

Bepaling toezichtvorm 2015-2018 **Gemeente **Gennep****

Financieel verdiepingsonderzoek

Provincie Limburg, juli 2015

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	25
3.3.	Analyse stuurinformatie	31
3.4.	Analyse Wet- en regelgeving.....	34
4.	Financieel beleid en beheer	41
4.1.	Lokale heffingen.....	42
4.2.	Weerstandsvermogen en risicobeheersing	44
4.3.	Onderhoud kapitaalgoederen	47
4.4.	Financiering.....	56
4.5.	Bedrijfsvoering	59
4.6.	Verbonden partijen.....	63
4.7.	Grondbeleid.....	66
5.	Het onderzoek	73
5.1.	Inleiding.....	73
5.2.	Doel en kaders financieel toezicht	75
5.3.	Werkwijze.....	77
5.4.	Reikwijdte van het onderzoek.....	79
5.5.	Onderzoek naar het financieel verdiepingsonderzoek	80
6.	Begrippen	81
7.	Bronnen	85

1. Inleiding

Het financieel verdiepingsonderzoek

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

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

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

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

Het rapport

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

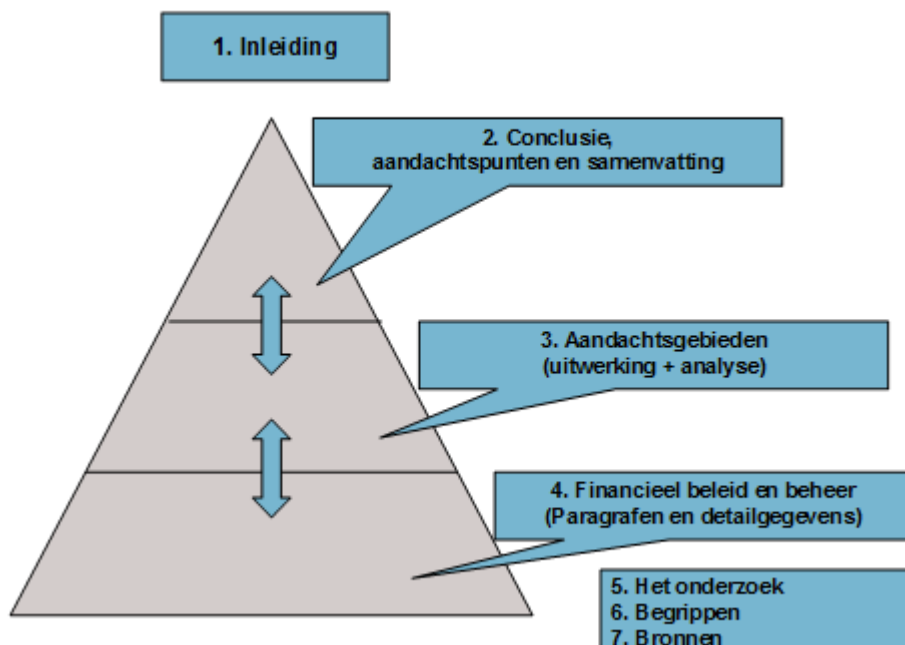
De naam van hoofdstuk 2, Conclusie, aandachtspunten en samenvatting, geeft aan dat hier de kern van het financiële verdiepingsonderzoek is te vinden.

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

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

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

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



2. Conclusie, aandachtspunten en samenvatting

2.1. Conclusie van het onderzoek

Op basis van ons onderzoek concluderen wij dat de gemeente aan de voorwaarden van meerjarig repressief toezicht voldoet. Dit betekent dat, zodra Gedeputeerde Staten de onderzoeksconclusie overnemen, de periode vanaf de bekendmaking van het besluit van Gedeputeerde Staten t/m het begrotingsjaar 2018 toezichtarm zal zijn.

Aan dit besluit zijn de volgende voorwaarden verbonden:

- zorg voor een structureel en reëel evenwicht voor het begrotingsjaar 2016, 2017 en 2018 inclusief meerjarenraming (tenminste tot en met 2018);
- laat de raad zo spoedig mogelijk na actualisering van het wegenbeleidsplan (inclusief civiele kunstwerken) en het groenplan in 2015, de beheerplannen vaststellen. Neem uiterlijk in de begroting 2017 en meerjarenraming maar bij voorkeur eerder, de financiële consequenties op;
- rond conform planning eind 2016 de actualisering af van de kaderstelling voor accommodaties. Leg het integraal accommodatiebeleid aan de raad voor ter vaststelling. Neem uiterlijk in de begroting 2018 en meerjarenraming maar bij voorkeur eerder, de financiële consequenties op;
- geef op een transparante manier de consequenties in de begroting weer van de (geactualiseerde) beheerplannen. Geef hierbij inzicht in het door de raad gekozen kwaliteitsniveau, achterstallig onderhoud, de benodigde budgetten en de vertaling in de begroting en meerjarenraming. Geef ook aan als van de plannen wordt afgeweken.

Meerjarig repressief toezicht

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

Overigens hebben Gedeputeerde Staten van Limburg op 9 december 2014 besloten om de gemeente Gennepe op basis van de begroting 2015 repressief toezicht¹ toe te kennen. Dit betekent dat de Provincie (college van Gedeputeerde Staten) de begroting en begrotingswijzigingen niet hoeft goed te keuren.

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

2.2. Aandachtspunten

Gennep komt in aanmerking voor meerjarig repressief toezicht voor de jaren 2015 tot en met 2018. Om het meerjarig repressief toezicht te behouden tot het eind van de periode is het essentieel dat Gennep de voorwaarden realiseert. De voorwaarden en belangrijkste aandachtspunten uit ons onderzoek hebben wij hieronder verzameld.

In de voorjaarsnota 2014 is voor 2015 een tekort berekend van afgerond € 429.000. De jaren na 2015 zijn sluitend met positieve saldi. Er is beperkt nieuw beleid opgenomen.

Gelet op de onzekerheid die gepaard gaat met de decentralisaties in het sociaal domein is in de begroting 2014 een stelpost opgenomen van € 250.000. Dit bedrag is bestemd voor het wegnemen van knelpunten in de personele sfeer. Naast de stelpost van € 250.000 heeft Gennep aanvullend een bestemmingsreserve gevormd voor tegenvallers die het gevolg zijn van de decentralisaties. De omvang van deze reserve is € 500.000. Uit aanvullende informatie blijkt dat van het jaarrekeningsaldo 2014 € 337.000 aan de bestemmingsreserve sociaal domein wordt toegevoegd.

Gelet op de hoogte van de saldi voor 2016 en 2017 heeft de gemeente geconcludeerd dat voor nieuw beleid geen ruimte aanwezig is. Het fors tekort in 2015 wordt, gelet op het meerjarig sluitend perspectief, afgedekt door aanwending van de Algemene vrije reserve. Er is toen niet gekozen voor aanvullende bezuinigingen.

Na de voorjaarsnota hebben bijstellingen plaatsgevonden die hebben geleid tot een negatiever beeld. De meerjarige stelpost die Gennep vanaf 2014 structureel heeft opgenomen voor de herijking/groot onderhoud van het gemeentefonds van € 380.000 is onvoldoende gebleken. De lagere algemene uitkering is berekend op € 500.000. Voor gemeentelijke gebouwen, sportaccommodaties en gemeenschapshuizen is een nieuw meerjaren onderhoudsplan opgesteld. Geconcludeerd is dat de dotatie aan de voorziening verhoogd moet worden, waarvoor maatregelen zijn getroffen.

In de begroting zijn taakstellende bezuinigingen opgenomen voor 2015 en volgende jaren die nog geëffectueerd moeten worden. Deze bezuinigingen hebben onder andere betrekking op samenwerking en op accommodatiebeleid. De invulling hiervan dient plaats te vinden met externe partijen. De gemeente heeft aangegeven dat er vertraging kan optreden in het behalen van de taakstelling. Aandacht is gevraagd om ook in de begroting en niet alleen in de trimesterrapportages, inzicht te geven in de voortgang en realisatie van de bezuinigingen. Indien bezuinigingen niet realiseerbaar zijn, dient tijdig gezorgd te worden voor alternatieven. Aanvullend merken we op, dat een meerjarig overzicht waarbij ook inzicht wordt gegeven in de gerealiseerde bezuinigingen van de afgelopen jaren het inzicht vergroot.

De begroting 2015 is conform het voornemen bij de voorjaarsnota sluitend gemaakt door het tekort van € 132.500 af te dekken met een onttrekking aan de Algemene vrije reserve.

Hierbij heeft de gemeente gebruik gemaakt van de mogelijkheid die het nieuw Gemeenschappelijk financieel toezichtkader biedt. De gemeente voldoet aan de criteria die hiervoor gelden. De inzet is beperkt tot het begrotingsjaar 2015 waarbij Gennep zelf ook heeft aangegeven dat het evenwichtsherstel elk jaar dichterbij moet komen en een opschuivend perspectief niet acceptabel is. Evenwichtsherstel vindt volgens de meerjarenraming in 2016 plaats.

Uitgangspunt voor de gemeente is dat structurele lasten gedekt moeten zijn door structurele baten. In dit verband merken wij op dat taakstellende bezuinigingen die worden opgelegd bij verbonden partijen door ons niet altijd als reëel kunnen worden beschouwd. Hiervan is pas sprake nadat de betreffende partij op bestuurlijk niveau heeft besloten of en hoe de opgelegde taakstelling daadwerkelijk wordt ingevuld.

In de begroting wordt ook rekening gehouden met een jaarlijkse verkoopopbrengst van 5 hectare grond. Hiervoor is een taakstelling van € 212.500 opgenomen. De reserve verkoop gemeentelijke gronden is bij de jaarrekening 2013 gevormd. Deze reserve bedraagt volgens de jaarrekening 2014 afgerond € 1,4 miljoen op 31 december 2014. De werkwijze is aanvullend toegelicht. Wij adviseren deze taakstelling te heroverwegen en de begroting niet mede afhankelijk te maken van de jaarlijkse pachtverkopen.

Wij signaleren mogelijke risico's bij het onderhoud aan kapitaalgoederen omdat een aantal plannen gedateerd zijn. Het is op dit moment voor ons onvoldoende zeker of met de budgettaire middelen die in de begroting en meerjarenraming zijn opgenomen, de in het verleden gekozen kwaliteitsniveaus worden gehaald. Dit moeten niveaus zijn waarbij geen kapitaalvernietiging optreedt. Uit de geactualiseerde door de raad vastgestelde plannen zal moet blijken of de budgetten voldoende zijn c.q. of extra middelen nodig zijn. De gemeente heeft aanvullend opgemerkt dat de plannen geactualiseerd worden.

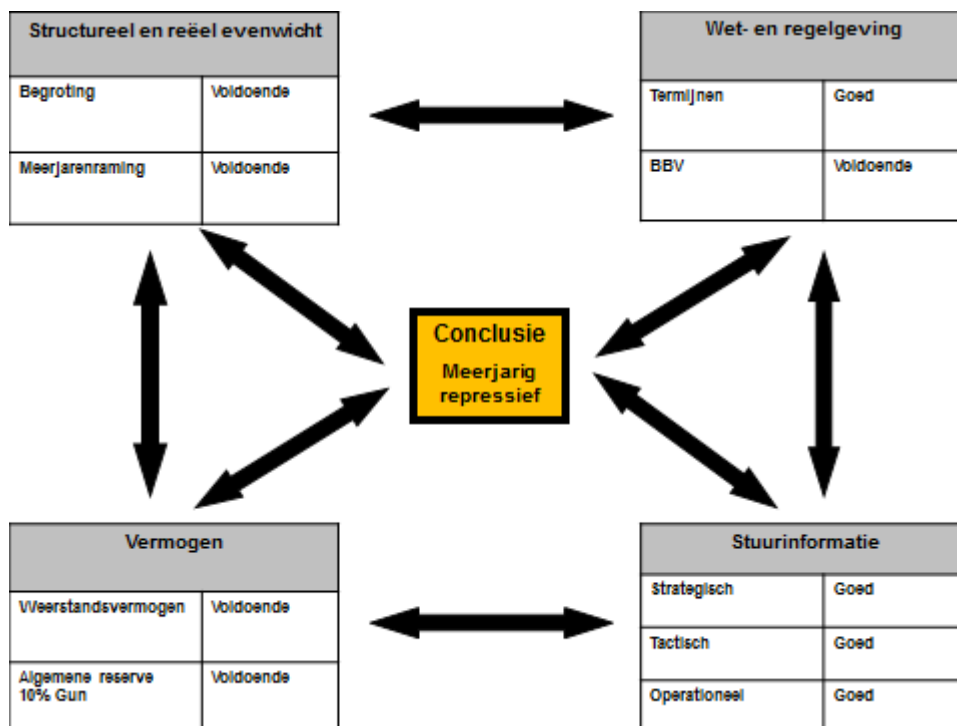
Ook constateren wij onzekerheden/risico's bij de grondexploitaties. Bij de ontwikkelingen van De Brem en Greenpark. Voor Greenpark/Villa Flora heeft een aanvullende dotatie plaatsgevonden waardoor de voorziening afgerond € 994.000 bedraagt. Voor afwaardering van de boekwaarde (€ 12,4 miljoen) van bedrijventerrein De Brem wordt in 2015 de voorziening waardering grondexploitaties € 3 miljoen ingezet. Van het jaarrekeningsaldo 2013 is € 1,2 miljoen toegevoegd aan de algemene reserve bouwgrondexploitatie. Uit aanvullende informatie blijkt dat vanuit het jaarrekeningsaldo 2014, € 486.000 aan de algemene reserve bouwgrondexploitatie wordt toegevoegd. De actuele stand van deze reserve bedraagt op basis van de jaarrekening per 31-12-2014 € 2,8 miljoen. De gemeente heeft opgemerkt dat van een tweetal woningbouwplannen positieve resultaten beschikbaar zijn met als contante waarde € 2,8 miljoen. In het verleden is de reserve verkoop Essent gebruikt voor onder andere afdekking van risico's bij de grondexploitatie. Aangezien deze reserve volledig is afgebouwd is van hieruit geen achtervang meer mogelijk.

Gennep verwacht in 2015 meer duidelijkheid te krijgen over de ontwikkelingen rond De Brem. Of en in hoeverre een beroep moet worden gedaan op de algemene reserve bouwgrondexploitatie c.q. of ook de algemene reserve moet worden aangesproken is ongewis. Het kritisch blijven volgen van de risico's en het tijdig treffen van adequate maatregelen is belangrijk.

In de volgende paragraaf 2.3 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. Wij adviseren de gemeente deze punten op te pakken, omdat zij een verdere versterking van de financiële positie en de financiële functie kunnen betekenen.

2.3. Samenvatting

In paragraaf 5.3 Werkwijze zijn de belangrijkste aandachtsgebieden van ons onderzoek benoemd. Wij hebben dit verder geconcretiseerd door aan deze aandachtsgebieden kritische indicatoren te koppelen. Dit heeft geleid tot de volgende scorecard van de gemeente Gennepe.



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 Gennepe 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 voorwaarden. In paragraaf 2.1 en 2.2 hebben wij deze voorwaarden toegelicht. Raadsbesluiten rondom de beheerplannen voor accommodaties, wegen en groen en een juiste (financiële) vertaling in de begrotingen en meerjarenramingen zijn hierbij cruciaal.

Belangrijkste resultaten en aandachtspunten bij de vier aandachtsgebieden

Begroting en meerjarenraming

De begroting 2015 heeft Gennep bewust sluitend gemaakt door een onttrekking van € 132.500 aan de Algemene vrije reserve. De meerjarenraming is sluitend met saldi voor 2016 tot en met 2018 van respectievelijk € 81.000, € 103.000 en € 1.000. Als gevolg van financiële ontwikkelingen zijn extra bezuinigingsmaatregelen genomen voor 2015 en volgende jaren. De bezuinigingen op het gebied van samenwerking en accommodatiebeleid moeten nog nader ingevuld gaan worden met externe partijen. Gennep heeft hierbij aangegeven dat er vertraging kan optreden in het behalen van de taakstelling. De door ons berekende saldi voor 2015 en voor de afzonderlijke jaren van de meerjarenraming wijken af van de gemeentelijke saldi. Het opnemen van een incidentele baat zijnde de verkoop van grond en een opgelegde taakstelling bij een verbonden partij wordt door ons negatief gecorrigeerd. De omvang van de door ons berekende tekorten nemen we mee bij onze beoordeling. De beheerplannen voor wegen, groen en gebouwen/accommodaties zijn gedateerd. Wij hebben mogelijke risico's gesignaleerd waarvoor dezerzijds geen correcties hebben plaatsgevonden. Het is op dit moment onduidelijk of met de budgettaire middelen die in de begroting en meerjarenraming zijn opgenomen, de in het verleden gekozen kwaliteitsniveaus worden gehaald. Dit moeten niveaus zijn waarbij geen kapitaalvernietiging optreedt. Uit de geactualiseerde vastgestelde plannen moet blijken of de budgetten voldoende zijn c.q. of extra middelen nodig zijn. De gemeente heeft aanvullend opgemerkt dat de plannen dit jaar geactualiseerd worden. De afronding voor accommodaties is volgens planning eind 2016.

