

Bepaling toezichtvorm 2016-2019 gemeente Brunssum

Financieel verdiepingsonderzoek

Provincie Limburg, juni 2016

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	5
2.	Conclusie, aandachtspunten en samenvatting	7
2.1.	Conclusie van het onderzoek.....	7
2.2.	Aandachtspunten	8
2.3.	Samenvatting	10
3.	Aandachtsgebieden	15
3.1.	Analyse begroting en meerjarenraming.....	16
3.2.	Analyse vermogen	26
3.3.	Analyse stuurinformatie	31
3.4.	Analyse Wet- en regelgeving.....	34
4.	Financieel beleid en beheer	39
4.1.	Lokale heffingen.....	40
4.2.	Weerstandsvermogen en risicobeheersing	43
4.3.	Onderhoud van kapitaalgoederen	47
4.4.	Financiering.....	55
4.5.	Bedrijfsvoering	59
4.6.	Verbonden partijen.....	63
4.7.	Grondbeleid.....	66
5.	Het onderzoek	71
5.1.	Inleiding.....	71
5.2.	Doel en kaders financieel toezicht	73
5.3.	Werkwijze.....	75
5.4.	Reikwijdte van het onderzoek.....	77
5.5.	Onderzoek naar het financieel verdiepingsonderzoek	78
6.	Begrippen	79
7.	Bronnen	83

1. Inleiding

Het financieel verdiepingsonderzoek

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

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

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

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

Het rapport

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

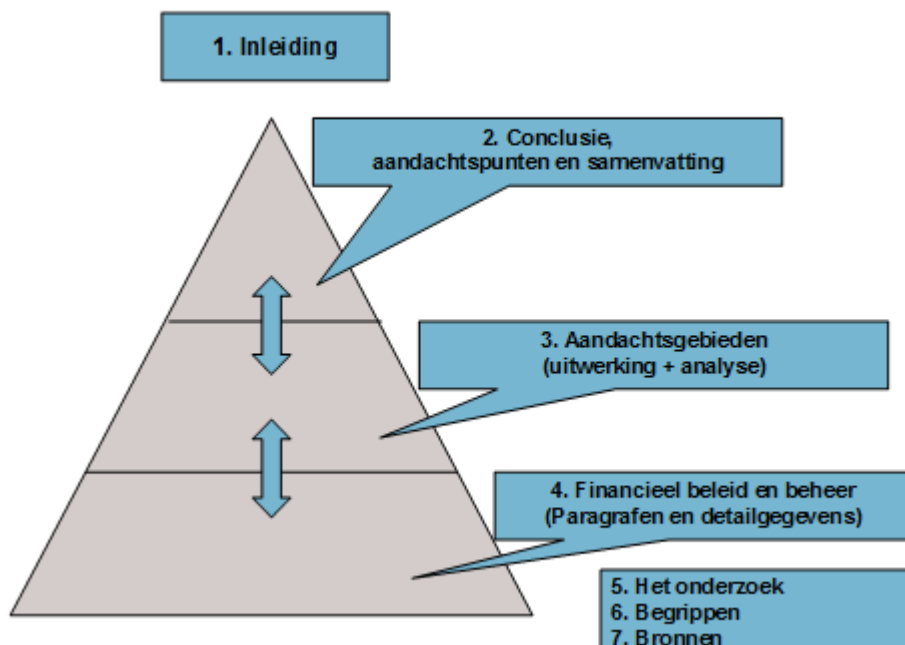
De naam van hoofdstuk 2, Conclusie, aandachtspunten en samenvatting, geeft aan dat hier de kern van het financiële verdiepingsonderzoek is te vinden.

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

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

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

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



2. Conclusie, aandachtspunten en samenvatting

2.1. Conclusie van het onderzoek

Op 15 december 2015 hebben Gedeputeerde Staten van Limburg besloten om de gemeente Brunssum op basis van de begroting 2016 repressief toezicht toe te kennen. Dit betekent dat de Provincie (college van Gedeputeerde Staten) de begroting en begrotingswijzingen niet hoeft goed te keuren.

Op basis van ons onderzoek concluderen wij dat de gemeente aan de voorwaarden van meerjarig repressief toezicht voldoet. Brunssum komt daarmee in aanmerking voor meerjarig repressief toezicht. 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 2019 toezichtarm zal zijn.

Aan dit besluit zijn de volgende voorwaarden verbonden:

- **zorg voor een structureel en reëel evenwicht in de vastgestelde begroting 2017 en voor tenminste de jaren 2018 en 2019 van de meerjarenraming 2018-2020;**
- **laat de raad conform planning in januari 2017 het geactualiseerde Meerjaren Investerings Plan (MIP) Openbare Ruimte 2017-2020 vaststellen en verwerk de financiële consequenties in de begroting 2018 die daarna in structureel en reëel evenwicht is, evenals tenminste het jaar 2019 van de meerjarenraming 2019-2021.**

Meerjarig repressief toezicht

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

2.2. Aandachtspunten

Brunssum komt in aanmerking voor meerjarig repressief toezicht voor de jaren 2016 tot en met 2019. Hieraan zijn een tweetal voorwaarden verbonden. Om het meerjarig toezicht te behouden tot het einde van de periode is het essentieel dat de gemeente de voorwaarden realiseert. De voorwaarden en belangrijkste aandachtspunten uit ons onderzoek hebben wij hieronder toegelicht.

Bezuinigingen en onzekerheden zijn de laatste jaren voor alle gemeenten bijna standaard onderdeel van de begrotingsvoorbereiding door (mogelijke) rijksbezuinigingen. Het zorgt voor meer risico's en een groeiende noodzaak om de uitvoering van de begroting strak te monitoren.

Sinds 2011 heeft Brunssum bijna elk jaar forse bezuinigingsmaatregelen moeten doorvoeren om een sluitende begroting en meerjarenraming te presenteren. Maar voor 2016 is een begroting gepresenteerd met een structureel tekort. Ondanks alle financiële moeilijkheden sluiten de jaarrekeningen met een zeer ruim positief saldo. In de jaren 2014 en 2015 bedragen de resultaten zelfs circa € 5 miljoen.

Uit onze analyse blijkt dat deze hoge resultaten ontstaan door enorme overschotten op het sociaal domein/programma 2. Wij adviseren vanaf de begroting 2017 de ramingen te baseren op ervaringscijfers.

Structureel en reëel evenwicht

De gemeente heeft de verantwoordelijkheid te zorgen voor een begroting die structureel en reëel in evenwicht is. Met het begrip structureel evenwicht wordt nadrukkelijk bedoeld dat in de begroting structurele lasten gedekt dienen te worden door structurele baten. Het reëel evenwicht houdt in dat onderzoek wordt gedaan naar de realiteit van de ramingen. Daarbij dienen de begrotingen/meerjarenramingen uiteraard alle ramingen volledig te bevatten.

Wij constateren dat de begroting 2016 structureel en reëel niet in evenwicht is, maar in evenwicht is gebracht in de meerjarenraming (2019).

De begroting 2016 is bewust sluitend gemaakt door een incidentele onttrekking aan de algemene reserve van € 834.000. Het jaar 2019 sluit met een klein positief saldo van € 44.000 maar de tussenliggende jaren laten een afnemend tekort zien van € 397.000 in 2017 en € 252.000 in 2018. Brunssum wijkt hiermee af van het uitgangspunt dat is bepaald in het coalitieakkoord 2014-2018. De baten en lasten moeten meerjarig in evenwicht zijn, waarbij als uitgangspunt wordt gehanteerd dat structurele lasten gedekt moeten zijn door structurele baten.

De door ons berekende saldi voor 2016 en voor de afzonderlijke jaren van de meerjarenraming wijken af van de gemeentelijke saldi. Het structureel en reëel saldo voor 2016 vertoont een tekort van € 641.000. Het jaar 2019 is nagenoeg sluitend en de tussenliggende jaren laten een afnemend tekort zien van € 382.000 in 2017 en € 287.000 in 2018.

Het is belangrijk te zorgen voor een structureel en reëel evenwicht in de vastgestelde begroting 2017 en voor tenminste de jaren 2018 en 2019 van de meerjarenraming 2018-2020.

Onderhoud kapitaalgoederen

Voor een goed inzicht in de financiële positie van de gemeente is het beschikken over actuele beheerplannen (inclusief Meerjaren Investerings Plan (MIP)) en een informatieve paragraaf onderhoud kapitaalgoederen onmisbaar. Wij constateren dat het MIP Openbare Ruimte uit 2011, dat gebaseerd is op separate beheerplannen, gedateerd is en de informatie in de paragraaf van de begroting 2016 beperkt en/of verouderd is. In het MIP is het onderhoud van de wegen, riolering, groen en openbare verlichting opgenomen. Er is geen beleidsplan voor de gemeentelijke gebouwen beschikbaar.

Met een informatieve paragraaf bedoelen wij dat er tenminste per kapitaalgoed wordt aangegeven:

- het vastgestelde kwaliteitsniveau conform het beleidskader;
- de financiële consequenties hiervan;
- (eventueel) achterstallig onderhoud. Als er geen sprake is van achterstallig onderhoud is dit ook relevante informatie.

Bij de begroting 2018 zullen wij beoordelen of deze informatie terug is te vinden in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen.

Brunssum gaat het MIP in 2016 actualiseren en in januari 2017 ter vaststelling voorleggen aan de raad. Uit het geactualiseerde door de raad vastgestelde MIP Openbare Ruimte zal moeten blijken of de budgetten voldoende zijn c.q. of extra middelen nodig zijn. De gemeente heeft aanvullend toegelicht dat Brunssum geen risico's loopt bij het onderhoud aan kapitaalgoederen en van achterstallig onderhoud geen sprake is. De beschikbare middelen zijn voldoende om de kwaliteitsniveaus, zoals de raad in het geldende MIP uit 2011 heeft vastgesteld, te garanderen.

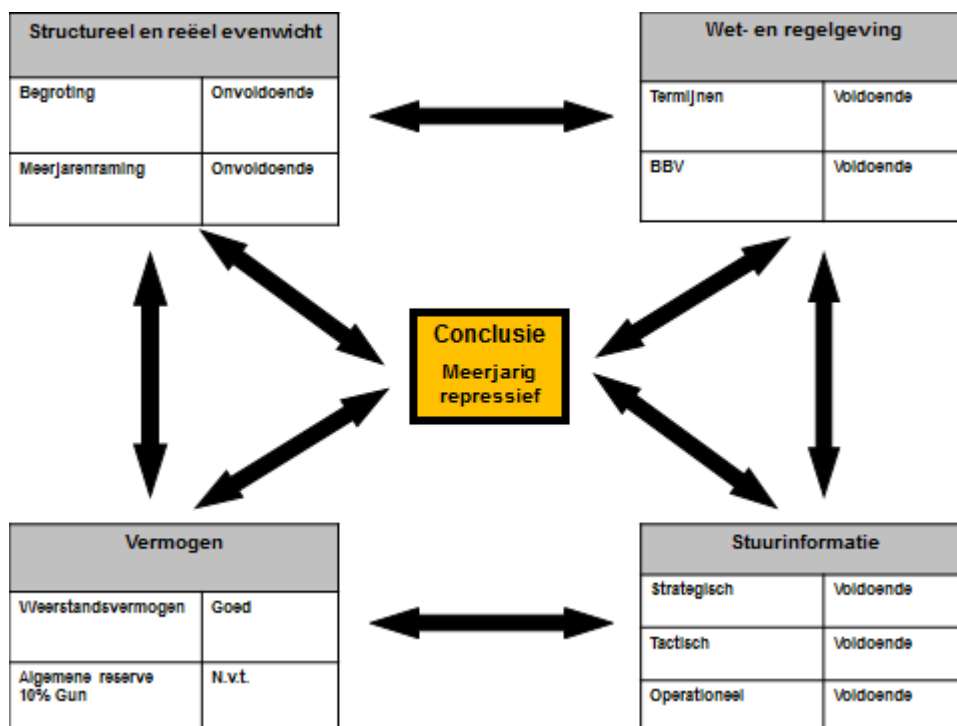
Wij vertrouwen erop dat in de begroting 2016 en meerjarenraming voldoende middelen beschikbaar zijn om de kapitaalgoederen op het vastgestelde kwaliteitsniveau te houden. Dit betekent een niveau waarbij geen kapitaalvernietiging optreedt.

Nadat de financiële consequenties van het geactualiseerde MIP Openbare Ruimte in de begroting 2018 en meerjarenraming 2019-2021 zijn verwerkt zal nog steeds sprake moeten zijn van een structureel en reëel evenwicht, tenminste voor de begroting 2018 en het eerste jaar van de meerjarenraming 2019-2021.

In de volgende paragraaf Samenvatting wordt ingegaan op de zogenaamde scorecard en de belangrijkste resultaten en aandachtspunten voor de vier aandachtsgebieden. In hoofdstuk 3 en 4 zijn per onderwerp aanbevelingen geformuleerd. Het oppakken van deze punten betekent een verdere verbetering van de financiële positie en financiële functie.

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 Brunssum.



Toelichting op deze scorecard

Het middenvlak is oranje: 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. Oranje in de situatie van Brunssum betekent, dat wij de financiële positie en de financiële functie als voldoende beoordelen en de gemeente daarom in aanmerking laten komen voor meerjarig repressief toezicht. Wij verbinden aan deze conclusie wel een tweetal voorwaarden. In paragraaf 2.1 en 2.2 hebben wij deze voorwaarden toegelicht.

Belangrijkste resultaten en aandachtspunten bij de vier aandachtsgebieden

Begroting en meerjarenraming

De begroting 2016 (inclusief de 0^e begrotingswijziging 2016) heeft de gemeente bewust incidenteel sluitend gemaakt door een onttrekking van € 834.000 aan de algemene reserve. Het jaar 2019 sluit met een klein positief saldo van € 44.000 maar de tussenliggende jaren laten een afnemend tekort zien van € 397.000 in 2017 en € 252.000 in 2018. Brunssum wijkt hiermee af van het uitgangspunt dat is bepaald in het coalitieakkoord 2014-2018. De baten en lasten moeten meerjarig in evenwicht zijn, waarbij als uitgangspunt wordt gehanteerd dat structurele lasten gedekt zijn met structurele baten.

Bezuinigingen en onzekerheden zijn de laatste jaren voor alle gemeenten bijna standaardonderdeel van de begrotingsvoorbereiding door (mogelijke) rijksbezuinigingen. Het zorgt voor meer risico's en een groeiende noodzaak om de uitvoering van de begroting strak te monitoren. We zien bezuinigingen en onzekerheden steeds weer opduiken als we terugkijken. Maar ondanks alle financiële moeilijkheden sluiten de jaarrekeningen van Brunssum steeds met een zeer ruim positief saldo. In de jaren 2014 en 2015 bedragen de resultaten zelfs circa € 5 miljoen. Uit onze analyse blijkt dat deze hoge resultaten ontstaan door enorme overschotten op het sociaal domein/programma 2. Wij adviseren vanaf de begroting 2017 de ramingen te baseren op ervaringscijfers.

Als gevolg van financiële ontwikkelingen (herverdeeeffecten gemeentefonds en het niet doorgaan van de fusie tussen Brunssum en Landgraaf), zijn in 2016 aanvullende bezuinigingsmaatregelen van € 2,7 miljoen in 2016 oplopend naar € 3,2 miljoen in 2019 opgenomen. De omvangrijkste maatregelen worden genomen bij het sociaal domein en op de personeelskosten. Brunssum hanteert als uitgangspunt bij de decentralisaties dat de taken worden uitgevoerd met de ontvangen rijksmiddelen. De gemeente heeft in de afgelopen jaren bij de budgetten voor het sociaal domein altijd het voorzichtigheidsprincipe gehanteerd. Gezien de ervaringscijfers van met name de 'oude' regelingen huishoudelijke hulp, Wet voorzieningen gehandicapten (Wvg) (wonen en vervoer) en de bijdrage aan Bundeling Uitkeringen Inkomensvoorzieningen (BUIG) zijn de budgetten nu verlaagd. Ook is de bijdrage van Brunssum aan de tekorten bij het Werkvoorzieningschap Oostelijk Zuid-Limburg (WOZL) lager geraamd dan in de begroting 2016 van WOZL.

De door ons berekende saldi voor 2016 en voor de afzonderlijke jaren van de meerjarenraming wijken af van de gemeentelijke saldi. De inzet van de algemene reserve ad € 834.000 in 2016 als algemeen dekkingsmiddel wordt door ons gecorrigeerd omdat structurele lasten niet mogen worden gedekt met incidentele baten. Ook hebben wij voor het dividend Enexis een correctie aangebracht omdat het dividend hoger is geraamd dan het advies in de begrotingsbrief. Voor de bijdrage aan de WOZL hebben wij geen correctie gemaakt.

De omvang van de door ons berekende tekorten nemen we mee bij onze beoordeling. Wij hebben mogelijke risico's gesignaleerd voor wat betreft het onderhoud aan kapitaalgoederen. Het Meerjaren Investerings Plan (MIP) Openbare Ruimte 2011-2014 is gedateerd en de informatie in de paragraaf van de begroting 2016 is beperkt en/of verouderd. Ook is er geen beleidsplan voor de gemeentelijke gebouwen beschikbaar. Het is onduidelijk of met de budgettaire middelen die in de begroting 2016 en meerjarenraming zijn opgenomen, de in het verleden vastgestelde kwaliteitsniveaus worden gehaald. Dit moeten niveaus zijn waarbij geen kapitaalvernietiging optreedt.

De gemeente gaat het MIP in 2016 actualiseren en in januari 2017 ter vaststelling voorleggen aan de raad. Uit het geactualiseerde door de raad vastgestelde MIP zal moeten blijken of de budgetten voldoende zijn c.q. of extra middelen nodig zijn.

Brunssum heeft aanvullend toegelicht dat de gemeente geen risico's loopt bij het onderhoud aan kapitaalgoederen. De beschikbare middelen zijn voldoende om de kwaliteitsniveaus, zoals de raad in het geldende MIP uit 2011 heeft vastgesteld, te garanderen en van achterstallig onderhoud is geen sprake.

Vermogen

De raad heeft eind 2015 de geactualiseerde nota Reserves en voorzieningen vastgesteld. In deze nota wordt ingegaan op de relevante bepalingen in het BBV, het rentebeleid en de uitgangspunten voor Brunssum. Om een goed beeld te krijgen in de financiële positie licht Brunssum periodiek, zowel financieel als beleidsmatig de reserves door. Ook wordt in de nota een relatie gelegd met het weerstandsvermogen. Er wordt verwezen naar de Beleidsnota risicomanagement & weerstandsvermogen. Tot slot zijn de reserves en voorzieningen separaat beschreven waarbij een relatie is gelegd met de programma's in de begroting.

Bij het vaststellen van de nota Reserves en voorzieningen heeft ook een opschoning van de reserves plaatsgevonden. Samenvattend wordt ruim € 9 miljoen aan de algemene reserve toegevoegd, waarna € 4 miljoen wordt onttrokken ten behoeve van de nieuw te vormen reserve Integrale reserve sociaal domein. De herijking van de reserves leidt tot een hogere algemene reserve.

De gemeente voldoet grotendeels aan het BBV en de financiële verordening. In de begroting 2016 wordt meerjarig inzicht gegeven in de stand en het verloop van de reserves en voorzieningen. Er ontbreekt per reserve en voorziening inzicht in de onttrekkingen en toevoegingen voor de jaren 2017 tot en met 2019.

Voor wat betreft het inzicht in de vermogenspositie zijn actuele beheerplannen (inclusief Meerjarig Investerings Plan (MIP)) onmisbaar. Dit geldt ook voor eventueel achterstallig onderhoud en voor mogelijke risico's bij de beheerplannen. Hierbij willen we benadrukken dat Brunssum prioriteit moet geven aan de actualisatie van het MIP Openbare Ruimte.

Wij achten de vermogenspositie en de ontwikkeling ervan op basis van de nu bekende risico's vooralsnog voldoende robuust. Hierbij merken we op dat bij paragraaf 4.2 Weerstandsvermogen en risicobeheersing wordt ingegaan op de door de gemeente gekozen ratio bij het weerstandsvermogen.

Wet- en regelgeving

Brunssum leeft de termijnbepalingen uit de Gemeentewet over de vaststelling en inzending van de begroting 2016 en jaarstukken 2014 niet goed na. Omdat het een beperkte termijnoverschrijding betrof en we al eerder over de conceptbegroting 2016 konden beschikken, hebben we daar geen consequenties aan verbonden voor de toezichtvorm voor de begroting 2016.

De gemeente voldoet hierdoor voor wat betreft de termijnen voor de begroting 2016 en de jaarrekening 2014 in voldoende mate aan de wetgeving.

Het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) provincies en gemeenten en de financiële verordening worden in voldoende mate toegepast. Wij vragen aandacht voor het verder in overeenstemming

brengen met de eisen uit het BBV en de eisen uit de financiële verordening.
In paragraaf 3.4 Analyse Wet- en regelgeving zijn de belangrijkste aanbevelingen opgesomd.
Daarnaast zijn in de overige paragrafen specifieke aanbevelingen per paragraaf/onderwerp opgenomen. Het uitvoeren van onze aanbevelingen levert een meer transparante begroting op.

Stuurinformatie

De informatie op strategisch, tactisch en operationeel niveau is gemiddeld van voldoende kwaliteit. Brunssum beschikt hiermee over belangrijke instrumenten om financieel in control te kunnen zijn. Bijzondere aandacht vragen wij voor de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen.

De strategische informatie kan verbeterd worden door visies/kaders vast te stellen in de paragraaf of in een separate nota. Verder door in de paragraaf een verwijzing op te nemen naar het beleidskader en een beknopte samenvatting van het beleid weer te geven. Ook het explicieter ingaan op relevante interne en externe ontwikkelingen draagt hieraan bij.

