposito, 10 jaar gelijk en 20 gelijk;
- de berekening van de kasgeldlimiet voor het 3<sup>e</sup> kwartaal 2013, 4<sup>e</sup> kwartaal 2013, 1<sup>e</sup> kwartaal 2014 en 2<sup>e</sup> kwartaal 2014;
- de berekening van de renterisiconorm voor de jaren 2015 tot en met 2018;
- de gelduitzettingen korter <1 jaar en de gelduitzettingen >1 jaar;
- bedrag aan leningen.

Bij de gelduitzettingen is toegelicht dat zodra de looptijd verstreken is, de gelden onder schatkistbankieren vallen. Beesel geeft daarbij aan dat het ook mogelijk is om deze gelden na vrijval uit te lenen aan andere overheden. Toegelicht is dat deze mogelijkheid in samenhang met de liquiditeitsplanning wordt bekeken.

Beesel legt in de paragraaf Financiering geen relatie met de beleidsuitgangspunten uit de kadernota paragraaf C. Financiering en het treasurystatuut. In de paragraaf gaat Beesel wel in op interne ontwikkelingen en externe ontwikkelingen, zoals de ontwikkelingen op de geld- en kapitaalmarkt en schatkistbankieren. Beesel blikt bij de twee leningen vooruit naar de jaren waarin als laatste wordt afgelost. Beesel scoort op strategisch niveau gemiddeld goed.

Door de vaststelling van het treasurystatuut voldoet de gemeente aan een van de uitgangspunten van de financiële verordening (2011). Beesel voldoet echter niet volledig aan de eisen die de financiële verordening stelt. In de paragraaf ontbreekt informatie over de liquiditeitsplanning en de financieringsbehoefte voor de komende drie jaar. In een aanvullende toelichting heeft Beesel aangegeven dat hier in de afzonderlijke rapportages wel over gerapporteerd wordt aan de portefeuillehouder Financiën en aan het voltallige college als hier aanleiding toe is.

Uit aanvullende informatie blijkt dat Beesel gemiddeld vier keer per jaar liquiditeitsprognoses samenstelt. Actualisering vindt op kwartaalbasis plaats. Bij grote investeringen neemt deze frequentie toe. Wanneer de situatie er om vraagt, worden de liquiditeitsprognoses besproken met het afdelingshoofd Bestuur- en Ondersteuning en de portefeuillehouder Financiën. Ook het managementteam en het college worden hierover geïnformeerd.

Volgens het BBV dient uit de paragraaf te blijken dat de financieringsfunctie uitsluitend de publieke taak dient en dat het beheer prudent plaatsvindt. Verder moet worden aangegeven of aan de kasgeldlimiet en de renterisiconorm voldaan wordt. Daarnaast is inzicht vereist in de beleidsvoornemens voor het risicobeheer van de financieringsportefeuille. Beesel laat in de paragraaf zien dat de gemeente geen liquiditeitsrisico's loopt en er geen risico's zijn ten aanzien van het renterisicobeheer. Beesel gaat niet in de kredietrisico's (debiteurenrisico's). Aanvullend is toegelicht dat deze risico's niet aanwezig zijn. Beesel voldoet aan de eisen die het BBV stelt.

Op operationeel niveau scoort Beesel gemiddeld goed. De paragraaf biedt actuele cijfermatige informatie die goed gestructureerd is. Het inzicht kan verder worden verbeterd door meer meerjarige cijfers op te nemen. Hiermee wordt meer aan de eisen van de financiële verordening (2011) voldaan. Dit komt ook de transparantie ten goede.

Verder gaan we nog in op een aantal ontwikkelingen.

### **Wet HOF**

In het BBV is vastgelegd dat in de begrotingsstukken het EMU-saldo moet zijn opgenomen. Beesel heeft in bijlage 2 van de begroting de berekening van het EMU-saldo opgenomen voor de jaren 2014, 2015 en 2016. De norm, de referentiewaarde 2015, is niet weergegeven. De referentiewaarde voor 2015 voor Beesel bedraagt € 1.210.000. Volgens de begroting 2015 bedraagt het EMU saldo - € 1.406.000. Hiermee overschrijdt Beesel de referentiewaarde.

Volgens de wet Hof is een gemeente niet verplicht haar EMU-saldo onder de norm te houden. Wel geldt voor alle medeoverheden gezamenlijk, gemeenten, provincies en waterschappen, een norm, waaraan getoetst wordt. Op basis van afspraken met het Rijk van begin 2013 kan het gezamenlijke 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 de 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 Beesel met betrekking tot het EMU-tekort. Op termijn zou dat echter kunnen veranderen. Bij een collectieve sanctie heeft de gemeente in feite geen mogelijkheden om dat te voorkomen. Een individuele sanctie kan de gemeente voorkomen door haar EMU-tekort niet (te veel) boven de voor Beesel 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 wat 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 gemeentelijke EMU-saldo en zijn overschrijdingen mogelijk. 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 landelijke EMU-saldo zal daarbij van grote invloed zijn.