Vermogen

De geactualiseerde nota Reserves en voorzieningen is medio 2013 door de raad vastgesteld. In deze nota is uitvoerig ingegaan op reserves, voorzieningen en bespaarde rente. Ook is kort ingegaan op het weerstandsvermogen. Bij de vaststelling van de begroting 2012 heeft de raad besloten om de reserve verkoop Essent volledig af te bouwen. Tot en met 2015 is/wordt jaarlijks € 1 miljoen toegevoegd aan de Algemene vrije reserve (AVR). De AVR bedraagt per 1-1-2015 afgerond € 3,8 miljoen en wordt ingezet voor investeringen met maatschappelijk nut. Tevens beschikt Gennep over de algemene reserve weerstandsvermogen die structureel € 5 miljoen bedraagt. Dit bedrag wordt sinds 2012 aangehouden als buffer mede om fluctuaties te voorkomen en zolang dit bedrag hoger is dan 10% van de begrote jaaropgaven.

Over de ontwikkeling van het vermogen voor 2015-2018 merkt Gennep op dat dit stabiel is. Hierover wordt verder geen inhoudelijke uitspraak gedaan.

In het verleden is de reserve verkoop Essent gebruikt voor o.a. afdekking van risico's bij de grondexploitatie. Aangezien deze reserve volledig is afgebouwd is van hieruit geen achtervang meer mogelijk. Gelet op de grote onzekerheden bij de ontwikkelingen van De Brem en Greenpark heeft Gennep € 1,2 miljoen van het jaarrekeningsaldo 2013 toegevoegd aan de algemene reserve bouwgrondexploitatie. Uit aanvullende informatie blijkt dat van het jaarrekeningsaldo 2014 € 486.000 aan de algemene reserve bouwgrondexploitatie wordt toegevoegd. Ook heeft een aanvullende dotatie plaatsgevonden van € 450.000 aan de voorziening Greenpark/Villa Flora.

Voor een goed inzicht in de vermogenspositie zijn actuele beheerplannen onmisbaar. Dit geldt tevens voor inzicht in eventueel achterstallig onderhoud bij kapitaalgoederen. Wij benadrukken dat de beheerplannen elke vier jaar geactualiseerd moeten worden en aan de raad moeten worden voorgelegd voor besluitvorming. In paragraaf 4.3 Onderhoud van kapitaalgoederen wordt hier expliciet bij stilgestaan.

Op dit moment constateren wij onzekerheden, risico's bij de grondexploitaties, hoogte van fondsen (reserves en voorzieningen), waarbij onduidelijk is of en in hoeverre teruggevallen moet worden op de algemene reserve. Als op termijn de Algemene vrije reserve volledig is ingezet en nieuwe of herinvesteringen met maatschappelijk nut gaan plaatsvinden, zal Gennep haar huidige systematiek mogelijk moeten herzien. Als er geen reserves beschikbaar zijn moeten de investeringen geactiveerd worden en zullen de kapitaallasten ten laste van de exploitatie komen.

Wet- en regelgeving

Gennep leeft de termijnbepalingen uit de Gemeentewet over de vaststelling en inzending van de begroting en jaarstukken goed na. Het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) wordt in voldoende mate toegepast. Op onderdelen zijn verbeteringen nodig waardoor de informatiewaarde wordt vergroot.

De raad heeft zelf, bij de financiële verordening 212 Gemeentewet bepaald dat kaderstelling plaatsvindt via separate nota's namelijk voor waardering & afschrijving van vaste activa, reserves en voorzieningen, weerstandsvermogen en risicomangement en grondbeleid. Het college biedt deze nota's eenmaal per vier jaar aan de raad aan ter vaststelling. Tevens zijn er nota's voor lokale heffingen, verbonden partijen en is er een treasurystatuut.

In paragraaf 3.4 Analyse Wet- en regelgeving, zijn de belangrijkste aanbevelingen opgesomd. Verder zijn er in de overige paragrafen aanbevelingen per paragraaf/onderwerp opgenomen. Wij vragen aandacht voor het verder in overeenstemming brengen met de eisen uit het BBV en de eisen uit de financiële verordening. Het uitvoeren van onze aanbevelingen levert een meer transparante begroting op.

Stuurinformatie

De informatie voor de raad om te sturen op strategisch, tactisch en operationeel niveau is gemiddeld goed. Gennep beschikt hiermee over belangrijke instrumenten om financieel in control te zijn. Een verdere verbetering is mogelijk door explicieter in te gaan op relevante interne en externe ontwikkelingen en door meer relaties te leggen tussen visiedocumenten en programma's en paragrafen.

Het meer voldoen aan de eisen van de financiële verordening en aan het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten, betekent een verdere verbetering op tactisch niveau. Op operationeel niveau ontbreekt op dit moment in een aantal 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.

Ontwikkeling financiële positie

De begroting van Gennep staat onder druk en als een van de speerpunten is genoemd, de financiën op orde te houden. Aanvankelijk is niet gekozen voor bezuinigingen gelet op de positieve meerjarige saldi. Bij de uitwerking van de planning en controlcyclus voor 2015 lezen we dat gelet op de overschotten voor 2016 en volgende jaren geen bezuinigingsronde is opgenomen. Indien echter bij de voorjaarsnota 2015 een begrotingstekort blijkt zal door Gennep alsnog een bezuinigingsronde worden ingepland. Gennep streeft naar een structureel en reëel sluitende begroting en meerjarenraming. Het nauwlettend volgen van de (rijks)ontwikkelingen en het tijdig treffen van maatregelen zijn hierbij van belang. Dit geldt eveneens ten aanzien van de taakstellende ombuigingen en het tijdig aanwijzen van alternatieven indien ombuigingen niet haalbaar blijken te zijn. De financiële gevolgen van de geactualiseerde beheerplannen zullen zo spoedig mogelijk vertaald moeten worden in de nieuwe begroting en meerjarenraming.

3. Aandachtsgebieden

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

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

Leeswijzer tabellen:

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

Financiële aspecten

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

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

Stuurinformatie

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

Algemeen oordeel

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

Ontwikkeling

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

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

3.1. Analyse begroting en meerjarenraming

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

Conclusie

De begroting 2015 heeft Gennep bewust sluitend gemaakt door een onttrekking van € 132.500 aan de Algemene vrije reserve. De meerjarenraming is sluitend met saldi voor 2016 tot en met 2018 van respectievelijk € 81.000, € 103.000 en € 1.000. Als gevolg van financiële ontwikkelingen zijn extra bezuinigingsmaatregelen genomen voor 2015 en volgende jaren. De bezuinigingen op het gebied van samenwerking en accommodatiebeleid moeten nog nader ingevuld gaan worden met externe partijen. Gennep heeft hierbij aangegeven dat er vertraging kan optreden in het behalen van de taakstelling. De door ons berekende saldi voor 2015 en voor de afzonderlijke jaren van de meerjarenraming wijken af van de gemeentelijke saldi. Het opnemen van een incidentele baat zijnde de verkoop van grond en een opgelegde taakstelling bij een verbonden partij wordt door ons negatief gecorrigeerd. De omvang van de door ons berekende tekorten nemen we mee bij onze beoordeling. Dezerzijds zijn mogelijke risico's gesignaleerd voor wat betreft het onderhoud aan kapitaalgoederen. Het is op dit moment onduidelijk of met de budgettaire middelen die in de begroting en meerjarenraming zijn opgenomen, de in het verleden gekozen kwaliteitsniveaus worden gehaald. Dit moeten niveaus zijn waarbij geen kapitaalvernietiging optreedt. Wij signaleren mogelijke risico's bij het onderhoud omdat een aantal plannen gedateerd zijn. Uit de geactualiseerde door de raad vastgestelde plannen moet blijken of de budgetten voldoende zijn c.q. of extra middelen nodig zijn.

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;
- rond conform planning eind 2016 de actualisering af voor de kaderstelling van accommodaties. Actualiseer conform planning in 2015 het wegenbeleidsplan (inclusief civiele kunstwerken) en het groenplan. Laat de raad na actualisering de kaders zo spoedig mogelijk vaststellen. Geef de consequenties transparant weer en neem de benodigde budgetten op in de vast te stellen begroting en meerjarenraming;
- geef in de begroting niet alleen aan of de beheerplannen financieel in de begroting en meerjarenraming zijn vertaald en of sprake is van achterstallig onderhoud, maar vermeld ook de gekozen kwaliteitsniveaus en geef aan als van de plannen wordt afgeweken;
- heroverweeg de taakstelling die is opgenomen voor de verkoop pachtgronden;
- zorg ervoor dat structurele lasten gedekt zijn met structurele baten.

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 Financieel 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 2009 wegen mee in de beeldvorming over de begroting 2015 en de meerjarenraming.

In het coalitieakkoord is aangegeven dat het van groot belang wordt gevonden dat de gemeentelijke financiële huishouding goed op orde is en in dat verband wordt gekoerst op degelijk financieel beleid waarbij kostenefficiënt opereren centraal staat. Hierbij is aangegeven dat men wil onderzoeken of versoering van projecten mogelijk is. Ook is opgemerkt dat voor de dekking van het tekort dat al in de begroting 2014 is berekend voor 2015, bij de voorjaarsnota 2014 een voorstel volgt.

In het collegeprogramma is vermeld dat de gemeente de komende jaren voor een groot aantal uitdagingen staat mede gelet op de decentralisaties naar de gemeente van de jeugdzorg, de participatiewet en de zorg aan langdurig zieken en ouderen. Ook worden steeds hogere eisen aan de kwaliteit van de dienstverlening gesteld terwijl de begroting sterk onder druk staat. Het college hecht aan een financieel degelijk beleid waarbij de lastendruk voor de burgers en bedrijven beperkt blijft. Ook moeten er voldoende garanties zijn dat de decentralisatie van de rijkstaken financieel kunnen worden opgevangen. Met investeringen wordt terughoudend omgegaan en financiële risico's zullen zoveel mogelijk worden vermeden. Toch wil het college ook de komende bestuursperiode blijven investeren in de verbetering van de kwaliteit van leven in de gemeente Gennep voor zowel bewoners, bezoekers als ondernemers. In de begroting 2013 en 2014 was al aangegeven dat spaarzaam zou worden omgegaan met nieuw beleid.

Begroting 2014

Bij het vaststellen van de voorjaarsnota in de aanloop naar de begroting 2014 heeft Gennep geconcludeerd dat bij ongewijzigd beleid sprake zou zijn van een structureel tekort vanaf de begroting 2015. Er zijn diverse acties uitgezet waaronder het hernieuwd doorlichten van alle budgetten, een traject voor extra bezuinigingen en het genereren van extra inkomsten. De ombuigingen zijn hierbij verdeeld in drie categorieën. Categorie 1 de zogenaamde ‘makkelijke’ bezuinigingen die ook meteen zijn ingeboekt. Ombuigingsvoorstellen categorie 2 waarvoor het college heeft gekozen en waarbij het aan de raad is om de haalbaarheid te toetsten en alternatieve ombuigingen voor te stellen.

Van ombuigingsvoorstellen categorie 3 is de haalbaarheid minder reëel geacht of hier zou het college niet voor kiezen. Uiteindelijk heeft de invulling van de ombuigingen geresulteerd in een positief saldo voor de jaren 2014, 2016 en 2017. Voor 2015 is een tekort berekend van afgerond € 292.000. De ombuigingen die verwerkt zijn lopen op naar ruim € 0,5 miljoen in 2017. Voor 2014 is een stelpost opgenomen van € 250.000 vanwege de grote onzekerheid die gepaard gaat met de decentralisaties. Tevens is de algemene uitkering lager geraamd waardoor vanaf 2014 jaarlijks een stelpost beschikbaar is van € 380.000. Het sluitend maken van 2015 is aan de nieuwe raad overgelaten.

Voorjaarsnota 2014

In de voorjaarsnota worden de beleidsvoornemens voor het komend jaar opgenomen. De voorjaarsnota 2014 is op basis van het collegeakkoord opgezet en het begrotingssaldo voor 2015 laat een tekort zien van afgerond € 429.000. De jaren 2016 en 2017 zijn sluitend met afgeronde saldi van respectievelijk € 71.000 en € 186.000. Ook voor 2018 werd van een positief saldo uitgegaan.

Ten aanzien van de bezuinigingen is vermeld dat in 2011 is besloten voor 2012 tot en met 2015 gemiddeld ongeveer € 1,2 miljoen te bezuinigen. Bij de begroting 2014 is daar voor de periode tot en met 2017 gemiddeld meer dan € 350.000 aan toegevoegd. Bij de herijking/groot onderhoud van het gemeentefonds is gebleken dat Gennep een zogenaamde nadeel-gemeente is. Er is een lagere algemene uitkering berekend van € 500.000 per jaar, waarbij 2015 een overgangsjaar is. Het betreft de eerste fase van de herijking en de tweede fase volgt in 2016. De gemeente had hiervoor in de begroting 2014 meerjarig een stelpost opgenomen van € 380.000. Bij rijks-kortingen op specifieke uitkeringen is het uitgangspunt dat deze één op één worden vertaald naar het betreffende beleidsveld. Ook is een uitgangspunt dat structurele lasten gedekt moeten zijn door structurele baten. Bespaarde rente wordt niet gebruikt om de begroting sluitend te maken en incidentele baten of meevallers worden toegevoegd aan de algemene reserve.

Gelet op de grote onzekerheid die gepaard gaat met de decentralisaties in het sociaal domein is in de begroting 2014 een stelpost opgenomen van € 250.000. Dit bedrag is bestemd voor het wegnemen van knelpunten in de personele sfeer. Naast de stelpost van € 250.000 heeft Gennep aanvullend een bestemmingsreserve gevormd voor tegenvallers die het gevolg zijn van de decentralisaties. De gewenste omvang van deze reserve is bepaald op € 500.000. Bij de 1^e trimsterrapportage 2014 is € 270.000 bestemd voor de reserve 'sociaal domein', bij de jaarrekening 2013 is een bedrag van € 230.000 toegevoegd. Uit aanvullende informatie blijkt dat van het jaarrekeningsaldo 2014 € 337.000 aan de bestemmingsreserve sociaal domein wordt toegevoegd.

Het beperkt nieuw beleid uit de voorjaarsnota 2014 wordt opgenomen in de begroting 2015 en meerjarenraming. Gelet op de hoogte van de saldi voor 2016 en 2017 heeft de gemeente geconcludeerd dat voor nieuw beleid geen ruimte aanwezig is. Het fors tekort in 2015 wordt, gelet op het meerjarig sluitend perspectief, afgedekt door aanwending van de Algemene vrije reserve (AVR) en is er niet gekozen voor aanvullende bezuinigingen.

Begroting 2015

Niet alleen uit het coalitieakkoord maar ook uit de aanbiedingsbrief van de begroting blijkt, dat de gemeente het van groot belang vindt dat de financiële huishouding goed op orde is. Dat wil zeggen een degelijk financieel beleid waarbij kostenefficiënt opereren centraal staat. Als uitgangspunt is opgenomen dat structurele lasten gedekt moeten zijn door structurele baten. De bespaarde rente wordt niet gebruikt om de begroting sluitend te maken met uitzondering van de rente over de algemene reserve

weerstandsvermogen en de voorziening op vordering Verkoop Vennootschap. Na de actualisering van de meerjaren onderhoudsplanningen gebouwen is met ingang van 2015 jaarlijks € 165.000 extra opgenomen voor groot onderhoud gebouwen.

Gelet op de financiële ontwikkelingen waarbij de gemeente er fors op achteruit gaat, is de (meerjarige)stelpost uit de begroting 2014 van € 380.000 aangewend én zijn toch extra bezuinigingsvoorstellen voorbereid. In de begroting zijn taakstellende bezuinigingen opgenomen voor 2015 en volgende jaren die nog geëffectueerd moeten worden. Deze bezuinigingen hebben onder andere betrekking op samenwerking en op accommodatiebeleid. De invulling hiervan dient plaats te vinden met externe partijen. De gemeente heeft aangegeven dat er vertraging kan optreden in het behalen van de taakstelling. Mede gelet op de bezuinigingsoperaties en financiële onzekerheden hebben en geven wij gemeenten in overweging, om in de begroting in een separate paragraaf “Taakstellingen en reserveringen” informatie over bezuinigingen/taakstellingen op te nemen.

Gennep biedt weliswaar in de trimesterrapportages in separate bijlages inzicht in de bezuinigingen van de begroting en meerjarenraming, maar in de begroting is beperkte en verspreid informatie opgenomen. Voor het inzicht in de financiële positie is het van belang om in begroting specifiek aandacht te besteden aan de bezuinigingen. De raad heeft dan als kaderstellend en controlerend orgaan in één oogopslag het integrale beeld van de opgenomen bezuinigingen/taakstellingen in de programma's en/of de nog openstaande taakstellingen in de meerjarenraming. Hierbij kunnen ook eventuele reserveringen (inschattingen of al vrij gemaakte begrotingsruimte) voor toekomstige financiële onzekerheden worden opgenomen. Bovendien kan ook aandacht worden besteed aan maatregelen/bezuinigingen die de gemeente in voorgaande jaren heeft getroffen.

In onze analyse gaat onze aandacht uit naar het structureel en reëel evenwicht voor het begrotingsjaar en voor de meerjarenraming. Dit is het evenwicht waarbij ten minste alle structurele lasten worden gedekt door structurele baten. Incidentele lasten kunnen worden gedekt door incidentele baten (waaronder 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 onder meer aan de inhoud van 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. Onze correctie levert het volgende beeld op van de begroting en meerjarenraming.

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

Saldo	B2015	B2016	B2017	B2018
Formeel begrotingssaldo volgens de gemeente	0	81	103	1
Structureel en reëel evenwicht voor het begrotingsjaar	-108	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Structureel en reëel evenwicht voor de meerjarenraming	n.v.t.	31	33	- 69

Uit de tabel blijkt, dat het formeel begrotingssaldo voor alle jaren sluitend is.