Op tactisch niveau kunnen verbeteringen worden aangebracht door de informatie in de paragrafen verder af te stemmen op de eisen van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) en de financiële verordening.

Op operationeel niveau ontbreekt op dit moment in de paragrafen meerjarige cijfermatige informatie aangevuld met een tekstuele toelichting. Het opnemen van volledige actuele informatie komt de transparantie van de begroting ten goede. Bovendien brengt het de raad meer in positie bij het uitoefenen van de controlerende taak.

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	Meerjaren-raming	Strategisch	Tactisch	Operationeel	Algemeen oordeel	Ontwikkeling
Begroting en meerjarenraming			Voldoende	Voldoende	Voldoende		

Conclusie

In het coalitieakkoord 'Werk, meedoen en inzet' is aangegeven dat de baten en lasten in Brunssum meerjarig in evenwicht moeten zijn, waarbij als uitgangspunt wordt gehanteerd dat structurele lasten structureel gedekt zijn. De begroting 2016 (inclusief de 0^e begrotingswijziging 2016) heeft de gemeente bewust incidenteel sluitend gemaakt door een onttrekking van € 834.000 aan de algemene reserve. Aangezien in 2016 structurele lasten worden gedekt met incidentele baten hebben wij hiervoor een correctie aangebracht. Aangezien het gecorrigeerde saldo voor 2016 een tekort laat zien van € 641.000 is dit hierboven uitgedrukt met een treurig gezichtje. Het jaar 2019 sluit nagenoeg en de tussenliggende jaren laten een afnemend tekort zien van € 382.000 in 2017 en € 287.000 in 2018 en daarom hebben we dat met een neutraal gezichtje weergegeven.

Bezuinigingen en onzekerheden zijn de laatste jaren voor alle gemeenten bijna standaard onderdeel van de begrotingsvoorbereiding door (mogelijke) rijksbezuinigingen. Het zorgt voor meer risico's en een groeiende noodzaak om de uitvoering van de begroting strak te monitoren. We zien bezuinigingen en onzekerheden steeds weer opduiken als we terugkijken. Maar ondanks alle financiële moeilijkheden sluiten de jaarrekeningen nog steeds met een zeer ruim positief saldo. Uit onze analyse blijkt dat deze enorme overschotten de laatste jaren zijn ontstaan op het sociaal domein/programma 2. Wij adviseren vanaf de begroting 2017 de ramingen te baseren op ervaringscijfers.

Als gevolg van financiële ontwikkelingen (herverdeeffecten gemeentefonds en het niet doorgaan van de fusie tussen Brunssum en Landgraaf), zijn in 2016 aanvullende bezuinigingsmaatregelen van € 2,7 miljoen in 2016 oplopend naar € 3,2 miljoen in 2019 opgenomen. De omvangrijkste maatregelen worden genomen bij het sociaal domein en op de personeelskosten. Ook is de bijdrage van Brunssum aan de tekorten bij het Werkvoorzieningschap Oostelijk Zuid-Limburg (WOZL) lager geraamd dan in de begroting van WOZL.

Brunssum hanteert als uitgangspunt bij de decentralisaties dat de taken worden uitgevoerd met de ontvangen rijksmiddelen. De gemeente heeft bij de budgetten voor het sociaal domein altijd het voorzichtigheidsprincipe gehanteerd maar gelet op de ervaringscijfers van met name de 'oude' regelingen huishoudelijke hulp, Wvg-voorzieningen (wonen en vervoer) en de bijdrage aan Bundeling Uitkeringen Inkomensvoorzieningen Gemeenten (BUIG) zijn de budgetten nu verlaagd.

De door ons berekende saldi voor 2016 en voor de afzonderlijke jaren van de meerjarenraming wijken af van de gemeentelijke saldi. De inzet van de algemene reserve ad € 834.000 in 2016 als algemeen dekkingsmiddel wordt door ons gecorrigeerd omdat structurele lasten niet mogen worden gedekt met incidentele baten. Ook hebben wij voor het dividend Enexis een correctie aangebracht omdat het dividend hoger is geraamd dan het advies in de begrotingsbrief. Voor de bijdrage aan WOZL hebben we geen correctie gemaakt.

De omvang van de door ons berekende tekorten nemen we mee bij onze beoordeling. Wij hebben mogelijke risico's gesignaleerd voor wat betreft het onderhoud aan kapitaalgoederen. Het MIP Openbare Ruimte 2011-2014 is gedateerd en de informatie in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen van de begroting 2016 is beperkt en/of verouderd. Ook is er geen beleidsplan voor de gemeentelijke gebouwen beschikbaar. Het is onduidelijk of met de budgettaire middelen die in de begroting 2016 en meerjarenraming zijn opgenomen, de in het verleden vastgestelde kwaliteitsniveaus worden gehaald. Dit moeten niveaus zijn waarbij geen kapitaalvernietiging optreedt. De gemeente gaat het MIP in 2016 actualiseren en in januari 2017 ter vaststelling voorleggen aan de raad. Uit het geactualiseerde door de raad vastgestelde MIP zal moeten blijken of de budgetten voldoende zijn c.q. of extra middelen nodig zijn. Brunssum heeft aanvullend toegelicht dat de gemeente geen risico's loopt bij het onderhoud aan kapitaalgoederen. De beschikbare middelen zijn voldoende om de vastgestelde kwaliteitsniveaus te garanderen. Van achterstallig onderhoud is volgens de gemeente geen sprake.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- neem tijdig maatregelen om eventuele financiële tegenvallers zo spoedig mogelijk op te vangen, zodat de begroting en meerjarenraming in evenwicht zijn en blijven;
- zorg ervoor dat structurele lasten gedekt zijn met structurele baten;
- informeer de raad conform de financiële verordening met twee tussentijdse rapportages over de realisatie van de begroting (4 en 8-maands rapportage) in plaats van één of pas de financiële verordening op dit onderdeel aan;
- actualiseer conform planning in 2016 het MIP Openbare Ruimte. Laat de raad in januari 2017 het geactualiseerde MIP vaststellen. Geef de consequenties transparant weer en neem de benodigde budgetten op in de vast te stellen begroting 2018 en meerjarenraming;
- neem een post voor onvoorzien op in de begroting en meerjarenraming;
- monitor de bezuinigingsmaatregelen en indien bezuinigingen niet realiseerbaar zijn, zorg dan tijdig voor alternatieven.

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 kijken we zowel terug als vooruit. De behaalde resultaten vanaf 2011 wegen mee in de beeldvorming. Het financieel verdiepingsonderzoek richt zich op de begroting 2016 en bijbehorende meerjarenraming 2017-2019. De raad heeft de begroting 2016 (inclusief de 0^e begrotingswijziging 2016) op 10 november 2015 vastgesteld.

In het coalitieakkoord 2014-2018 'Werk, meedoen en inzet' is aangegeven dat de baten en lasten in Brunssum meerjarig in evenwicht moeten zijn, waarbij als uitgangspunt wordt gehanteerd dat structurele lasten structureel gedekt zijn. Incidentele tegenvallers kunnen met incidentele middelen en daarvoor gevormde reserves worden opgevangen.

Voordat we ingaan op de Perspectiefnota 2016 blikken we eerst terug op de genomen bezuinigingsmaatregelen uit voorgaande begrotingsjaren.

Vanaf 2011 hebben drie bezuinigingsrondes plaatsgevonden, waarbij flink is bezuinigd op zowel de programma- als bedrijfsvoeringsbudgetten.

In de begroting 2015 zijn wederom bezuinigingen opgenomen van € 1,3 miljoen waardoor het totaal aan bezuinigingen sinds 2011 uitkomt op structureel € 9,8 miljoen. De noodzaak om fundamentele keuzes te maken is onvermijdelijk geworden, maar voor de burgers worden de consequenties zoveel mogelijk voorkomen. Tot nu toe is de begroting met de kaasschaafmethode, financiële ingrepen in de bedrijfsvoering en innovatie van beleid steeds sluitend gemaakt.

Brunssum heeft aanvullend toegelicht dat alle 'oude' bezuinigingen zijn afgewikkeld.

De gemeente stelt in afwijking van de financiële verordening maar één tussentijdse (Programma)rapportage (in september) op in plaats van twee rapportages. Wij adviseren conform de financiële verordening te werken of pas de verordening op dit onderdeel aan. Ambtelijk is ons verzekerd dat een monitoringssysteem zal worden opgezet zodat het realiseren van de bezuinigingen wordt gevolgd. Mocht blijken dat bezuinigingen niet realiseerbaar zijn, dan worden alternatieve dekkingsmiddelen gezocht. In veel gevallen zal dat om nieuwe besluiten van de raad vragen.

Perspectiefnota 2016

De Perspectiefnota 2016 'Bouwen aan een nieuw evenwicht' vormt het kader voor het opstellen van de begroting 2016 en meerjarenraming. Het meerjarig perspectief is ten aanzien van de begroting 2015 verder verslechterd. Voor 2016 is een flink tekort berekend van afgerond € 2,2 miljoen oplopend naar € 3,3 miljoen vanaf 2019.

De financiële kaders worden voor de komende jaren begrensd door de eerder ingezette bezuinigingoperaties en de 3 decentralisaties met de hierin verwerkte extra rijksbezuinigingen en de herverdeeleeffecten van de 2^e fase groot onderhoud gemeentefonds. Het op orde brengen en houden van de structurele begrotingspositie heeft derhalve de hoogste prioriteit. Voor nieuw beleid is geen ruimte, maar het is vooral een kwestie van keuzes maken en een nieuw evenwicht zoeken.

Het vertrekpunt van de ramingen 2016-2019 is een structureel tekort van bijna € 0,8 miljoen. De oplossing hiervan werd en wordt nog steeds gezocht met de uitwerking van de business cases. Ten opzichte van dit uitgangspunt leiden echter de actuele ontwikkelingen tot een aanzienlijk hoger tekort. De meest opvallende ontwikkelingen betreffen het financieel effect van het niet doorgaan van de ambtelijke fusie tussen Brunssum en Landgraaf met een nadeel van ruim € 1 miljoen en de financiële effecten van

de 2^e fase groot onderhoud gemeentefonds met een nadeel van structureel bijna € 1 miljoen. In totaliteit met de overige bijstellingen komt het structureel tekort vanaf 2019 uit op zo'n € 3,3 miljoen.

Gelet op het meerjarige negatieve saldo is het onvermijdelijk om flink te schrappen in de autonome taken en het ambitieniveau bij het uitvoeren van de wettelijke taken. Ter ondersteuning van het proces heeft ter heroverweging van het ambitieniveau recentelijk een begrotingsscan plaatsgevonden, primair gericht op de wettelijke taken. De onderzoeksresultaten hiervan zijn beschikbaar. Daarnaast is het project business cases gecontinueerd. Ook heeft het college een traject in gang gezet om te komen tot een begrotingsbrede inventarisatie van mogelijke ombuigingen, waarbij fundamentele ingrepen niet uit de weg worden gegaan. Dit proces moet resulteren in additionele bezuinigingsvoorstellen bovenop de 'opbrengst' van de business cases.

Begroting 2016

De begroting 2016 is (inclusief de 0^e begrotingswijziging 2016) sluitend vastgesteld. Het jaar 2016 is bewust incidenteel sluitend gemaakt met een onttrekking aan de algemene reserve van € 834.000. Dit betekent dat de begroting 2016 niet structureel sluitend is. Elke onttrekking aan de algemene reserve is een incidentele baat. Aangezien structurele lasten niet mogen worden gedekt met incidentele baten maken wij hiervoor een correctie die consequenties kan hebben voor het structureel en reëel evenwicht voor het begrotingsjaar en de meerjarenraming. In tabel 3.1.1 komen we hier nader op terug. Het jaar 2019 sluit met een klein positief saldo van € 44.000 maar de tussenliggende jaren laten een afnemend tekort zien van € 397.000 in 2017 en € 252.000 in 2018. In de saldi is rekening gehouden met aanvullende bezuinigingsmaatregelen van € 2,7 miljoen in 2016 oplopend naar € 3,2 miljoen in 2019.

In de begroting 2016 is een separate paragraaf Taakstellingen en reserveringen opgenomen waar meerjarig inzicht is gegeven in bezuinigingsmaatregelen. Vervolgens worden deze maatregelen separaat toegelicht. De omvangrijkste maatregelen worden genomen bij het sociaal domein en op de personeelskosten. Brunssum merkt op dat bij de budgetten voor het sociaal domein altijd het voorzichtigheidsprincipe is gehanteerd en het nu verantwoord is gelet op de ervaringscijfers van met name de 'oude' regelingen de budgetten te verlagen. Ook is de bijdrage van Brunssum aan de tekorten bij het Werkvoorzieningschap Oostelijk Zuid-Limburg (WOZL) lager geraamd dan in de begroting van WOZL. Brunssum onderbouwd deze bezuiniging door te verwijzen naar de hogere rijksbijdrage aan de WOZL. In zijn algemeenheid zijn we niet akkoord met het lager ramen van een bijdrage aan een gemeenschappelijke regeling (GR) dan in de vastgestelde begroting van die GR is opgenomen. Maar intussen is bekend dat de bijdrage in de 1^e begrotingswijziging 2016 van WOZL zijn verlaagd zodat er nu geen reden is om het saldo hiervoor te corrigeren.

Bij de begroting 2016 is voor het eerst geen sluitende meerjarenraming gepresenteerd. Zoals eerder vermeld is hierdoor een traject van business cases opgestart, dat antwoord moet geven op de resterende bezuinigingsopgave vanaf het jaar 2016. In samenspraak met de raad zijn zeven prioritaire business cases benoemd. De komende jaren zullen de mogelijke maatschappelijke en financiële opbrengsten hiervan concreter inzichtelijk worden gemaakt.

In augustus/september 2016 wordt een raadsbijeenkomst georganiseerd, waarbij alle mogelijke besparingsopties inhoudelijk worden besproken.

De conclusie is dat de bezuinigingen in de begroting 2016 en meerjarenraming, in combinatie met de bezuinigingen in de afgelopen jaren, een risico vormen voor Brunssum. Door heel goed te monitoren en bij te sturen kan en moet de gemeente deze risico's beheersen. Wij vertrouwen erop dat Brunssum de realisatie van de bezuinigingen nauwgezet zal blijven monitoren en indien nodig tijdig bijsturen.

In tabel 3.1.1 hebben we de saldi 2016-2019 vastgelegd. Het zijn de cijfers na vaststelling van de begroting 2016 inclusief de 0^e begrotingswijziging 2016.

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

Saldo	B2016	B2017	B2018	B2019
Formeel begrotingssaldo volgens de gemeente	0	-397	-252	44
Structureel en reëel evenwicht voor het begrotingsjaar	-641	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Structureel en reëel evenwicht voor de meerjarenraming	n.v.t.	-382	-287	-36

In de eerste regel hebben wij de cijfers opgenomen die door Brunssum inclusief de 0^e begrotingswijziging 2016 zijn gepresenteerd.

Volgens de Gemeentewet moet de gemeente haar begroting en meerjarenraming structureel en reëel in evenwicht hebben. Reëel betekent dat de gemeente alle lasten en baten opneemt en dat ze de lasten en baten naar beste weten raamt, volgens de meest recente informatie en op basis van realistische uitgangspunten. In de jaarlijkse begrotingsbrief die Gedeputeerde Staten elk voorjaar naar de gemeenten sturen, geven ze daarvoor een aantal handvatten.

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

In regel twee en drie van de tabel is te zien welke wijzigingen in de saldi van de gemeente optreden als wij die toetsen aan de criteria structureel en reëel.

Voor de toetsing aan het criterium structureel hebben we alle incidentele baten (-) en alle incidentele lasten (+) uit de saldi gehaald. Daarbij zijn we uitgegaan van het overzicht incidentele baten en lasten van Brunssum in de begroting 2016. Denk hierbij voor 2016 aan de incidentele onttrekking van € 834.000 aan de algemene reserve die wordt ingezet als algemeen dekkingsmiddel. Daarna blijven alleen de structurele baten en lasten in de ramingen over die het structurele saldo bepalen. Ook is het dividend Enexis gecorrigeerd omdat het dividend hoger is geraamd dan het advies in de begrotingsbrief 2016. Het structureel en reëel evenwicht voor zowel de begroting 2016 als de jaren van de meerjarenraming is iets verslechterd in vergelijking met de saldi volgens Brunssum, met uitzondering van het jaar 2017. Voor 2016 is er sprake van een groter verschil.

Aangezien het gecorrigeerde saldo voor 2016 een tekort vertoont van € 641.000 is dit aan het begin van de paragraaf uitgedrukt met een treurig gezichtje. Het jaar 2019 is nagenoeg sluitend en de tussenliggende jaren laten een afnemend tekort zien van € 382.000 in 2017 en € 287.000 in 2018 en daarom hebben we dat met een neutraal gezichtje weergegeven.

Onvoorzien

Wij constateren dat Brunssum in de begroting 2016 geen post voor onvoorzien heeft opgenomen. Het BBV bepaalt dat elke gemeente in de begroting een reële post onvoorzien opneemt. Dit bedrag dient in zijn geheel of per programma te worden geraamd. Zowel in het programmaplan als in de financiële begroting moet informatie gegeven worden over het voor onvoorzien opgenomen bedrag. Brunssum zal de raming op basis van het eigen beleid met betrekking tot deze post en de ervaring moeten bepalen, maar mag de post niet geheel weglaten.

Hieronder staan we stil bij een aantal onderwerpen die eveneens financiële druk op de begroting en meerjarenraming kunnen leggen.

Decentralisaties

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

In het coalitieakkoord 2014-2018 'Werk, meedoen en inzet' is aandacht besteed aan de decentralisaties. Brunssum zal zich maximaal inzetten om iedereen de zorg en hulp te laten toekomen die noodzakelijk is om te kunnen functioneren. Betere Buren B.V. zal hierbij een belangrijke rol vervullen.

Bij de decentralisaties geldt dat de middelen die het Rijk beschikbaar stelt, maatgevend zijn.

Samenwerking in de regio of zelfs verder, is een mogelijkheid om goedkoper en beter te kunnen acteren in het belang van de burgers.

Hoewel de overheveling van nieuwe taken niet overal zonder pijn kan verlopen, is in de begroting 2016 vermeld dat deze ombouw in Brunssum over het algemeen goed is verlopen. De gemeente constateert dat ook met deze verbouwing een basis is gelegd voor een sociale en zorgzame samenleving die '21^e-eeuw-proof is'.

Nu de transitie (overheveling van de taken en verantwoordelijkheden) een feit is, richt Brunssum zich nadrukkelijk op de transformatie van de zorg.

Bij de vaststelling van de nieuwe nota Reserves en voorzieningen 2016 is de integrale reserve Sociaal Domein ingesteld ter egalisatie van overschotten en tekorten binnen het gehele integrale sociale domein. Vooralsnog voor de domeinen WMO, Jeugd en Participatie.

Voor 2016 wordt de norm van 10% van het uitvoeringsbudget sociaal domein (€ 4 miljoen) als reserve aangehouden vanwege de onzekerheden waar de gemeente nog mee te maken krijgt.

Bij de begrotingsvaststelling is besloten vanaf 2016 drie keer € 250.000 te onttrekken aan de algemene reserve als innovatiebudget voor het integrale sociale domein. Dit budget heeft tot doel om gedurende de jaren 2016 tot en met 2018 pro-actief te kunnen inspelen op benodigde en wenselijke beleidsinnovaties om de noodzakelijke transformatie in goede banen te leiden. De reserve Integraal Sociaal Beleid bedraagt per 1 januari 2016 € 250.000.

Verder is opgenomen dat bij de budgetten van het sociaal domein de afgelopen jaren het voorzichtigheidsprincipe is gehanteerd. Gezien de ervaringscijfers van met name de 'oude' regelingen huishoudelijke hulp, Wvg-voorzieningen (wonen en vervoer) en de bijdrage aan Bundeling Uitkeringen Inkomensvoorzieningen Gemeenten (BUIG) zijn de budgetten nu verlaagd. Er is een bezuiniging ingeboekt van afgerond € 1 miljoen in 2016, € 0,8 miljoen in 2017, € 0,7 miljoen in 2018 en € 0,6 miljoen in 2019. Voor 2016 is de raming bijgesteld voor € 0,3 miljoen op de 'oude' huishoudelijke hulp, € 0,1 miljoen op de Wvg-voorzieningen (wonen en vervoer) en heeft er een aframing plaatsgevonden van € 0,6 miljoen op de gemeentelijke bijdrage aan Buig.

Demografische ontwikkelingen

In het coalitieakkoord 2014-2018 'Werk, meedoen en inzet' is opgenomen dat Brunssum sinds 2010 krimpt. Het inwoneraantal zal rond het jaar 2025 ten opzichte van 2010 met ongeveer 3000 mensen zijn afgenomen (afname 10%). Dit wordt voornamelijk veroorzaakt door een natuurlijk sterfteoverschot maar ook door een sterke vergrijzing en ontgroening trekken teveel jongeren weg uit de gemeente. Dit hoeft niet erg te zijn, als de daling en verandering van de samenstelling van de bevolking goed wordt begeleid.

Brunssum heeft de afgelopen jaren daarvoor een samenhangend beleid ingezet. Dat bestaat uit investeren in een goed voorzieningenniveau, de woningmarkt beheersen, investeren in werkgelegenheid en een goed vestigingsklimaat voor zowel burgers als bedrijven.

Brunssum heeft een separate paragraaf 'Demografische ontwikkelingen/Krimp' in de begroting en jaarstukken opgenomen. In de begroting 2016 is vermeld dat niet alleen de bevolking in omvang afneemt maar ook in toenemende mate vergrijsst.