### **Schatkistbankieren**

Vanaf eind 2013 is landelijk schatkistbankieren verplicht gesteld. Het treasury statuut uit 2013 houdt hier uiteraard nog geen rekening mee. Beesel is voornemens om de regels ten aanzien van financiering aan te passen. Als de modelverordening/handreiking beschikbaar is waarin de wijzigingen van de wet en de gevolgen van het schatkistbankieren zijn verwerkt, zal Beesel de kadernota paragraaf C. Financiering aanpassen en door de raad laten vaststellen. Daarnaast zal het college de nota treasury vaststellen. De financiële verordening is reeds aangepast.

Beesel heeft een bedrag van € 5,4 miljoen belegd in een tweetal fondsen: APG (€ 5 miljoen) en Rabobank, 10-jaars deposito (€ 0,6 miljoen). In de paragraaf is aangegeven dat de beleggingen onder schatkistbankieren vallen, zodra de looptijd is verstreken.

In deelprogramma 5.4 Middelen en bedrijfsvoering heeft Beesel een toelichting gegeven op de meerjarige ontwikkelingen als gevolg van schatkistbankieren.

## 4.5. Bedrijfsvoering

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

### Conclusie

Beesel heeft beleidsuitgangspunten voor bedrijfsvoering geformuleerd in de paragraaf D. Bedrijfsvoering. Deze paragraaf is door het college vastgesteld. In de kadernota is een relatie gelegd met diverse visies op de bedrijfsvoering. In de Toekomstvisie 2030 en in het Coalitieakkoord 2014-2018 is ook stilgestaan bij bedrijfsvoering. Nadrukkelijk is stilgestaan bij de veranderende rol van de gemeente als gevolg van nieuwe uitdagingen, waaronder het sociaal domein. In de kadernota paragraaf D. Bedrijfsvoering heeft Beesel een indirecte relatie gelegd met het coalitieakkoord. Op strategisch niveau scoort Beesel goed. Beesel voldoet volledig aan de eisen die de financiële verordening stelt. In voldoende mate wordt aan het BBV voldaan. Beleidsvoornemens zijn geformuleerd, maar op dit moment ontbreekt in de paragraaf een relatie met de programma's in het programmaplan. Gemiddeld scoort Beesel op tactisch niveau goed. Ook op operationeel niveau wordt goed gescoord. In de paragraaf is cijfermatig inzicht geboden in de kosten van de bedrijfsvoering voor zowel het begrotingsjaar als de afzonderlijke jaren van de meerjarenraming.

### Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- leg in de toekomst in de kadernota paragraaf D. Bedrijfsvoering of in de paragraaf van de begroting een directe relatie met de toekomstvisie, het coalitieakkoord of het coalitieprogramma;
- neem de kadernota paragraaf D. Bedrijfsvoering met beleidsuitgangspunten op als bijlage in de programmabegroting;
- leg in de paragraaf een relatie met de programma's die betrekking hebben op bedrijfsvoering.

### Waarom onderzoek naar bedrijfsvoering?

Bedrijfsvoering is van belang voor het slagen van de gemeentelijke programma's. In de paragraaf moet de gemeente volgens artikel 14 van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten ten minste de stand van zaken en de beleidsvoornemens rondom de bedrijfsvoering aangeven.

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

## Onderzoek en bevindingen

In de Toekomstvisie 2030 (2009) is een van de hoofdonderwerpen: 'gemeente samen met de inwoners'. Beesel zet in op een hoge kwaliteit, eenvoudig, toegankelijk en op maat en tegen een zo laag mogelijke prijs. Aangegeven is dat de gemeente steeds meer aanspreekpunt is voor inwoners en bedrijven voor alle overheidszaken. Beesel geeft aan dat de gemeenteraad, het college en het ambtenaren apparaat midden in de gemeenschap staan om samen het werk uit de toekomstvisie op te pakken.

Het coalitieakkoord 2014-2018 heeft als titel Beesel 'samen maken we het verschil, van gewoon anders naar gewoon samen'. Nadrukkelijk is stilgestaan bij de veranderende rol van de gemeente als gevolg van nieuwe uitdagingen, waaronder het sociaal domein. Vermeld is dat 'ingezet moet worden op samenspel, intern en met de samenleving; de opslag naar een andere overheid en richting vitale gemeenschappen'.