Gennep heeft er bewust voor heeft gekozen om het tekort van de begroting 2015 ad € 132.500 af te dekken door een onttrekking aan de AVR, conform het besluit bij de voorjaarsnota 2014. De gemeente heeft aangegeven gebruik te maken van de mogelijkheid die het nieuw Gemeenschappelijk financieel

toezichtkader biedt. De gemeente voldoet aan de criteria die hiervoor gelden. Zo is inzet van de algemene reserve alleen mogelijk voor het deel van de algemene reserve dat geen deel uitmaakt van de weerstandscapaciteit die noodzakelijk is voor het afdekken van de geïnventariseerde risico's. De inzet is beperkt tot het begrotingsjaar 2015 waarbij Gennep zelf ook heeft aangegeven, dat het evenwichtsherstel elk jaar dichterbij moet komen en een opschuivend perspectief niet acceptabel is. Evenwichtsherstel vindt volgens de meerjarenraming in 2016 plaats.

In zijn algemeenheid merken wij op dat het formele begrotingssaldo sec, voor ons onvoldoende inzicht geeft in de financiële positie. Zo kan sprake zijn van een tekortsituatie, waarbij er substantiële inzet van reserves nodig is.

De inzet van incidentele middelen corrigeren wij negatief op het saldo, als hier geen incidentele lasten tegenover staan. Het zou ook kunnen, dat een gemeente overgaat tot verkoop van tafelzilver. Wanneer sprake is van zo'n situatie, kunnen we ons terecht afvragen, of wel sprake is van een gezond duurzaam financieel beleid. Voor ons als toezichthouders is het belangrijk dat de cijfers realistisch, onderbouwd, actueel en volledig zijn. Verder is het van belang of de gemeente de uitgangspunten heeft gehanteerd die wij als provincie hebben geformuleerd.

Het door ons berekende saldo voor 2015 en voor de afzonderlijke jaren van de meerjarenraming wijkt af van de door de gemeente berekende saldi. Onze correcties hebben betrekking op de incidentele baten en lasten en op de taakstellende bezuiniging die wordt opgelegd bij een verbonden partij. Wij wijzen u er nogmaals op dat een dergelijke taakstelling pas als reëel kan worden beschouwd nadat de betreffende partij op bestuurlijk niveau heeft besloten of en hoe de opgelegde taakstelling daadwerkelijk wordt ingevuld. Ook in onze (jaarlijkse) begrotingsbrief van 1 april 2014 waarin aandachtspunten voor de begroting 2015 zijn opgenomen is hier op gewezen. In paragraaf 3.4 Analyse Wet- en regelgeving wordt ook stilgestaan bij de incidentele baten en lasten.

Ongeveer 10 hectare agrarische grond zijn vrij van pacht. Hiervan zijn in 2014 4 hectare verkocht en financieel afgewikkeld. De resterende 6 hectare met een opbrengst van ongeveer € 240.000 wil Gennep in 2015 versneld verkopen. Deze opbrengst maakt deel uit van het overzicht van incidentele baten 2015 en wordt door ons gecorrigeerd. Ook de taakstellende bezuiniging die is opgenomen ten aanzien van de bijdrage aan de Veiligheidsregio voor 2015 € 40.000 en vanaf 2016 € 70.000 is door ons gecorrigeerd.

Hieronder staan we stil bij een aantal onderwerpen die de begroting kunnen gaan beïnvloeden.

Incidentele baten

Voor het begrotingsjaar 2015 heeft Gennep een opbrengst geraamd ad € 240.000 uit de verkoop van pachtgronden. Dit is een incidentele baat die door ons op het begrotingssaldo is gecorrigeerd. Wij merken op dat tegenover incidentele baten voldoende incidentele lasten moeten staan, anders kunnen hier consequenties uit voortvloeien voor het begrotingsresultaat en mogelijk voor de vorm van toezicht. In de begroting is tevens vermeld dat rekening wordt gehouden met een jaarlijkse opbrengst uit de verkoop van gronden. De gemeente gaat uit van een verkoop van 5 hectare grond per jaar, waarvoor een taakstelling van € 212.500 is opgenomen. In 2013 is veel grond verkocht waarvan de meeropbrengst ten opzichte van de taakstelling in de reserve verkoop gemeentelijke gronden is gestort. Deze reserve is gevormd bij de jaarrekening 2013 en bedraagt sinds 31-12-2013 afgerond € 1.325.000. Aanvullend heeft Gennep opgemerkt dat het saldo door stortingen in 2014 € 1.411.000 bedraagt.

In de meerjarenraming zijn geen onttrekkingen aan en/of stortingen in deze reserve geraamd. Deze reserve maakt geen deel uit van de nota Reserves en voorzieningen (2013). Een toelichting waarvoor de reserve gevormd is ontbreekt, evenals waarvoor onttrokken wordt en waaruit stortingen uit bestaat. Aanvullend heeft Gennep toegelicht dat voor de verkoop kosten worden gemaakt. Indien de meeropbrengst (opbrengst minus kosten) hoger zijn dan € 212.500, wordt het meerdere toegevoegd aan de reserve. Als de opbrengst lager is dan € 212.500 wordt het verschil aan de reserve onttrokken. Wij adviseren deze taakstelling te heroverwegen en de begroting niet mede afhankelijk te maken van de jaarlijkse pachtverkoop.

Kapitaallasten

Bij de ingebruikname van investeringen worden in de begroting conform de nota Afschrijvings- en investeringsbeleid in het jaar van investeren geen kapitaallasten berekend. We maken de gemeente er wederom op attent dat in het jaar van in gebruikname van de investering rentelasten moeten worden opgenomen. Ook in ons nieuw beleidskader is bij reëel ramen aangegeven dat niet de volledige jaarlast (rente én afschrijving) opgenomen hoeft te worden, maar wel de lasten die op de exploitatie drukken. Als in gebruikname in het laatste kwartaal plaatsvindt, kan worden volstaan met enkele maanden rentelast op te nemen. Rente ramen is noodzakelijk. Het jaar na in gebruikname moet de volledige kapitaallast worden opgenomen dat wil zeggen afschrijving honderd procent en rentelasten honderd procent. Voor het opnemen van rentelast in het jaar van in gebruikname vragen wij aandacht. Gennep heeft hierbij opgemerkt dat voor het eerste jaar geen lasten worden opgenomen aangezien in gebruikname telkens het jaar volgend op het jaar van investeren zal plaatsvinden.

Decentralisaties

Op 1 november 2014 is de Modulaire Gemeenschappelijke Regeling sociaal domein Limburg-Noord opgericht. Het is een openbaar lichaam voor de belangenbehartiging van de deelnemers ten aanzien van uitvoerende taken in het sociaal domein. De deelnemers zijn Beesel, Bergen, Gennep, Horst aan de Maas, Peel en Maas, Venlo en Venray. Zoals al aangegeven is het uitgangspunt dat rijks-kortingen één op één worden vertaald naar het betreffende beleidsveld. De drie decentralisaties zijn dan ook budgettair neutraal in de begroting opgenomen. Hierbij wordt ervan uitgegaan dat de uitvoering zal plaatsvinden binnen de beschikbare middelen. Of dit mogelijk is zal in 2015 en de volgende jaren moeten blijken. De in 2014 gevormde buffer van € 500.000 verhoogd met € 337.000 vanuit het jaarrekeningsaldo 2014, zal worden aangewend indien budgetten worden overschreden. Tevens heeft Gennep opgemerkt dat een structureel budget beschikbaar is van € 250.000 voor de inzet van extra personeel en aanschaf van ICT. Door een goede monitoring wil Gennep ervoor zorgen dat ze op de juiste koers blijft voor zowel de transitie als de transformatie. De transformatie zal naar verwachting de nodige tijd/jaren gaan kosten. Bij de transformatie van de taken is het doel van Gennep kwaliteitsverbetering en kostenbesparing te realiseren op basis van het gedachtegoed van 'ontmoeten, meedoen en ondersteunen'. Tevens is het doel te komen van zorg naar preventie en van individuele gerichte ondersteuning naar algemene voorzieningen.

Demografische ontwikkelingen

Ondanks dat op dit moment het inwoneraantal van Noord-Limburg nog stabiel is verwacht het Centraal Bureau voor de Statistiek en het Centraal Plan Bureau voor de komende tien jaar dus tot 2025, een afname van het aantal inwoners van 2,5 tot 5 %. Belangrijker nog is de vergrijzing en de ontgroening waar gemeenten mee te maken hebben en krijgen. De terugloop van het aantal leerlingen is hier een

duidelijk voorbeeld van. In het collegeprogramma is bij Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting verwezen naar de regionale structuurvisie wonen die in regionaal verband wordt opgesteld. Belangrijke onderdelen hiervan zijn hoe Gennep haar voordeel kan doen met de demografische ontwikkelingen en krimp niet (alleen) ziet als een bedreiging, maar ook als een kans.

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

Naast de financiële gevolgen is het nuttig om te bekijken of er indicaties of signalen zijn die het financiële beeld van de gemeente verder kunnen verstoren. Met andere woorden: is er sprake van reële ramingen en/of zijn er bijzondere risico's? Hierbij kijken we allereerst naar de onderwerpen, die in de verplichte paragrafen aan de orde komen. Deze analyse is terug te vinden in hoofdstuk 4. De financiële effecten zijn in de volgende tabel 3.1.2 met behulp van symbolen nader gespecificeerd.

Tabel 3.1.2 Financiële effecten uit de paragrafen

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

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

Uit de tabel blijkt dat op dit moment geen probleem is of risico dat niet goed is opgenomen in de begroting of meerjarenraming, anders wordt dit aangegeven met een somber kijkend gezichtje. De neutrale gezichtjes geven aan dat het actueel (meerjarig) financieel inzicht ontbreekt c.q. dit inzicht onvoldoende transparant is. Aanvullend merken we hierbij op dat ten aanzien van het onderhoud van kapitaalgoederen kritisch wordt gekeken naar de beheerplannen, achterstallig onderhoud en de toereikendheid van budgetten in relatie tot kaderstelling. Immers de in het verleden gekozen

kwaliteitsniveaus moeten gehaald worden. Dit moeten niveaus zijn waarbij geen kapitaalvernietiging optreedt. Indien bij de actualisering van plannen mocht blijken dat reguliere budgetten onvoldoende zijn en plannen een grotere claim leggen op de budgettaire ruimte, zal dit structureel in de begroting en meerjarenraming doorvertaald moeten worden. Een andere optie is om het kwaliteitsniveau -binnen de wettelijke- grenzen te verlagen. Ten aanzien van het grondbeleid moet de gemeente de ontwikkelingen en risico's kritisch blijven volgen en indien nodig tijdig adequate maatregelen treffen. Voor meer informatie over de paragrafen verwijzen wij naar hoofdstuk 4 'Financieel beleid en beheer' van dit rapport.

Jaarrekeningresultaten

Wij vinden het belangrijk om terug te kijken naar behaalde rekeningresultaten. 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 de navolgende tabel worden de door de raad vastgestelde jaarrekeningresultaten gepresenteerd.

Tabel 3.1.3 Terugblik jaarrekeningresultaten 2010-2014 (bedragen * € 1.000)

Jaar	R2010	R2011	R2012	R2013	R2014
Jaarrekeningresultaat	- 1.331	- 2.620	- 869	1.453	823

De resultaten zijn in belangrijke mate een gevolg van een aantal ontwikkelingen waar de gemeente nagenoeg geen directe invloed op heeft. De saldi zijn veelal het gevolg van incidentele effecten van bijvoorbeeld de algemene uitkering van het gemeentefonds, deelnemingen, extra afschrijvingen en mutaties bij reserves.

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 en het 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 gedekt kunnen worden 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 Gennep aan deze voorwaarde voldoet in het begrotingsjaar 2015. Hierbij merken we op dat de gemeente er bewust voor heeft gekozen om het tekort van de begroting 2015 (€ 132.500) af te dekken met behulp van een onttrekking aan de AVR. Gennep heeft aangegeven gebruik te maken van de mogelijkheid die het nieuw Gemeenschappelijk financieel toezichtkader biedt. De omvang van het door ons berekende tekort voor 2015 nemen we mee bij onze beoordeling. Tevens merken we op dat er geen correctie heeft plaatsgevonden voor budgetten van kapitaalgoederen. Pas nadat de beheerplannen geactualiseerd en door de raad vastgesteld zijn, wordt inzichtelijk of budgetten te laag zijn en/of extra middelen nodig zijn.

Structureel en reëel evenwicht voor het begrotingsjaar
Beoordeling: voldoende

Structureel en reëel evenwicht voor de meerjarenraming

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

Uit onze analyses blijkt, dat deze situatie in Gennep geldt. Bij het tekort voor 2018 houden wij rekening met de omvang van het tekort. Bovendien geldt ook hier de opmerking die gemaakt is voor budgetten van kapitaalgoederen bij structureel en reëel evenwicht voor het begrotingsjaar.

Structureel en reëel evenwicht voor de meerjarenraming
Beoordeling: voldoende

3.2. Analyse vermogen

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

Conclusie

De geactualiseerde nota Reserves en voorzieningen is medio 2013 door de raad vastgesteld. In deze nota is uitvoerig ingegaan op reserves, voorzieningen en bespaarde rente. Ook is kort ingegaan op het weerstandsvermogen. Bij de vaststelling van de begroting 2012 heeft de raad besloten om de reserve verkoop Essent volledig af te bouwen. Tot en met 2015 is/wordt jaarlijks € 1 miljoen toegevoegd aan de Algemene vrije reserve (AVR). De AVR bedraagt per 1-1-2015 afgerond € 3,8 miljoen en wordt ingezet voor investeringen met maatschappelijk nut. Tevens beschikt Gennep over de algemene reserve weerstandsvermogen die structureel € 5 miljoen bedraagt. Dit bedrag wordt sinds 2012 aangehouden als buffer mede om fluctuaties te voorkomen en zolang dit bedrag hoger is dan 10% van de begrote jaaropgaven.

Over de ontwikkeling van het vermogen voor 2015-2018 merkt Gennep op dat dit stabiel is. Hierover wordt verder geen inhoudelijke uitspraak gedaan.

In het verleden is de reserve verkoop Essent gebruikt voor o.a. afdekking van risico's bij de grondexploitatie. Aangezien deze reserve volledig is afgebouwd is van hieruit geen achtervang meer mogelijk. Gelet op de grote onzekerheden bij de ontwikkelingen van De Brem en Greenpark heeft Gennep € 1,2 miljoen van het jaarrekeningsaldo 2013 toegevoegd aan de algemene reserve bouwgrondexploitatie. Voor een goed inzicht in de vermogenspositie zijn actuele beheerplannen onmisbaar. Dit geldt tevens voor inzicht in eventueel achterstallig onderhoud bij kapitaalgoederen. Wij benadrukken dat de beheerplannen elke vier jaar geactualiseerd moeten worden en aan de raad moeten worden voorgelegd voor besluitvorming. In paragraaf 4.3 Onderhoud van kapitaalgoederen wordt hier expliciet bij stilgestaan.

Op dit moment constateren wij onzekerheden, risico's bij de grondexploitaties, hoogte van fondsen (reserves en voorzieningen), waarbij onduidelijk is of en in hoeverre teruggevallen moet worden op de algemene reserve. Als op termijn de AVR volledig is ingezet en nieuwe of herinvesteringen met maatschappelijk nut gaan plaatsvinden, zal Gennep haar huidige systematiek mogelijk moeten herzien. Als er geen reserves beschikbaar zijn moeten de investeringen geactiveerd worden en zullen de kapitaallasten ten laste van de exploitatie komen. Uit aanvullende informatie blijkt dat van het jaarrekeningsaldo 2014 € 486.000 aan de algemene reserve bouwgrondexploitatie wordt toegevoegd. Ook heeft een aanvullende dotatie plaatsgevonden van € 450.000 aan de voorziening Greenpark/Villa Flora.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- leg relaties tussen de nota Reserves en voorzieningen en visiedocumenten;
- formuleer ook beleid voor stille reserves;
- besteed ook aandacht aan de relevante reserves en voorzieningen bij de programma's;

- geef ook een inhoudelijke toelichting op de meerjarige ontwikkeling van de reserves en voorzieningen.

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 Gennep 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 zowel terug als vooruit. De vermogenspositie vanaf 2009 nemen we mee in onze beeldvorming. Voor een meerjarige uitspraak is de ontwikkeling van de vermogenspositie een belangrijk punt.

Op basis van de verordening 212 biedt het college de raad eenmaal per vier jaar een nota Reserves en voorzieningen ter vaststelling aan. De actuele nota Reserves en voorzieningen 2013-2017 is medio 2013 door de raad vastgesteld. In deze nota wordt gesproken over een solide financieel beleid en het nastreven van het behoud van een structureel gezonde financiële positie. In het nieuwe collegeprogramma wordt alleen aangegeven het van groot belang te vinden dat de gemeentelijke financiële huishouding goed op orde is. In dat verband geeft Gennep aan te koersen op een degelijk financieel beleid waarbij kostenefficiënt opereren centraal staat. Reserves en voorzieningen/vermogens beheer worden hierbij niet genoemd.

In de nota zijn beleidsregels vastgelegd en zijn criteria geformuleerd voor het instellen of handhaven van reserves en voorzieningen. Ook is een geactualiseerd en onderbouwd overzicht gegeven van de afzonderlijke reserves en voorzieningen. Hierbij is telkens ingegaan op de doelstelling, de functie (onderbouwing) en is aangegeven waaruit stortingen en onttrekkingen bestaan.