De afgelopen jaren is getracht de negatieve gevolgen van krimp op een pro-actieve wijze te bestrijden in de vorm van herstructureringsplannen en het clusteren van voorzieningen. Ondanks deze inspanningen staat het dekken van noodzakelijke maatregelen en voorzieningen onder druk. Daaraan is niet alleen de bevolkingsdaling debet, maar ook de economische recessie. Het gemeentefonds verstrekt Brunssum hiervoor sinds 2011 wat extra middelen. Omdat in de begroting 2016 niet te zien is wat de lasten van de demografische ontwikkeling zijn, is ook niet aan te geven of dit extra bedrag uit het gemeentefonds genoeg is. Heel waarschijnlijk niet.

De regio Parkstad is aangewezen als krimpregio en ontvangt voor de jaren 2016 tot en met 2020 ruim € 3,9 miljoen per jaar uit het fonds voor krimpgemeenten. Heerlen is de ontvangende gemeente. Over de invulling van deze gelden worden momenteel afspraken gemaakt.

De demografische ontwikkelingen vragen van Brunssum grote inzet om de gewenste ontwikkelingen te kunnen realiseren, op de terreinen waar de gemeente zelf primair aan zet is, maar vooral ook op gebieden, waar tal van partijen moeten opereren. De (financiële) risico's hierbij zijn groot.

Onderhoud kapitaalgoederen

Uit de paragraaf Onderhoud van kapitaalgoederen blijkt dat er volgens ons mogelijke risico's zijn bij het onderhoud van de kapitaalgoederen. Het Meerjaren Investerings Plan (MIP) Openbare Ruimte 2011-2014 is gedateerd en de informatie in de paragraaf van de begroting 2016 is beperkt en/of verouderd. In het MIP zijn de kaders voor het onderhoud van de wegen, riolering, groen en openbare verlichting opgenomen. Voor de gemeentelijke gebouwen beschikt Brunssum niet over een beleidsplan. In 2016 wordt een nieuw MIP Openbare Ruimte opgesteld en in januari 2017 ter vaststelling voorgelegd aan de raad. Brunssum heeft aanvullend toegelicht dat de gemeente geen risico's loopt bij het onderhoud aan kapitaalgoederen. De beschikbare middelen zijn voldoende om de kwaliteitsniveaus, zoals de raad in het geldende MIP uit 2011 heeft vastgesteld, te garanderen.

Wij vertrouwen erop dat in de begroting 2016 en meerjarenraming voldoende middelen beschikbaar zijn om de kapitaalgoederen op het vastgestelde kwaliteitsniveau te houden. Dit betekent een niveau waarbij geen kapitaalvernietiging optreedt.

Met mogelijke effecten uit het nog op en vast te stellen MIP Openbare Ruimte is bij onze gecorrigeerde cijfers geen rekening gehouden.

Verbonden partijen

In de paragraaf Verbonden Partijen besteden we aandacht aan de verbonden partijen in de begroting 2016. We zien dat het aantal, de omvang en het belang van verbonden partijen toenemen. Dit weerspiegelt de groei in aantal en zwaarte van de taken, waar de gemeente voor staat. Hoewel meer taken buiten de gemeentelijke organisatie worden uitgevoerd, blijft de gemeente er wel altijd financieel verantwoordelijk voor houden. De sturing vindt indirect plaats en vaak samen met andere betrokken partijen, waardoor er minder directe beïnvloedingsmogelijkheden zijn.

Dit alles zorgt ervoor dat bij de verbonden partijen steeds meer risico's voor gemeenten zitten. De gemeenten hebben echter minder mogelijkheden om deze te beheersen. Gemeenten moeten er daarom zeker veel aandacht aan schenken.

Financiële effecten uit de paragrafen

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 zeven verplichte paragrafen aan de orde komen. Deze analyse is terug te vinden in hoofdstuk 4. De financiële effecten zijn in de volgende tabel 3.1.2 in de vorm van gezichtjes nader gespecificeerd.

Tabel 3.1.2 Financiële effecten uit de paragrafen

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

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

Uit de tabel blijkt dat bij het onderhoud van de kapitaalgoederen bijzonderheden zijn die het beeld van de financiële positie negatief kunnen beïnvloeden. Aangezien het MIP Openbare Ruimte uit 2011 verouderd is en in de begroting 2016 beperkte en/of verouderde informatie is opgenomen bestaat bij ons onduidelijkheid over de toereikendheid van de beschikbare budgetten, achterstallig onderhoud en het kwaliteitsniveau. Het is ook belangrijk dat de raad een plan voor de gemeentelijke gebouwen vaststelt. In 2016 wordt een nieuw MIP opgesteld. De plannen zullen moeten uitwijzen of er op basis van de vastgestelde kwaliteitsniveaus voldoende middelen beschikbaar zijn.

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

Jaarrekeningresultaten

Wij vinden het belangrijk om ook terug te kijken naar behaalde jaarrekeningresultaten. Negatieve jaarresultaten kunnen een indicator zijn voor een financiële probleemsituatie. Overschotten kunnen een probleemsituatie verhullen. Daarom kijken wij ook naar de wijze hoe tekorten tot stand zijn gekomen en of toch sprake is van een structureel tekort. In tabel 3.1.3 worden de door de raad vastgestelde jaarrekeningresultaten gepresenteerd.

Tabel 3.1.3 Terugblik jaarrekeningresultaten 2011-2015 (bedragen * € 1.000)

Jaar	Rekening 2011	Rekening 2012	Rekening 2013	Rekening 2014	Rekening 2015*
Resultaat	+936	+1.737	+1.953	+5.599	+4.576

*conceptcijfer

Opvallend is dat er vanaf 2012 zeer hoge rekeningresultaten zijn te zien. In de jaren 2014 en 2015 bedragen de resultaten zelfs circa € 5 miljoen. Uit onze analyse blijkt dat deze hoge resultaten ontstaan door de enorme overschotten op het sociaal domein/programma 2.

Hieronder lichten we de jaren 2012 tot en met 2014 toe.

2012

De jaarrekening 2012 laat een overschot zien van € 1,7 miljoen. In het resultaat is de verliesneming van de grondexploitatie ad € 0,9 miljoen en de betaling in het faillissement aan Maecon NV ad € 0,2 miljoen verwerkt. Het positieve saldo is ontstaan door een overschot op het inkomensdeel van de WWB van afgerond € 0,9 miljoen. In programma 3 Ruimtelijk Pijler is het incidentele tekort op de grondexploitatie vermeld. Maar er is ook een incidenteel overschot van in totaal afgerond € 0,6 miljoen op dit programma.

2013

De jaarrekening sluit met een positief resultaat van afgerond € 2 miljoen. In dit resultaat is het vormen van een voorziening huisvesting GGD ZL ad € 225.000 al verwerkt. Het positieve resultaat is voor het overgrote deel ontstaan in programma 2 Sociale pijler omdat op het inkomensdeel van de WWB een incidenteel voordeel is gerealiseerd van € 1,5 miljoen. Ook op de brede school Langeberg is een incidenteel aanbestedingsvoordeel behaald van afgerond € 0,5 miljoen. Verder leverde de verkoop van het kampeercentrum een incidenteel voordeel op van circa € 0,4 miljoen.

2014

De jaarrekening laat een fors overschot zien van € 5,6 miljoen. In verband met het niet doorgaan van de ambtelijk fusie met Landgraaf resteert er een frictiebudget van € 1,9 miljoen. Dit bedrag is overgeheveld naar 2015. In programma 2 Sociale pijler zijn weer grote voordelen zichtbaar en bij Betere Buren B.V. van € 0,3 miljoen. Daarnaast heeft Brunssum het aandeel in het faillissement van Licom ontvangen van € 1,3 miljoen. Ook in programma 6 Algemene Middelen is per saldo een incidenteel voordeel zichtbaar van € 1,1 miljoen.

Op basis van bovenstaande constatering adviseer ik vanaf de begroting 2017 de ramingen te baseren op ervaringscijfers.

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 Brunssum aan deze voorwaarde niet voldoet in begrotingsjaar 2016. We hebben daarvoor gekeken naar de tweede regel van tabel 3.1.1 in deze paragraaf.

Structureel en reëel evenwicht voor het begrotingsjaar
Beoordeling: onvoldoende

Structureel en reëel evenwicht voor de meerjarenraming

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

Uit onze analyses blijkt, dat deze situatie in de gemeente niet geldt. We hebben daarvoor gekeken naar de derde regel van tabel 3.1.1 in deze paragraaf.

Structureel en reëel evenwicht voor de meerjarenraming
Beoordeling: onvoldoende

3.2. Analyse vermogen

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

Conclusie

Brunssum heeft het beleid voor reserves en voorzieningen vastgesteld in de geactualiseerde nota Reserves en voorzieningen die de raad eind 2015 heeft vastgesteld. In deze nota wordt ingegaan op de relevante bepalingen in het BBV, het rentebeleid en de uitgangspunten voor Brunssum. Om een goed beeld te krijgen in de financiële positie licht Brunssum periodiek, zowel financieel als beleidsmatig de reserves door. Ook wordt in de nota een relatie gelegd met het weerstandsvermogen. Er wordt verwezen naar de Beleidsnota risicomanagement & weerstandsvermogen. Tot slot zijn de reserves en voorzieningen separaat beschreven waarbij een relatie is gelegd met de programma's in de begroting. Bij het vaststellen van de nota Reserves en voorzieningen heeft ook een opschoning van de reserves plaatsgevonden. Samenvattend wordt ruim € 9 miljoen aan de algemene reserve toegevoegd, waarna € 4 miljoen wordt onttrokken ten behoeve van de nieuw te vormen reserve Integrale reserve sociaal domein. De herijking van de reserves leidt tot een hogere algemene reserve.

De gemeente voldoet grotendeels aan het BBV en de financiële verordening. In de begroting 2016 wordt meerjarig inzicht gegeven in de stand en het verloop van de reserves en voorzieningen. Er ontbreekt per reserve en voorziening inzicht in de onttrekkingen en toevoegingen voor de jaren 2017 tot en met 2019.

Voor wat betreft het inzicht in de vermogenspositie zijn actuele beheerplannen (inclusief Meerjarig Investerings Plan) onmisbaar. Dit geldt ook voor eventueel achterstallig onderhoud en voor mogelijke risico's bij beheerplannen. Hierbij willen we benadrukken dat Brunssum prioriteit moet geven aan de actualisatie van het Meerjarig Investerings Plan Openbare Ruimte.

Wij achten de vermogenspositie en de ontwikkeling ervan op basis van de nu bekende risico's vooralsnog voldoende robuust. Hierbij merken we op dat bij paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing wordt ingegaan op de door de gemeente gekozen ratio bij het weerstandsvermogen.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- verwijst in de begroting naar de nota Reserves en voorzieningen en neem de belangrijkste uitgangspunten van de nota op in de begroting;
- ga expliciet in op interne en externe ontwikkelingen en wat de consequenties zijn voor het beleid;
- besteed aandacht aan de relevante reserves en voorzieningen bij de programma's;
- geef in het overzicht reserves en voorzieningen voor de meerjarenraming ook inzicht in de toevoegingen en onttrekkingen per reserve en voorziening.

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 Brunssum 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 de omvang van de reserves en voorzieningen over een wat langere periode en naar het beleid van de gemeente. De ontwikkeling van de reserves en voorzieningen van de afgelopen jaren en de verwachting zijn belangrijk voor de meerjarige uitspraak.

Om een goed beeld te krijgen in de financiële positie licht Brunssum periodiek, zowel financieel als beleidsmatig de reserves door. De laatste keer was in 2011. Mede naar aanleiding van de Perspectiefnota 2016 en het hierin opgenomen begrotingsbeeld, alsmede de business case 'Analyse/heroriëntatie reserves en voorzieningen' zijn de reserves opnieuw doorgelicht en waar nodig herijkt. Gezien de wijzigingen biedt het college op basis van de financiële verordening de raad een geactualiseerde nota Reserves en voorzieningen aan ter vaststelling. De geactualiseerde nota Reserves en voorzieningen is begin november 2015 door de raad vastgesteld. De nota besteedt met name aandacht aan het BBV, het rentebeleid en de uitgangspunten voor Brunssum. Deze uitgangspunten zijn onder andere dat:

- de bespaarde rente van de algemene reserve aan deze reserve wordt toegevoegd;
- aan de egalisatie(bestemmings)reserves geen bespaarde rente wordt toegevoegd maar dat deze ten gunste van de exploitatie komt;
- de bespaarde rente over de overige bestemmingsreserves in principe wordt toegevoegd. Dit is per reserve afzonderlijk aangegeven.

Door het ten gunste brengen van de bespaarde rente aan de exploitatie voor het dekken van structurele lasten, verandert het vrij besteedbare karakter van de reserves. Het aanwenden van reserves heeft dan consequenties voor de exploitatie.

Bij het vaststellen van de nota Reserves en voorzieningen heeft ook een opschoning van de reserves plaatsgevonden. Samenvattend wordt ruim € 9 miljoen aan de algemene reserve toegevoegd, waarna € 4 miljoen daaraan wordt onttrokken ten behoeve van de nieuw te vormen reserve Integrale reserve sociaal domein. De herijking van de reserves leidt tot een hogere algemene reserve.

In een bijlage van de nota is voor elke afzonderlijke reserve / voorziening onder andere beschreven: het programma, doel, functie, rentetoerekening/bestemming, minimum- en maximumomvang voor reserves en de motivering.

In de nota Reserves en voorzieningen wordt een relatie gelegd met het weerstandsvermogen. Er is vermeld dat de algemene reserve onderdeel is van het weerstandsvermogen en als buffer dient om onverwachte tegenvallers op te vangen. Het totale weerstandsvermogen moet voldoende zijn. Hierbij wordt verwezen naar de Beleidsnota risicomangement & weerstandsvermogen.

Het strategisch niveau beoordelen wij als voldoende. Belangrijk is in de begroting te verwijzen naar de nota Reserves en voorzieningen en de belangrijkste uitgangspunten uit de nota op te nemen. Ook door aandacht te besteden aan interne en externe ontwikkelingen en de consequenties hiervan voor het beleid. Door bij de programma's in te gaan op de relevante reserves en voorzieningen en door inhoudelijk meer in te gaan op de toekomstige ontwikkeling van de vermogenspositie wint de begroting aan informatiewaarde.

De stuurinformatie op tactisch en operationeel niveau is gemiddeld goed. Conform het BBV dient in de begroting inzicht te worden gegeven in de stand en het verloop van de reserves en voorzieningen. Brunssum heeft in een bijlage een meerjarig overzicht opgenomen van de reserves en voorzieningen. Er ontbreekt inzicht in de onttrekkingen en toevoegingen per reserve en voorziening voor de jaren 2017 tot en met 2019.

Brunssum voldoet aan de financiële verordening. In deze verordening zijn bepalingen opgenomen over reserves en voorzieningen. Allereerst is bepaald dat het college de raad indien nodig een geactualiseerde nota reserves en voorzieningen aanbiedt. In de nota dient te worden ingegaan op:

- de vorming en de besteding van de reserves;
- de vorming en de besteding van de voorzieningen;
- de toerekening en verwerking van de rente over de reserves en de voorzieningen, in relatie tot de Beleidsnota risicomangement & weerstandsvermogen.

Tot slot is opgenomen dat de raad de geactualiseerde nota reserves en voorzieningen vaststelt.

Brunssum heeft aanvullend toegelicht dat bij de behandeling van de nota Reserves en voorzieningen een motie is aangenomen om deze nota één keer in de twee jaar bij de vaststelling van de jaarrekening te actualiseren.

Ontwikkeling vermogenspositie

De ontwikkeling van de vermogenspositie geeft ook inzicht in de ontwikkelingen van de financiële positie. In tabel 3.2.1 kijken we terug naar het verloop van de algemene reserves, de bestemmingsreserves en de voorzieningen. De rekeningcijfers zijn in beeld gebracht per 31 december voor de jaren 2011 tot en met 2014.

Tabel 3.2.1 Terugblik reserves en voorzieningen 2011-2014, stand per 31-12 (bedragen * € 1.000)

Jaar	R2011	R2012	R2013	R2014
Algemene reserves	4.141	4.103	4.534	1.716
Bestemmingsreserves	50.613	49.554	48.431	51.557
Gerealiseerde resultaat	936	1.737	1.953	5.599
Voorzieningen *	6.589	7.437	8.721	9.222
Totaal	62.279	62.831	63.639	68.094

**inclusief de voorzieningen Tekort toekomstige grondexploitatie en Vordering Vennootschap.*

Over het verloop van de reserves en voorzieningen volgens de jaarrekeningen 2011-2014 merken we het volgende op:

- de algemene reserves bestaan volgens Brunssum uit de algemene reserve en de algemene reserve schommelfonds. De algemene reserve wordt gebruikt als buffer voor het opvangen van incidentele en onvoorzienbare tegenvallers. De reserve schommelfonds is in 2011 gevormd om incidentele

- tegenvallers bij het realiseren van de bezuinigingen op te kunnen vangen. Deze reserve wordt als gevolg van de herijking van de reserves en voorzieningen in 2015 opgeheven;
- de reserves en voorzieningen laten in 2014 een forse toename zien met bijna € 5,2 miljoen. De toename is het gevolg van het hoge rekeningssaldo in 2014. Dit wordt veroorzaakt doordat budgetten c.q. verplichtingen niet (volledig) zijn benut. Denk onder andere aan het frictiebudget en projectkosten ambtelijke fusie ad € 2 miljoen;
 - de forse afname van de algemene reserves in 2014 wordt onder andere veroorzaakt door de vaststelling van diverse begrotingswijzigingen. Onder andere een onttrekking van € 2,2 miljoen ten behoeve van de fusiekosten en € 0,6 miljoen voor personele knelpunten;
 - de bestemmingsreserves blijven vrij constant;
 - de voorzieningen nemen toe als gevolg van werkzaamheden bij riolering die gepland waren maar nog niet volledig zijn uitgevoerd.

In tabel 3.2.2 zijn de begrotingscijfers per 1 januari voor 2016 tot en met 2019 in beeld gebracht.

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

Jaar	B2016	B2017	B2018	B2019
Algemene reserves	2.405	1.478	1.131	921
Bestemmingsreserves	52.658	50.261	49.683	49.056
Voorzieningen *	8.635	8.366	8.366	8.366
Totaal	63.698	60.105	59.180	58.343

**inclusief de voorzieningen Tekort toekomstige grondexploitatie en Vordering Vennootschap.*

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

- de algemene reserves zoals in de tabel is weergegeven zijn volgens de gemeente opgebouwd uit de algemene reserve en de algemene reserve schommelfonds. Als gevolg van de herijking van de reserves eind 2015 wordt de reserve Schommelfonds opgeheven;
- de afnames van de algemene reserve in de jaren 2017 en 2018 betreffen onttrekkingen ter dekking van de begrotingstekorten in 2017 en 2018. Elke onttrekking aan de algemene reserve wordt in de begroting beschouwd als incidentele baat. Het opnemen van incidentele baten is mogelijk voor zover hier incidentele lasten tegenover staan;
- de lichte afname van de bestemmingsreserves is met name het gevolg van forse onttrekkingen aan de reserve Decentralisatie onderwijs voor voorzieningen in huisvesting onderwijs waarvoor Brunssum verantwoordelijk is;
- de voorzieningen blijven de komende jaren nagenoeg constant.

Bruteringsreserves

Brunssum heeft een aantal bruteringsreserves (reserves ter dekking van kapitaallasten) gevormd, die onderdeel uitmaken van de bestemmingsreserves. Bruteringsreserves zijn geblokkeerde reserves die bestemd zijn om kapitaallasten te dekken van investeringen die in het verleden zijn geactiveerd. De gemeente heeft een 20-tal bruteringsreserves, waaronder de reserve accommodatie Langeberg, reserve brede school Langeberg, reserve brede school Centrum en reserve nieuwbouw Brikke Oave. In 2016 bedragen de bruteringsreserves in totaliteit bijna € 10 miljoen. Voor 2016 betekent dit dat afgerond 19% van de bestemmingsreserves is geblokkeerd zodat € 43 miljoen resteert.

Als we terugblikken en vooruit kijken naar de standen van de reserves en voorzieningen concluderen wij dat de vermogenspositie de komende jaren afneemt.

In de begroting 2016 is in het hoofdstuk Algemene middelen ingegaan op de financiële positie en bij de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing is de vermogenspositie beschreven. Brunssum heeft, mede door ontwikkelingen op rijksniveau, voor de jaren 2016 tot en met 2018 geen middelen voor nieuw beleid. Nieuwe ontwikkelingen kunnen alleen gerealiseerd worden door 'oud' beleid te verminderen. Om uiteindelijk in 2019 en volgende jaren een reëel sluitende begroting te krijgen, is in 2016 wederom gestart met een bezuinigingsoperatie met nodige structurele en ruimte creërende maatregelen. Deze maatregelen komen bovenop de ingevoerde bezuinigingen.

In de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing van de begroting 2016 heeft de gemeente haar vermogenspositie gekwalificeerd als 'uitstekend' om de financiële gevolgen van de risico's op te vangen. In paragraaf de Weerstandsvermogen en risicobeheersing zijn we hier nader op ingegaan.

3.3. Analyse stuurinformatie

Conclusie

De informatie op strategisch, tactisch en operationeel niveau is gemiddeld voldoende. Brunssum beschikt hiermee over belangrijke instrumenten om financieel in control te zijn. Bij diverse onderdelen in de afzonderlijke hoofdstukken zijn aanbevelingen opgenomen die leiden toe een verbetering van de stuurinformatie.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- de strategische informatie kan op onderdelen verbeterd worden door te verwijzen naar de/het actuele visie/kader(s) en de belangrijkste uitgangspunten op te nemen;
- de strategische informatie kan worden aangevuld door expliciet in te gaan op relevante interne en externe ontwikkelingen;
- de tactische informatie kan verbeterd worden door meer te voldoen aan de eisen van het BBV en de financiële verordening;
- een verbetering van de operationele stuurinformatie kan bereikt worden door op een transparante manier in (de paragrafen van) de begroting meer inzicht te geven in meerjarige cijfermatige informatie aangevuld met een toelichting;
- in de paragrafen 3.1, 3.2 en 4.1 tot en met 4.7 zijn specifieke aanbevelingen met betrekking tot stuurinformatie te vinden.