Beleidsuitgangspunten voor de bedrijfsvoering heeft het college van Beesel vastgelegd in de kadernota paragraaf D. Bedrijfsvoering. In deze kadernota is een indirecte relatie gelegd met het coalitieakkoord. De subtitel van het coalitieakkoord 'van gewoon anders naar gewoon samen' noemt Beesel in de kadernota. Verder zijn in de kadernota paragraaf D. Bedrijfsvoering de nieuwe rollen van de raad, het college en het ambtelijk apparaat beschreven. In de nota zijn de onderliggende visies van bedrijfsvoering bij elkaar gebracht. Verwezen is naar de organisatie- en dienstverleningsvisie, de strategische visie op samenwerking, de nota Duurzame Organisatie Ontwikkeling, het Informatiebeleidsplan, de communicatienota en de nota PR en communicatie. Van een aantal van deze nota's zijn de visies in de kadernota opgenomen.

In de paragraaf van de begroting verwijst Beesel naar de uitgangspunten die genoemd zijn in de kadernota paragraaf D. Bedrijfsvoering. In de paragraaf gaat Beesel in op interne ontwikkelingen van de bedrijfsvoering, maar noemt ook externe ontwikkelingen zoals de uitvoering van de decentralisaties en de uitbesteding van belastingzaken. Ook is ingegaan op meerjarige ontwikkelingen. Zo noemt Beesel de meerjarige budgettaire claim van de decentralisaties en is ingegaan op het structureel voordeel dat de uitbesteding van de belastingzaken zal opleveren.

In de paragraaf gaat Beesel separaat in op 'organisatie en personeel', 'informatisering en automatisering' en de 'kosten van de bedrijfsvoering'. De stuurinformatie op strategisch niveau scoort goed.

Beesel heeft voor Bedrijfsvoering in de financiële verordening bepaald dat het college de kadernota paragraaf D. Bedrijfsvoering vaststelt met beleidsuitgangspunten voor de Bedrijfsvoering. Het college heeft deze nota vastgesteld en hiermee voldoet Beesel volledig aan de eisen van de financiële verordening.

In voldoende mate voldoet Beesel aan het BBV. Beleidsvoornemens zijn geformuleerd, maar op dit moment ontbreekt in de paragraaf een relatie met de programma's in het programmaplan. De paragraaf kan op dit onderdeel worden verbeterd. Op tactisch niveau scoort Beesel gemiddeld goed.

In de verordening 213a is bepaald dat Beesel in de paragraaf rapporteert over de voortgang van onderzoeken naar de doelmatigheid en doeltreffendheid en de uitputting van de bijbehorende budgetten. Beesel heeft aanvullend toegelicht dat rapportage in de praktijk alleen plaatsvindt als een onderzoek naar doelmatigheid en doeltreffendheid loopt. In de praktijk vindt rapportage ook plaats via een aparte raadsinformatiebrief.

De accountant heeft voor de jaarrekening 2013 een goedkeurende verklaring afgegeven op zowel het aspect getrouwheid als rechtmatigheid. Een goedkeurende verklaring heeft Beesel de jaren daarvoor ook ontvangen. Een goedkeurende verklaring op het gebied van rechtmatigheid geldt als een indicator dat de bedrijfsvoering op orde is. De accountant heeft geen opmerkingen gemaakt over de administratieve organisatie.

De paragraaf is gestructureerd van opzet. Cijfermatig geeft Beesel inzicht in de lasten van de bedrijfsvoering zowel voor het begrotingsjaar als de afzonderlijke jaren van de meerjarenraming. In een tabel is inzicht gegeven in de volgende kosten: personeel, griffie, rekenkamercommissie, huisvesting (gemeentehuis en gemeenteloods), automatisering en facilitaire dienstverlening. Op operationeel niveau scoort Beesel goed.

Beesel heeft toegelicht dat er geen uren worden geactiveerd aan investeringsprojecten en de grondexploitatie. Beesel kan de operationele informatie verder verbeteren door in te gaan op externe inhuur, bezuinigingen personeel, het activeren van uren van investeringen en van de grondexploitatie als hier sprake van is. Ook als hier geen sprake van is, is deze informatie relevant om te vermelden.



## 4.6. Verbonden partijen

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

### Conclusie

De raad van Beesel heeft in de kadernota paragraaf E. Verbonden partijen criteria vastgesteld voor het aangaan en het beëindigen van bestuurlijke en financiële relaties met derde partijen. In de toekomstvisie en in het coalitieakkoord zijn ontwikkelingen genoemd, zoals regionale samenwerking, die van invloed kunnen zijn op het aandeel in verbonden partijen.

Beesel voldoet door de vaststelling van de kadernota E. Verbonden partijen volledig aan de eisen van de financiële verordening. In ruime mate wordt voldaan aan de eisen van het BBV. Op dit moment ontbreekt nog inzicht in de verwachte omvang van het eigen en vreemd vermogen aan het begin en einde van het begrotingsjaar en de verwachte omvang van het financiële resultaat in het begrotingsjaar. Beesel heeft deze cijfers wel opgenomen, maar deze zijn gebaseerd op de jaarrekening 2013.