Bij het vaststellen van de nota is o.a. besloten het aantal reserves en voorzieningen zo beperkt mogelijk te houden. Het doel moet eenduidig zijn alsmede de (mogelijke) termijn waarvoor de reserve of voorziening is ingesteld. In de nota is ingegaan op het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV), investeringen met een economisch nut en investeringen met een maatschappelijk nut. De kapitaallasten van investeringen met economisch nut komen volledig ten laste van de exploitatie. Dit betekent dat hier geen bestemmingsreserves voor worden gevormd. Besloten is dat geen rente wordt toegevoegd aan reserves en voorzieningen. Deze rente wordt toegevoegd aan de Algemene vrije reserve (AVR). Alleen de rente van de AVR en de rente van de bestemmingsreserve verkoop Essent wordt gebruikt als dekkingsmiddel in de exploitatie. Aan de AVR worden investeringsbedragen onttrokken voor investeringen met maatschappelijk nut.

In de nota is ook ingegaan op het weerstandsvermogen, meer specifiek op de algemene Reserve weerstandsvermogen en op de algemene reserve bouwgrondexploitatie.

In de nota is aangegeven dat de bufferfunctie van de algemene reserve bouwgrondexploitatie gebaseerd is op jaarlijkse actualisatie en risicoanalyse berekeningen per exploitatie. Toekomstige winsten van bouwgrondexploitaties worden in eerste instantie toegevoegd aan de algemene reserve bouwgrondexploitatie. Indien deze reserve hoger is dan het noodzakelijke niveau wordt het meerdere toegevoegd aan de AVR.

Wij adviseren bij de actualisering van de nota Reserves en voorzieningen ook inhoudelijk beleid te formuleren voor stille reserves. Hierbij merken we op dat bij de paragraaf 4.2 Weerstandsvermogen en risicobeheersing inzicht is gegeven in de stille reserves en een kwantificering heeft plaatsgevonden. In deze paragraaf wordt ook uitgebreid ingegaan op de nota Weerstandsvermogen en risicomanagement 2013-2017 van de gemeente Gennepe.

In de begroting is slechts bij een enkel programma ingegaan op de reserves die betrekking hebben op het betreffende programma. De staat van reserves en voorzieningen is als bijlage opgenomen. Hierbij is voor de jaren 2014 tot en met 2018 het saldo per 1 januari, de rente, de toevoeging, de onttrekking en het saldo per 31 december gegeven. In de begroting is opgemerkt dat in 2014 veel investeringen tot uitvoering komen/zijn gekomen met aanwending van de AVR. Ook zijn in 2013 verliezen genomen bij grondexploitaties. Voor de jaren 2015-2018 merkt Gennepe op dat sprake is van een stabilisatie ten aanzien van het vermogen. De gemeente geeft wel inzicht in de ontwikkeling van de reserves en voorzieningen maar doet verder geen inhoudelijke uitspraak over de omvang van de reservepositie. De vraag is of de vermogenspositie met de kennis van nu robuust genoeg is.

Het toevoegen van informatie over de reserves en de voorzieningen bij de betreffende programma's waar dit relevant is, verhoogd de informatiewaarde.

Om een goed inzicht in de financiële positie te krijgen en te houden is actuele informatie over de reserves en voorzieningen onmisbaar. Uit de te actualiseren beheerplannen moet blijken of de opgebouwde reserves en voorzieningen voldoende zijn. Op dit moment zijn er onzekerheden, risico's bij grondexploitaties, hoogte van fondsen (reserves en voorzieningen), waarbij onduidelijk is of en in hoeverre teruggevallen moet worden op de algemene reserve.

Uit aanvullende informatie blijkt dat van het jaarrekeningsaldo 2014 € 486.000 aan de algemene reserve bouwgrondexploitatie wordt toegevoegd. Ook heeft een aanvullende dotatie plaatsgevonden van € 450.000 aan de voorziening Greenpark/Villa Flora.

Wij concluderen dat de informatie op strategisch, tactisch en operationeel niveau gemiddeld goed is. Een verdere verfijning is mogelijk door meer relaties te leggen tussen de nota Reserves en voorzieningen met visiedocumenten. Dit geldt tevens voor het benoemen van de reserves en voorzieningen bij de betreffende programma's. Door ook meer inhoudelijk in te gaan op de toekomstige ontwikkeling van de vermogenspositie wint de begroting aan informatiewaarde.

In tabel 3.2.1 en 3.2.2 kijken we terug en vooruit naar het verloop van de algemene reserve, de bestemmingsreserves en de voorzieningen. In de eerste tabel zijn de rekeningcijfers in beeld gebracht per 31 december voor de jaren 2009 tot en met 2013. In tabel 3.2.2 zijn de begrotingscijfers per 1 januari voor 2015 tot en met 2018 opgenomen.

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

Jaar	R2009	R2010	R2011	R2012	R2013
Algemene reserve	7.979	5.869	3.951	8.510	8.716
Bestemmingsreserves	19.139	16.492	14.010	5.988	6.339
Voorzieningen	3.242	4.168	5.228	6.401	4.995
Rekeningsaldo	-786	-1.331	-2.620	-869	1.453
Totaal	29.574	25.198	20.569	20.030	21.503

We zien bij de jaarrekeningcijfers 2013 een afname van de vermogenspositie met 27% ten opzichte van 2009. De bestemmingsreserves nemen in 2010 en 2011 geleidelijk af maar in 2012 dalen deze fors.

Tegelijkertijd zien we dat de voorzieningen tot en met 2012 toenemen.

Ten behoeve van de grondexploitaties hebben afwaarderingen plaatsgevonden. Hier zijn forse bedragen mee gemoeid. In 2010 heeft een afwaardering plaatsgevonden met € 1,6 miljoen. Ook is een voorziening gevormd voor garantstelling ten behoeve van de Floriade en voor Greenpark. In 2011 is in overleg met de accountant besloten een aanvullende dotatie aan de voorziening waardering gronden in de jaarrekening te verwerken ad € 4.450.000. Hiervoor is een onttrekking gedaan aan de algemene reserve bouwgrondexploitatie en het restant is ten laste van het resultaat over 2011 gebracht. Deze jaarrekening is vastgesteld met een tekort van afgerond € 2,6 miljoen. Ook is besloten om € 3.950.000 aan de reserve verkoop Essent te onttrekken en toe te voegen aan de AVR.

In 2012 is aan de bestemmingsreserve opbrengst verkoop Essent ruim € 8,5 miljoen onttrokken. Van dit bedrag is € 4.950.000 toegevoegd aan de AVR (in te zetten voor investeringen). Voor de versterking van het weerstandsvermogen is € 2 miljoen toegevoegd aan de algemene reserve weerstandvermogen (van € 3 miljoen naar € 5 miljoen). Een bedrag van € 1.595.000 is toegevoegd aan de algemene reserve bouwgrondexploitatie. In 2012 zijn extra voorzieningen gevormd naar aanleiding van het resultaat van de Floriade en ten behoeve van de exploitatie van Greenpark. Beide voor de hoogte van het aandeel van Gennep i.c. € 460.000 en € 340.000.

In 2013 nemen de voorzieningen af met € 1,4 miljoen als gevolg van de bijdrage aan de Floriade die opgenomen is in de exploitatie van Greenpark. Van het positief jaarrekeningsaldo 2013 is besloten afgerond € 1,2 miljoen toe te voegen aan de algemene reserve bouwgrondexploitaties vanwege de grote onzekerheid bij de ontwikkelingen van De Brem en Greenpark. Een bedrag van € 230.000 is bestemd voor de decentralisaties.

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

Jaar	B2015	B2016	B2017	B2018
Algemene reserve	8.795	10.195	10.833	11.508
Bestemmingsreserves	5.398	3.772	3.280	2.789
Voorzieningen	9.379	5.311	5.088	3.924
Totaal	23.572	19.278	19.201	18.221

Op basis van de meerjarige cijfers prognosticeert Gennep een afname van het vermogen voor de komende drie jaar met ruim € 5 miljoen zijnde 23%. De afname is het gevolg van de overheveling in 2015 van de bestemmingsreserve verkoop Essent ad € 1 miljoen naar de AVR. Maar meer nog door de aanwending van voorzieningen en dan met name de aanwending van de voorziening grondexploitaties in 2015 van afgerond € 3,2 miljoen voor De Brem en de Gennepershuisweg.

Aan de voorziening onderhoud onderwijs gebouwen ('buitenzijde') verwacht Gennep dit jaar € 300.000 te onttrekken. In 2017 is een onttrekking geraamd aan de voorziening pensioenen wethouders van afgerond € 1,5 miljoen.

De algemene reserve zoals deze in de tabel is weergegeven is opgebouwd uit:

- de algemene reserve weerstandsvermogen (ad € 5 miljoen);
- de algemene vrije reserve (ad € 3,8 miljoen).

Algemene reserve weerstandsvermogen

De algemene reserve weerstandsvermogen ad € 5 miljoen structureel, is een vrij beschikbare reserve. Stortingen vinden plaats door overheveling vanuit de AVR. De nota Reserves en voorzieningen geeft aan dat onttrekkingen plaatsvinden voor het afdekken van eventuele tekorten.

Bij de begroting 2011 is besloten de algemene reserve weerstandsvermogen aan te vullen om aan de toen geldende buffer van € 3 miljoen te voldoen. Bij deze reserve heeft Gennep een minimale ondergrens geformuleerd van 10% van de begrote jaaruitgaven. Gelet op de verdere toename van de begrote uitgaven als gevolg van de decentralisaties en om fluctuaties te voorkomen is in 2012 besloten de reserve te verhogen met € 2 miljoen naar € 5 miljoen. Dit bedrag wordt gehandhaafd zolang het hoger is dan genoemde 10% van de begrote jaaruitgaven.

Algemene vrije reserve AVR

De AVR is bestemd voor onvoorziene uitgaven en dekking van investeringen. Stortingen vinden plaats vanuit jaarrekeningsaldi en door de bespaarde rente. Voor investeringen met maatschappelijk nut vinden onttrekkingen plaats.

In 2012 is een afkoopsom ad € 761.000 betaald voor het uittreden uit het Kunstencentrum de Meander. Toen is besloten om vijf jaar lang vanuit de exploitatie € 154.740 terug te storten. Bij de vaststelling van de begroting 2015 is echter besloten af te wijken van dit voornemen. Gelet op de stand van de AVR is besloten deze bedragen niet terug te storten.

Gennep maakt gebruik van de mogelijkheid die het landelijk Gemeenschappelijk financieel toezichtkader "kwestie van evenwicht" biedt. De gemeente kiest er bewust voor om het tekort dat berekend is voor 2015 ad € 132.500 af te dekken door een onttrekking aan de AVR. Het sluitend maken van de begroting met incidentele middelen is onder bepaalde omstandigheden mogelijk. In de situatie van Gennep is de meerjarenraming structureel en reëel in evenwicht. Ook is aangegeven dat bij de volgende begroting het evenwicht herstel dichterbij moet komen zodat geen sprake is van schuivende panelen. Bovendien heeft Gennep opgemerkt dat het aan te wenden deel van de algemene reserve vrij aanwendbaar is en niet nodig om risico's af te dekken.

We concluderen dat de bestemmingsreserve verkoop Essent is ingezet voor het doen van investeringen in maatschappelijk nut. De Essent middelen zijn ook aangewend voor het treffen van maatregelen bij grondexploitaties en voor de versterking van het weerstandsvermogen.

Bij de vaststelling van de begroting 2012 is besloten de reserve verkoop Essent volledig af te bouwen. In de jaren 2013-2015 is jaarlijks € 1 miljoen toegevoegd aan de AVR. Einde 2015 is de bestemmingsreserve verkoop Essent € 0. Als op termijn de AVR volledig is ingezet en nieuwe of herinvesteringen met maatschappelijk nut gaan plaatsvinden, zal Gennep haar huidige systematiek mogelijk moeten herzien. Als er geen reserves beschikbaar zijn moeten de investeringen geactiveerd

worden en zullen de kapitaallasten ten laste van de exploitatie komen. Aanvullend merken we op dat op basis van de huidige meerjarenraming (2016-2018) geen afname van de AVR verwacht wordt.

3.3. Analyse stuurinformatie

Conclusie

De informatie voor de raad om te sturen op strategisch, tactisch en operationeel niveau is gemiddeld goed. Gennep beschikt hiermee over belangrijke instrumenten om financieel in control te zijn. Bij diverse onderdelen zijn in afzonderlijke hoofdstukken aanbevelingen opgenomen om de stuurinformatie op onderdelen te verbeteren. Bijzondere aandacht vragen wij voor het actualiseren van de kaderstelling bij de kapitaalgoederen.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- de strategische stuurinformatie kan verder verbeterd worden door explicieter in te gaan op relevante interne en externe ontwikkelingen en door meer relaties te leggen tussen visiedocumenten en programma's en paragrafen;
- de tactische informatie kan verder worden verbeterd door meer aan de specifieke eisen van de financiële verordening te voldoen en aan het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten;
- 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: goed

Oordeel tactisch: goed

Oordeel operationeel: goed

Waarom onderzoek naar stuurinformatie?

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

Onderzoek en bevindingen

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

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

Voor het bereiken van doelstellingen is informatievoorziening op tactisch niveau nodig. 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 gaat de aandacht met name uit, naar die onderwerpen die voor sturing op de financiële positie belangrijk zijn en bovendien bij elke gemeente voorkomen. In onderstaande tabel zijn de resultaten naar stuurinformatie voor Gennep samengevat.

Tabel 3.3.1 Resultaten onderzoek stuurinformatie begroting 2015

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

Om een eendoordeel te geven over stuurinformatie hebben wij een wegingsfactor (zie kolom WF) gebruikt bij de 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 de belangrijkste informatie bevatten om te sturen op de financiële positie.

Uit de tabel blijkt dat de stuurinformatie op strategisch niveau zeven keer met goed en twee keer met voldoende is beoordeeld. In zijn algemeenheid merken we op dat de strategische stuurinformatie verbeterd kan worden door meer expliciet in te gaan op relevante interne en externe ontwikkelingen. Ook door meer relaties te leggen tussen visiedocumenten en programma's en paragrafen.

De stuurinformatie op tactisch niveau laat vier keer goed en vijf keer voldoende zien. Bij kapitaalgoederen is het noodzakelijk dat de raad de kaders voor accommodaties gaat vaststellen en het wegenbeleidsplan en het groenplan moeten geactualiseerd worden. In de plannen moet aandacht zijn voor mogelijk

achterstallig onderhoud én voor kwaliteitsniveaus. In de paragraaf onderhoud van kapitaalgoederen in de begroting heeft Gennep in een schema aangegeven of de plannen financieel in de begroting en meerjarenraming zijn opgenomen. Hierbij moet ook worden aangegeven als van de plannen wordt afgeweken. Daarnaast zijn tevens de gekozen kwaliteitsniveaus per kapitaalgoed relevant. Om van voldoende naar goed te gaan is een goede toepassing van de eigen verordening ex artikel 212 Gemeentewet en van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten belangrijk.

Op operationeel niveau scoort Gennep vijf keer met goed, twee keer voldoende en twee keer onvoldoende. Bijzondere aandacht vragen wij hierbij voor het opnemen van (meerjarige) cijfers aangevuld met tekstuele toelichting bij de paragrafen Onderhoud kapitaalgoederen, Bedrijfsvoering maar ook bij Grondbeleid. 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.

3.4. Analyse Wet- en regelgeving

Conclusie

Gennep voldoet voor wat betreft de termijnen voor de begroting 2015 en de jaarrekening 2013 aan de wetgeving. De gemeente past het BBV in voldoende mate toe. De informatiewaarde kan op een aantal plaatsen worden vergroot. Bijzondere aandacht is nodig ten aanzien van het onderhoud van kapitaalgoederen. In hoofdstuk 4 zijn hiervoor bij de afzonderlijke paragrafen aanbevelingen opgenomen. Gennep voert op één uitzondering na vanaf 2011 geen onderzoeken meer uit op basis van de verordening 213a. Het rapport van januari 2012 Bevindingen analyse Intergemeentelijke werkvoorziening Gennep, Mook en Middelaar en de stichting Sociale Werkvoorziening Industriële Toelevering en Service.

Het leek er lange tijd op dat artikel 213a uit de Gemeentewet geschrapt zou worden, maar sinds 2012 staat vast dat het artikel in stand blijft.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- breng de begroting verder in overeenstemming met de eisen van het BBV;
- ga bij de programma's ook in op relevante reserves en voorzieningen;
- geef ook een toelichting bij de (meerjarige) overzichten van incidentele baten en lasten;
- actualiseer verordening 213a en geef weer uitvoering aan de 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 we gekeken naar de termijnen van inzending van de begroting en de rekening en naar de toepassing van het BBV. Naast de wettelijke regeling hebben wij de specifieke kaders getoetst waartoe de raad besloten heeft in de verordeningen 212, 213 en 213a.

Termijnen

De begroting 2015 is door de raad van Gennep vastgesteld op 10 november 2014. Op 13 november 2014 heeft de provincie deze begroting ontvangen. De jaarrekening 2013 is door de raad vastgesteld op 3 juli 2014 en is op 10 juli 2014 ontvangen.

Artikel 200 van de Gemeentewet geeft aan dat de gemeente jaarstukken vóór 15 juli van het jaar volgend op het begrotingsjaar aan de provincie moet sturen.

Voor de begroting bepaalt artikel 191 van de Gemeentewet dat deze vóór 15 november van het jaar voorafgaande aan dat waarvoor de begroting dient, aan de provincie wordt gestuurd.

Gennep leeft deze termijnbepalingen goed na.