Stuurinformatie

Oordeel strategisch: voldoende

Oordeel tactisch: voldoende

Oordeel operationeel: voldoende

Waarom onderzoek naar stuurinformatie?

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

Onderzoek en bevindingen

Ons onderzoek richt zich op de randvoorwaarden om in control te kunnen zijn. Dit doen we door met name te kijken naar 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 begroting, 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. Hiermee kunnen beslissingen worden genomen, 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 is onze aandacht met name uitgegaan naar die onderwerpen die voor sturing op de financiële positie belangrijk zijn en bovendien bij elke gemeente voorkomen.

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

Tabel 3.3.1 Resultaten onderzoek stuurinformatie begroting 2016

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

Om een eendoordeel te geven over stuurinformatie hebben wij een wegingsfactor (zie kolom WF) gebruikt bij verschillende onderdelen. Daarbij hebben wij gekozen om het zwaartepunt te leggen op de onderdelen 'Begroting en meerjarenraming' en 'Vermogen'. Deze onderdelen wegen zwaarder mee dan de paragrafen omdat deze belangrijke informatie bevatten om te sturen op de financiële positie.

De score op strategisch, tactisch en operationeel niveau is gemiddeld voldoende. In de afzonderlijke paragrafen van het onderzoek zijn aanbevelingen en aandachtspunten opgenomen die leiden tot een verbetering van de stuurinformatie. Hiervoor verwijzen wij naar de paragrafen 3.1, 3.2 en 4.1 tot en met 4.7. Bijzondere aandacht vragen wij voor de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen.

Uit de tabel blijkt dat de stuurinformatie op strategisch niveau drie keer met goed en zes keer met voldoende is beoordeeld. De strategische stuurinformatie kan bij de paragrafen verbeterd worden door expliciet te verwijzen naar de/het actuele visie/kader en de belangrijkste uitgangspunten op te nemen. De

informatie kan worden aangevuld door expliciet in te gaan op relevante interne en externe ontwikkelingen.

Op tactisch niveau scoort Brunssum vier keer met goed, twee keer voldoende en drie keer onvoldoende. Een goede toepassing van het BBV en de financiële verordening is hierbij van belang.

De stuurinformatie op operationeel niveau laat drie keer een goed zien, vier keer een voldoende en twee keer een onvoldoende. Om de scores naar voldoende en goed te brengen zijn verbeteringen in de paragrafen nodig door het opnemen van meerjarige cijfermatige informatie aangevuld met een tekstuele toelichting. Het opnemen van deze informatie komt de transparantie van de begroting ten goede. Bovendien brengt het de raad meer in positie bij het uitoefenen van de controlerende taak.

3.4. Analyse Wet- en regelgeving

Conclusie

Voor het toezicht zijn er twee termijnen in de Gemeentewet van belang. Dat zijn de termijn voor vaststelling en inzending van de begroting en jaarstukken. Ook dienen de jaarstukken en begroting binnen twee weken na vaststelling aan Gedeputeerde Staten (GS) te worden gezonden. Wij constateren dat Brunssum de jaarstukken 2014 later dan 2 weken na vaststelling heeft aangeboden aan GS. Verder is de begroting 2016 te laat ingezonden. Omdat het een beperkte termijnoverschrijding betrof en we al eerder over de conceptbegroting 2016 konden beschikken, hebben we daar geen consequenties aan verbonden voor de toezichtvorm voor de begroting 2016. Brunssum voldoet hierdoor voor wat betreft de termijnen voor de begroting 2016 en de jaarrekening 2014 in voldoende mate aan de wetgeving. De gemeente past het BBV en de financiële verordening in voldoende mate toe. De informatiewaarde kan op diverse plaatsen worden vergroot. In hoofdstuk 4 en de paragrafen 3.1 en 3.2 zijn voor de afzonderlijke paragrafen hiervoor aanbevelingen opgenomen. Vanaf 2006 heeft de gemeente een Rekenkamercommissie die tal van onderzoeken hebben uitgevoerd.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- leef de termijnbepalingen uit de Gemeentewet voor begroting, begrotingswijziging en jaarrekening goed na, ook voor wat betreft de termijn tussen vaststelling en inzending;
- breng de begroting verder in overeenstemming met de eisen van het BBV en de financiële verordening.

Waarom onderzoek naar wet- en regelgeving?

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

Onderzoek en bevindingen

In ons onderzoek hebben wij gekeken naar de termijnen van inzending van de begroting en jaarrekening en naar de toepassing van het BBV.

Naast de wettelijke regelgeving hebben we de specifieke kaders getoetst waartoe de raad heeft besloten in de verordeningen 212, 213 en 213a.

Termijnen

Voor het toezicht zijn er twee termijnen in de Gemeentewet van belang. Dat zijn de termijn voor vaststelling en inzending van de begroting, vóór 15 november van het jaar voorafgaande aan dat waarvoor de begroting dient (art. 191, lid 2 Gemeentewet), en de termijn voor vaststelling en inzending van de jaarstukken, vóór 15 juli van het jaar volgend op het begrotingsjaar (art. 200 Gemeentewet). Ook

dienen de jaarstukken en begroting binnen twee weken na vaststelling aan Gedeputeerde Staten (GS) te worden gezonden.

Overschrijding van één of beide termijnen kan voor de Provincie aanleiding zijn de begroting van een gemeente onder preventief toezicht te plaatsen (art.203, lid 2 Gemeentewet).

Naleving van de termijnen is ook een indicatie van de organisatie en beheersing van de processen door de gemeente.

Bij dit verdiepingsonderzoek kijken we of de gemeente zich aan de termijnen voor vaststelling en inzending van de begroting 2016 en de jaarstukken 2014 aan ons als toezichthouder heeft gehouden. De raad heeft de begroting 2016 op 10 november 2015 vastgesteld en wij hebben de begroting 2016 op 18 november 2015 ontvangen. Voor de jaarstukken 2014 zijn de desbetreffende data 9 juni 2015 en 14 juli 2015.

Wij constateren dat de jaarstukken 2014 (art. 200 Gemeentewet) later dan 2 weken na vaststelling zijn aangeboden aan GS. Verder is de begroting 2016 te laat ingezonden.

Omdat het een beperkte termijnoverschrijding betrof en we al eerder over de conceptbegroting 2016 konden beschikken, hebben we daar geen consequenties aan verbonden voor de toezichtvorm voor de begroting 2016.

Tot slot: begrotingswijzigingen dienen twee weken na vaststelling aan GS ingezonden te worden op grond van artikel 191 Gemeentewet. Brunssum voldoet niet consequent aan deze wettelijke termijn. Wij vragen hier aandacht voor.

Termijnen Beoordeling: voldoende

Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten (BBV)

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

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

Overigens wordt er momenteel gewerkt aan een aanpassing van het BBV. Eén van de aanpassingen, het opnemen van vijf verplichte kengetallen, is van kracht geworden vanaf de begroting 2016 en de jaarstukken 2015. Maar er zijn meer aanpassingen en deze zijn erop gericht de transparantie en de vergelijkbaarheid te versterken, waardoor raden beter in staat zijn om hun taken te vervullen. Op een aantal punten zal daardoor de mogelijkheid om een begroting geheel naar eigen inzicht op te zetten en in te richten kleiner worden. Voor de begroting 2016 zijn deze aanpassingen, afgezien van de kengetallen, nog niet relevant en hebben we ze niet in onze beoordeling betrokken.

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

We hebben de begroting 2016 beoordeeld aan de hand van de bepalingen daarvoor in het BBV. De begroting 2016 voldoet in voldoende mate aan het BBV. Op onderdelen zijn verbeteringen mogelijk om de begroting meer in overeenstemming te brengen met de voorschriften en om de (financiële) transparantie te vergroten. Enkele bepalingen uit het BBV die niet zijn meegenomen in de begroting 2016 zijn:

- actualiseer kadernota's/beheerplannen (inclusief Meerjaren Investerings Plan) tijdig dat wil zeggen een keer in de vier jaar;
- breidt het overzicht van Baten en Lasten uit met het gerealiseerde bedrag van het voorvorig begrotingsjaar, het geraamd bedrag van het vorig begrotingsjaar na wijziging en totaliseer deze;
- pas de omschrijving in het overzicht van Baten en Lasten aan naar het geraamd totaal saldo van baten en lasten en het geraamd resultaat;
- maak in het meerjarig investeringsschema onderscheid in investeringen met een economisch nut en in investeringen in de openbare ruimte met een maatschappelijk nut;
- geef in de staat reserves en voorzieningen ook inzicht in de meerjarenraming met de toevoegingen en onttrekkingen per reserve en voorziening;
- in de verschillende paragrafen van hoofdstuk 4, die gaan over de zeven verplichte paragrafen uit het BBV, hebben we ook aangegeven of de gemeente onderdelen van de BBV-bepalingen over die paragrafen niet heeft nageleefd.

Het BBV kent zeven verplichte paragrafen. Brunssum heeft naast deze paragrafen ook een paragraaf Demografische ontwikkelingen / Krimp en Taakstellingen en reserveringen in de begroting en jaarrekening opgenomen. In hoofdstuk 4 Financieel beleid en beheer worden de paragrafen afzonderlijk behandeld met uitzondering van de twee laatstgenoemde paragrafen. Hier merken wij op dat de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen in onvoldoende mate voldoet aan de eisen van het BBV. Bij paragraaf 4.3 Onderhoud van kapitaalgoederen zijn we hier op ingegaan. Wij vragen aandacht om de eisen nader te bekijken en de informatie hierop aan te passen.

Voor de score voor het toepassen van het BBV geven wij gemiddeld een voldoende waarbij we opmerken dat er verbeterpunten zijn.

BBV Beoordeling: voldoende

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

Financiële verordening ex artikel 212 Gemeentewet

De raad heeft op 12 februari 2008 de financiële verordening vastgesteld. In deze verordening geeft de raad de uitgangspunten voor het financieel beleid, het financieel beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie. Deze uitgangspunten zijn van strategisch belang voor de financiële huishouding van de gemeente. Een belangrijk aandachtspunt van het financiële beheer is de administratieve organisatie en de interne controle.

De huidige verordening 212 is gedateerd. Er is momenteel een nieuwe financiële verordening in voorbereiding.

Het is van belang dat de gemeente handelt conform haar eigen regelgeving. De gemeente heeft bij de jaarrekening 2014 voor de financiële rechtmatigheid een goedkeurende controleverklaring gekregen. Dit zegt iets over de tactische en operationele bedrijfsvoering. De gemeente heeft een beheersingsmechanisme waarmee naleving van alle relevante Wet- en regelgeving (en daarmee dus het rechtmatig handelen) in belangrijke mate is gewaarborgd.

Controleverordening ex artikel 213 Gemeentewet

De controleverordening van de gemeente Brunssum is op 28 oktober 2003 door de raad vastgesteld. Met deze verordening heeft de raad de regels vastgelegd voor de controle op het financieel beheer en op de inrichting van de financiële organisatie. In het kader van de controle stelt de raad het programma van eisen vast. Met het programma van eisen geeft de raad de accountant de toetsingscriteria voor zijn controle op de rechtmatigheid. Brunssum heeft voor de jaarrekening 2014 een goedkeurende controleverklaring ontvangen voor zowel het aspect getrouwheid als de financiële rechtmatigheid. Wij adviseren de controleverordening te actualiseren en ter vaststelling voor te leggen aan de raad.

Verordening op doelmatigheid en doeltreffendheid ex artikel 213a Gemeentewet

Op 3 februari 2004 heeft de raad de verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid 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.

In de praktijk hebben de afgelopen jaren vijf onderzoeken plaatsgevonden, namelijk naar:

- het aanbestedingsbeleid (2011);
- de bezuinigingen 2011-2012 (2012);
- de reserves en voorzieningen (2013);
- het investeren in aanleg/vervanging van riolering mede in relatie tot klachtenmeldingen (2014);
- de doelmatigheid en doeltreffendheid van de managementinformatie (2015).

In 2016 zal het onderzoek zich richten op de weekmarkt.

Wij adviseren de controleverordening te actualiseren en ter vaststelling voor te leggen aan de raad.

Rekenkamercommissie Brunssum

De Rekenkamercommissie Brunssum bestaat sinds 2006 en bestaat uit drie raadsleden en één extern lid als voorzitter. De commissie heeft als taak de raad te ondersteunen bij het uitvoeren van zijn controlerende taak.

Sinds 2012 heeft de commissie de volgende onderzoeken bij de gemeente Brunssum uitgevoerd.

- Rekenkamercommissie Brunssum, Heerlen, Kerkrade, Landgraaf, Onderbanken en Vaals verbonden met Licom (2012).
- Invoering Centrum voor jeugd en Gezin Brunssum (2012).
- Inhuur derden Brunssum (2012).
- Schutterspark (2013).

Het budget dat Brunssum jaarlijks voor de Rekenkamercommissie beschikbaar stelt bedraagt in 2016 totaal € 31.000.

4. Financieel beleid en beheer

Kwaliteit van financieel beheer en beleid is van belang om een reële begroting te kunnen presenteren, en de financiële positie te sturen.

Om te kunnen bepalen, óf de gemeente op belangrijke beleidsterreinen voldoende in control is, en of belangrijke financiële aspecten zijn doorvertaald in begroting, meerjarenraming en vermogenspositie passen wij in ons onderzoek een verdiepingsslag toe.

De resultaten van deze verdiepingsslag, die wij in dit hoofdstuk presenteren, zijn al meegenomen in de beoordeling van de verschillende onderdelen van Hoofdstuk 3, Aandachtsgebieden.

De verdiepingsslag houdt in dat we een analyse maken van onderwerpen, die zijn afgeleid van de verplichte paragrafen. Dat is op zich ook een logische keuze, omdat in de paragrafen de belangrijkste beheersaspecten aan de orde komen. Bovendien komen de paragrafen als verplichte onderdelen van de begroting bij iedere gemeente voor, waardoor de paragrafen een altijd aanwezig vertrekpunt zijn voor ons onderzoek.

Aan deze verplichte onderdelen zijn vaak ook grote financiële belangen gekoppeld. Ze geven (extra) informatie over de gemeentelijke financiële positie op de kortere en langere termijn.

In Wet- en regelgeving zijn belangrijke kaders rondom informatievoorziening vastgelegd, zoals in het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten. Dit besluit heeft als doel de raad met begrotings- en verantwoordingsopzet te ondersteunen in zijn kaderstellende en controlerende taak. Daarnaast geeft de raad met verordeningen de uitgangspunten aan voor het financiële beleid en de regels voor financieel beheer en inrichting van de gemeentelijke financiële organisatie. Deze verordeningen moeten waarborgen, dat aan de eisen van rechtmatigheid, verantwoording en controle wordt voldaan.

Gemeenten gaan in de regel divers om met de kaderstelling en verslaglegging op dit terrein.

Onze bevindingen rondom het financiële beleid en beheer bij Brunssum zijn te vinden in de volgende paragrafen:

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

4.1. Lokale heffingen

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

Conclusie

Brunssum heeft de beleidsuitgangspunten met betrekking tot de lokale heffingen bepaald in het coalitieakkoord 2014-2018 'Werk, meedoen en inzet' en in de begroting 2016. Gemeentelijke heffingen dienen zoveel mogelijk kostendekkend te zijn. De totale lasten dienen waar mogelijk verlaagd en geld teruggegeven te worden aan de burgers. In de primitieve begroting 2016 was een indexering met 1,5% voor de Onroerend Zaakbelastingen (OZB) opgenomen. Bij de begrotingsvaststelling is afgezien van deze indexering. Voor de riool- en afvalstoffenheffing blijven de tarieven ongewijzigd. Per saldo blijven de totale woonlasten voor één, twee en meerpersoonshuishoudingen hetzelfde als in 2015.

De OZB-tarieven dalen ten opzichte van 2015. Brunssum heeft aangegeven dat voor de riool- en afvalstoffenheffing sprake is van 100% kostendekking. Het is belangrijk dat er in de paragraaf explicieter aandacht wordt besteed over de koers die Brunssum de komende jaren wil inzetten. Brunssum voldoet voor de lokale heffingen aan de eisen die het BBV stelt en grotendeels aan de financiële verordening maar er is een verdere verbetering mogelijk.

De paragraaf is gestructureerd van opzet en bevat veel cijfermatige informatie.

Brunssum zit met het totale pakket aan belastingen onder het artikel 12-niveau. Dit betekent dat er nog sprake is van onbenutte belastingcapaciteit.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- versterk de kaderstelling op het gebied van de lokale heffingen in de paragraaf zelf;
- ga in op interne en externe ontwikkelingen;
- vermeld in de paragraaf conform de financiële verordening het kostendeckingspercentage van de riool- en afvalstoffenheffing en het volume aan kwijtscheldingen.

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 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

Brunssum heeft geen separate nota waarin de kaders voor de lokale heffingen zijn vastgesteld. Wel zijn in het coalitieakkoord 2014-2018 'Werk, meedoen en inzet' en de begroting 2016 beleidsuitgangspunten bepaald. In het coalitieakkoord is geformuleerd dat de gemeentelijke lastendruk een punt van zorg is. Bepaald is dat de gemeentelijke heffingen zoveel mogelijk kostendekkend dienen te zijn. De totale lasten dienen waar mogelijk verlaagd en geld teruggegeven te worden aan de burgers. Dit uitgangspunt is in de begroting toegelicht.

In de primitieve begroting 2016 was een indexering met 1,5% voor de Onroerende Zaakbelastingen (OZB) opgenomen. Bij de begrotingsvaststelling is afgezien van de voorgestelde indexering. Hierdoor zal in het belastingjaar 2016 een opbrengst gerealiseerd worden die gelijk is aan 2015. De tarieven die bij deze opbrengst behoren worden bepaald door rekening te houden met een correctie voor de waardeontwikkelingen. Daarbij worden autonome ontwikkelingen meegenomen, zoals leegstand, nieuwbouw en sloop. Ten opzichte van 2015 dalen de OZB-tarieven. Voor de riool- en afvalstoffenheffing blijven de tarieven ongewijzigd. Per saldo blijven de totale woonlasten voor één, twee en meerpersoonshuishoudingen hetzelfde als in 2015.

Afhankelijk van de ontwikkeling van het gemeentefonds c.q. het rijksbeleid richting gemeenten, zal de gemeente wellicht dieper moeten doorpakken en fundamentele keuzes moeten maken. Dit kan consequenties hebben voor de burgers maar Brunssum op lange termijn ook sterker maken.

In de paragraaf is vermeld dat de gemeente ernaar streeft de gemeentelijke belastingdruk voor de burger zo beperkt mogelijk te houden. De woonlasten voor huishoudens met en zonder een eigen woning stijgen niet. Voor de hoogte van tarieven en leges gelden de volgende uitgangspunten:

- kostendekkendheid van tarieven en leges;
- de leges en overige inkomsten, waaronder huren en inkomsten sportaccommodaties worden jaarlijks aangepast voor inflatie;
- de leges tarieven mogen de wettelijk vastgestelde bedragen niet overschrijden.

Het beleid is vervolgens per heffing verder uitgewerkt. Zoals eerder vermeld is van de indexering met 1,5% van de OZB afgezien. De OZB-tarieven dalen ten opzichte van 2015. Een ander uitgangspunt is dat de afvalstoffenheffing en de rioolheffing maximaal kostendekkend mogen zijn. De paragraaf maakt niet duidelijk of het uitgangspunt van de kostendekkendheid met de voorgestelde tarieven wordt gehaald. De tarieven voor de rioolheffing zijn gebaseerd op het verbreed Gemeentelijk Rioleringsplan (vGRP) 2015-2019 dat de raad in januari 2015 heeft vastgesteld, waarbij de tarieven 2016 niet worden geïndexeerd. Om hierbij fluctuaties in de tarieven te voorkomen wordt gewerkt met de voorziening Riolering egalisatie tarieven/onderhoud. Voor de leges geldt het uitgangspunt: bereiken en handhaven van de optimale kostendekkingsgraad.

Brunssum gaat summier in op interne en externe ontwikkelingen.

In het subprogramma Milieu, Verkeer en Openbare Ruimte is een relatie gelegd met de afvalstoffenheffing. In het hoofdstuk Algemene middelen is ingegaan op de (meerjarige) opbrengsten ten aanzien van de lokale heffingen.

Wij beoordelen de stuurinformatie op strategisch niveau voldoende. Een verwijzing naar de documenten waarin de bepalingen voor de lokale heffingen zijn opgenomen ontbreekt in de paragraaf. Ook een uitgebreide beschrijving van de visie ten aanzien van de lokale heffingen dient in de paragraaf zijn plek te

krijgen. Welke koers wil Brunssum de komende jaren inzetten. Een verdere verbetering is mogelijk door in te gaan op interne en externe ontwikkelingen.

Op tactisch en operationeel niveau wordt gemiddeld een goed inzicht gegeven. De paragraaf voldoet aan de eisen die het BBV stelt en grotendeels aan de financiële verordening waarin aanvullende eisen zijn bepaald. Bij de begroting en jaarstukken dient in de paragraaf verslag te worden gedaan van: de opbrengsten per lokale heffing, het volume en bedrag aan kwijtscheldingen en de (ontwikkeling van de) lokale lastendruk voor één, twee en meerpersoonshuishoudingen.