Op strategisch en tactisch niveau scoort Beesel goed. Op operationeel niveau scoort Beesel voldoende. Door nog meer aan de eisen van het BBV te voldoen, wordt ook de operationele informatie verbeterd en is er inzicht in cijfers van het huidige begrotingsjaar.

### Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- leg in de paragraaf een relatie met de kadernota paragraaf E. Verbonden partijen en neem de kadernota paragraaf E. Verbonden partijen met beleidsuitgangspunten op als bijlage in de programmabegroting;
- leg relaties tussen de paragraaf en de uitgangspunten in de toekomstvisie en het coalitieakkoord;
- voldoe volledig aan de eisen van het BBV door in de begroting in te gaan op de verwachte omvang van het eigen en vreemd vermogen aan het begin en einde van het begrotingsjaar en door in te gaan op de verwachte omvang van het financiële resultaat van de verbonden partij in het begrotingsjaar;
- neem ook meerjarige informatie op over verbonden partijen.

### Waarom onderzoek naar verbonden partijen?

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

- het financiële belang<sup>3</sup> van de gemeente in de verbonden partij;
- te verwachten resultaten van de verbonden partij;

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

- 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**

In de toekomstvisie 'Beesel pakt de toekomst, toekomstvisie Beesel 2030' (2009) heeft de raad bepaald dat de gemeente in samenspraak en in samenwerking met bewoners en bedrijven, de regio en de provincie de gestelde doelen wil realiseren. Met behoud van zelfstandigheid wil Beesel samenwerken met de buurgemeenten in Midden-Limburg en Duitsland op het gebied van recreatie en toerisme. Voor economische activiteiten werkt Beesel samen met de Regio Venlo.

In het coalitieakkoord 2015-2018 is een relatie gelegd met de toekomstvisie, ook in het kader van regionale samenwerking. Concreet zijn de volgende gebieden genoemd: Molenveld-Zuid (nu Oppe Brik), Maaslijn, recreatie en toerisme en de drie decentralisaties. Beesel vermeldt dat de strategische focus binnen de Regio Venlo ligt, gelet op alle uitdagingen die op Beesel afkomen. Beesel kiest voor een netwerkstructuur, een flexibele samenwerking waarbij de inhoud leidend is. Als de inhoud dat vraagt, zal Beesel ook opereren binnen andere netwerken dan de Regio Venlo.

In de paragraaf van de begroting heeft Beesel geen relaties gelegd met de uitgangspunten uit de toekomstvisie en het coalitieakkoord.

De raad van Beesel heeft in de kadernota paragraaf E. Verbonden partijen beleidsuitgangspunten vastgesteld voor verbonden partijen. Hiermee voldoet Beesel volledig aan de eisen uit de financiële verordening. In ruime mate wordt aan het BBV voldaan. Door de wijziging van het BBV dient de paragraaf Verbonden partijen meer informatie te bevatten. Naast de visie op verbonden partijen, de beleidsvoornemens en een lijst van verbonden partijen dient de paragraaf in te gaan op:

- naam en vestigingsplaats;
- openbaar belang dat wordt gediend;
- belang dat de gemeente heeft in de verbonden partij aan het begin en de verwachte omvang aan het einde van het begrotingsjaar;
- verwachte omvang van het eigen vermogen en vreemd vermogen van de verbonden partij aan het begin en het einde van het begrotingsjaar;
- verwachte omvang van het financiële resultaat van de verbonden partij in het begrotingsjaar.

Het BBV is voor verbonden partijen gewijzigd medio 2013 en medio 2014.

De wetgever eist, gelet op de risico's, meer financiële informatie in de programmabegroting. Voorheen werd de informatie opgenomen in de productenraming (en –realisatie) met bijbehorende toelichting. Beesel voldoet in ruime mate aan de eisen van het BBV. Het eigen en het vreemd vermogen van de verbonden partij en het financiële resultaat van de verbonden partij, zijn gebaseerd op de jaarrekening 2013, en niet op de begroting 2015. Ten aanzien van het (financieel) belang dat de gemeente in de verbonden partij heeft, is het aandelenkapitaal per 31 december 2013 gepresenteerd.

Door de begrotingscijfers van het desbetreffende begrotingsjaar te presenteren per begin en einde van het jaar wordt volledig voldaan aan de eisen die het BBV stelt.

Beesel legt in de paragraaf voor elke verbonden partij een relatie met het programma waar de verbonden partij betrekking op heeft.

Beesel scoort op strategisch en tactisch niveau goed. Op operationeel niveau scoort Beesel voldoende. De paragraaf kan verder worden aangevuld met meerjarige informatie over verbonden partijen. De informatie in de paragraaf is nu gericht op de laatste jaarrekeningcijfers. Een vooruitblik naar het begrotingsjaar én verder zou zeker informatief zijn gelet op het toenemende belang op verbonden partijen. In dat verband verwijzen wij naar de uitvoering van de nieuwe taken die de gemeenten vanaf 2015 hebben gekregen. Uitvoering van deze taken zal plaatsvinden door (nieuwe) verbonden partijen. In de paragraaf van de begroting heeft Beesel de nieuwe verbonden partij, de Modulaire gemeenschappelijke Regeling sociaal domein Limburg-Noord voor de uitoefening van deze nieuwe taak genoemd. Beesel zal in de toekomst de informatie in de paragraaf verder moeten uitbreiden door ook cijfers voor het begrotingsjaar en meerjarige cijfers op te nemen.