Termijnen Beoordeling: goed
--

BBV

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

Het BBV beoogt transparantie te bieden voor de raad, andere overheden maar ook voor burgers. Mede vanwege het versterken van de transparantie maar ook vanwege het invoeren van het verplicht schatkistbankieren is het BBV in 2013 en 2014 gewijzigd. Op basis van de programmabegroting moet het mogelijk zijn om een totaal beeld te vormen van de financiële positie van de gemeente Gennepe.

Het BBV moet elke gemeente optimaal in positie brengen om de kaderstellende en controlerende taak uit te voeren. De voorschriften geven uitgangspunten en eisen, maar het is aan de raad om voor verdere invulling te zorgen. Dit wordt gezien als een continue proces, immers afhankelijk van ontwikkelingen en mogelijkheden worden doelstellingen aangepast.

Gennepe heeft bij de voorjaarnota 2014 in de aanloop naar de begroting 2015 gekozen voor een nieuwe indeling van de (11) programma's. De traditionele productenbegroting wordt sinds 2013 niet meer gemaakt. Een begroting op beheerniveau die inzicht geeft in de individuele producten is wel beschikbaar. Tot en met de begroting 2013 werd bij ieder programma de baten en lasten opgenomen. Vanaf de begroting 2014 moet voor dit inzicht worden teruggevallen op de Financiële begroting (recapitulatiestaat). In de begroting 2015 heeft Gennepe bij het onderdeel Financiële begroting voor de jaren 2014 tot en met 2018 overzichten opgenomen, met 10 programma's en het overzicht van algemene dekkingsmiddelen (programma Gemeentefinanciën) de baten, de lasten en het saldo. Dit zowel exclusief als inclusief de mutaties in reserves. In dit overzicht zijn per programma ook de onttrekkingen en stortingen in reserves opgenomen.

Bij de afzonderlijke programma's biedt Gennepe voor het begrotingsjaar en de meerjarenraming cijfermatig inzicht ingestoken vanuit het saldo van baten en lasten. Bij elk programma zijn de functies opgenomen die hier betrekking op hebben, met per functie het saldo van baten en lasten maar niet de baten en lasten zelf. Per functie zijn ook sub-functies opgenomen met daarbij opgesomd de lasten en de baten. Bij elk programma is rekening gehouden met, en voor zover van toepassing inzicht gegeven in, de mutaties in reserves.

Gennepe heeft bij elk programma een extra overzicht toegevoegd met het verloop van het saldo voor de jaren 2016 tot en met 2018. In dit overzicht zijn alleen de mutaties opgenomen van baten en lasten. Ook bij de onttrekkingen aan en stortingen in reserves zijn alleen de mutaties weergegeven. Het heeft onze voorkeur dat het programmaplan ook per programma inzicht geeft in de baten en lasten, en niet alleen in de saldi van baten en lasten. Dit geldt ook voor de onttrekkingen en stortingen in reserves en niet alleen de mutaties van reserves.

In artikel 7 van het BBV is aangegeven waar de begroting ten minste uit bestaat. Dit artikel heeft betrekking op de beleids- en de financiële begroting. De beleidsbegroting bestaat ten minste uit het programmaplan en de paragrafen.

De financiële begroting bestaat ten minste uit het overzicht van baten en lasten en de toelichting, en uit de uiteenzetting van de financiële positie en de toelichting. Met name het onderdeel 'toelichting' bij het overzicht van baten en lasten verdient aandacht omdat dit ontbreekt.

We merken op dat Gennep in de aanbestedingsbrief die integraal onderdeel uitmaakt van de begroting, uitgebreid is ingegaan op haar financiële positie. Hierbij is aangegeven welke ontwikkeling ze heeft doorlopen (maatregelen en keuzes), waar ze staat, welke onzekerheden er zijn en het meerjarig perspectief. Bij de programma's in de begroting is naast de 3 W vragen (Wat willen we bereiken, Wat gaan we er voor doen en Wat mag het kosten?) per functie ingegaan op de doelstelling en resultaten, beleidskader en kwaliteitsniveau. Ook zijn kengetallen weergegeven. De informatiewaarde wordt verder verhoogd door per programma ook informatie op te nemen over de relevante reserves en voorzieningen, investeringen en bezuinigingen.

Bij de uiteenzetting van de financiële positie moet ook een overzicht worden opgenomen van de incidentele lasten en baten. Gennep heeft twee separate overzichten gemaakt, een voor incidentele lasten (inclusief toevoegingen aan reserves) en een voor incidentele baten (inclusief onttrekkingen aan reserves). In deze overzichten zijn de cijfers voor 2015 tot en met 2018 opgenomen. Een derde overzicht geeft inzicht in de structurele toevoegingen en onttrekkingen aan reserves, eveneens voor de jaren 2015-2018. In alle overzichten is het programmanummer aangegeven waar de baat, de last of de mutaties in reserves betrekking op heeft. Een toelichting bij de incidentele baten en lasten is echter niet gegeven. Hiervoor vragen wij dan ook aandacht. Tevens merken wij op dat voor de samenstelling van dit overzicht enkele notities voorhanden zijn. Op de website van gemeentefinanciën, www.limburg.nl/gemeentefinancien is een handreiking beschikbaar. Ook de commissie BBV heeft een notitie incidentele en structurele baten en lasten ter beschikking gesteld. Gennep stuurt de IV-3 gelijktijdig met de begroting en de jaarrekening in. Wij gaan er vanuit dat ze dit ook in de toekomst consequent zo blijft doen.

De zogenaamde staat van reserves en voorzieningen is als bijlage bij de Financiële begroting opgenomen. Tevens is een separate bijlage toegevoegd, met het verloop van de Algemene vrije reserve. In de staat van reserves en voorzieningen is voor alle reserves en voorzieningen separaat en in totaliteit inzicht geboden in het verloop van de saldi. Deze cijfers zijn weergegeven per 1-1-2014 tot en met 2018 inclusief de jaarlijkse onttrekkingen aan en stortingen in de reserves. Het meerjarig investeringsprogramma maakt eveneens deel uit van de Financiële begroting.

We concluderen dat de begroting van Gennep in het algemeen voldoet aan het BBV. Op onderdelen zijn verbeteringen mogelijk om de begroting meer in overeenstemming te brengen met de voorschriften. Een viertal belangrijke verbeterpunten zijn:

- geef in de begroting de financiële gevolgen aan van het bestaande en het nieuwe beleid zowel voor het begrotingsjaar als voor de meerjarenraming;
- maak bij de investeringen onderscheid in investeringen met een economisch nut en in investeringen in de openbare ruimte met een maatschappelijk nut;
- actualiseer kadernota's/beheerplannen tijdig dat wil zeggen een keer in de vier jaar;
- geef inzicht in de jaarlijks terugkerende arbeidskosten gerelateerde verplichtingen van vergelijkbaar volume voor het begrotingsjaar en voor de meerjarenraming.

Het BBV kent de volgende zeven verplichte paragrafen:

1. lokale heffingen;
2. weerstandsvermogen en risicobeheersing;
3. onderhoud kapitaalgoederen;
4. financiering;
5. bedrijfsvoering;
6. verbonden partijen;
7. grondbeleid.

Gennep heeft deze paragrafen afzonderlijk opgenomen in de begroting en jaarrekening.

In hoofdstuk 4 worden de paragrafen afzonderlijk behandeld. Als we deze paragrafen samenvatten constateren wij dat met name bij de paragraaf Onderhoud van kapitaalgoederen verbeteringen nodig zijn voor wat het BBV betreft. Het werken met actuele beheerplannen vergroot het inzicht in de financiële positie. Ook bij de actualisering van de beheerplannen moet aandacht zijn voor eventueel achterstallig onderhoud en in de door de raad gekozen kwaliteitsniveaus. Het op een transparante wijze weergeven van informatie over de uitvoering van de plannen c.q. het achterblijven van investeringen en onderhoudslasten is relevant.

Voor de score voor het toepassen van het BBV geven wij gemiddeld een voldoende waarbij we opmerken dat er verbeterpunten zijn. Op een aantal plaatsen, met name in paragrafen, kan het inzicht worden vergroot met aanvullende (meerjarige) cijfermatige informatie.

BBV Beoordeling: voldoende

Financiële verordening ex artikel 212 Gemeentewet

De raad heeft op 22 november 2011 de Financiële verordening 212 vastgesteld. In deze verordening heeft de raad de nieuwe uitgangspunten vastgesteld voor het financiële beleid en de inrichting van de financiële organisatie. Deze uitgangspunten zijn van strategisch belang voor de gemeentelijke financiële huishouding. In de verordening is voor waardering & afschrijving van vaste activa, reserves en voorzieningen, weerstandvermogen en risicomangement en grondbeleid aangegeven dat het college deze nota's eenmaal per vier jaar aan de raad aanbiedt ter vaststelling. Dit is een aandachtspunt voor de gemeente. We gaan er tevens vanuit dat het actualiseren en aanbieden aan de raad van de overige nota's ook minstens één keer in de vier jaar (dus per raadsperiode) plaatsvindt.

In zijn algemeenheid merken we op dat daar waar geen kaderstellende rol via separate nota's plaatsvindt kaderstelling in de betreffende paragraaf moet zijn uitgewerkt. Hierbij merken we op dat niet kan worden volstaan met uitsluitend een verwijzing naar de nota. De essentie uit de nota zal in de betreffende paragraaf een plek moeten krijgen. Gennep werkt met separate nota's waarin het beleid is uitgewerkt. In hoofdstuk 4 komen we bij de verschillende paragrafen terug op de uitvoering van de verordening 212. Conform de verordening 212 wordt jaarlijks een voorjaarsnota en twee tussenrapportages (over de eerste vier en acht maanden van het lopende begrotingsjaar) opgesteld. Deze zogenaamde trimesterrapportages hebben als doelstelling een actueel inzicht te geven in de afwijkingen ten opzichte van de begroting en een financiële bijstelling van de meerjarenbegroting. In de voorjaarsnota worden de

uitgangspunten voor de begroting vastgesteld. Alle rapportages worden aan de raad aangeboden ter vaststelling.

Controle verordening ex artikel 213 Gemeentewet

De Controleverordening van de gemeente Gennep is op 22 november 2011 vastgesteld. Met deze verordening heeft de raad de regels vastgelegd voor de controle op het financiële beheer en op de inrichting van de financiële organisatie. In het kader van de controle stelt de raad jaarlijks een controleprotocol vast. Met het controleprotocol geeft de raad de accountant de toetsingscriteria voor zijn controle op de rechtmatigheid. Gennep heeft voor de jaarrekeningen 2012 en 2013, een goedkeurende controleverklaring ontvangen voor zowel het aspect getrouwheid als de financiële rechtmatigheid.

Verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid ex artikel 213a Gemeentewet

Op 10 november 2003 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. Volgens de verordening rapporteert het college jaarlijks over de doelmatigheid en de doeltreffendheid van (onderdelen van) de organisatie van de gemeente en de uitvoering van taken door de gemeente. Het college toetst jaarlijks de doeltreffendheid van één of enkele programma's en/of paragrafen. Het college behoort de raad te informeren door toezending van het onderzoeksplan en de rapportages met de daarbij behorende plannen van verbetering. In de paragraaf bedrijfsvoering bij de begroting en jaarrekening moet gerapporteerd worden over de voortgang van de onderzoeken en de uitputting van de bijbehorende budgetten. Het college neemt op basis van het plan van verbetering organisatorische maatregelen.

In praktijk vinden vanaf 2011 geen onderzoeken meer plaats. Gennep heeft hierbij opgemerkt dat in januari 2012 een rapport is verschenen over een onderzoek naar de structuur van de gemeenschappelijke regeling Intergemeentelijke Werkvoorziening Gennep Mook en Middelaar en de stichting Sociale Werkvoorziening Industriële Toelevering en Service. In de paragraaf bij de jaarrekening en begroting wordt niet over onderzoeken gerapporteerd. In 2009 heeft de destijds verantwoordelijke staatssecretaris van het ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) laten weten een voorstel tot schrappen van artikel 213a Gemeentewet in procedure te brengen. Doel was om het artikel op het moment dat in 2010 de nieuwe raden van start zouden gaan, uit de Gemeentewet gehaald te hebben. Dat is echter nooit gebeurd en begin 2013 heeft de huidige minister van BZK laten weten dat hij artikel 213a wil handhaven.

Gennep heeft een verordening voor onderzoeken naar doelmatigheid en doeltreffendheid, maar ze voldoet niet aan de bepalingen uit haar eigen verordening. Zeker nu duidelijk is dat artikel 213a in stand blijft zal de gemeente uitvoering moeten geven aan dit artikel. Wij vragen dan ook aandacht voor de naleving van de eigen bepalingen. De verordening 213a is in 2003 vastgesteld, wij adviseren de verordening te actualiseren en daarbij te kijken of de verordening nog voldoet aan de huidige wensen die Gennep heeft.

Rekenkamercommissie

De rekenkamercommissie onderzoekt de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het gemeentelijk beleid. De commissie bestaat uit drie leden, die door de raad van buiten de kring van zijn leden benoemd worden voor een periode van vier jaar. Van de periode van vier jaar, kan in het belang van de gemeente worden afgeweken. De onafhankelijke onderzoekscommissie kan zelf de onderwerpen voor haar onderzoek bepalen. Hierbij kijkt ze welke onderzoekbehoefte er zijn in Gennep bij de politiek en bij de inwoners. Het belangrijkste is dat het onderzoek toegevoegde waarde heeft. Ook kijkt de commissie naar mogelijkheden voor verbetering in de toekomst. Ze formuleert de probleemstelling en de onderzoeksvragen en stelt de onderzoeksopzet vast. De onderwerpen van onderzoek worden jaarlijks vóór 1 november als onderzoeksprogramma ter kennisname aan de raad voorgelegd met daarin opgenomen de einddata van de respectievelijke onderzoeken. Aanvullend heeft Gennep opgemerkt dat de rekenkamercommissie alle fracties uit de gemeenteraad consulteert en hen vraagt welke onderwerpen zij belangrijk vinden om te onderzoeken. Uit deze lijst wordt een onderwerp gekozen. Als de rekenkamercommissie geen van deze onderwerpen kiest maar een ander onderwerp, dan wordt gemotiveerd aangegeven waarom voor het eigen onderwerp is gekozen. Telkens als een onderzoek is afgerond wordt een nieuw onderwerp gekozen.

Vanaf 2006 zijn verschillende rapporten verschenen. Onder andere over Publieke dienstverlening, Inhuur van derden, Projectmatig werken, Effectiviteit dualisering, Communicatiebeleid en burgerparticipatie, Effectiviteit van subsidiebeleid en Toezicht en handhaving. In 2013 is het rapport 'Gennep in control' aangeboden, dat door een extern bureau is opgesteld in opdracht van de rekenkamercommissie. Jaarlijks stelt Gennep voor de rekenkamercommissie € 29.500 beschikbaar. Van dit bedrag is € 17.500 bestemd voor vergoedingen voor leden van de rekenkamercommissie en € 12.000 voor onderzoekskosten.

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 Gennep zijn te vinden in de volgende paragrafen:

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

4.1. Lokale heffingen

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

Conclusie

Gennep heeft een nota Lokale Heffingen uit 2012. Deze nota is echter geen vereiste volgens de actuele 212 verordening. De visie op de lokale heffingen is verwerkt in het coalitieakkoord, het collegeprogramma, de paragraaf Lokale heffingen en bij de jaarlijkse vaststelling van het belastingbeleid en de belastingverordeningen. De gemeente gaat voor trendmatige stijging van de belastingtarieven zodat de opbrengststijging gelijk is aan het inflatiepercentage. Voor beheerste lastendrukontwikkeling wordt de Onroerende Zaakbelasting, de afvalstoffenheffing en de rioolheffing in samenhang bekeken.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- maak het beeld nog completer door inzicht te bieden in de bedragen die met de kwijtschelding gemoeid zijn en in de ontwikkeling van de economische waarde van de woningen en niet-woningen.

Waarom onderzoek naar de lokale heffingen?

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

Onderzoek en bevindingen

Gennep heeft zowel in het coalitieakkoord als in het collegeprogramma aangegeven terughoudend om te gaan met het verhogen van de lastendruk. Dit geldt zowel voor de inwoners als voor de bedrijven. De Onroerende Zaakbelasting (OZB) zal slechts trendmatig verhoogd worden, door toepassing van maximaal het inflatiepercentage.

In de begroting 2015 is dit uitgangspunt aangevuld door naast een trendmatige stijging van de belastingtarieven voor dekking van de trendmatige kostenontwikkeling ook andere uitgangspunten voor de ontwikkeling van de gemeentelijke belastingen te noemen. Zo wil de gemeente een beheerste lastendrukontwikkeling realiseren door de samenhang te bekijken tussen de tarieven van de OZB, de afvalstoffenheffing en de rioolheffing. Hierbij is opgemerkt dat het belastingniveau een reële bijdrage dient

te leveren aan de gestelde ambities. Een afwijking van de trendmatige stijging is mogelijk indien extra middelen nodig zijn voor het afdekken van specifieke uitgaven waarvoor geen andere dekking binnen de begroting mogelijk is. Een ander uitgangspunt is dat de tarieven van de afvalstoffenheffing, rioolheffing en de leges kostendekkend zijn. Met behulp van een nota kostenverhaal moeten ook de kosten die gemaakt worden op verzoek van een aanvrager worden doorberekend. Ook hierbij wil Gennep kritisch kijken naar kostenefficiëntie van de gemeentelijke dienstverlening. Met name of ze diensten ook goedkoper kan leveren. Deze raadsperiode wil de gemeente inzetten op verdere verbetering van de afvalscheiding. In het collegeprogramma is hierover opgenomen dat de gemeente streeft naar minder restafval per inwoner met lagere lasten voor de burger. Hierbij wil men de inwoners niet alleen betrekken bij de afvalscheiding maar ook bij afvalpreventie en het beperken van zwerfafval.