Brunssum heeft zoals eerder vermeld beleidsuitgangspunten bepaald voor de lokale heffingen. Er is inzicht gegeven in de geraamde opbrengsten, de tarieven, de lokale lastendruk en een beschrijving van het kwijtscheldingsbeleid. Brunssum hanteert kwijtschelding voor de afvalstoffenheffing. Het maximale jaarlijkse kwijtscheldingsbedrag wordt bepaald op basis van een vast tarief en voor de ledigingen is het bedrag bepaald op maximaal afhankelijk van de grootte van het huishouden. Er is rekening gehouden met een kwijtscheldingsbedrag van € 240.000. Er ontbreekt conform de financiële verordening in de paragraaf inzicht in het volume aan kwijtscheldingen. Ook ontbreekt zoals eerder vermeld de kostendekkendheid van de riool- en afvalstoffenheffing. Brunssum heeft aangegeven dat voor de riool- en afvalstoffenheffing sprake is van 100% kostendekking.

Verder is in de paragraaf inzicht gegeven in de ontwikkeling van de WOZ-waarden voor woningen en niet-woningen voor de jaren 2013, 2014 en 2015.

De paragraaf is overzichtelijk gepresenteerd en biedt cijfermatige informatie voor het begrotingsjaar, het jaar ervoor en de realisatie 2014. In een overzicht zijn de geraamde opbrengsten opgenomen. Bij het hoofdstuk Algemene middelen zijn ook de geraamde opbrengsten voor de jaren 2017 tot en met 2019 vermeld.

De lokale lastendruk voor één, twee en meerpersoonshuishoudingen is in de paragraaf in een tabel weergegeven met bijbehorende tarieven voor 2015 en 2016. Tot slot is schematisch met staafkolommen een vergelijking van de woonlasten 2015 opgenomen voor een meerpersoonshuishouden met een eigen woning en een huurwoning van de acht Parkstad gemeenten. Hierbij is ook het gemiddelde voor Parkstad en Limburg weergegeven. Opvallend is dat Brunssum alleen een eigenaarsheffing voor het riool heeft. In 2015 betaald een meerpersoonshuishouden met een eigen woning in Brunssum minder woonlasten dan gemiddeld in Parkstad.

Onbenutte belastingcapaciteit

Als een gemeente in aanmerking wil komen voor een artikel 12-bijdrage dan moet die gemeente onder andere een minimaal niveau aan belastingen hebben. Volgens de meicirculaire 2015 moet een gemeente aan OZB 0,1889% van de waarde heffen bij alle drie de onderdelen van de OZB en de rioolheffing en afvalstoffenheffing moeten kostendekkend zijn. Als de rioolheffing en afvalstoffenheffing niet kostendekkend zijn kan dit gecompenseerd worden met een hogere OZB-heffing. Brunssum zit met het totale pakket aan belastingen onder het artikel 12-niveau. Dit betekent dat er sprake is van onbenutte belastingcapaciteit.

4.2. Weerstandsvermogen en risicobeheersing

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

Conclusie

In de paragraaf wordt het weerstandsvermogen uiteengezet, die bestaat uit de weerstandscapaciteit, de risico's en de confrontatie tussen beide. Het beleid is uitgewerkt in de Beleidsnota risicomanagement & weerstandsvermogen die de raad begin december 2013 heeft vastgesteld. Hieruit volgt dat de ratio minimaal 1,0 moet zijn. In afwijking van de nota is in de paragraaf van de begroting 2016 vermeld dat op dit moment een ratio van 1,4 tot 2,0 wordt nagestreefd. Volgens de beoordelingstabel die Brunssum hanteert, is het weerstandsvermogen dan ruim voldoende. Voor 2016 is de ratio berekend op 2,15. De afgelopen jaren is de ratio altijd hoger geweest dan 1,0.

Om de risico's in kaart te brengen heeft de gemeente een risicokaart opgesteld. In de inventarisatie zijn de risico's in beeld gebracht. De grootste risico's loopt Brunssum bij de grondexploitatie, het sociaal domein en de bedrijfsvoering. In de begroting 2016 is verslag gedaan van de tien belangrijkste risico's waarbij een relatie is gelegd met de programma's in de begroting.

Jaarlijks worden de weerstandscapaciteit en de risico's in de paragraaf van de begroting en jaarrekening geactualiseerd. In augustus 2015 is de laatste inventarisatie uitgevoerd.

Brunssum voldoet aan het BBV en ook aan de aanvullende eisen die zijn gesteld in de financiële verordening. In de begroting 2016 wordt een confrontatie gemaakt tussen de beschikbare en benodigde weerstandscapaciteit. Op basis van de normtabel met ratio's ontwikkeld door de Universiteit Twente heeft Brunssum de uitspraak gedaan dat het weerstandsvermogen uitstekend is.

De lezer wordt in de paragraaf goed geïnformeerd met actuele informatie over het weerstandsvermogen.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- verwijst in de paragraaf naar de Beleidsnota risicomanagement & weerstandsvermogen;
- geef ook inzicht in de meerjarige verwachtingen omtrent de ontwikkelingen bij de weerstandscapaciteit en de risico's.

Waarom onderzoek naar weerstandsvermogen en risicobeheersing?

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

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

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 geïnterpreteerd en beleid zijn geformuleerd.

Onderzoek en bevindingen

Kaderstelling voor weerstandsvermogen en risicobeheersing heeft in december 2013 plaatsgevonden door vaststelling van de Beleidsnota risicomangement & weerstandsvermogen.

Brunssum streeft met risicomangement de volgende hoofddoelen na:

- ervoor zorgen dat het optreden van risico's zo weinig mogelijk effect heeft op de uitvoering van het bestaande beleid en voorzieningen;
- het risicobewustzijn van de organisatie stimuleren en vergroten/verankeren in de organisatie;
- inzicht krijgen in de risico's die de gemeente loopt en het beheersen binnen de bestaande processen;
- het in kaart brengen van de risicokosten/de kosten van de beheersmaatregelen;
- het bepalen van de benodigde weerstandscapaciteit;
- het voldoen aan de verplichting vanuit wet- en regelgeving (BBV).

Verder heeft de gemeente in de nota bepaald dat het weerstandsvermogen minimaal 1,0 moet zijn. Ook is aangegeven welke onderdelen tot de weerstandscapaciteit behoren.

Jaarlijks worden de weerstandscapaciteit en de risico's in de paragraaf van de begroting en jaarrekening geactualiseerd. In de begroting 2016 is verslag gedaan van de resultaten van de laatste risico-inventarisatie in augustus 2015.

In de paragraaf van de begroting 2016 ontbreekt een verwijzing naar de Beleidsnota risicomangement & weerstandsvermogen. Er is met name stilgestaan bij de beleidsuitgangspunten, het risicoprofiel en de beschikbare en benodigde weerstandscapaciteit. De gemeente streeft volgens de paragraaf in de begroting 2016 naar een weerstandsvermogen van 1,4 tot 2,0. Volgens de beoordelingstabel die Brunssum hierbij hanteert, is het weerstandsvermogen dan ruim voldoende.

De stuurinformatie op strategisch niveau beoordelen wij als goed. Een verdere verbetering is mogelijk door in de paragraaf te verwijzen naar de Beleidsnota risicomangement & weerstandsvermogen.

Weerstandscapaciteit

Brunssum maakt in de paragraaf geen onderverdeling in incidentele en structurele weerstandscapaciteit. In de nota is wel onderscheid aangebracht. Tot de incidentele weerstandscapaciteit behoren de

algemene reserve, schommelfonds en de vrij besteedbare bestemmingsreserves. Tot de structurele weerstandscapaciteit de onbenutte belastingcapaciteit.

In onderstaande tabel is de omvang van de beschikbare weerstandscapaciteit opgenomen zoals deze door Brunssum is berekend per 1 januari 2016.

Tabel 4.2.1 Berekening beschikbare weerstandscapaciteit volgens Brunssum (bedragen x € 1.000)

Onderdeel	Stand 1 januari 2016
Algemene reserve (vrij besteedbaar)	2.423
Bestemmingsreserves	8.114
Structurele begrotingsruimte	0
Totale beschikbare weerstandscapaciteit	10.537

De gepresenteerde weerstandscapaciteit heeft een incidenteel karakter. Conform de nota zijn in de berekening van de weerstandscapaciteit de bestemmingsreserves meegenomen waaraan rente wordt toegevoegd. Wij constateren dat hierbij niet alle reserves zijn meegeteld. Brunssum heeft aanvullend toegelicht dat hierbij het voorzichtigheidsprincipe wordt gehanteerd.

Risico's

Om de risico's in kaart te brengen heeft Brunssum een risicokaart opgesteld. In de inventarisatie zijn in totaal 103 risico's in beeld gebracht. De grootste risico's loopt de gemeente zoals veel gemeenten bij de grondexploitatie, ruim € 5 miljoen. Ook op het sociaal domein zijn de risico's nog hoog. Een derde grote post is bedrijfsvoering, met name voor ICT-systemen en veiligheid van archief, totaal ruim € 4,7 miljoen. Tenslotte loopt de gemeente risico's op uitstaande leningen en beleggingen en op lagere algemene uitkeringen (financiering).

In de paragraaf van de begroting 2016 is verslag gedaan van de tien belangrijkste risico's. Hierbij is aangegeven onder welke cluster het risico valt: grondexploitatie (GREX), sociaal domein, bedrijfsvoering of financiering. Verder is per risico een korte beschrijving, de kans, het financieel gevolg en de invloed opgenomen. Ook is een relatie gelegd met de programma's in de begroting.

Op basis van de geïnventariseerde risico's wordt een risicosimulatie uitgevoerd. Er komt een bedrag uit dat de benodigde weerstandscapaciteit is. In totaliteit is voor de tien grootste en de overige risico's € 16,7 miljoen weerstandscapaciteit nodig. Aangezien zich niet alle risico's in één keer voordoen, wordt niet het volledige bedrag gereserveerd en komt de benodigde weerstandscapaciteit uit op € 4,9 miljoen in 2016.

Zoals eerder vermeld worden de risico's twee keer per jaar bij de samenstelling van de begroting en jaarrekening geactualiseerd. In augustus 2015 is de laatste inventarisatie uitgevoerd waarvan verslag is gedaan in de huidige paragraaf van de begroting.

Weerstandsvermogen

Om te bepalen of het weerstandsvermogen voldoende is wordt er een relatie gelegd tussen de beschikbare en benodigde weerstandscapaciteit. Brunssum hanteert de normtabel die de Universiteit Twente heeft ontwikkeld en een waardering biedt van het berekende ratio. Een ratio van 1,0 tot 1,4 is voldoende.

Brunssum heeft in de paragraaf aangegeven dat de gemeente streeft, in afwijking van de vastgestelde nota (minimale ratio van 1,0), naar een ratio van 1,4 tot 2,0. Dit is ruim voldoende.

Volgens de begroting 2016 is de beschikbare weerstandscapaciteit € 10,5 miljoen en de benodigde weerstandscapaciteit € 4,9 miljoen. De uitkomst wordt hiermee een ratio van 2,15. Brunssum concludeert op basis hiervan dat het weerstandsvermogen uitstekend is. Hierbij merkt de gemeente op dat de ratio hoger uitkomt dan de minimale norm van 1,4 maar dat ze de komende jaren de meerjarenraming incidenteel sluitend moet maken waardoor de ratio op de minimale streefwaarde zal uitkomen. Wij adviseren bij de actualisering van de Beleidsnota risicomanagement & weerstandsvermogen met de wijziging van de ratio rekening te houden. Hierbij toe te lichten waarom de ratio van 1 naar 1,4 tot 2,0 wordt aangepast. Laat, gelet op het beleid ook zien hoe de ratio zich meerjarig ontwikkelt.

Wat betreft de stuurinformatie op tactisch en operationeel niveau scoort de gemeente gemiddeld goed. De informatie in de paragraaf voldoet aan het BBV en ook aan de aanvullende eisen die zijn gesteld in de financiële verordening. Het college geeft in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing van de begroting en jaarstukken aan: de risico's van materieel belang en een inschatting van de kans dat deze risico's zich voordoen. Hierbij zijn in elk geval de risico's in beeld en geactualiseerd in de paragraaf. Ook is inzicht in de weerstandscapaciteit en in hoeverre schade en verliezen als gevolg van de risico's van materieel belang met de weerstandscapaciteit kunnen worden opgevangen.

De lezer wordt in de paragraaf goed geïnformeerd met actuele cijfers over het weerstandsvermogen. Risicomanagement is een dynamisch proces en behoeft continue aandacht. Toekomstige ontwikkelingen ten aanzien van de weerstandscapaciteit en de risico's vergroten het inzicht. Wij adviseren dan ook hierop in de paragraaf in te gaan.

Kengetallen

Brunssum heeft in de paragraaf de vijf financiële kengetallen opgenomen die vanaf de begroting 2016 verplicht zijn gesteld om met name de raad een beter beeld te geven van de financiële positie.

In een tabel is het verloop van de kengetallen berekend voor de jaarrekening 2014, begroting 2015 en begroting 2016. Vervolgens is een algemene toelichting gegeven over de beoordeling van de kengetallen.

Brunssum concludeert op basis van de kengetallen een hoge dus goede solvabiliteit en een lage en dus goede netto schuldquote. De structurele begrotingsruimte is echter beperkt en de belastingdruk is vergeleken met het landelijk gemiddelde vrij hoog. Van het kengetal grondexploitatie zijn nog onvoldoende vergelijkbare cijfers van andere gemeenten bekend. Elk kengetal is toegelicht.

4.3. Onderhoud van kapitaalgoederen

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

Conclusie

Het onderhoud van de wegen, riolering, groen en openbare verlichting is opgenomen in het Meerjaren Investerings Plan (MIP) Openbare Ruimte 2011-2014 dat gebaseerd is op separate beheerplannen die zijn opgezet vanuit het uitgangspunt 'planmatig beheer'. De dekking vindt plaats vanuit een compartimentbenadering. Dit houdt in dat eventuele restbudgetten in enig jaar in een egalisatiereserve MIP zullen worden gestort.

In de programma's van de begroting zijn relaties gelegd met de kapitaalgoederen en is aandacht voor ontwikkelingen.

Brunssum voldoet niet aan de eisen die het BBV stelt en ook niet aan de aanvullende eisen die zijn opgenomen in de financiële verordening. Wij constateren dat het geldende MIP Openbare Ruimte uit 2011, waarin de kaders voor het onderhoud van de kapitaalgoederen wegen, riolering, groen en openbare verlichting is opgenomen, aan actualisering toe is.

Er ontbreekt een door de raad vastgesteld plan voor de gemeentelijke gebouwen. Wel is in de begroting 2016 als uitgangspunt vermeld dat het onderhoud van de gemeentelijke gebouwen moet voldoen aan de hedendaagse eisen. Ieder jaar vindt inspectie plaats om te beoordelen of het niveau nog steeds wordt gehaald.

De raad heeft begin 2015 een geactualiseerd verbreed Gemeentelijk Rioleringsplan (vGRP) 2015-2019 vastgesteld dat in samenwerking met de Parkstadgemeenten is opgesteld.

Belangrijk is dat de uitvoeringsplannen worden opgenomen in het nieuw op te stellen MIP Openbare Ruimte 2017-2020 dat gepland staat voor 2016 en in januari 2017 ter goedkeuring aan de raad wordt voorgelegd. Het nieuwe MIP dient per kapitaalgoed inzicht te geven in het gekozen kwaliteitsniveau, de financiële consequenties hiervan en (eventueel) achterstallig onderhoud. Dit maakt het mogelijk om de financiële consequenties uit het nieuwe MIP bij het opstellen van de begroting 2018 te verwerken.

In de paragraaf worden de kapitaalgoederen beperkt en/of met verouderde informatie toegelicht. De kapitaalgoederen wegen, riolering, openbare verlichting, groen en gebouwen komen aan de orde. Bij slechts enkele kapitaalgoederen is ingegaan op het vastgestelde kwaliteitsniveau en wordt cijfermatig inzicht gegeven. Om een volledig beeld te krijgen van de kapitaalgoederen is voor de lezer veel aanvullende informatie nodig.

Aangezien in de begroting 2016 en meerjarenraming een verouderd MIP Openbare Ruimte is verwerkt bestaat bij ons onduidelijkheid over de toereikendheid van de beschikbare budgetten, achterstallig onderhoud en het kwaliteitsniveau. Het nieuwe MIP dat in 2016 wordt geactualiseerd zal moeten uitwijzen of er op basis van het vastgestelde kwaliteitsniveau voldoende middelen beschikbaar zijn. Informatie over (eventueel) achterstallig onderhoud is ook van belang. Als er geen sprake is van

achterstallig onderhoud is dit ook relevante informatie.

Wij concluderen dat de paragraaf bij de begroting dient te worden verbeterd omdat op dit moment geen actueel en volledig beeld kan worden gevormd over het onderhoud van kapitaalgoederen.

Brunssum heeft aanvullend toegelicht dat de gemeente geen bijzondere risico's loopt bij het onderhoud aan kapitaalgoederen. De beschikbare middelen zijn voldoende om de vastgestelde kwaliteitsniveaus te garanderen. Van achterstallig onderhoud is geen sprake.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- laat de raad conform planning in januari 2017 het geactualiseerde MIP Openbare Ruimte 2017-2020 vaststellen zodat de financiële consequenties in de begroting 2018 verwerkt kunnen worden;
- houd het MIP actueel door het elke vier jaar ter herzien en voor te leggen aan de raad voor besluitvorming;
- laat de raad een beleidsplan voor de gemeentelijke gebouwen vaststellen;
- breng de paragraaf in overeenstemming met de eisen van het BBV en de financiële verordening;
- neem in de paragraaf per kapitaalgoed ook informatie op over het budget dat volgens het geldende beleidskader nodig is voor onderhoud, de gerealiseerde lasten in de laatste jaarrekening, de ramingen in de meerjarenraming en het al dan niet voorkomen van achterstallig onderhoud en licht, als daar reden toe is, deze cijfers en de ontwikkeling daarin toe;
- ga in op de consequenties van de bezuinigingsmaatregelen en geef aan of dit consequenties heeft voor het kwaliteitsniveau.

Waarom onderzoek naar onderhoud van kapitaalgoederen?

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

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

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

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

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

De onderhoudstoestand van kapitaalgoederen en de daaraan gerelateerde kosten beslaan een substantieel deel van de gemeentelijke begroting. Een zo volledig mogelijk overzicht én onderbouwing van deze kosten zijn daarom van groot belang voor een goed inzicht in de financiële positie. Lasten van instandhouding (onderhoud en vervanging) moeten realistisch zijn geraamd, conform beheerplannen. Verschuiven van lasten naar de toekomst is geen echte oplossing van een financieel probleem en moet daarom worden voorkomen. Kwalitatief goede beheerplannen zijn daarom belangrijk.

Onderzoek en bevindingen

In ons onderzoek kijken we of in het coalitieakkoord is ingegaan op kapitaalgoederen. Daarnaast kijken we in hoeverre plannen actueel zijn en of de exploitatielasten ook zijn doorvertaald naar de begroting en meerjarenraming. Verder toetsen wij of de stuurinformatie uit de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen voldoet aan het BBV en of de financiële verordening is nageleefd voor wat betreft het onderdeel kapitaalgoederen.

Het beheer en de instandhouding van de openbare ruimte en de boven- en de ondergrondse infrastructuur behoren tot de kerntaken van de lokale overheid.

In het coalitieakkoord 'Werk, meedoen en inzet' is vermeld dat het Meerjaren Investerings Plan (MIP) Openbare Ruimte, dat de afgelopen jaren is toegepast, een goed instrument is gebleken. Ook de komende jaren is dit plan de basis voor het onderhoud en de investeringen in de openbare ruimte. Verder zijn onder andere de volgende ambities ten aanzien van onderhoud kapitaalgoederen benoemd:

- de groenste gemeente te worden. De adviezen van de Entente Florale worden daarbij opgepakt. Het gaat dan niet alleen om fysiek groen maar ook om aspecten als duurzaamheid en gezond leven;
- het streven dat 20% van het energieverbruik in 2020 duurzaam is;
- dat van verenigingen meer zelfredzaamheid zal worden gevraagd en dat onder regie van de gemeente gezocht zal worden naar samenwerking om maatschappelijke voorzieningen effectiever te gebruiken en kosten te verminderen.

In de begroting 2016 is vermeld dat het onderhoud van wegen, riolering, groen en openbare verlichting is opgenomen in het MIP Openbare Ruimte 2011-2014. Dit plan is gebaseerd op diverse beheerplannen die zijn opgezet vanuit het uitgangspunt 'planmatig beheer'. De dekking vindt plaats vanuit een compartimentbenadering. Dit houdt in dat eventuele restbudgetten in enig jaar in een egalisereserve MIP zullen worden gestort. Ook is opgenomen dat in januari 2015 een geactualiseerd vGRP 2015-2019 aan de raad is voorgelegd, dat in samenwerking met de Parkstadgemeenten tot stand is gekomen. Vervolgens is stilgestaan bij de wegen, verkeersregelinstallaties, riolering, openbare verlichting, openbaar groen en de gebouwen.

In de programma's van de begroting 2016 is een relatie gelegd met onderhoud kapitaalgoederen. Zo is onder andere in het programma Een hechte en zorgzame samenleving van actieve burgers opgenomen dat Brunssum bezuinigingen bij de sportvoorzieningen wil onderzoeken door onder andere kritisch te kijken naar de mogelijkheden van het afstoten van accommodaties of het anders regelen van het onderhoud. Bij het programma Een levendige stad is vermeld dat er in 2016 een nieuw MIP Openbare Ruimte voor de jaren 2017-2020 wordt opgesteld en ter goedkeuring wordt voorgelegd aan de raad. Hierbij wordt in het kader van de bezuinigingsstaakstelling kritisch naar de budgetten gekeken.

Brunssum scoort op strategisch niveau een voldoende. Er is verwezen naar het MIP waarin de kaders voor het onderhoud van de kapitaalgoederen zijn opgenomen. Dit plan is aan actualisering toe. Het is ook belangrijk dat er een samenvatting van de visie op de kapitaalgoederen in de paragraaf wordt opgenomen. Er is aandacht voor ontwikkelingen. Door expliciet in te gaan op interne en externe ontwikkelingen wordt de transparantie verder vergroot.