## 4.7. Grondbeleid

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

### Conclusie

In verschillende visiedocumenten zijn relaties met het grondbeleid zichtbaar. Een directe relatie met het grondbeleid is aanwezig in deelgebied 'duurzame woon- en werkgemeente' van de 'Toekomstvisie Beesel 2030' (2011). Ook in het coalitieakkoord zijn concrete relaties met het grondbeleid aanwezig. Specifieke beleidsuitgangspunten voor het grondbeleid zijn opgenomen in de kadernota paragraaf F. Grondbeleid. Beesel hanteert het voorzichtigheidsprincipe hetgeen het BBV ook beoogt. Winsten worden pas genomen nadat deze gerealiseerd zijn. Winsten worden toegevoegd aan de algemene reserve. Als het maximum van € 1,9 miljoen bereikt is, wordt het meerdere gestort in de investeringsreserve.

Voor verwachte verliezen wordt een voorziening gevormd. Op dit moment zijn geen verliesgevend exploitaties. Er zijn op dit moment drie lopende complexen: Parklaan/Sint Lambertusweg, Sint Lambertusweg/Scheiweg en Oppe Brik. Oppe Brik is een nieuw omvangrijk plan. Voorheen werd gesproken over Molenveld Zuid. In de jaarrekening 2013 werd nog een verlies verwacht, maar in de geactualiseerde exploitatieopzet van oktober 2014 is sprake van een sluitende exploitatie. Naast de plannen die de gemeente in exploitatie heeft, is het plan uitbreiding bedrijventerrein Roverheide genoemd. Dit plan komt voor rekening en risico van een projectontwikkelaar. De paragraaf is kort, maar gestructureerd van opzet. In de lopende exploitaties is financieel inzicht geboden.

### Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- leg in de paragraaf een relatie met de kadernota paragraaf F. Grondbeleid en neem de kadernota paragraaf F. Grondbeleid met beleidsuitgangspunten op als bijlage in de programmabegroting;
- leg in de paragraaf of in kadernota een directe relatie met de toekomstvisie en het coalitieakkoord.

### 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

In ons onderzoek hebben we de beschikbare stuurinformatie van de grondexploitatie en de vertaling van het grondbeleid in de begroting en meerjarenraming beoordeeld. Daarnaast hebben we getoetst in hoeverre de paragraaf grondbeleid voldoet aan het BBV en de financiële verordening van Beesel. Tevens hebben we de opzet van de paragraaf bekeken en is nagegaan of voldoende financiële informatie is opgenomen. Voor het financiële beeld van de grondexploitatie is de begroting 2015 en de jaarrekening 2013 bekeken.

In de Toekomstvisie Beesel 2030 (2011) met het centrale thema 'Beesel pakt de toekomst' is een directe relatie met het grondbeleid aanwezig. Deelgebied 3. Duurzame woon- en werkgemeente raakt het grondbeleid van Beesel. Concreet is genoemd dat Beesel duurzame activiteiten en duurzaam wonen stimuleert, waarbij Beesel zelf het goede voorbeeld wil geven.

Het coalitieakkoord 2014-2018 sluit hierop aan. In het coalitieakkoord wordt ingezet op een gemeente waar het goed wonen, werken en recreëren is. Aangegeven is dat het wonen en werken op een toekomstbestendige manier plaatsvindt. Concreet is genoemd dat op het gebied van volkshuisvesting een goed voorzieningen niveau aanwezig dient te zijn met een woningvoorraad toegespitst op de behoeften. De coalitie maakt zich sterk voor betaalbare, flexibele en levensloopbestendige woningen in zowel de koop- als huursector. Specifiek richt Beesel zich op jongeren en gezinnen met jongere kinderen.