In de begroting 2015 is aangegeven dat de tarieven van de OZB voor inflatie worden gecorrigeerd en daarnaast de tarieven voor de niet-woningen verder verhoogd worden tot het rekkentarief. Ook de tarieven voor woningen worden extra verhoogd. De tarieven worden gecorrigeerd voor de waardeontwikkelingen zodat de opbrengst gelijke tred houdt met de inflatie. De hoogte van de tarieven wordt elk jaar door de raad vóór 1 januari vastgesteld. Voor wat betreft de afvalstoffenheffing en het rioolrecht is het uitgangspunt maximale kostendekking op begrotingsbasis.

De tarieven voor de rioolheffing zijn gebaseerd op het Gemeentelijk Rioleringsplan dat in 2013 door de raad is vastgesteld. Bij de afvalstoffenheffing vindt kostendekking plaats door de inzet van de reserve afvalstoffenheffing.

In de paragraaf Lokale heffingen is uitgebreid ingegaan op de belastingen en retributies. Naast de ontwikkelingen is ook stilgestaan bij de 'lokale' lastendruk met vergelijkingen met Limburgse gemeenten en gemeenten uit Noord-Brabant en Gelderland. Tevens is informatie opgenomen over het kwijtscheldingsbeleid en is inzicht geboden in belastingtarieven en (meerjarige) belastingopbrengsten.

Op strategisch, tactisch en operationeel niveau scoort de gemeente goed. Het inzicht dat de paragraaf biedt is goed. In het programma Gemeentefinanciën is aanvullende informatie opgenomen. Dit geldt ook voor het programma Milieu en volksgezondheid. Zo gaat Gennep ervan uit dat de besparing van 10% in 2020 op kosten voor de waterketen bereikt zal worden. Hiervoor zijn in het samenwerkingsverband met regiogemeenten en waterschap besparingskansen naar voren gekomen. De verschillende watertaken en ambities van de gemeente zijn in het verbreed Gemeentelijk RioleringsPlan vertaald.

Aanvullend merken we op dat aan het BBV wordt voldaan en de verordening 212 geen nadere eisen stelt ten aanzien van lokale heffingen. De nota Lokale heffingen uit 2012 is dan ook geen vereiste meer voor de gemeente.

Door ook inzicht te bieden in de bedragen die met de kwijtschelding gemoeid zijn, en in de ontwikkeling van de economische waarde van de woningen en niet-woningen wordt het beeld nog completer.

4.2. Weerstandsvermogen en risicobeheersing

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

Conclusie

In de paragraaf wordt het weerstandsvermogen uiteengezet, die bestaat uit de weerstandscapaciteit, de risico's en de confrontatie tussen beiden. Het beleid is uitgewerkt in de nota Weerstandsvermogen en risicomanagement 2013-2017 die in 2013 door de raad is vastgesteld. Hieruit volgt dat de weerstandscoefficiënt minimaal 1 moet zijn. De coëfficiënt is de afgelopen jaren altijd hoger geweest dan 2. Hierbij is steeds opgemerkt dat de risico's met de huidige weerstandscapaciteit voldoende zijn afgedekt. Bij de berekening van de weerstandscapaciteit 2015 is bij de hoogte van de Algemene vrije reserve (AVR) al rekening gehouden met de toevoeging van € 1 miljoen uit de bestemmingsreserve Essent. Ten aanzien van de onbenutte belastingcapaciteit merken wij op dat Genep uitgaat van de landelijke rekentarieven (drempelbedragen) voor de Onroerende Zaakbelasting (OZB). In de nota is hierbij ook terecht opgemerkt dat de zogenaamde artikel 12 tarieven hoger liggen dan de rekentarieven. Dezerzijds is berekend dat de OZB ruimte ten opzichte van de artikel 12 tarieven voor 2015 ongeveer € 1 miljoen bedraagt.

De afgelopen jaren heeft de gemeente geïnvesteerd om risico's in beeld te krijgen en vast te leggen in risicokaarten. Voor de top drie risico's op programmaniveau zijn beheersmaatregelen getroffen. De gewijzigde manier van denken, dat wil zeggen risicobewust zonder risicomijding, vindt de gemeente nog belangrijker. Genep heeft aanvullend opgemerkt dat in maart 2015 een plan wordt opgesteld voor de verdere implementatie. Wij merken op dat risicomanagement een dynamisch proces is dat continue aandacht nodig heeft.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- geef ook de meerjarige verwachting ten aanzien van de weerstandscapaciteit en de risico's;
- formuleer beleid waaraan moet worden voldaan indien de weerstandscoefficiënt niet aan de minimale eis van 1 voldoet. Formuleer ook beleid indien de coëfficiënt hoger is dan nodig/gewenst;
- overweeg bij de waardering van de weerstandscoefficiënt een gradatie/range aan te brengen.

Waarom onderzoek naar weerstandsvermogen en risicobeheersing?

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

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

gaan. Of de gemeente zich bijvoorbeeld wil verzekeren en/of de aanwezige weerstandscapaciteit in dat licht moet worden verhoogd of verlaagd.

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

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

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

Onderzoek en bevindingen

Kaderstelling ten aanzien van weerstandsvermogen en risicobeheersing heeft plaatsgevonden door vaststelling van de nota Weerstandsvermogen en risicomangement 2013-2017. Voor de algemene reserve weerstandsvermogen werkt Gennep met een minimale ondergrens van 10% van de begrote jaaruitgaven met een minimum van € 5 miljoen. De gemeente heeft aangegeven door het implementeren van risicomangement weerstand te bieden tegen de risico's die de gemeente loopt. Hierbij worden beheersmaatregelen genomen om de mogelijke gevolgen van de risico's te voorkomen.

Zowel in de nota als in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing is de systematiek uitgewerkt zoals die gevolgd wordt bij het weerstandsvermogen. Er is onderscheid gemaakt in incidentele en in structurele weerstandscapaciteit. De risico's zijn uitgebreid toegelicht. Bij de berekening van de minimaal benodigde weerstandscapaciteit wordt een kans op optreden van een risico en een kans op het financieel gevolg bepaald. De risico's met betrekking tot de grondexploitatie wegen hierbij ook mee. In de nota zijn de kaders uitgewerkt, is aangegeven wie waarvoor verantwoordelijk is en hoe de bevoegdheden zijn verdeeld. De confrontatie van de risico's en de weerstandscapaciteit vindt niet in de nota plaats maar jaarlijks bij de begroting en de jaarrekening. Volgens de nota moet ten aanzien van de risico's in de begroting en jaarrekening worden aangegeven wat de beheersvorm hiervan is. In de paragraaf van de jaarrekening wordt aangegeven welke beheersmaatregelen zijn uitgevoerd.

Het bepalen van het weerstandsvermogen en de hoogte van de algemene reserve is de verantwoordelijkheid van de gemeente, van de raad in het bijzonder. Gennep heeft besloten dat de weerstandscapaciteit minimaal 1 moet zijn. Voor ieder risico waarvan het financiële gevolg niet is in te schatten wordt de coëfficiënt verhoogd met 0,25 tot een maximum van 2.

De coëfficiënt is in de paragraaf weerstandsvermogen voor dit jaar berekend op 2,26. Onder de weerstandscapaciteit rekent Gennep de Algemene reserve weerstandsvermogen, de Algemene vrije reserve (AVR), de Algemene reserve bouwgrondexploitatie en de Stille reserves. Wij constateren dat bij de berekening van de weerstandscapaciteit de AVR afgerond € 1,2 miljoen hoger is opgenomen dan in de staat van reserves en voorzieningen is gepresenteerd. Hierbij heeft Gennep opgemerkt dat in 2015 nog € 1 miljoen uit de bestemmingsreserve Essent wordt toegevoegd aan de AVR. De uitvoering van de decentralisaties is bij de risico's genoemd maar wordt niet meegerekend bij de benodigde weerstandscapaciteit. Toegelicht is dat de uitvoering gelet op de kortingen veel efficiënter moet hetgeen

niet zonder (financieel) risico is. De noodzakelijke transformatie kost tijd. Gennep heeft in 2014 een buffer gevormd van € 500.000 om eventuele tekorten op het sociale domein vanaf 2015 op te vangen. De risico's zijn in de paragraaf voor 2015 in totaliteit hoger ingeschat dan vorig jaar, waarbij een mogelijke beëindiging van De Brem voor € 4 miljoen is meegenomen. Dit heeft als gevolg dat de weerstandscoefficiënt ten opzichte van 2014 met 1,65 afneemt. Gennep heeft opgemerkt dat met de huidige omvang van de weerstandscapaciteit de risico's voldoende zijn afgedekt. Hiermee doet Gennep wel een uitspraak over het weerstandsvermogen, maar de score voldoende wordt ook toegekend als de coëfficiënt 6 is. Wij geven de gemeente in overweging een gradatie/range aan te brengen voor de waardering. Afhankelijk van de uitkomst kan dit variëren van onvoldoende tot uitstekend. Het is mogelijk dat een beroep moet worden gedaan op de weerstandscapaciteit waardoor de coëfficiënt lager wordt dan 1. Dan is het relevant aan te geven op welke manier en binnen welke termijn weer aan de minimale norm van 1 wordt voldaan. Het is verstandig om in het beleidskader c.q. bij de besluitvorming over aanwending aan te geven met welke maatregelen hieraan wordt voldaan. Hierbij kan gedacht worden aan een aanvulling van de weerstandscapaciteit en/of extra inspanningen op het terrein van risicomanagement en/of beheersingsmaatregelen. Hiervoor nemen wij een aanbeveling op. Andersom is echter ook denkbaar namelijk dat op voorhand beleid is geformuleerd indien de weerstandscoefficiënt lees weerstandscapaciteit hoger is dan nodig/gewenst. Om fluctuaties in de benodigde weerstandscapaciteit te voorkomen zou gekozen kunnen worden voor stapsgewijs afnemen.

De stille reserves maken voor een bedrag van afgerond € 2,6 miljoen deel uit van de weerstandscapaciteit. Hiermee maken de stille reserves voor een substantieel bedrag deel uit van de totale incidentele weerstandscapaciteit (afgerond € 15,1 miljoen). Bij paragraaf 3.2 Analyse vermogen hebben wij als aanbeveling opgenomen voor de stille reserves beleid te formuleren.

Ten aanzien van de onbenutte belastingcapaciteit merken wij op dat Gennep uitgaat van de landelijke rekentarieven (drempelbedragen) voor de OZB. In de nota is hierbij ook terecht opgemerkt dat de zogenaamde artikel 12 tarieven hoger liggen dan de rekentarieven. Dezerzijds is berekend dat de OZB ruimte ten opzichte van de artikel 12 tarieven voor 2015 ongeveer € 1 miljoen bedraagt.

Op strategisch en operationeel niveau is de stuurinformatie gemiddeld goed. De beleidsinformatie voldoet nagenoeg geheel aan het BBV en aan de eigen verordening 212. De begroting en de jaarrekening geven het integraal beeld van het door de Raad vastgestelde beleid. Echter de meerjarige verwachtingen omtrent ontwikkelingen bij zowel de weerstandscapaciteit als de risico's ontbreken.

De lezer wordt goed geïnformeerd over het weerstandsvermogen en risicobeheersing anno 2015. Ook de informatie die is opgenomen omtrent het plan van aanpak begin 2013 en het implementatietraject dat in gang is gezet zijn hierbij relevant. Gennep heeft toegelicht hoe hierbij te werk is gegaan. Na het identificeren van risico's en het opstellen van een risicokaart voor de programma's zijn voor de top drie risico's op programmaniveau beheersmaatregelen opgesteld. Gennep was voornemens om in 2014 de verdere implementatie af te ronden en deze in te bedden in de reguliere planning en control cyclus. Aanvullend heeft Gennep opgemerkt dat in maart 2015 een plan wordt opgesteld voor de verdere implementatie. Wij merken op dat risicomanagement een dynamisch proces is dat continue aandacht nodig heeft. Toekomstige ontwikkelingen ten aanzien van de weerstandscapaciteit en de risico's vergroten het inzicht.

4.3. Onderhoud kapitaalgoederen

Onderzoek	Begroting	Meerjarenraming	Strategisch	Tactisch	Operationeel	Algemeen oordeel	Ontwikkeling
Onderhoud kapitaalgoederen	☹	☹	Voldoende	Voldoende	Onvoldoende	☹	↗

Conclusie

De gemeente wil extra aandacht geven aan onder andere de inrichting van de openbare ruimte en (de kwaliteit) van de verkeersinfrastructuur. Gennep wil een hoge waardering van de gebruikers voor de kwaliteit van de openbare ruimte en een goede prijs-kwaliteit verhouding voor het beheer.

De beheerplannen voor wegen, groen en gebouwen zijn gedateerd. Budgetten zijn de afgelopen jaren aangepast onder andere als gevolg van bezuinigingen. Verhoging van budgetten heeft ook plaatsgevonden. Vooruitlopend op een nog op te stellen integraal accommodatiebeleidsplan heeft het college in oktober 2014 de Meerjaren Onderhouds Planning (MOP) onderhoud gebouwen 2015-2024 vastgesteld. Naar aanleiding hiervan is de dotatie in de voorziening groot onderhoud gebouwen vanaf 2015 structureel verhoogd. Bij de vaststelling van dit MOP is tevens besloten om panden af te stoten. De paragraaf kapitaalgoederen in de begroting moet per beheerplan inzicht geven in de kaders die gesteld zijn en de gekozen kwaliteitsniveaus.

Voor een goed inzicht in de financiële- en vermogenspositie is het cruciaal dat beheerplannen actueel zijn. Dit betekent dat de plannen elke vier jaar opnieuw worden bekeken en beoordeeld en voor besluitvorming worden voorgelegd aan de raad. Het is immers de verantwoordelijkheid van de raad om de kaders te stellen, de kwaliteitsniveaus te bepalen en hiermee ook inzicht te krijgen in de benodigde budgetten voor onderhoud en vervanging.

Op dit moment is door de gedateerdheid van het wegenbeleidsplan, het gebouwenplan en het groenplan onvoldoende duidelijk of met de middelen die in de begroting en meerjarenraming zijn opgenomen kan worden volstaan. Gennep heeft zelf in de begroting ten aanzien van gebouwen een mogelijk 'risico' gesignaleerd en heeft maatregelen getroffen. Het accommodatiebeleid is in een breder perspectief geplaatst als onderdeel van maatschappelijke voorzieningen.

Van de beschikbare plannen voor kapitaalgoederen, met uitzondering van het MOP onderwijshuisvesting, is aangegeven dat ze door de raad zijn vastgesteld en dat ze financieel zijn vertaald in de begroting en meerjarenraming. In de paragraaf is echter ook financieel inzicht nodig en informatie indien van plannen wordt afgeweken. Niet alleen in de paragraaf maar ook in de plannen zelf moet aandacht zijn voor eventueel achterstallig onderhoud. Uit de actuele plannen die door de raad zijn vastgesteld moet blijken of daadwerkelijk met de beschikbare budgetten kan worden volstaan of dat aanvullende middelen nodig zijn.

De gemeente heeft aanvullend opgemerkt dat in 2015 het wegenbeheerplan en het groenbeleidsplan worden geactualiseerd. Ten aanzien van het wegenplan gaat Gennep ervan uit dat er geen achterstallig onderhoud is. Het integraal accommodatieplan zal volgens planning eind 2016 geactualiseerd zijn.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- besteed expliciet aandacht aan ontwikkelingen, door terug en vooruit te kijken maar ook aan externe en interne ontwikkelingen en de consequenties hiervan voor het beleid;

- actualiseer het wegenbeleidsplan (inclusief civiele kunstwerken) uit 2006, het groenplan uit 2007 en het openbare verlichtingsplan uit 2010 en laat de raad de kaders en de kwaliteitsniveaus (opnieuw) vaststellen;
- actualiseer het beleidskader voor gemeentelijk integraal accommodatiebeleid conform planning in 2016 en laat de raad dit vaststellen;
- houd alle plannen actueel door ze elke vier jaar te herzien en voor te leggen aan de raad voor besluitvorming;
- besteed niet alleen in de paragraaf aandacht aan achterstallig onderhoud maar ook in de beheerplannen;
- geef in de paragraaf inzicht in de toereikendheid van de budgetten voor onderhoud en vervanging afgestemd op door de raad vastgestelde kaders en de meerjarige financiële effecten. Betrek hierbij de gevormde reserves/voorzieningen;
- geef in de paragraaf bij de begroting bij het overzicht van de aanwezige plannen ook inzicht in de door de raad vastgestelde kwaliteitsniveaus;
- geef in de paragraaf aan als van de plannen wordt afgeweken;
- overweeg de economische afschrijvingstermijn bij riolering terug te brengen van 60 jaar naar maximaal 50 jaar.

Waarom onderzoek naar onderhoud kapitaalgoederen?

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

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

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

Er is enige keuzevrijheid bij onderhoud kapitaalgoederen. De raad kan kiezen uit kwaliteitsniveaus bij onderhoud. Het is in dat verband aan te bevelen dat de raad zich binnen een periode van vier jaar ten minste één keer buigt over de vraag welke kwaliteitsniveaus passend worden gevonden. Oftewel: welke kwaliteit wil de raad, wat gaat dat kosten, nu en in de toekomst?