Volgens het BBV dient de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen inzicht te geven in het onderhoud van de volgende kapitaalgoederen: wegen, riolering, water, groen en gebouwen. Brunssum gaat in op deze kapitaalgoederen. Verder is aandacht besteed aan openbare verlichting en verkeersregelinstallaties. Daarnaast dient in de paragraaf te worden opgenomen: het beleidskader, de financiële consequenties uit deze kaders en de vertaling van de financiële consequenties naar de begroting. Wij constateren dat er een MIP Openbare Ruimte 2011-2014 is vastgesteld. Dit plan is verouderd. In 2016 wordt een geactualiseerd MIP 2017-2020 opgesteld en ter vaststelling aan de raad voorgelegd. Dit plan dient per kapitaalgoed inzicht te geven in het gekozen kwaliteitsniveau, de financiële consequenties hiervan en (eventueel) achterstallig onderhoud.

Aanvullend is in de financiële verordening bepaald dat de paragraaf in de begroting en jaarstukken inzicht dient te geven in de voortgang van het geplande onderhoud en het eventuele achterstallig onderhoud aan de kapitaalgoederen. Wij constateren dat Brunssum hieraan niet voldoet.

In de paragraaf van de begroting 2016 worden de kapitaalgoederen beperkt en met verouderde informatie toegelicht. De kapitaalgoederen wegen, riolering, openbare verlichting, groen en gebouwen komen aan de orde. Bij enkele kapitaalgoederen is ingegaan op het kwaliteitsniveau en wordt cijfermatig inzicht gegeven. Om een volledig beeld te krijgen van de kapitaalgoederen is voor de lezer veel aanvullende informatie nodig.

Aangezien er met een verouderd MIP Openbare Ruimte uit 2011 wordt gewerkt en de informatie in de paragraaf beperkt en/of verouderd is, bestaat bij ons onduidelijkheid over het huidige kwaliteitsniveau, de toereikendheid van de beschikbare budgetten en achterstallig onderhoud. De raad dient een actueel MIP Openbare Ruimte vast te stellen. Dit plan zal moeten uitwijzen of de beschikbare middelen voldoende zijn om het vastgestelde kwaliteitsniveau te halen. Indien nodig zullen maatregelen moeten worden genomen. Gelet op bovenstaande constatering beoordeelen wij de stuurinformatie op tactisch en operationeel niveau als onvoldoende.

Onderstaand worden de beschikbare plannen van de kapitaalgoederen separaat toegelicht.

Meerjaren Investerings Plan (MIP) Openbare Ruimte 2011-2014

Het beheer en de instandhouding van de openbare ruimte en de boven- en de ondergrondse infrastructuur behoren tot de kerntaken van de lokale overheid. Gelet op het aanzienlijk areaal aan wegen en groen zijn met deze zorgtaak hoge kosten gemoeid, zowel voor wat betreft het dagelijks beheer en onderhoud als ook de instandhouding (reparatie en vervanging). Om inzicht te verkrijgen in de structurele uitgaven voor het beheer en instandhouding van de openbare werken heeft Brunssum het MIP 2011-2014 opgesteld dat de raad in maart 2011 heeft vastgesteld.

Zoals eerder vermeld is in het MIP het onderhoud van de wegen, riolering, groen en openbare verlichting opgenomen en gebaseerd op diverse beheerplannen die zijn opgezet vanuit het uitgangspunt 'planmatig beheer'. Dit betekent met een minimum aan investeringen een acceptabele onderhoudstoestand van het

kapitaalgoed garanderen waarbij kapitaalvernietiging door meerjarig achterstallig onderhoud wordt voorkomen. De financiering vindt plaats vanuit een compartimentsbenadering. Dit houdt in dat eventuele restbudgetten in enig jaar in een egalisatiereserve zullen worden gestort. Hiermee wordt over meerdere jaren een gelijkmatig lastenpatroon bereikt.

In 2016 wordt een nieuw MIP Openbare Ruimte 2017-2020 opgesteld en ter vaststelling aan de raad voorgelegd, waarbij in het kader van de bezuinigingstaakstelling kritisch wordt gekeken naar de budgetten. Wij vertrouwen erop dat er in 2016 een geactualiseerd MIP wordt opgesteld en in januari 2017 ter vaststelling wordt voorgelegd aan de raad. Hierdoor wordt het mogelijk om de financiële consequenties uit het nieuwe plan bij het opstellen van de begroting 2018 te verwerken.

Per plan volgt nu een tekstuele toelichting.

Wegen

De uitgangspunten voor wegen zijn omschreven in het Beleidsplan wegbeheer 2010-2014. Dit plan is niet vastgesteld maar dient in het MIP als basis voor investeringen in wegen. Het beheer is gebaseerd op de landelijk gehanteerde CROW-systematiek. Er is geen kwaliteitsniveau voor wegen vastgesteld. Wel blijkt uit het Beleidsplan wegbeheer en de paragraaf in de jaarrekening 2014 dat gekozen is voor het basis kwaliteitsniveau. Dit betekent doelmatig onderhoud, gericht op het continu in stand houden van de functionaliteit en constructieve veiligheid van de wegen. Hiervoor is jaarlijks een bedrag benodigd van € 561.000. Tweejaarlijks worden de wegen geïnspecteerd.

In de paragraaf van de begroting 2016 is vermeld dat het budget voor het reguliere onderhoud aan wegen en trottoirs door diverse bezuinigingen is teruggebracht van € 561.000 naar € 510.000. Er ontbreekt informatie over de onderhoudsbedragen die daadwerkelijk in de begroting 2016 en meerjarenraming zijn opgenomen, namelijk € 530.000 voor 2016 en 2017 en vanaf 2018 structureel € 485.000.

Om fluctuaties te egaliseren werkt Brunssum met twee egalisatiereserves, namelijk MIP wegen Leefomgeving en MIP wegen C.T.. Wij constateren dat deze reserves erg hoog zijn, namelijk afgerond € 0,7 miljoen en € 0,9 miljoen. Dit is voornamelijk volgens de gemeente het gevolg van de aanleg van de Buitenring waardoor het wegonderhoud wordt getemporiseerd. Ook in verband met de aanleg van glasvezel is recent geen grootschalig herstraatwerk aan trottoirs uitgevoerd. De daarmee gemoeide budgetten zijn overgeheveld naar de egalisatiereserve MIP wegen Leefomgeving, zodat na afronding van de aanleg van het glasvezelnet in een versneld tempo de achtergebleven trottoirs herstraat kunnen worden. In 2015 is gestart met de inhaalslag. Op dit moment is reeds 50% ingehaald. In 2016 wordt de andere 50% gerealiseerd (totaal circa € 0,3 miljoen).

Voor de komende jaren staan (rehabilitatie)investeringen op stapel. Waar mogelijk zullen deze projecten samenlopen met rioolvervangingen, verkeersveiligheid en openbare verlichting inclusief de herinrichting van het groen. In de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen is hierover niks vermeld.

Volgens het MIP is in 2012 en 2014 op het beschikbare budget een structurele bezuiniging ingeboekt van € 0,1 miljoen per jaar. Dit betekent dat het beschikbare budget voor rehabilitaties van afgerond € 0,6 miljoen in 2011 wordt teruggebracht tot € 0,4 miljoen vanaf 2014.

De budgetten voor de rehabilitaties worden in 30 jaar afgeschreven.

In de Perspectiefnota 2015 is besloten het bedrag door bezuinigingen verder te verlagen naar

€ 0,2 miljoen voor 2015 en 2016 en vanaf 2017 is € 0,4 miljoen opgenomen. Het bedrag voor 2016 komt overeen met de informatie onder het kopje 'beleid' die in de paragraaf van de begroting 2016 is opgenomen.

De vervanging van de Muziekbuit was uitgesteld voor 2 jaar als gevolg van de aanleg van de Buitenring en van glasvezel. In 2016 is gestart met de integrale aanpak van de Muziekbuit.

Essentieel is voor de beoordeling van het onderhoud van kapitaalgoederen dat het budget toereikend is om het vastgestelde kwaliteitsniveau te halen.

Uit ambtelijke informatie is gebleken dat de bezuinigingen acceptabel zijn en gecompenseerd worden door vrijval van kapitaallasten. Van achterstallig onderhoud is bij wege geen sprake.

verbreed Gemeentelijk Rioleringsplan (vGRP)

De raad heeft in januari 2015 een geactualiseerd vGRP 2015-2019 vastgesteld dat tot stand is gekomen in samenwerking met Parkstadgemeenten. Met dit plan zijn beleidskaders over hoe om te gaan met (afval)water alsmede de dekking van dit beleid vastgesteld. Er zijn zoveel als mogelijk gelijke uitgangspunten gehanteerd. Het uitvoeringsplan behorende bij het vGRP wordt opgenomen in het nieuw op te stellen MIP Openbare Ruimte 2017-2020.

Het riooltarief mag maximaal kostendekkend zijn. Conform het vGRP is de rioolheffing in 2016 € 255. Brunssum baseert zich op het eigendomsrecht, dat wil zeggen dat de eigenaar de aanslag ontvangt. Verder is in het MIP rekening gehouden met de noodzakelijke jaarlijkse vervanging en verbetering van verouderde riolering. Door deze investering blijft het rioolstelsel ook op de lange termijn in stand en op een adequaat niveau.

Brunssum beschikt voor de riolering volgens de begroting 2016 over twee voorzieningen, te weten:

- riool-compartiment investeringen ter dekking van risico's (stand 1-1-2016 € 2,9 miljoen);
- riolering egalisatie tarieven/onderhoud ter voorkoming van schommelingen in de tarieven (stand 1-1-2016 afgerond € 2 miljoen).

Wij constateren dat de voorziening Riolering egalisatie tarieven/onderhoud in 2016 € 1,3 miljoen hoger is dan in het vGRP (circa € 0,7 miljoen). Uit ambtelijke informatie blijkt dat dit met name wordt veroorzaakt doordat de vervanging van de Muziekbuit is uitgesteld. In 2016 wordt de vervanging voorzien, samen met de opwaardering van de bovengrondse infrastructuur.

Brunssum heeft aanvullend toegelicht dat er bij riolering geen sprake is van achterstallig onderhoud.

Groen

In het MIP 2011-2014 is bepaald het groen te onderhouden volgens de CROW-systematiek op het B-niveau. Dit niveau betekent dat herinrichting, omvorming en vervanging in stand worden gehouden en dat er mechanische onkruidbestrijding wordt toegepast. Op basis hiervan bedragen de totale onderhoudskosten voor het groen jaarlijks € 1,7 miljoen.

Doordat het beschikbare budget niet toereikend is voor het reguliere onderhoud van het groen op kwaliteitsniveau B is bij de vaststelling van het MIP de keuze gemaakt om het onderhoudsniveau van de bosplantsoenen te verlagen naar het D-niveau. Hiermee wordt een besparing van € 0,3 miljoen gerealiseerd. Het benodigde budget voor het uitvoeren van groenonderhoud bedraagt hierdoor jaarlijks € 1,4 miljoen.

Het onderhoud wordt deels uitgevoerd door medewerkers in eigen dienst/medewerkers Beter Buren Brunssum / medewerkers WOZL en deels door derden op basis van bestekken en incidentele inhuur.

Volgens de paragraaf in de begroting 2016 is vanwege aanhoudende bezuinigingen het kwaliteitsniveau van groen nu D. Brunssum heeft aanvullend toegelicht dat in de paragraaf van de begroting een gedeelte van de tekst is weggefallen. Er had namelijk moeten staan dat 'vanwege aanhoudende bezuinigingen het kwaliteitsniveau voor bosplantsoenen D is en voor de overige beheergroepen niveau B'.

De gemeente heeft aanvullend toegelicht dat het groenonderhoud conform het MIP financieel is vertaald in de begroting 2016 en meerjarenraming en dat er geen sprake is van achterstallig onderhoud.

Openbare verlichting

In het MIP 2011-2014 is opgenomen dat de kaders voor openbare verlichting door de raad zijn vastgesteld in het Beleidsplan openbare verlichting uit 2001. Dit plan is in 2008 en 2010 financieel geactualiseerd en verwerkt in het huidige MIP. Gekozen is om te werken volgens de NPR13201-1 norm. Het benodigde gemiddelde onderhoudsbudget voor openbare verlichting ontbreekt in het MIP.

In de begroting 2016 is opgenomen dat het verlichtingsareaal in 2010 bestond uit circa 5.900 masten en armaturen die een vervangingswaarde hebben van circa € 4,3 miljoen waarbij de vervangstermijn voor masten 40 jaar bedraagt en voor armaturen 20 jaar. De gemiddelde vervangingskosten bedragen € 165.000 per jaar.

Het beheer van de openbare verlichting wordt uitgevoerd door Ziut.

In 2014 is het break-even point voor toepassing van LED-armaturen bereikt. Als gevolg daarvan hebben onderhandelingen plaatsgevonden met Ziut. De besparingen (circa € 45.000) op onderhoud van de armaturen als gevolg van LED zullen door de contractant worden ingezet voor vervanging van masten en armaturen. Dit samen met het bedrag van € 90.000 die in de begroting 2016 zijn opgenomen, is bijna toereikend om de openbare verlichting tot en met 2023 aan het gestelde kwaliteitsniveau te laten voldoen. Ambtelijk is toegelicht dat het tekort nagenoeg nihil is.

Om de fluctuaties te egaliseren werkt Brunssum met de egaliseringsreserve MIP Openbare verlichting. Deze reserve bedraagt volgens de begroting per 1 januari 2016 € 21.035.

Van achterstallig onderhoud is volgens de gemeente bij openbare verlichting geen sprake.

Gebouwen

De gemeente beschikt niet over een door de raad vastgesteld beleidsplan gemeentelijke gebouwen. In de begroting is als uitgangspunt vermeld dat het onderhoud van de gemeentelijke gebouwen moet voldoen aan de hedendaagse eisen. Ieder jaar vindt inspectie plaats om te beoordelen of het niveau nog steeds wordt gehaald. Waar mogelijk wordt overgegaan tot afstoten van de niet meer noodzakelijke gebouwen.

Wij kunnen niet beoordelen welk kwaliteitsniveau de gemeente nastreeft. Belangrijk is dat er een beleidsplan voor de gemeentelijke gebouwen door de raad wordt vastgesteld. Dit plan dient aandacht te besteden aan het kwaliteitsniveau, de financiële consequenties uit het plan en achterstallig onderhoud.

Brunssum gaat bezuinigingen bij de sportvoorzieningen onderzoeken door onder andere kritisch te kijken naar de mogelijkheden van het afstoten van accommodaties of anders regelen van het onderhoud.

In de begroting is opgenomen dat de buitensportaccommodaties in alle opzichten voldoen aan de huidige eisen, wel verdient het hoofdveld van SV Brunssum in cultuurtechnisch opzicht nog aandacht. Het opknappen hiervan is voorzien in 2016.

Ten aanzien van het accommodatiebeheer zullen in 2016 verdere uitwerkingen plaatsvinden van de business case, teneinde een gunstiger exploitatieresultaat te bewerkstelligen.

Aanvullend heeft de gemeente een meerjarenonderhoudsplanning (MOP) groot onderhoud gemeentelijke eigendommen 2013-2017 aangereikt die verwerkt is in de begroting en meerjarenraming. Hier onder vallen onder andere de gemeentehuizen en sportaccommodaties. De jaarlijkse storting in de voorziening Groot onderhoud gemeentelijke gebouwen bedraagt volgens de paragraaf en het MOP € 271.000. Deze voorziening bedraagt per 1 januari 2016 € 1 miljoen. Wij constateren op de staat reserves en voorzieningen dat er in de komende jaren geen onttrekkingen plaatsvinden. Brunssum heeft aanvullend toegelicht dat de uitgaven rechtstreeks ten laste van de voorziening worden geboekt en hierdoor niet zichtbaar zijn in de begroting 2016.

4.4. Financiering

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

Conclusie

Brunssum heeft in november 2010 het geldende Treasurystatuut vastgesteld. In het statuut is de aanscherping van de wetgeving in 2009 meegenomen, maar bijvoorbeeld de landelijke bepalingen over het schatkistbankieren, die in 2013 van kracht zijn geworden, hebben nog niet hun vertaling naar het treasurystatuut gekregen. Ook zijn in de financiële verordening uit 2008 bepalingen opgenomen voor het college ten aanzien van de financieringsfunctie.

Met het statuut en de financiële verordening zijn kaders gesteld voor de financieringsfunctie maar deze zijn ouder dan wenselijk.

In de paragraaf is onder andere ingegaan op het schatkistbankieren en is informatie opgenomen over de kasgeldlimiet, renterisiconorm, verstrekte geldleningen en de leningenportefeuille.

De paragraaf voldoet in onvoldoende mate aan de eisen die het BBV stelt en de financiële verordening voldoet niet aan de gewijzigde wetgeving. Er zijn verbeteringen mogelijk.

Uit aanvullende informatie blijkt dat Brunssum over een liquiditeitenplanning beschikt voor 2016. Deze planning wordt geactualiseerd op het moment dat dit nodig is. Op basis hiervan wordt de financieringsbehoefte bepaald. Wij vragen aandacht voor een meerjarige liquiditeitenplanning.

De informatie in de paragraaf kan worden vergroot door een actueel en volledig beeld te geven in de financiering en de berekening van het EMU-saldo.

Brunssum is de laatste jaren minder gevoelig voor renteontwikkelingen op de kapitaalmarkt doordat ten opzichte van 2011 een kleiner gedeelte van de activa met extern vermogen is gefinancierd.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- pas het Treasurystatuut en de financiële verordening aan, aan de gewijzigde wetgeving;
- ga in de paragraaf in op de publieke taak en prudent beheer;
- neem de informatie omtrent de netto vlottende schuld afgezet tegen de kasgeldlimiet op de juiste wijze op in de begroting en jaarrekening;
- neem de berekening van het EMU-saldo op;
- geef inzicht in de rentekosten en opbrengsten en de (meerjarige) prognose van het financieringssaldo;
- besteed in de paragraaf aandacht aan een (meerjarige) liquiditeitenplanning.

Waarom onderzoek naar financiering?

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

en Regeling Uitzettingen Derivaten Decentrale Overheden, maar ook interne richtlijnen zoals vastgelegd in een Treasurystatuut.

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

Onderzoek en bevindingen

Begin november 2010 heeft de raad het geldende Treasurystatuut vastgesteld. In het statuut is de aanscherping van de wetgeving in 2009 meegenomen, maar bijvoorbeeld de landelijke bepalingen over het schatkistbankieren, die in 2013 van kracht zijn geworden, hebben nog niet hun vertaling naar het treasurystatuut gekregen. Uit het statuut blijkt dat de treasuryfunctie van Brunssum dient tot:

- het verzekeren van duurzame toegang tot de financiële markten en tegen acceptabele condities;
- het beschermen van gemeentelijke vermogens- en (rente-)resultaten tegen ongewenste financiële risico's zoals rente-, koers-, krediet-, interne liquiditeits- en valutarisico's;
- het minimaliseren van de interne verwerkingskosten en externe kosten bij het beheren van de geldstromen en financiële posities;
- het optimaliseren van de renteresultaten binnen de kaders van de wet Financiering decentrale overheden (Fido), aanvullende regelgeving en de limieten en richtlijnen van dit treasurystatuut.

Met behulp van het treasurystatuut zijn kaders gesteld voor de financiering. Ook zijn in de financiële verordening uit 2008 bepalingen opgenomen voor het college ten aanzien van de financieringsfunctie. Wij constateren dat de kaders ouder zijn dan wenselijk en aan actualisering toe zijn.

In het Treasurystatuut is naast de doelstellingen en het begrippenkader ook aandacht besteed aan het risicobeheer. Tevens is ingegaan op de gemeentefinanciering, het kasbeheer, de administratieve organisatie en interne controle. Daarbij ligt het accent op de eenduidigheid omtrent de verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. De informatievoorziening met betrekking tot de treasuryactiviteiten wordt meegenomen in de planning en controlcyclus.

De stuurinformatie op strategisch niveau beoordelen wij als voldoende omdat de kaders niet meer actueel zijn. In de paragraaf financiering van de begroting 2016 is een verwijzing opgenomen naar het Treasurystatuut en zijn uitgangspunten voor de financieringsfunctie opgenomen. Brunssum blijkt terug en vooruit. Ook zijn interne en externe ontwikkelingen toegelicht waaronder uitzettingen ontvangen Essentgelden, onderhandse geldleningen en het schatkistbankieren. Toegelicht is dat met ingang van december 2013 de lagere overheden verplicht zijn tot het zogenaamde schatkistbankieren. Dit betekent dat zij boven de drempel alleen gelden mogen uitzetten bij het Ministerie van Financiën en bij andere Nederlandse overheden. Brunssum verwacht voor 2016 onder het schatkistbankieren te vallen voor afgerond € 0,5 miljoen. Door de huidige lage rente bij schatkistbankieren zullen deze uitzettingen geen rendement opleveren.

Op tactisch niveau scoort Brunssum gemiddeld een onvoldoende. De richtlijnen die in de financiële verordening zijn bepaald zijn gedateerd.

Volgens het BBV moet uit de paragraaf blijken dat de financieringsfunctie uitsluitend de publieke taak dient en dat het beheer prudent is. Wij vragen hier in de paragraaf aandacht voor.

De berekeningen van de kasgeldlimiet en renterisiconorm zijn in de paragraaf opgenomen. Voor de kasgeldlimiet wordt in de begroting 2016 en jaarrekening 2014 inzicht gegeven in de verkeerde kwartalen. De paragraaf in de begroting dient inzicht te geven in het 3^e en 4^e kwartaal van jaar t-2 en in

het 1^e en 2^e kwartaal van jaar t-1 en de jaarrekening in de vier kwartalen van het rekeningjaar. Brunssum dient in de begroting en jaarrekening met deze bepalingen rekening te houden.