Specifieke beleidsuitgangspunten voor het grondbeleid heeft Beesel bepaald in de kadernota paragraaf F. Grondbeleid die in oktober 2014 is vastgesteld. Bepaald is onder meer dat Beesel:

- een passief grondbeleid voert;
- gronden die in bezit zijn en ook gronden die gunstig kunnen worden verworven, ingezet kunnen worden voor gewenste ontwikkelingen (uitbreiding of sanering bestaande gebieden);
- alleen rendabele exploitaties exploiteert;
- boekresultaten ten gunste of ten laste van het rekeningresultaat brengt;
- winsten stort in de algemene reserve van het grondbedrijf. Uit aanvullende informatie blijkt dat algemene reserve grondbedrijf per 2014 is opgeheven. Winsten worden toegevoegd aan de algemene reserve totdat het maximum van € 1,9 miljoen is bereikt. Het meerdere wordt toegevoegd aan de investeringsreserve;
- jaarlijks de exploitatieopzetten herziet en ter vaststelling aan de raad voorlegt;
- winsten pas neemt nadat ze gerealiseerd zijn;
- bij grote complexen meerdere fasen onderscheidt. Na realisatie van een planonderdeel kan winst worden genomen als er winst gerealiseerd is en het geraamde resultaat van andere planonderdelen positief is;
- voor verliezen een voorziening vormt ten laste van de algemene reserve grondbedrijf. Uit aanvullende informatie blijkt dat door de opheffing van de algemene reserve grondbedrijf per 2014 voorzieningen worden gevormd ten laste van de algemene reserve. Indien het minimum van algemene reserve bereikt is, wordt de voorziening gevormd ten laste van de investeringsreserve.

In de toekomstvisie, het coalitieakkoord en in de kadernota paragraaf F. Grondbeleid blijkt Beesel vooruit naar meerjarige ontwikkelingen. In de paragraaf van de begroting zijn zowel interne ontwikkelingen genoemd, maar is ook aandacht voor externe ontwikkelingen zoals de bevolkingsprognoses van de provincie. Ook voor de veroudering van de samenleving, is aandacht.

In de paragraaf Grondbeleid legt Beesel relaties met de Raadspreferente programma's 3. Fysieke leefomgeving/lees: Ruimtelijke ontwikkeling, 4. Recreatie en toerisme en het Niet-raadspreferente deelprogramma 5.3 Wonen en leefomgeving. In programma 3 zijn de doelstellingen van de gemeente aangegeven ten aanzien van het grondbeleid. Ingegaan wordt op de plannen Oppe Brik, uitbreiding Bedrijventerrein Roversheide en uitbreiding Lommerbergen.

Het BBV vereist deze relatie tussen de paragraaf en de programma's. Verder verlangt het BBV een aanduiding waarop het grondbeleid gevoerd wordt, een actuele prognose van de resultaten, een onderbouwing van de winstneming en beleidsuitgangspunten omtrent reserves en voorzieningen in relatie tot de risico's grondexploitatie. Beesel voldoet aan al deze eisen. In de kadernota paragraaf F. Grondbeleid heeft Beesel de uitgangspunten voor het grondbeleid opgenomen. Een actuele prognose van de resultaten is in de paragraaf opgenomen. Op basis van het BBV moet de lezer in staat zijn een verantwoord en compleet oordeel van de grondexploitatie te vormen.

Ten aanzien van de beleidsuitgangspunten omtrent reserves en voorzieningen zijn er verschillen tussen de aanwezige visies. In de diverse documenten over reserves en voorzieningen is geen eenduidigheid over de aanwezigheid en de omvang van de algemene reserve grondbeleid. Zo is in de nota reserves en voorzieningen (december 2013) en in de kadernota paragraaf F. Grondbeleid (oktober 2014) vermeld dat de minimale omvang van de algemene grondreserve € 200.000 bedraagt en de maximale omvang € 400.000. Echter, in de nota samenvoegen reserves (december 2013) en in de paragraaf Grondbeleid van de begroting is vermeld dat de algemene reserve grondbedrijf is opgeheven en het saldo is toegevoegd aan de algemene reserve. Uit de nota reserves en voorzieningen 2014 (december 2014) en uit de productenraming blijkt dat dit laatste het geval is. Er is geen algemene reserve grondbedrijf meer. Beesel heeft deze reserve opgeheven bij de vaststelling van de nota strategisch reservebeleid. Er waren bij de samenstelling en vaststelling van de nota geen risico's en relevante ontwikkelingen bij het grondbeleid die tot instandhouding van de reserve hebben geleid. Mondeling heeft Beesel toegelicht dat mogelijk weer een reserve grondbeleid gevormd wordt als de ontwikkelingen in het grondbeleid (Oppe Brik) hier aanleiding toe geven.

In de financiële verordening is bepaald dat de raad een kadernota vaststelt voor de paragraaf Grondbeleid waarin beleidsuitgangspunten zijn opgenomen. Beesel voldoet aan deze eis door vaststelling van de kadernota paragraaf F. Grondbeleid.

Gemiddeld scoort Beesel op strategisch niveau goed, ondanks dat geen relatie is gelegd met de kadernota paragraaf F. Grondbeleid en dat een relatie met de toekomstvisie of het coalitieakkoord ontbreekt.

Op tactisch niveau scoort Beesel ook gemiddeld goed.

De paragraaf biedt financieel inzicht in de lopende exploitaties:

- Parklaan/Sint Lambertusweg;
- Sint Lambertusweg/Scheiweg;
- Oppe Brik.