De onderhoudstoestand van kapitaalgoederen en de daaraan gerelateerde kosten beslaan een substantieel deel van de gemeentelijke begroting. Een zo volledig mogelijk overzicht én onderbouwing van deze kosten zijn daarom van groot belang voor een goed inzicht in de financiële positie. Lasten van instandhouding (onderhoud en vervanging) moeten realistisch zijn geraamd, conform beheerplannen.

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

Onderzoek en bevindingen

In ons onderzoek kijken we of in het coalitieprogramma is ingegaan op kapitaalgoederen. Daarnaast kijken we in hoeverre de beheerplannen 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 verordening 212 is nageleefd voor wat betreft het onderdeel kapitaalgoederen.

In het bestuursakkoord 2014-2018 heeft Gennep opgemerkt dat men extra aandacht wil geven aan onder andere de inrichting van de openbare ruimte en (de kwaliteit van) de verkeersinfrastructuur. Hiervoor zijn in het collegeprogramma speerpunten geformuleerd onder andere met betrekking tot de uitstraling van het centrum van Gennep, verkeersveiligheid, bereikbaarheid en recreatieve fiets- en wandelroutes. Ook is opgemerkt dat de coalitie een meerjarenplan voor het onderhoud van scholen wil opstellen om de kwaliteit van de gebouwen te kunnen waarborgen en om in meerjarenperspectief greep op de kosten te kunnen houden. Ook wil Gennep zo snel mogelijk een einde maken aan de leegstand van gebouwen. Er wordt prioriteit gegeven aan het opheffen van de leegstaande gebouwen en de ermee gepaard gaande financiële consequenties.

Bij diverse programma's is bij het beleidskader verwezen naar beheerplannen. Zo zijn bij het programma Openbare ruimte onder andere het wegenbeleidsplan 2005 en het Beleidsplan openbare verlichting 2010-2014 genoemd. Hierbij is alleen aangegeven dat het beeldkwaliteitsplan, de meetlat openbare ruimte en CROW-richtlijnen worden gevolgd. De specifieke kwaliteitsniveaus waarvoor Gennep heeft gekozen zijn niet expliciet vermeld. Zowel bij het programma Onderwijs en kinderopvang als bij het programma Sociale voorzieningen en maatschappelijk werk zijn accommodaties relevant. Hierbij is ook verwezen naar de door het college in 2014 vastgestelde 'Startnotitie maatschappelijke voorzieningen in relatie tot gemeentelijk accommodatiebeleid'. In deze notitie wordt het accommodatiebeleid in een breder perspectief geplaatst als onderdeel van maatschappelijke voorzieningen. In de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen is opgemerkt dat Gennep inzet op:

- een hoge waardering van de gebruikers voor de kwaliteit van de openbare ruimte;
- een goede prijs-kwaliteit verhouding voor het beheer van de openbare ruimte;
- een schone en veilige stad.

De strategische stuurinformatie scoort gemiddeld een voldoende. In het coalitieakkoord en in het collegeprogramma is beperkt ingegaan op kapitaalgoederen. Door het beleid omtrent onderhoud kapitaalgoederen duidelijk te formuleren is een verbetering mogelijk. Dit is ook mogelijk door in de paragraaf bij de begroting per plan inzicht te geven in de ontwikkelingen (extern en intern, terug en vooruit) en wat de gevolgen hiervan zijn voor het huidige beleid. We merken op dat niet alle beheerplannen actueel zijn. Dit geldt voor het gebouwenbeheerplan uit 2006, dat nu het beleidskader voor integraal accommodatiebeleid wordt genoemd, het Wegenbeleidsplan uit 2006 en het Groenbeleidsplan uit 2007.

Voor een goed inzicht in de financiële - en in de vermogenspositie is het cruciaal dat beheerplannen actueel zijn. Dit betekent dat de plannen elke vier jaar opnieuw worden doorgerekend/beoordeeld en voor

besluitvorming worden voorgelegd aan de raad. Het is immers de verantwoordelijkheid van de raad om de kaders te stellen, de kwaliteitsniveaus te bepalen en hiermee ook inzicht te krijgen in de benodigde budgetten voor onderhoud en vervanging. Door het up to date houden van de plannen kan de raad zich gedurende de raadsperiode ook uitspreken over elk beheerplan. Ook voor de beoordeling of reserves en voorzieningen aan de maat zijn is het beschikken over actuele beheerplannen onmisbaar. Het formeel laten vaststellen van geactualiseerde plannen luistert nog nauwer omdat budgetten zijn gemuteerd onder andere als gevolg van bezuinigingen. Aanvullend heeft Gennep opgemerkt dat plannen die gedateerd zijn in 2015 en 2016 worden geactualiseerd.

In de verordening 212 zijn geen eisen gesteld voor onderhoud van kapitaalgoederen. Voor wat het BBV betreft voldoet de geboden informatie in mindere mate. Het merendeel van de plannen is gedateerd, er is onvoldoende inhoudelijke toelichting gegeven of er is geen informatie opgenomen over het gekozen kwaliteitsniveau. Op tactisch niveau scoort de gemeente gemiddeld een krappe voldoende.

Gennep heeft in de paragraaf een schema opgenomen van de aanwezige plannen. Hierbij is per plan aangegeven wanneer het plan is vastgesteld door de raad. Ook is van alle plannen, met uitzondering van het onderwijshuisvestingsplan MOP 2010-2019, aangegeven dat ze financieel zijn vertaald in de begroting en meerjarenraming en dat geen sprake is van achterstallig onderhoud. Noch in het schema noch in de toelichting is ingegaan op de financiën die met kapitaalgoederen gemoeid zijn. De informatie over de door de raad gekozen kwaliteitsniveaus wordt gegeven in een tabel. Deze informatie is echter beperkt tot groen en verzorging. Er is verwezen naar het kwaliteitsbeeld dat vastgelegd is in het wegenbeleidsplan. Echter in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen bij de begroting wordt niet vermeld voor welke kwaliteitsnormen Gennep heeft gekozen bij verhardingen.

De productenrealisatie 2012 (2013 geen productenrealisatie) biedt daarentegen bij het programma Bouwen en wonen wel dit inzicht. Hier wordt ook via tabelvorm inzicht gegeven in de diverse soorten verhardingen. Hierbij is ook het (straat)meubilair en openbare verlichting opgenomen. De ambitieniveaus variëren tussen hoog en basis.

De operationele stuurinformatie is gemiddeld onvoldoende. De cijfermatige informatie die vermeld is, is té summier er is aanvullend informatie nodig om een volledig beeld te krijgen. Ondanks het hierboven vermelde schema constateren wij evenals bij het vorige verdiepingsonderzoek dat de paragraaf in onvoldoende mate aan de gestelde eisen voldoet. De informatie kan transparanter worden weergegeven te meer omdat de gemeente over alle gegevens beschikt. Voor de verbeterpunten zijn aanbevelingen opgenomen.

Onderstaand wordt op de afzonderlijke kapitaalgoederen/beheerplannen ingegaan.

Wegenbeleidsplan

Het Wegenbeleidsplan 2006-2010 is in 2006 door de raad vastgesteld. Oorspronkelijk stond actualisering op de planning voor 2010. Destijds is actualisering uitgesteld vanwege de voorgenomen herindeling. Wij constateren dat nu in 2015 nog geen nieuw wegenbeheerplan is opgesteld.

In de begroting is aangegeven dat in 2013 het wegenbeleidsplan geactualiseerd is. Uit aanvullende informatie blijkt dat deze actualisering niet heeft plaatsgevonden.

Wel heeft de gemeente in juni 2013 een zogenaamd wegenbeheerplan opgesteld maar dit plan is niet bestuurlijk vastgesteld. Doelstelling van deze rapportage is het inzichtelijk maken van de kwaliteit van de

wegen en de onderhoudskosten. Uit deze rapportage blijkt dat na visuele inspectie van de wegen die op de planning staan voor onderhoud, wordt beoordeeld of dit ook daadwerkelijk nodig is. In de begroting is een jaarlijks budget beschikbaar voor planmatig onderhoud wat als taakstellend wordt gebruikt voor de werkzaamheden die daadwerkelijk uitgevoerd kunnen worden.

Bij het vorige verdiepingsonderzoek hebben wij opgemerkt dat bij de vaststelling van het wegenbeleidsplan in 2006 de raad heeft ingestemd met het risico van onvoorziene kosten voor de reconstructie van wegen die aan het einde zijn van de technische levensduur en onderhoud niet meer afdoende is. In de begroting zijn hiervoor ook geen reserveringen opgenomen. Reconstructies brengt Gennep ten laste van de Algemene vrije reserve (AVR). Dit betekent dat de investeringsbedragen onderdeel moeten uitmaken van het meerjarig investeringsprogramma. De hoogte van de AVR moet dit ook toelaten. Bij rioolvervangings wordt gekeken of wegreconstructie nodig is. In het verouderde plan is uitgaande van een levensduur van 50 jaar berekend dat de vervangingswaarde € 950.000 per jaar bedraagt.

Uit de paragraaf blijkt niet de kwaliteitsnorm die Gennep nastreeft. In het verleden is het onderhoud aan wegen structureel verlaagd. Op dit moment is niet duidelijk of de bezuinigingen consequenties hebben voor het kwaliteitsniveau.

De gemeente heeft in de paragraaf maar ook aanvullend aangegeven dat er geen sprake is van achterstallig onderhoud. Dit is gebleken uit de laatste weginspectie (2013) die eenmaal in de twee jaar plaatsvindt. Aanvullend merken we op dat ten behoeve van een landelijk onderzoek een separate vragenlijst omtrent kapitaalgoederen aan alle gemeenten is voorgelegd. Uit de beantwoording blijkt dat wegen en kunstwerken onderhouden worden op de CROW kwaliteitsnormen A en B. Dit staat gelijk aan hoog en basis.

Het wegenbeleidsplan is gedateerd en dient geactualiseerd te worden. Aanvullend heeft Gennep aangegeven dat in 2015 het wegenbeleidsplan wordt geactualiseerd.

De raad moet in de gelegenheid worden gebracht op basis van een actueel en integraal beeld de kaders en de kwaliteitsnormen (opnieuw) vast te stellen. Het plan moet inzicht geven in klein en groot onderhoud en hoe de gemeente omgaat met reconstructies. Niet alleen in de paragraaf maar ook in het plan moet informatie zijn opgenomen over het achterstallig onderhoud. Als er geen sprake is van achterstallig onderhoud dan is dit zeker belangrijk om te vermelden. Wij adviseren hierbij ook informatie op te nemen over civiele kunstwerken.

Gemeentelijk Rioleringsplan

Eind 2013 heeft de raad het verbreed Gemeentelijk RioleringsPlan (vGRP) Gemeente Gennep 2014-2019 vastgesteld. Ook het vorige rioleringsplan van Gennep was een verbreed plan waarin rekening werd gehouden met rioleringszorg en stedelijk waterbeheer. En dan met name met de zorgplicht ten aanzien van stedelijk afvalwater, hemelwater en grondwater.

In de begroting is naar het vGRP verwezen bij het programma Milieu en volksgezondheid. In dit plan zijn de gewenste kwaliteitsniveaus met bijbehorende kosten en kostendekking beschreven. Ook is opgemerkt dat in het samenwerkingsverband met regiogemeenten en waterschap besparingskansen naar voren zijn gekomen. Gennep heeft aangegeven dat ze ruimschoots gaat voldoen aan de kostenbesparing in de waterketen van 10% in 2020.

Uit de evaluatie van de vorige planperiode is gebleken dat de geprognosticeerde verhoging van de rioolheffing van jaarlijks € 15,00 niet nodig is gebleken. Voor de nieuwe planperiode geeft de gemeente

aan realistisch te begroten op basis van ervaringen van de afgelopen jaren, kennisuitwisseling en uitdieping van de vGRP's van en met regiogemeenten tezamen en met het Waterschapsbedrijf Limburg en het Waterschap Peel en Maasvallei. Hierbij is onder andere gekeken naar overeenkomsten en verschillen tussen gemeenten vanuit de individuele vGRP's. De geldigheidsduur is langer dan de reguliere vijf a zes jaar. Hiervoor is gekozen om aansluiting te vinden met de geldigheidsduur van het vGRP van de gemeente Bergen. Gennep werkt met een voorziening toekomstig tarievenbeleid rioolrecht om ongewenste schommelingen van de rioolheffing te voorkomen. Deze voorziening wordt de eerste jaren ingezet om te voorkomen dat de rioolheffing niet onnodig stijgt. De komende vier jaar wordt een halvering verwacht. De voorziening daalt van afgerond € 1,1 miljoen op 1 januari 2015 naar afgerond € 536.000 eind 2018. In vergelijking met het plan verwacht Gennep minder aan de voorziening te onttrekken zodat ook een hoger saldo (ruim € 400.000) resteert. Hierbij heeft Gennep opgemerkt dat investeringen goedkoper zijn door te kiezen voor relining en door aanbestedingsvoordelen. Ook worden investeringen later in de tijd uitgevoerd. Aangegeven is dat de heffingen (eigenaar en gebruiker) licht zullen stijgen. Het geprognosticeerd verloop van baten en lasten wordt ook elk jaar opnieuw berekend om onnodige stijgingen voor de inwoners en ondernemers te voorkomen.

Wij constateren dat voor 2015 de vastgestelde tarieven gelijk zijn aan de prognose in het vGRP. Aangegeven is dat afstemming met wegbeheer structureel zal plaatsvinden en dat projecten zo veel mogelijk in combinatie worden uitgevoerd. Dit vanuit kosten oogpunt en om zo min mogelijk overlast te veroorzaken.

Vanuit onze toezichthoudende rol blijven wij ook nu weer bijzondere aandacht vragen voor de gehanteerde economische afschrijvingstermijn. Wij hebben meerdere malen gewezen op de lange afschrijvingstermijn bij riolering. Eerder naar aanleiding van het concept vGRP dat is toegestuurd voor commentaar. Maar ook in ons verdiepingsonderzoek in 2011 hebben wij geadviseerd deze termijn terug te brengen naar maximaal 50 jaar. Dit omdat bij het vernieuwen c.q. vervangen van het riool nu het risico bestaat dat op het te vervangen riool nog steeds wordt afgeschreven. Tevens hebben wij opgemerkt dat in het plan bij de kostendekkingsberekening nog geen rekening is gehouden met demografische krimp. Tot en met 2020 is nog uitgegaan van een toename van de heffingseenheden per jaar van 10 bij zowel eigenaren als bij gebruikers. Tot slot merken we op dat bij investeringen ook in het jaar van investeren kapitaallasten geraamd moeten worden. Hierbij kan worden volstaan met 50% van de rentelasten. Het heeft nadrukkelijk onze voorkeur de rentelasten zo realistisch mogelijk op te nemen. Het jaar na de investering moet 100% rentelasten én afschrijvingslasten geraamd zijn. In het vGRP zijn voor het eerste jaar geen kapitaallasten opgenomen.

Gebouwen

Het Gemeentelijk gebouwenplan inclusief binnensportaccommodaties is van 2006. Hierbij wordt gewerkt met een meerjaren onderhoudsplan waarbij de onderhoudskosten geraamd zijn over een periode van 10 jaar. Structureel wordt de onderhoudsvoorziening gevoed. In de paragraaf is aangegeven dat het aantal gebouwen in 2011-2012 is gewijzigd. De gemiddelde geschatte onderhoudskosten zijn aangepast en dientengevolge ook de structurele bijdrage. Elke drie jaar wordt het onderhoudsplan geactualiseerd. Ten aanzien van het accommodatiebeleid wordt gestreefd naar een integraal accommodatiebeleid waarbij men afstemming en samenhang tot stand wil brengen tussen de behoefte (kwalitatief en kwantitatief) aan accommodaties en de beschikbaarheid. Ten aanzien van de gebouwen die eigendom zijn van de gemeente is aangegeven dat in 2014 een inventarisatie met voorrang is opgepakt. Deze inventarisatie moet einde 2014 begin 2015 inzicht geven in de kosten van instandhouding en exploitatie van die gebouwen. Deze informatie vormt de basis van het beleid dat moet leiden tot een

aanmerkelijke reductie van kosten. In het coalitieprogramma is opgemerkt dat een deel van de verwachte besparingen al in de meerjarenraming verwerkt is.

Voor de gemeentelijke gebouwen, sportaccommodaties en gemeenschapshuizen zijn nieuwe meerjaren onderhoudsplanningen opgesteld voor de jaren 2015-2024. De te verwachten onderhoudskosten zijn gestegen door hogere kosten in 2022-2024. De afgelopen jaren is bezuinigd waardoor minder is toegevoegd aan de voorziening. Uit de jaarrekening 2013 blijkt dat bij de jaarlijkse dotatie in de voorziening onderhoud gebouwen een korting wordt toegepast van 30%. Dit is gebaseerd op lagere uitgaven uit het verleden en het zo beperkt mogelijk uitvoeren van onderhoud. Op het totale onderhoudsvolume van tien jaar is de korting € 2,3 miljoen. Bij het Weerstandsvermogen is onderhoud kapitaalgoederen opgenomen onder de risico's. Bij de minimale weerstandscapaciteit is dit risico meegewogen voor € 1,1 miljoen. Dit geldt alleen voor de jaarrekening 2013. Bij de begrotingen is onderhoud kapitaalgoederen wel als risico opgenomen maar zonder kwantificering. Hierbij is aangegeven dat deze risico's zijn afgedekt. In de begroting 2015 is opgemerkt dat vooral geplande investering voor de binnensportaccommodaties een behoorlijke druk leggen op de voorziening. De korting is tegen het licht gehouden en is verlaagd naar afgerond 20%.