Tevens is inzicht geboden in de verstrekte geldleningen en de leningenportefeuille. Per 1 januari 2016 is de leningenportefeuille € 14,6 miljoen. Dit saldo neemt af doordat er aflossingen plaatsvinden en nieuwe leningen worden aangetrokken (ad € 4 miljoen). Vermeld is dat tot op heden alleen leningen zijn aangegaan met een lineaire aflossing, waardoor het renterisico beperkt is tot het schuldrestant op het moment van renteherziening.

In het treasurystatuut is bepaald dat Brunssum interne liquiditeitsrisico's beperkt door de treasuryactiviteiten te baseren op een korte termijn, alsook een meerjarige liquiditeitenplanning. Uit aanvullende informatie is gebleken dat de gemeente over een liquiditeitenplanning (liquiditeitsprognose 2016) beschikt. Deze planning wordt geactualiseerd op het moment dat dit nodig is. Op basis hiervan wordt de financieringsbehoefte bepaald. Wij adviseren deze informatie ook in de paragraaf op te nemen. Een meerjarige liquiditeitenplanning wordt niet opgesteld.

Brunssum geeft in de begroting 2016 geen inzicht in het EMU-saldo. Op basis van de Wet Houdbare overheidsfinanciën (Wet Hof) is bepaald dat in de begroting t voor t-1, t en t+1 de opbouw van het EMU-saldo moet staan. Ook een toelichting bij het EMU-saldo is voor de raad van belang om te bepalen wat hij aan deze informatie heeft en of hij er iets mee zou moeten doen.

Op basis van de Wet Hof moeten ook de gemeenten een bijdrage leveren aan het realiseren van een EMU-saldo voor de gehele Nederlandse publieke sector dat tussen de + 0,5 en – 0,5% van het BBP ligt. Dat gebeurt nu op basis van afspraken tussen het Rijk, de VNG, het IPO en de UvW over de totale ruimte voor een EMU-tekort van gemeenten, provincies en waterschappen gezamenlijk. Tot 2016 is die ruimte altijd op 0,5% BBP gesteld en zijn de EMU-tekorten van alle decentrale overheden bij elkaar daar ook meestal onder gebleven. Voor 2016 is die ruimte op 0,4% BBP gezet, waarbij het Rijk heeft aangegeven dat hiermee de investeringen van de decentrale overheden niet hoeven te worden afgeremd. Want vooral de omvang van de investeringen bepaalt het EMU-tekort van de decentrale overheden. In 2017 zou de ruimte naar 0,3% BBP moeten gaan. Hoe groot de ruimte voor het EMU-tekort van de decentrale overheden na 2017 wordt, is nog niet bekend.

De eerder genoemde afspraken tussen Rijk, VNG, IPO en UvW houden ook in dat de minister van Financiën gedurende de huidige kabinetsperiode geen gebruik maakt van zijn mogelijkheden om decentrale overheden, collectief of individueel, sancties op te leggen als zij hun EMU-tekortnorm overschrijden. Na 2017, indien er geen nieuwe afspraken komen om die sanctiemogelijkheid niet te gebruiken, kunnen er dus wel sancties volgen bij overschrijding van de EMU-tekortnorm.

Dit risico rechtvaardigt wat meer uitleg bij de EMU-saldi.

Aanvullend heeft Brunssum de berekening van het EMU-saldo aangeleverd. Voor 2016 is een EMU-tekort berekend van afgerond € 2,7 miljoen.

De stuurinformatie op operationeel niveau beoordelen wij als voldoende. Door in de paragraaf een actueel en volledig beeld te geven in de financiering wordt het inzicht vergroot. Denk hierbij onder andere aan de bespaarde rente, rentelasten en rentebaten en de (meerjarige) prognose van het financieringssaldo.

Solvabiliteit

Onze aandacht gaat met name uit naar de ontwikkeling van de solvabiliteit in relatie tot de rentegevoeligheid en het weerstandsvermogen. De gemeente Brunssum heeft volgens de jaarrekening 2014 65% van de vaste activa gefinancierd met eigen middelen en 35% met extern vermogen. In 2011 werd 59% van de vaste activa gefinancierd met eigen middelen en 41% met extern vermogen. Ten opzichte van 2011 beschikt de gemeente relatief gezien over meer eigen middelen. Hierdoor is de gemeente minder gevoelig voor renteontwikkelingen op de kapitaalmarkt.

4.5. Bedrijfsvoering

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

Conclusie

De gemeente staat voor een reeks nieuwe uitdagende ontwikkelingen waaronder de decentralisaties in het sociaal domein, bezuinigingen, nieuwe manieren van werken, richtinggevende overheidsprogramma's, samenwerkingsvormen en een betere dienstverlening met minimale administratieve lasten. Brunssum heeft hiervoor beleidsuitgangspunten vastgesteld in het Bedrijfsinformatieplan (B.I.P.) 2014-2017. In totaal zijn dertig projecten aan dit plan gekoppeld. Er is aandacht voor ontwikkelingen waaronder de destijds nog mogelijke ambtelijke fusie met de gemeente Landgraaf, bezuinigingen, organisatie-ontwikkeling en de insourcing van ISDBOL. Verder is in het coalitieakkoord 2014-2018 'Werk, meedoen en inzet' opgenomen dat de dienstverlening het bestaansrecht van de gemeente is. Het draait om interactie en/of transactie tussen burgers, bedrijven of instellingen en de gemeente. Dit beleid is overgenomen in de nota 'De basis op orde, op weg naar een KCC'. Hierin is de voortgang over het beleidsproces en de contouren van het Klant Contact Centrum (KCC) beschreven. In 2016 zal de implementatie van het KCC daadwerkelijk plaatsvinden.

In de paragraaf van de begroting 2016 is ingegaan op de beleidsuitgangspunten voor de bedrijfsvoering en vervolgens is de stand van zaken ten aanzien van de bedrijfsvoering weergegeven. Door de overheveling van de nieuwe taken (decentralisaties) met minder budget dienen keuzes te worden gemaakt. Hierbij streeft de gemeente de 3 K's na (verminderen Kosten, beperken Kwetsbaarheid en verhogen Kwaliteit).

Bij de behandeling van de Perspectiefnota 2016 heeft de raad uitgesproken te blijven zoeken naar samenwerking met partnergemeenten en ingestemd met de 'minimumvariant' voor het doorontwikkelen van de eigen organisatie. Door een reorganisatie en natuurlijke uitstroom kan vanaf 2019 een structurele bezuiniging worden gerealiseerd van circa € 0,6 miljoen. Parallel hieraan zou de komende periode gekeken worden naar de (on)mogelijkheden voor een doorstart van een ambtelijke fusie met de gemeente Landgraaf.

Brunssum voldoet aan het BBV en grotendeels aan de financiële verordening.

Voor 2014 heeft de gemeente een goedkeurende verklaring ontvangen voor de aspecten getrouwheid en rechtmatigheid maar er zijn nog verbeterpunten die vooral liggen op de aanwezigheid van procesbeschrijvingen.

De paragraaf is uitgebreid van opzet maar er ontbreekt (cijfermatig) inzicht in de lasten van de bedrijfsvoering.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- versterk de kaderstelling ten aanzien van de bedrijfsvoering in de paragraaf;
- geeft (meerjarig) cijfermatig inzicht in de lasten voor inhuur van derden, huisvesting en automatisering.

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

Brunssum staat voor een reeks nieuwe uitdagende ontwikkelingen waaronder de decentralisaties in het sociaal domein, bezuinigingen, nieuwe manieren van werken, richtinggevende overheidsprogramma's, samenwerkingsvormen en een betere dienstverlening met minimale administratieve lasten. Hierbij gaat het informatiemanagement/de informatievoorzieningen met ondersteuning van ICT een belangrijke rol invullen. De beleidskaders hiervoor zijn door het college vastgesteld in het Bedrijfsinformatieplan (B.I.P.) 2014-2017. Brunssum wil het gebruik en de inzet van de informatievoorziening verbeteren en de processen optimaliseren ten behoeve van het realiseren van een excellente dienstverlening en een optimale bedrijfsvoering.

Het B.I.P. richt zich ook op interne en externe ontwikkelingen waaronder de destijds ambtelijke fusie met de gemeente Landgraaf, bezuinigingen, organisatie-ontwikkeling en de insourcing van ISDBOL. In totaal zijn dertig projecten gekoppeld aan dit plan. De belangrijkste projecten met de grootste impact voor Brunssum zijn:

- implementatie klantgericht werken;
- implementatie MidOffice inclusief aansluiten op Mijn.overheid.nl;
- professionaliseren beheer informatievoorziening;
- digitale postkamer;
- basiskaart grootschalige topografie;
- opstellen informatiearchitectuur;
- inrichten procesmanagement;
- implementatie Office 2010.

In het coalitieakkoord 2014-2018 'Werk, meedoen en inzet' is opgenomen dat dienstverlening het bestaansrecht van de gemeente is. Het draait om interactie en/of transactie tussen burgers, bedrijven of instellingen en de gemeente. Denk aan informatievoorzieningen aan burgers, bedrijven en instellingen. Dat gaat vooral via het Klant Contact Centrum (KCC). Dit beleid is overgenomen in de nota 'De basis op orde, op weg naar een KCC Brunssum' die het college in 2012 heeft vastgesteld. In deze nota zijn de voortgang over het beleidsproces en de contouren van het KCC beschreven. Bij het verbeteren van de

dienstverlening is het concept Antwoord als richtinggevend kader aangemerkt. Daarnaast dient het proces te worden afgestemd op de regionale initiatieven in het kader van 'Parkstad heeft Antwoord'. Als uitgangspunt is bepaald dat het lokale ontwikkeltraject minimaal budgettair neutraal plaatsvindt en de regionale samenwerking met gesloten beurzen kan worden gerealiseerd.

In de paragraaf bedrijfsvoering van de begroting 2016 is als eerste kort stilgestaan bij de beleidsuitgangspunten ten aanzien van de bedrijfsvoering: 'zorgen voor een zodanige inrichting van de organisatie, informatievoorziening en planning en control cyclus, dat deze als instrumentarium een significante bijdrage leveren aan de ambities en doelstellingen van Brunssum'. Vervolgens is de stand van zaken voor personeel en organisatie en informatie en communicatietechnologie beschreven. Ook is vermeld dat er conform de verordening 213a jaarlijks een proces of product op doelmatigheid en doeltreffendheid wordt onderzocht. In 2016 wordt voorgesteld onderzoek te doen naar de weekmarkt. De uitkomsten hiervan worden ter kennisname aan de raad en Rekenkamercommissie gebracht.

In 2014 is met betrekking tot ICT veel tijd geïnvesteerd in ambtelijke samenwerking met de gemeente Landgraaf. Er is sprake van een twee-sporen beleid. Fusie of op eigen kracht verder? Voor beide trajecten geldt het Bedrijfsinformatieplan 2014-2017.

Verder zal in 2016 de aandacht onder andere uitgaan naar de volgende onderdelen:

- doorontwikkeling van de digitale dienstverlening gekoppeld aan de daadwerkelijke implementatie van het Klant Contact Centrum;
- professionaliseren beheer informatievoorziening;
- procesmanagement;
- standaardisatie ICT.

Bij het onderdeel personeel en organisatie is ingegaan op de decentralisaties en bezuinigingen. De invoering van de decentralisaties per 1 januari 2015 vraagt een flexibele, klantgerichte, professionele maar ook innovatieve houding van de medewerkers. Aangezien de nieuwe taken uitgevoerd moeten worden met minder budget zorgt dat voor een grote druk op de financiën en ambities. Er dienen keuzes in te worden gemaakt. Hierbij streeft de gemeente de doelen van de 3 K's na (het verminderen van Kosten, het beperken van de Kwetsbaarheid en het verhogen van de Kwaliteit van de dienstverlening en bedrijfsvoering).

Bij de behandeling van de Perspectiefnota 2016 heeft de raad uitgesproken dat Brunssum blijft zoeken naar samenwerking met partnergemeenten en ingestemd met de 'minimumvariant' ten behoeve van het doorontwikkelen van de eigen organisatie. Binnen deze 'minimumvariant' kunnen de meest risicovolle zwaktes van de organisatie direct en structureel op peil worden gebracht maar hierbij is geen ruimte voor het adequaat anticiperen op actuele ontwikkelingen. Door een reorganisatie in 2016 en natuurlijke uitstroom kan vanaf 2019 een wezenlijk deel van de structurele bezuiniging op de organisatie worden gerealiseerd van circa € 0,6 miljoen. Dit vraagt om een goed personeelsbeleid.

In de tussentijd kan de dienstverlening op een acceptabel niveau worden gehouden én kan tijd worden gekocht die nodig is om de organisatie zorgvuldig op de toekomst te beraden en weloverwogen keuzes te maken over de ontwikkeling van de organisatie op de (middel)lange termijn. Parallel hieraan zal een zorgvuldige verkenning van de (on)mogelijkheden voor een doorstart van een ambtelijke fusie met de gemeente Landgraaf worden uitgevoerd.

Om de knelpunten in de bedrijfsvoering op te kunnen vangen wordt de ingestelde incidentele knelpuntenpot aangesproken. In de begroting is een incidenteel budget opgenomen van € 250.000.

Daarnaast blijft de gemeente anticiperen op veranderingen in taken/werkzaamheden van de overheid. Er zijn nieuwe taken bijgekomen zoals de decentralisaties maar ook andere taken veranderen zoals het KCC. Ook wordt in 2016 verder uitvoering gegeven aan de veranderingen in de P&C cyclus. Er zijn al veranderingen aangezet, zoals het introduceren van een slotrapportage en het verhogen van de informatiewaarde.

Brunssum heeft de afgelopen jaren al belangrijke stappen gezet in de ontwikkeling naar een E-gemeente. Die stappen vormen een fundamentele basis voor het Klant Contact Centrum. In 2016 zal daadwerkelijk de implementatie van het KCC plaatsvinden. Daarnaast zal onder andere de aandacht uitgaan naar de implementatie van de Basisregistratie Grootschalige Topografie, standaardisatie van de ICT en het beheer van de informatievoorziening zal worden geprofessionaliseerd.

De strategische stuurinformatie scoort goed maar wij adviseren de kaderstelling ten aanzien van de bedrijfsvoering in de paragraaf te versterken.

Op tactisch niveau scoort Brunssum gemiddeld goed. Volgens het BBV dient in de paragraaf inzicht te worden gegeven in de stand van zaken en de beleidsvoornemens omtrent de bedrijfsvoering. De relatie met het uitvoeren van de programma's is hierbij relevant.

Zoals eerder vermeld is in de paragraaf inzicht gegeven in de stand van zaken voor de onderdelen van de bedrijfsvoering. In aanvulling op de eisen van het BBV zijn in de financiële verordening nadere bepalingen gesteld zoals:

- in de paragraaf in de begroting wordt ingegaan op de tijdelijke en actuele onderwerpen die aandacht behoeven. In het jaarverslag wordt gerapporteerd over de bij de begroting bepaalde onderwerpen aangaande de bedrijfsvoering alsmede over nieuwe ontwikkelingen;
- het college rapporteert in de paragraaf van de begroting en jaarstukken over de voortgang van de onderzoeken naar de doelmatigheid en doeltreffendheid, bedoeld in artikel 213a Gemeentewet.

Brunssum voldoet hier grotendeels aan.

Bij de jaarrekening 2014 heeft Brunssum een goedkeurende verklaring ontvangen op het gebied van getrouwheid en financiële rechtmatigheid. Een goedkeurende verklaring van de accountant op het gebied van rechtmatigheid geldt als een indicator dat de bedrijfsvoering op orde is. De accountant heeft in de management letter op het gebied van de administratie organisatie en interne beheersing verbeterpunten aangegeven die vooral liggen bij de aanwezigheid van procesbeschrijvingen. De gemeente heeft aangegeven dat hier een start mee is gemaakt. De tot nu toe beschreven processen zijn voldoende voor de externe accountant.

Op operationeel niveau scoort de gemeente onvoldoende. De paragraaf is uitgebreid van opzet maar cijfermatige informatie omtrent de lasten van de bedrijfsvoering ontbreken. Zo ontbreekt (meerjarig) cijfermatig inzicht in de lasten voor inhuur van derden, huisvesting en automatisering. Wel zijn in hoofdstuk 5 Overzicht baten en lasten de loonkosten meerjarig weergegeven.

Ook het inzicht in het activeren van uren en doorbelasten naar investeringsprojecten en naar de grondexploitatie is van belang. Op verzoek heeft Brunssum medegedeeld dat er uren worden toegeschreven aan grondexploitaties. Jaarlijks wordt € 0,2 miljoen toegerekend aan de grondexploitaties. Wij merken hierbij op dat het toerekenen op een realistische wijze dient te gebeuren waarbij voorkomen moet worden dat dit disproportioneel gebeurt, waardoor lasten naar de toekomst worden geschoven. Op basis van huidige informatie is het bedrag minimaal en is er geen risico voor de gemeente.

4.6. Verbonden partijen

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

Conclusie

Samenwerking c.q. het op afstand zetten van taken wordt in toenemende mate als een middel gezien om schaalvoordelen te behalen. Daarom zijn de kaders voor verbonden partijen belangrijk geworden. De raad heeft eind januari 2016 de nota In verbanding met verbonden partijen vastgesteld waarin de beleidsuitgangspunten voor verbonden partijen zijn opgenomen. Er vindt samenwerking plaats als dit meerwaarde oplevert voor de burgers c.q. de bedrijfsvoering, met maximaal behoud van de zeggenschap over de beleidsinhoudelijke en financiële prioriteitsstelling tegen minimale kosten en risico's. Een flink percentage (45%) van de totale begroting van Brunssum is op afstand gezet. Dit percentage zal de komende jaren toenemen.

Brunssum voldoet gemiddeld in voldoende mate aan het BBV maar er zijn verbeteringen mogelijk. In de financiële verordening zijn aanvullende eisen gesteld die ontbreken in de paragraaf van de begroting 2016 en jaarstukken 2014.

De paragraaf is overzichtelijk gepresenteerd maar er zijn verbeteringen mogelijk die de transparantie vergroten en het beeld completeren.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- verwijz vanaf de begroting 2017 in de paragraaf naar de nota In verbanding met verbonden partijen en neem de belangrijkste uitgangspunten ten aanzien van de verbonden partijen op;
- breng de paragraaf van de begroting en jaarstukken in overeenstemming met de eisen van het BBV en de financiële verordening;
- besteed in de paragraaf meer aandacht aan meerjarige financiële ontwikkelingen en risico's per verbonden partij.

Waarom onderzoek naar verbonden partijen?

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

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

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

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

Onderzoek en bevindingen

In het coalitieakkoord 2014-2018 'Werk, meedoen en inzet' is het volgende standpunt met betrekking tot verbonden partijen opgenomen: 'we committeren onze verbonden partijen consequent aan de door het Rijk opgelegde financiële taakstellingen en bepalen steeds in goed overleg de toekomstig binnen het beschikbare budgettaire kader te leveren prestaties'. Dit standpunt is doorvertaald naar de paragraaf en de nota In verbinding met verbonden partijen die de raad eind januari 2016 heeft vastgesteld.

Doordat onder andere samenwerking c.q. het op afstand zetten van taken in toenemende mate als een middel wordt gezien om schaalvoordelen te behalen, zijn kaders voor verbonden partijen belangrijk geworden. Brunssum heeft in januari 2016 de nota In verbinding met verbonden partijen vastgesteld. Dit kader dient om de grip op verbonden partijen te versterken. In deze nota is de theorie en de praktijk met elkaar verbonden. De intentie om grip op verbonden partijen te versterken sluit aan bij de ambities uit de Strategisch visie 2025 (pijler Brunssum is er voor u!) om te investeren in samenwerking, in de kwaliteit van de ambtelijk organisatie en in betere monitoring van de resultaten van de gestelde bestuurlijke ambities.

Samenwerking in de vorm van verbonden partijen beoogt een maximale bijdrage te leveren aan gemeentelijke ambities tegen minimale kosten en risico's. Een flink percentage (45%) van de totale begroting van Brunssum is op afstand gezet. Dit percentage zal de komende jaren toenemen.

Enkele uitgangspunten bij een besluit tot deelname in een verbonden partij, volgens de nota In verbinding met verbonden partijen, zijn dat:

- er sprake moet zijn van een publiek belang;
- besluit tot deelneming niet in strijd is met het recht (juridische houdbaarheid);
- er aangetoond moet zijn dat er geen andere dringende redenen bestaan die zich verzetten tegen het deelnemen in de verbonden partij. Denk hierbij aan zeer grote financiële risico's die de economische draagkracht van Brunssum te boven gaan.

Tevens moet zijn aangetoond dat deelname aan de verbonden partij één of meer van de volgende voordelen oplevert:

- efficiency;
- risicospreiding;
- bestuurlijke kracht en effectiviteit;
- kennisvoordeel;
- katalysatorfunctie;
- continuïteit.

Verder is in de nota naast de begripsomschrijving stilgestaan bij de soorten verbonden partijen en het wettelijk kader (Wet gemeenschappelijke regelingen, Burgerlijk wetboek 2/rechtspersonen, Wet Fido, Gemeentewet en het BBV). Bij de vormen is ingegaan op publiekrechtelijke en privaatrechtelijke samenwerkingsconstructies. Brunssum kent bij de publiekrechtelijke partijen alleen openbare lichamen en centrumgemeenteconstructies.

Ook is inzicht gegeven in de financiële bijdrage aan de verschillende verbonden partijen voor 2015 en de risico's. Brunssum heeft in 2015 circa € 45 miljoen aan haar verbonden partijen verstrekt. Hiervan gaat het overgrote deel, bijna € 31 miljoen, naar ISD BOL en het Werkvoorzieningschap Oostelijk Zuid-Limburg (WOZL).