De plannen Parklaan/Sint Lambertusweg, Sint Lambertusweg/Scheiweg sluiten met een positief saldo van respectievelijk € 41.000 en € 246.000.

Bij Plan Oppe Brik, een nieuwe grondexploitatie, is een toelichting opgenomen. Het plan omvat zes hectare voormalig industrieterrein. In acht jaar tijd worden 148 woningen (koop en huur) gerealiseerd voor

verschillende doelgroepen. Met een stichting is een intentie-overeenkomst gesloten voor de realisatie van 105 sociale huurwoningen. In de jaarrekening 2013 werd nog gesproken over plan Molenveld Zuid en werd nog een verlies verwacht bij dit plan. Het plan heet nu Oppe Brik. In oktober 2014 is de raad opnieuw geïnformeerd en is een actuele exploitatieopzet vastgesteld. Per saldo wordt nu een sluitende exploitatie verwacht. Dit blijkt ook uit de paragraaf Grondbeleid van de begroting.

Beesel heeft op dit moment geen verliesgevende exploitaties waarvoor een voorziening is getroffen.

Verder gaat Beesel in op de uitbreiding van het bedrijventerrein Roversheide. In programma 3 is toegelicht dat het terrein met 6 hectare wordt uitgebreid voor de lokale bedrijvigheid. Er worden tien nieuwe bedrijfslocaties gerealiseerd. Het plan komt voor rekening en risico van een projectontwikkelaar. Beesel verwacht hierbij geen risico te lopen.

De paragraaf is kort, maar gestructureerd van opzet en biedt financieel inzicht in de afzonderlijke lopende exploitaties (boekwaarden en verwachte eindsaldi). Ook de stand van de algemene reserve per 1 januari 2015 (€ 1,8 miljoen) is gepresenteerd. In de kadernota paragraaf F. Grondbeleid is aangegeven dat de complexen jaarlijks worden herzien. Ook op operationeel niveau scoort Beesel goed.

Aangezien Beesel de algemene reserve grondbeleid heeft opgeheven in 2014, is alleen nog de algemene reserve als buffer beschikbaar. De algemene reserve is een buffer voor alle risico's die de gemeente loopt.





## 5. Het onderzoek

### 5.1. Inleiding

#### Het financieel verdiepingsonderzoek

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

Het financieel verdiepingsonderzoek hebben wij bij Beesel uitgevoerd in de periode januari – juni 2015 op basis van de begroting 2015.

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

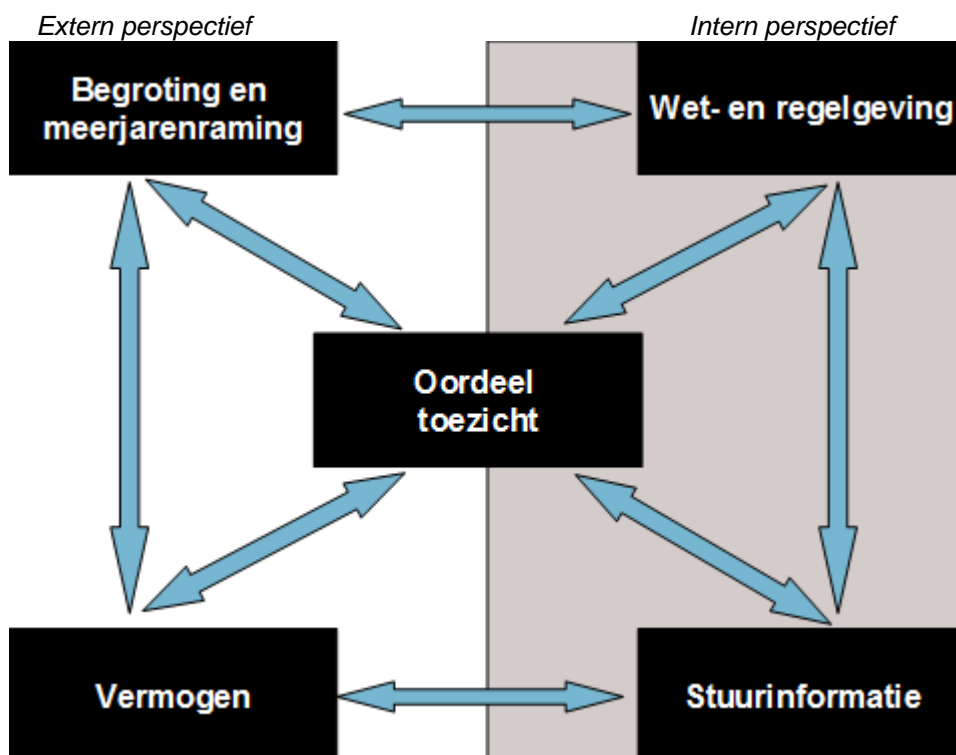
Het belangrijkste doel van ons onderzoek is, om een uitspraak te doen over de vorm van toezicht voor vier jaar. Om voor een meerjarig repressieve uitspraak in aanmerking te kunnen komen, moet de gemeente minimaal voldoende scores op een aantal kritische factoren. Deze factoren vloeien voort uit de kaders 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 2015 en de bijhorende meerjarenraming 2016-2018. Ook behaalde resultaten, zoals gepresenteerd in de jaarrekeningen vanaf 2009 zijn nader onderzocht, net als tussentijdse rapportages.