Wij beoordelen de stuurinformatie op strategisch niveau goed omdat de raad begin 2016 kaders heeft vastgesteld ten aanzien van verbonden partijen. Hierbij merken we op dat in de begroting 2017 een verwijzing moet worden opgenomen naar de nieuw vastgestelde nota en daarnaast dienen de belangrijkste uitgangspunten in de paragraaf een plek te krijgen. Er is aandacht voor algemene ontwikkelingen zoals wijzigingen in de Wet gemeenschappelijke regeling. Ook is per verbonden partij stilgestaan bij de ontwikkelingen voor 2016.

In de paragraaf van de begroting 2016 is opgenomen dat de gemeente niet geïsoleerd opereert, maar een actief en dynamisch onderdeel wil vormen binnen de Zuid-Limburgse regio. Die rol pakt Brunssum nadrukkelijk op, niet alleen in de vorm van de vele gemeenschappelijke regelingen waarin ze al participeert maar ook door te kiezen voor samenwerkingsvormen. Bijvoorbeeld het voornemen om de samenwerking te intensiveren met omliggende gemeenten.

In de paragraaf van de begroting 2016 wordt de definitie en het toezicht op verbonden partijen toegelicht. Er wordt onderscheid gemaakt in gemeenschappelijke regelingen en professionele instellingen/stichtingen en gemeenschappelijke vennootschappen/deelnemingen. Volgens een format zijn de verbonden partijen weergegeven. Per verbonden partij is inzicht gegeven in de naam, doel/openbaar belang, financieel belang, vestigingsplaats, zeggenschap, ontwikkelingen, het eigen en vreemd vermogen per 1 januari en 31 december 2014 en het financieel resultaat voor 2014. Ook is een relatie gelegd met de programma's in de begroting. Wij adviseren om ook de financiële bijdrage voor het begrotingsjaar op te nemen. Een verdere verbetering is om bij alle gemeenschappelijke regelingen/samenwerkingsverbanden expliciet in te gaan op risico's en hoe hiermee wordt omgegaan. In de paragraaf is geen relatie gelegd met het weerstandsvermogen. Wel is in de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheerding de WOZL benoemd als een van de belangrijkste financiële risico's.

Met haar stuurinformatie op tactisch niveau scoort de gemeente gemiddeld onvoldoende en op operationeel niveau voldoende. De paragraaf is overzichtelijk gepresenteerd maar er zijn verbeterpunten mogelijk waardoor het beeld completer wordt voor de lezer. Door meer aandacht te besteden aan de meerjarige (financiële) ontwikkelingen en risico's per verbonden partij wordt het beeld completer. De paragraaf voldoet tezamen met de nota In verbinding met verbonden partijen in voldoende mate aan het BBV. Er wordt niet ingegaan op het eigen en vreemd vermogen van de verbonden partijen aan het begin en einde van het begrotingsjaar. In de financiële verordening is bepaald dat in de begroting en de jaarstukken in elk geval wordt ingegaan op nieuwe verbonden partijen, het beëindigen van bestaande verbonden partijen, het wijzigen van bestaande verbonden partijen en eventuele problemen bij bestaande verbonden partijen. Wij constateren dat deze informatie ontbreekt in de paragraaf van de begroting en jaarstukken.

4.7. Grondbeleid

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

Conclusie

Brunssum heeft de beleidsuitgangspunten vastgesteld in de nota Grondbeleid 2009. Het voornemen is deze nota in 2016 te actualiseren.

De gemeente voert selectief actief grondbeleid, vooral bij grootschalige gebiedsontwikkelingen, majeure projecten, zoals Oostflank en de masterplannen Centrum en Treebeek. Bij de overige bouwgrondexploitaties wordt dit per situatie afgewogen. Projectontwikkelingen zijn veelal via Publiek Private Samenwerking constructies. Er ontbreken beleidsuitgangspunten voor winst en verliesneming. Tweemaal per jaar, bij de jaarrekening en de begroting, vindt een herberekening plaats van alle lopende complexen. De voorzienbare risico's blijken uit deze exploitatieopzetten. De risico's rondom grondexploitatie maken deel uit van het integrale risicomanagement. Ondanks deze maatregelen blijven er aanzienlijke (voorzienbare) risico's met grondexploitaties gemoeid. Hiervoor worden er binnen het Grondbedrijf reserves en voorzieningen opgebouwd.

De uitvoering van het grondbedrijf is ondergebracht in het Grondbedrijf (binnen de dienst Projecten). Er wordt in voldoende mate aan het BBV voldaan maar we merken hierbij op dat de benodigde informatie versnipperd (begroting, jaarrekening en de nota Grondbeleid) is weergegeven. In de financiële verordening zijn voor het grondbeleid nadere eisen gesteld waaraan niet in z'n geheel wordt voldaan.

De paragraaf is gestructureerd en geeft cijfermatig inzicht in de grondexploitatie maar kan verder verbeterd worden. De informatie in de jaarrekening 2014 is uitgebreider. Maar ook informatie over het toerekenen van uren aan de grondexploitatie draagt hieraan bij.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- laat de raad zoals voorgenomen in 2016 de geactualiseerde nota Grondbeleid 2016 vaststellen.
- neem in de paragraaf naast de verwijzing naar de nota Grondbeleid ook de belangrijkste uitgangspunten ten aanzien van het grondbeleid op;
- leg een concrete relatie met de programma's uit de begroting;
- breng de paragraaf verder in overeenstemming met het BBV en de financiële verordening.

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 het coalitieakkoord 2014-2018 Werk, meedoen en inzet is vermeld dat er afspraken zijn gemaakt met de maatschappelijke partners om Brunssum in de toekomst een levendige gemeente te laten blijven. Deze afspraken zijn vastgelegd in de masterplannen Treebeek en Centrum. Opgenomen is hoeveel woningen de komende jaren onttrokken zullen worden. Op een aantal punten is een accentverschuiving mogelijk.

De komende jaren zullen onderdelen van de masterplannen worden gerealiseerd.

Doordat woningcorporaties veel woningen aan de onderkant van de woningmarkt hebben onttrokken en nog zullen onttrekken, is er een te grote druk ontstaan in dit marktsegment. Er is behoefte aan (goedkope) grondgebonden woningen voor jonge gezinnen, terwijl door het stijgen van de gemiddelde leeftijd ook steeds meer behoefte komt aan aanpasbare en/of levensloopbestendige woningen. De veranderde woonbehoefte maakt experimenten mogelijk. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het (tijdelijk) plaatsen van een woonunit voor een familielid dat (veel) mantelzorg nodig heeft nabij een reguliere woning. Brunssum stelt telkens de vraag of alle gevraagde woningtype kwalitatief en kwantitatief in voldoende mate aanwezig zijn.

Nota Grondbeleid

Door het vaststellen van de Evaluatie nota Grondbeleid in 2009 heeft de raad de beleidsuitgangspunten voor het grondbeleid vastgesteld. Wij merken hierbij op dat de nota, conform de financiële verordening, eens in de vier jaar geactualiseerd moet worden.

De Grondnota uit 2003 waarin de beleidsvoornemens zijn bepaald, zijn in de huidige nota geëvalueerd. Daarbij is aangegeven of deze beleidsvoornemens zijn gerealiseerd, nog in uitvoering zijn of niet meer actueel zijn door gewijzigd wettelijk kader of andere omstandigheden. Geconcludeerd is dat de meeste uitgangspunten uit 2003 nog steeds actueel zijn. Enkele uitgangspunten voor Brunssum zijn dat:

- actief grondbeleid slechts selectief wordt toegepast. Vooral bij grootschalige gebiedsontwikkelingen, majeure projecten zoals Oostflank en de masterplannen Centrum en Treebeek. Bij de overige bouwgrondexploitaties wordt dit per situatie afgewogen;
- projectontwikkelingen veelal via Publiek Private Samenwerking (PPS)-constructies worden gerealiseerd;
- de gemeente actief zal inzetten op uitgifte van bouwrijpe gronden/bouwkavels;
- het grondprijsbeleid wordt afgestemd op de te behalen financiële en beleidsmatige doelstellingen.

Er ontbreken beleidsuitgangspunten voor winst- c.q. verliesneming.

De nota besteedt aandacht aan de vormen van grondbeleid, het grondprijsbeleid, de grondexploitatiewet en de financiële verantwoording van het Grondbedrijf. Tot slot zijn een samenvatting, conclusies en aanbevelingen opgenomen. In een bijlage zijn de projectontwikkelingen met bijbehorende partners en eventueel gesloten overeenkomsten vermeld.

Tweemaal per jaar, bij de jaarrekening en de begroting, vindt een herberekening plaats van alle lopende complexen. De voorzienbare risico's blijken uit deze exploitatieopzetten.

Nota Risicomanagement Projecten 2010

Ook heeft de raad in december 2010 een nota Risicomanagement Projecten 2010 vastgesteld waarin omschreven is hoe Brunssum de risico's van de projecten beheerst. Denk hierbij aan de majeure projecten zoals de masterplannen Centrum en Treebeek en de herontwikkeling van Oostflank. Voorbeelden van risico's zijn onder andere het tegenvallen van bezwaar- en beroepsprocedures en tegenvallende uitgifteprijsen door de economische ontwikkeling. Het is belangrijk te beseffen dat risico's ook positief kunnen uitpakken. De risico's kunnen gevolgen hebben voor het financiële resultaat van de projecten. Het is dus belangrijk als risico's gedurende het project worden ingeschat, hier rekening mee te houden. In de jaarrekening 2014 is vermeld dat de risico's rondom grondexploitaties deel uitmaken van het nieuwe integrale risicomanagement. Wij zien dit ook terug in de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing van de begroting 2016.

Begroting 2016

In de paragraaf is ingegaan op de beleidsuitgangspunten, beleidsuitvoering, risico's in de grondexploitatie, niet in exploitatie genomen gronden (NIEGG), vennootschapsbelasting en de financiële positie van het Grondbedrijf. Er is verwezen naar de nota Grondbeleid. Hierbij is aangegeven dat in 2016 een geactualiseerde versie aan de raad wordt aangeboden.

Brunssum streeft naar een groene leefomgeving, een aantrekkelijk woonklimaat, een goed voorzieningenniveau en een sterk sociaal-economisch klimaat.

De regiefunctie van de gemeente staat al langer onder druk door ontwikkelingen zoals de grondexploitatiewet, bevolkingskrimp en de economische crisis.

Brunssum heeft de uitvoering van het grondbeleid ondergebracht in het Grondbedrijf (binnen de dienst Projecten). De uitvoering dient te passen binnen het gemeentelijk beleid en in samenwerking met de overige diensten binnen de gemeente te gebeuren. Ook zijn de volgende aspecten genoemd als algemene risico's in de grondexploitatie: conjuncturele, ontwikkelings-, renterisico's en maatschappelijke en politieke invloeden. Brunssum spant zich in om dit soort risico's in de planontwikkeling te ondervangen. Bovendien wordt in de exploitatieberekeningen zoveel mogelijk rekening gehouden met de genoemde risico's en worden de risico's tweemaal per jaar bij de begroting en jaarrekening gewogen en geactualiseerd bij het samenstellen van de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing. Ondanks deze maatregelen blijven er aanzienlijke (voorzienbare) risico's met grondexploitaties gemoeid. Hiervoor worden er binnen het Grondbedrijf reserves en voorzieningen opgebouwd (de reserve Bovenwijkse voorzieningen en de voorziening Tekort toekomstige grondexploitatie).

Voor verliesgevende grondexploitaties van lopende complexen worden voorzieningen getroffen ter grootte van het negatieve saldo. Hiervoor kan de reserve van het Grondbedrijf worden gebruikt. In de paragraaf spreekt men van een reserve terwijl hiervoor in de praktijk de voorziening Tekort toekomstige grondexploitatie wordt gebruikt. Als deze voorziening onvoldoende is wordt de Algemene reserve ingezet. Vanuit het Grondbedrijf wordt ook de reserve Bovenwijkse voorzieningen gevoed. Deze reserve is bedoeld om gemeentebrede voorzieningen mee te financieren. Deze reserve bedraagt per 31 december 2016 afgerond € 0,2 miljoen.

Tot slot is in een overzicht per complex de boekwaarde ultimo 2014 en het verwachte eindsaldo per ultimo 2018 en volgende jaren weergegeven.

Op basis van bovenstaande informatie beoordelen wij de strategische stuurinformatie gemiddeld als voldoende. Een relatie met de programma's uit de begroting zou onderdeel kunnen uitmaken van de

paragraaf. Tevens vertrouwen wij erop dat de geactualiseerde nota Grondbeleid in 2016 door de raad wordt vastgesteld. Het is belangrijk in de paragraaf naast de verwijzing naar de nota ook de belangrijkste uitgangspunten op te nemen. Dit geldt tevens voor de wijze hoe Brunssum omgaat met winsten en verliezen.

Brunssum scoort voor de stuurinformatie op tactisch niveau gemiddeld ook voldoende. Er wordt in voldoende mate aan het BBV voldaan, maar we merken hierbij op dat de benodigde informatie versnipperd (begroting, jaarrekening en de nota Grondbeleid) is weergegeven. Het is belangrijk in de paragraaf in te gaan op het soort grondbeleid en een onderbouwing van de geraamde winstneming en het reservebeleid in relatie tot de risico's.

Ook kijken we naar de financiële verordening. In deze verordening zijn voor het grondbeleid nadere eisen gesteld. Bepaald is dat:

- het college minimaal eens in de vier jaar een (bijgestelde) nota Grondbeleid voor vaststelling aan de raad aanbiedt. In deze nota wordt aandacht besteed aan de lange termijn visie van het grondbeleid van de gemeente en de financiële positie van het grondbedrijf;
- in de paragraaf van de begroting en de jaarstukken wordt ingegaan op de uitvoering van de nota grondbeleid, met name de belangrijkste financiële ontwikkelingen zoals verlies-/winstverwachtingen, de verwerving van gronden e.d. en de relaties van het grondbeleid met de programma's.

Brunssum is voornemens de nota Grondbeleid in 2016 te actualiseren.

Wij adviseren de paragraaf verder in overeenstemming te brengen met de financiële verordening of de verordening aan te passen aan de werkelijke situatie.

Volgens de begroting 2016 zijn de volgende complexen in exploitatie genomen, te weten: Rode Beek, voormalig BSV terrein, Oeloven, Vondelstraat/GTD-locatie en het Emmaplan. Naast deze complexen wordt ook uitvoering gegeven aan de masterplannen Treebeek en Centrum. Het verwachte eindsaldo van de totale grondexploitatie wordt niet vermeld.

In een overzicht is per plan de boekwaarde eind 2014 gegeven, de te verwachten inkomsten / uitgaven, het totaal en de contante waarde per 1-1-2015. De gecalculeerde negatieve resultaten van het masterplan Centrum (€ 0,6 miljoen) en de complexen Emmaplan (€ 0,7 miljoen) en Rode Beek (€ 18.000) zijn hierin verwerkt.

De grondexploitaties met een tekort worden samen afgedekt met de voorziening Tekort toekomstige grondexploitaties. Dit gebeurt tegen de contante waarde.

De voorziening Tekort toekomstige grondexploitaties bedraagt per 1 januari 2016 afgerond € 0,7 miljoen. Brunssum heeft aanvullend toegelicht dat alle verliesgevendende grondexploitaties zijn afgedekt.

De begrote boekwaarde van de niet in exploitatie genomen complexen per 1 januari 2016 bedraagt € 2,5 miljoen voor een vijftal complexen met een totale oppervlakte van 99.251 m² grond.

Op operationeel niveau scoort de gemeente voor de stuurinformatie ook gemiddeld voldoende. De paragraaf is gestructureerd en geeft cijfermatig inzicht in de grondexploitatie maar er zijn verbeteringen mogelijk waardoor de lezer een goed inzicht heeft in de grondexploitatie.

Wij constateren dat de paragraaf van de jaarrekening 2014 uitgebreider is. Hierin zijn per project de belangrijkste ontwikkelingen binnen grondexploitaties van het afgelopen jaar uitgewerkt. Ook wordt er een relatie gelegd met het weerstandsvermogen. Wij adviseren deze informatie ook op te nemen in de paragraaf van de begroting. Tevens adviseren wij ook per plan aan te geven het te verwachten saldo en

het vermoedelijke jaar van realisatie. Het toerekenen van uren aan de grondexploitaties is in de paragraaf niet opgenomen. Bij de paragraaf Bedrijfsvoering zijn we hierop ingegaan.

5. Het onderzoek

5.1. Inleiding

Het financieel verdiepingsonderzoek

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

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 Brunssum

Het financieel verdiepingsonderzoek hebben wij bij de gemeente Brunssum uitgevoerd in de periode januari-juni 2016 op basis van de begroting 2016.

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

Meerjarige uitspraak

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

Uitspraak rondom toezicht

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

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

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

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

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

De periode tot het volgende financiële verdiepingsonderzoek

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

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

5.2. Doel en kaders financieel toezicht

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

Houd de Limburgse gemeenten financieel gezond!

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

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

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

Aanvullend op andere controlemechanismen

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

Kaders waaruit wij ons oordeel vormen:

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

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

>>

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

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

5.3. Werkwijze

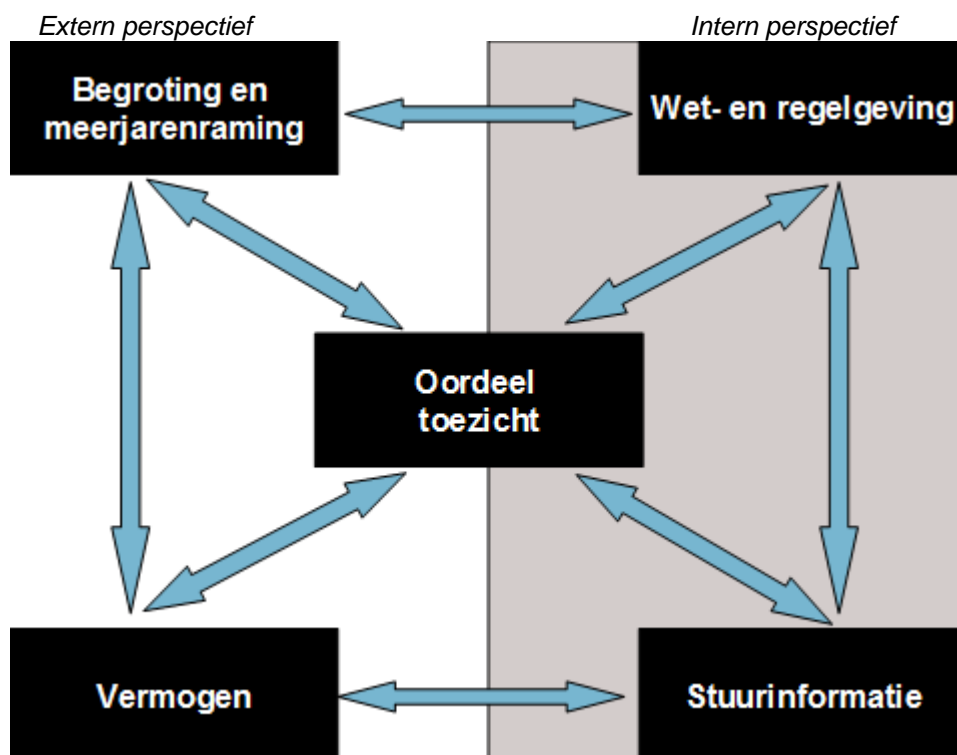
Het belangrijkste doel van ons onderzoek is, om een uitspraak te doen over de vorm van toezicht voor vier jaar. Om voor een meerjarig repressieve uitspraak in aanmerking te kunnen komen, moet de gemeente minimaal voldoende scores op een aantal kritische factoren. Deze factoren vloeien voort uit de kaders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

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

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

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

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



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

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

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

Een voorbeeld

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

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

5.4. Reikwijdte van het onderzoek

Primair richt het onderzoek zich op de financiële positie, zoals de gemeente die presenteert in de begroting 2016 en de bijhorende meerjarenraming 2017-2019. Ook behaalde resultaten, zoals gepresenteerd in de jaarrekeningen vanaf 2011 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:

- Perspectiefnota 2016 'Bouwen aan een nieuw evenwicht';
- Begroting 2015, 2016 en meerjarenraming 2017-2019;
- Jaarrekeningen 2011, 2012, 2013 en 2014;
- Coalitieakkoord 2014-2018 'Werk, meedoen en inzet';
- Strategische visie Brunssum 2025;
- Nota Reserves en voorzieningen;
- Beleidsnota risicomangement & weerstandsvermogen;
- Meerjaren Investerings Plan (MIP) Openbare Ruimte 2011-2014;
- Beleidsplan wegbeheer 2010-2014;
- Verbreed Gemeentelijk Rioleringsplan (vGRP) 2015-2019;
- Treasurystatuut 2010;
- Bedrijfsinformatieplan (B.I.P.) 2014-2017;
- Nota De basis op orde, op weg naar een KCC;
- Nota In verbinding met verbonden partijen 2016;
- Evaluatie nota Grondbeleid 2009;
- Nota Risicomangement Projecten 2010;
- Verordening op de uitgangspunten voor het financieel beleid, alsmede voor het financieel beheer en voor de financiële organisatie van de gemeente Brunssum 2008 (artikel 212 Gemeentewet);
- Verordening voor de controle op het financieel beheer en op de inrichting van de financiële organisatie van de gemeente Brunssum 2003 (artikel 213 Gemeentewet);
- Verordening voor periodiek onderzoek door het college naar de doelmatigheid en doeltreffendheid (ex artikel 213a) van het door het college gevoerde bestuur, van de gemeente Brunssum 2004.

Provincie Limburg:

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

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties:

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