## 5.5. Onderzoek naar het financieel verdiepingsonderzoek

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

Zij concluderen onder meer het volgende:

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



## 6. Begrippen

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

### **Algemene reserve**

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

### **Dekkingsreserve/bruteringsreserve**

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

### **Financiële functie**

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

### **Formeel begrotingssaldo**

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

### **Geblokkeerde reserves**

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

### **Groot onderhoud**

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

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

### **Incidenteel/structureel**

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

### **Incidentele baten**

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

### **Incidentele lasten**

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

### **Incidentele weerstandscapaciteit**

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

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

### **Onbenutte belastingcapaciteit**

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

### **Onderuitputting**

Het achterblijven van de lasten ten opzichte van de ramingen.

### **Post onvoorzien**

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

### **Repressief toezicht**

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

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

Structureel en reëel evenwicht is in de huidige Gemeentewet / Gemeenschappelijk Financieel 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 2015, 2016-2018;
- Jaarrekeningen 2009-2013;
- Coalitieakkoord 2014-2018, 'Beesel, samen maken we het verschil, van gewoon anders naar gewoon samen, 2014;
- Toekomstvisie Beesel 2030, 2011;
- Collegeprogramma 2014-2018 'Beesel, samen maken we het verschil, van gewoon anders naar gewoon samen, 2014;
- Financiële verordening (art. 212 Gemeentewet), 2014;
- Financiële verordening (art. 212 Gemeentewet), 2008;
- Controle verordening (art. 213 Gemeentewet), 2004;
- Verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid (art. 213a Gemeentewet), 2006;
- Uitgangspunten begroting 2015 (raadsvoorstel), februari 2014;
- Raadsvoorstel en -besluit 'vaststellen herijking planning- en controlcyclus, vaststellen eenmalige afwijking financiële verordening' (2014);
- Reservebeleid gemeente Beesel, Onderzoeksrapport rekenkamercommissie gemeente Beesel, BMC, mei 2013;
- Onderzoek reserve beleid gemeente Beesel, rekenkamercommissie gemeente Beesel, augustus 2013;
- Raadsvoorstel Strategisch Reservebeleid, mei 2014;
- Raadsvoorstel verslag workshop strategisch reservebeleid en kaders investeringsreserve, juni 2014
- Nota reserves en voorzieningen 2013, december 2013;
- Onderzoek samenvoegen reserves, december 2013;
- Kadernota paragraaf A. Weerstandsvermogen en risicobeheersing;
- Kadernota paragraaf B. Onderhoud kapitaalgoederen;
- Kadernota paragraaf C. Financiering;
- Kadernota paragraaf D. Bedrijfsvoering;
- Kadernota paragraaf E. Verbonden Partijen;
- Kadernota paragraaf F. Grondbeleid;
- Kadernota paragraaf G. Lokale heffingen;
- Kadernota programma 1: Strategie;
- Kadernota programma 2. Maatschappelijke leefruimte;
- Kadernota programma 3. Ruimtelijke ontwikkeling;
- Kadernota programma 4. Recreatie en Toerisme;
- Wegenbeheerplan, 1995;
- Openbare Verlichting, 2009;
- Verbreed Gemeentelijk Rioleringsplan, 2013;
- Onderhoudsplannen gemeentelijke gebouwen, 2014;
- Buitensportaccommodaties, 2013;
- Kunstwerken, 2007;
- Huisvestingsprogramma, 2012;
- Modulaire regeling, 2014;
- Nota reserves en voorzieningen, 2013;

- Onderzoek samenvoegen van reserves, 2013;
- Strategisch reservebeleid, 2013;
- Benchmark WMO, onderzoek naar doelmatigheid en doeltreffendheid, 2009;
- Onderzoek belastingsamenwerking BSGW, 2014;
- Herijking planning- en controlcyclus, 2015;
- Handreiking opstellen overzicht incidentele lasten en baten, provincie Limburg, 2012 ([www.limburg.nl/gemeentefinancien](http://www.limburg.nl/gemeentefinancien));
- Notitie incidentele lasten en baten, commissie BBV, 2012.

**Provincie Limburg:**

- Begrotingsbrief 2015;
- Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader 'Kwestie van evenwicht' 2014;
- [www.limburg.nl/gemeentefinancien](http://www.limburg.nl/gemeentefinancien).

**Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties:**

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