Het college heeft in oktober 2014 de Meerjaren Onderhouds Planning (MOP) onderhoud gebouwen 2015-2024 vastgesteld. Hierbij is besloten een jaarlijkse extra dotatie voor groot onderhoud aan gebouwen te verwerken. De extra dotatie van € 165.000 is opgenomen in de begroting 2015 en meerjarenraming onder voorbehoud van goedkeuring van de begroting 2015 door de raad.

Uit het door het college vastgestelde MOP gebouwen blijkt dat elke drie jaar een actualisering nodig is. Het vorige MOP dateert van juli 2011 en is bedoeld om inzicht te hebben en te houden in de onderhoudsstaat van de gemeentelijke gebouwen. Op basis van dat inzicht wil de gemeente komen tot een verantwoorde onderhoudsplanning, planmatig onderhoud en reservering van benodigde middelen. De totale waarde van de panden/objecten die in het plan zijn opgenomen bedraagt circa € 40 miljoen. Van de berekende onderhoudskosten is aangegeven dat deze in de afgelopen 10 jaar fors zijn gestegen (ongeveer € 1,3 miljoen). Dit als gevolg van vergroting van het gebouwenarsenaal, stijging van onderhoudsprijzen, enkele tegenvallers bij het onderhoud zoals bij het zwembad. Maar ook de leeftijd van sommige gebouwen is als oorzaak vermeld. De laatste jaren hebben meer en/of grotere vervangingen plaatsgevonden terwijl hier in het vorige MOP onvoldoende rekening mee is gehouden. Het al ingeboekte aanbestedingsvoordeel van 30% blijkt in praktijk moeilijk realiseerbaar. Bovendien is in de begroting 2011 een bezuinigingstaakstelling opgelegd. Geconcludeerd is dat de voorziening voor groot onderhoud gebouwen nagenoeg uitgeput is. De jaarlijkse dotatie van € 435.000 is onvoldoende voor het onderhoud voor de komende tien jaar.

Hiervoor is al aangegeven dat structureel een extra dotatie is opgenomen van € 165.000 zodat de voorziening nu jaarlijks met € 600.000 gevoed wordt. De totale onderhoudskosten zijn over periode de 2015 tot en met 2024 geraamd op afgerond € 6.616.000 exclusief BTW. Bij deze berekening is uitgegaan van landelijke kengetallen en vervangings en onderhoudscycli. Ook zijn er aannames gedaan. Zo is het onderhoud de komende 10 jaar beperkt tot het absoluut noodzakelijke en waar dit mogelijk is wordt het onderhoud doorgeschoven naar latere jaren. Hierbij is vermeld dat functionaliteit, veiligheid en volksgezondheid hierbij niet in het gedrang mogen komen. In de planning zijn werkzaamheden met een waarde van in totaliteit € 1 miljoen doorgeschoven naar latere jaren.

Gerekend is met een aanbestedingsvoordeel van 20% (in plaats van de eerdere 30%). Een tweetal panden die verworven zijn vanuit strategische aankopen vallen niet binnen dit MOP.

Ook is door het college besloten panden die leegstaan te verkopen 'tegen elk aannemelijk bod' zodat het onderhoud aan deze panden beperkt is tot het hoogst noodzakelijke. De verkoop kan een boekwaardeverlies betekenen maar de jaarlijkse lasten komen definitief te vervallen. Met ingang van 2017 is een taakstelling opgenomen van € 100.000.

Uit het op te stellen beleidskader voor gemeentelijk integraal accommodatiebeleid moet blijken of met de huidige budgetten kan worden volstaan. Gemeentelijke sportaccommodaties en geprivatiseerde sportaccommodaties gaan ook deel uitmaken van het nieuwe op te stellen plan. Ook het meerjarenplan schoolgebouwen vormt een onderdeel van het accommodatiebeleid. De gemeente is voornemens om bij het nieuwe beleidskader tevens rekening te houden met de te verwachten krimp. Naar aanleiding hiervan zijn nieuwe leerlingenprognoses opgesteld. Of en in hoeverre sprake is van overcapaciteit aan onderwijsruimten binnen de scholen is niet bekend. Wel is bekend dat een toenemende overcapaciteit druk legt op de financiële exploitatie van de schoolgebouwen. Met ingang van 2015 gaat de verantwoordelijkheid voor het groot onderhoud van de schoolgebouwen voor het basis en speciaal onderwijs over naar de schoolbesturen. De jaarlijkse dotatie aan de voorziening groot onderhoud schoolgebouwen heeft Gennep met ingang van 2015 laten vervallen.

Gennep heeft aanvullend opgemerkt dat in maart 2015 de 'Startnotitie maatschappelijk voorzieningen in relatie tot het gemeentelijke accommodatiebeleid' op de agenda van de raadsvergadering staat. In 2013 en 2014 zijn diverse inventarisaties gedaan waarbij de gemeente een inzicht heeft gekregen in onder andere de kosten van de gemeentelijke panden en de bezetting van de accommodaties. Om goede keuzes te maken hoe verder te gaan (afstoten, privatiseren, kostendekkend laten exploiteren enz.) ontbreekt een verbinding met de gewenste maatschappelijke voorzieningen (functies van een dorp of wijk voor de inwoners). Deze opgave en aanpak is nader uitgewerkt in de genoemde Startnotitie. Volgens planning duurt het tot en met 2016 om voor elke kern een plan te hebben. Eind 2016 wil de gemeente over een integraal beeld beschikken. De eerste aanzetten zijn inmiddels gemaakt.

Beleidsplan openbare verlichting

Het beleidsplan openbare verlichting 2010-2014 is in mei 2010 door de raad vastgesteld. In de paragraaf is alleen aangegeven dat het plan financieel vertaald is in de begroting en meerjarenraming en dat geen sprake is van achterstallig onderhoud. Bij het vorige verdiepingsonderzoek in 2011 is achterstallig onderhoud geconstateerd bij het vervangen van armaturen (€ 163.800) en bij lichtmasten (€ 61.000).

Gennep was voornemens de achterstand tot en met 2013 weg te werken. Hiervoor is aanbestedingsvoordeel ingezet en de gereserveerde middelen voor openbare verlichting. In de jaarrekening 2012 is opgemerkt dat achterstand in de vervanging is ingehaald. Toen is ook aangegeven dat met ingang van 2015 jaarlijks extra middelen nodig zijn voor vervanging.

Voor ons is onduidelijk of voor het destijds berekende tekort (circa € 35.000) aanvullende middelen beschikbaar zijn gesteld. De gemeente was voornemens dit mee te nemen bij de integrale afweging van de begroting 2012 en meerjarenraming 2013-2015. De gemeente heeft aanvullend opgemerkt dat voor de vervanging kredieten beschikbaar zijn gesteld in plaats van een structureel bedrag. In 2015 is € 170.000 beschikbaar, pas na 2018 zijn weer investeringen nodig. In de komende jaren wordt per jaar vooruit gekeken wat de noodzaak is van vervanging en welk bedrag hiervoor gereserveerd moet worden in de begroting.

Groenbeleidsplan

Het groenbeleidsplan is begin 2007 vastgesteld. In de begroting is aangegeven dat het kwaliteitsniveau van het groen over de gehele gemeente minimaal een basis niveau is. Ook zijn er zogenaamde accentgebieden waar het niveau hoog is. In de paragraaf is schematisch per gebied de niveaus hoog en basis weergegeven voor groen en verzorging.

Wij constateren dat dit plan gedateerd is. In het schema is aangegeven dat geen sprake is van achterstallig onderhoud en dat het plan vertaald is in de begroting en meerjarenraming.

Gennep heeft aanvullend opgemerkt in 2015 het plan te actualiseren.

4.4. Financiering

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

Conclusie

De raad heeft in januari 2011 het geactualiseerde Treasurystatuut vastgesteld. Met dit statuut zijn de kaders gesteld voor de financiering. Volgens de voorschriften moet uit de paragraaf blijken dat de financieringsfunctie uitsluitend de publieke taak dient en dat het beheer prudent is. In de paragraaf is onder andere ingegaan op het schatkistbankieren en is informatie opgenomen over de kasgeldlimiet, de renterisiconorm, de leningenportefeuille en de verstrekte geldleningen. Uit aanvullende informatie blijkt dat Gennep over een liquiditeitenplanning beschikt gebaseerd op de vastgestelde begroting voor dat jaar. Deze planning wordt ook door het jaar geactualiseerd. Wij vragen aandacht voor een meerjarige liquiditeitenplanning. De berekende EMU-saldi zijn als bijlage bij de begroting opgenomen. De gemeente is gevoeliger voor renteontwikkelingen op de kapitaalmarkt omdat ten opzichte van 2011 een groter gedeelte van de activa met vreemd vermogen is gefinancierd.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- verwijst in de paragraaf niet alleen naar het treasurystatuut, maar neem ook de belangrijkste uitgangspunten op en ga in op de publieke taak en prudent beheer;
- besteed aandacht aan beleidsvoornemens voor het risicobeheer van de financieringsportefeuille;
- leg in de paragraaf een relatie met het EMU saldo;
- besteed ook aandacht aan een meerjarige liquiditeitenplanning;
- pas het treasurystatuut en de verordening 212 aan, aan de gewijzigde wetgeving.

Waarom onderzoek naar financiering?

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

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

Onderzoek en bevindingen

De raad van Gennep heeft in januari 2011 het geactualiseerde treasurystatuut vastgesteld. Hieruit blijkt dat de treasuryfunctie van de gemeente dient tot:

- het verzekeren van duurzame toegang tot financiële markten tegen acceptabele condities;
- het beschermen van gemeentelijke vermogens-/rente- resultaten tegen ongewenste financiële risico's zoals renterisico's, kredietrisico's, koersrisico's, valutarisico's en interne liquiditeitsrisico'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) respectievelijk de limieten en richtlijnen van het treasurystatuut.

Met behulp van het treasurystatuut zijn de kaders gesteld voor de financiering. Ook zijn in de verordening 212 bepalingen opgenomen voor het college ten aanzien van de financieringsfunctie.

In het treasurystatuut is naast de doelstelling en het begrippenkader ook aandacht besteed aan het risicobeheer. Tevens is ingegaan op de gemeentefinanciering, het kasbeheer en de administratieve organisatie en interne controle. Het is van belang niet alleen in de begroting te verwijzen naar het financieringsstatuut maar ook de belangrijkste uitgangspunten op te nemen.

Volgens het BBV moet uit de paragraaf blijken dat de financieringsfunctie uitsluitend de publieke taak dient en dat het beheer prudent is. Wederom vragen wij hier uw bijzondere aandacht voor zodat informatie uit het treasurystatuut ook daadwerkelijk een plek krijgt in de begroting. De paragraaf dient ook inzicht te geven in de beleidsvoornemens voor het risicobeheer van de financieringsportefeuille. Gennep blikt terug en kijkt (beperkt) vooruit. Ook zijn interne ontwikkelingen en externe ontwikkelingen waaronder schatkistbankieren toegelicht. Bij de interne ontwikkelingen is aangegeven dat op basis van de liquiditeitsbegroting wordt vastgesteld wanneer een langlopende lening moet worden afgesloten of dat overtollige middelen weggezet kunnen worden. In het treasurystatuut is ook verwezen naar een (meerjarige) liquiditeitenplanning voor het beperken van interne liquiditeitsrisico's. Uit aanvullende informatie is gebleken dat de gemeente over een liquiditeitenplanning beschikt. Deze wordt aan het begin van het jaar opgesteld en periodiek geactualiseerd. Mocht er aanleiding toe zijn vindt ook tussentijds bijstelling plaats. Een meerjarige liquiditeitenplanning wordt niet opgesteld.

De berekeningen van de renterisiconorm en de kwartaalcijfers van de gemiddelde netto vlottende schuld afgezet tegen de kasgeldlimiet zijn opgenomen in de paragraaf. Tevens is inzicht geboden in de leningenportefeuille en in de verstrekte geldleningen. Op operationeel niveau kan het inzicht verder worden vergroot door informatie op te nemen over bespaarde rente, rentelasten en rentebaten en de meerjarige prognose van het financieringssaldo.

Wet Hof

Het EMU-saldo voor 2014, 2015 en 2016 is als bijlage opgenomen bij de programmabegroting. In het BBV is vastgelegd dat in de begrotingsstukken het EMU-saldo moet zijn opgenomen. De tabel voor de berekening van het EMU-saldo dient deel uit te maken van de toelichting op het overzicht van de baten en lasten. Het opnemen van het EMU-saldo voor alle jaren van de meerjarenraming én deze af te zetten tegen de referentiewaarde vergroot het inzicht. Overigens blijft het EMU-saldo van Gennep voor 2015 met een tekort van € 994.000 onder de referentiewaarde van € 1.699.000. Voor 2016 wordt een overschot verwacht van € 853.000. Volgens de wet Hof is een gemeente niet verplicht haar EMU-saldo onder de norm te houden. Wel geldt voor alle medeoverheden gezamenlijk, gemeenten, provincies en waterschappen, een norm, waaraan getoetst wordt. Op basis van afspraken met het Rijk van begin 2013 kan het gezamenlijke EMU-tekort van de medeoverheden tot en met 2015 0,5% van het BBP bedragen. Daarna wordt bezien of de tekortnorm lager wordt gesteld. Op basis van de wet Hof kunnen er sancties door het Rijk worden opgelegd als de medeoverheden hun gezamenlijke norm overschrijden. Afhankelijk van de situatie kunnen de sancties alle medeoverheden raken of individuele gemeenten, provincies of

waterschappen. De afspraken met het Rijk van begin 2013 houden ook in dat deze sancties niet tijdens de huidige kabinetsperiode zullen worden toegepast.

Op dit moment is er dus weinig tot geen dreiging van een sanctie voor Gennep met betrekking tot het EMU-tekort. Op termijn zou dat echter kunnen veranderen. Bij een collectieve sanctie heeft de gemeente in feite geen mogelijkheden om dat te voorkomen. Een individuele sanctie kan de gemeente voorkomen door haar EMU-tekort niet (te veel) boven de voor Gennep geldende norm te laten uitkomen. Overigens leidt een dergelijke strakke naleving van de eigen EMU-norm, de zogenaamde referentiewaarde, tot problemen op het moment dat de gemeente een wat groter investeringsproject wil uitvoeren. Het EMU-saldo zal dan bijna altijd (fors) boven de referentiewaarde uitkomen. Daarom is de referentiewaarde ook geen absolute norm voor het gemeentelijke EMU-saldo en zijn overschrijdingen mogelijk, bijvoorbeeld als de gemeente een groot investeringsproject uitvoert. Er is hiervoor dus bewust ruimte geboden, maar tegelijkertijd biedt de wet Hof geen garantie dat er in een dergelijke situatie geen individuele sanctie kan volgen. De tijd zal moeten leren hoe het Rijk de wet Hof toepast en welke gevolgen dit voor de gemeente heeft. De ontwikkeling van het landelijke EMU-saldo zal daarbij van grote invloed zijn.

Schatkistbankieren

In de paragraaf is opgenomen dat in 2014 als gevolg van het liquiditeitsoverschot structureel overtollige liquiditeiten in de schatkist heeft aangehouden. Ook voor 2015 verwacht Gennep onder het schatkistbankieren te vallen. Hierbij wordt een lager rendement gehaald op beleggingen/uitzettingen. Er kunnen ook belangrijke budgettaire effecten ontstaan. De rendementen bij het schatkistbankieren zijn lager dan die nu gerealiseerd worden. Op basis van de huidige rentestanden is dat zeker het geval. Het budgettaire effect is niet volledig aan het schatkistbankieren toe te schrijven. Met de huidige rentestanden zouden vrijvallende beleggingen ook zonder schatkistbankieren minder rendement gaan opbrengen bij een nieuwe uitzetting/belegging in vergelijking met de rendementen die beleggingen op dit moment realiseren. Gennep heeft al aangegeven dat als gevolg van de invoering van het verplicht Schatkistbankieren een aanpassing nodig is van het treasurywettelijk kader. Wij merken op dat dit eveneens geldt voor de verordening 212 artikel 12. 'Financieringsfunctie, vanwege de verplichting tot het stallen van alle nieuwe uitzettingen van tijdelijk overtollige middelen bij het Rijk (behoudens bepaalde uitzonderingen)'. Het Schatkistbankieren is in de Wet Financiering Decentrale Overheden verankerd. Deze wet is eind 2013 gewijzigd. Aanvullend merken we op dat de Regeling uitzettingen en derivaten decentrale overheden eind 2014 is gewijzigd, in verband met de nadere invulling van het prudent gebruik van derivaten. Wij adviseren bij de actualisering van het huidige statuut rekening te houden met de gewijzigde wetgeving waaronder de Wet Hof.

Solvabiliteit

Onze aandacht gaat met name uit naar de ontwikkeling van de solvabiliteit in relatie tot de rentegevoeligheid en het weerstandsvermogen. De gemeente Gennep heeft volgens de jaarrekening 2013 47% van de vaste activa gefinancierd met eigen vermogen en 53% met vreemd vermogen. In 2009 werd 76% van de vaste activa gefinancierd met eigen vermogen en 24% met vreemd vermogen. Ten opzichte van 2009 beschikt de gemeente relatief gezien over minder eigen vermogen waardoor meer vreemd vermogen is aangetrokken. Hierdoor is de gemeente 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 beschikt over de “Notitie visie en samenwerking” en over het “Dienstverleningsconcept 2012-2015 Van ontwikkelplan naar gewoon doen”. Tevens is uitvoerig informatie opgenomen in de paragraaf Bedrijfsvoering en in het programma Dienstverlening. Samenwerking moet de organisatie van Gennep minder kwetsbaar maken, meer kwaliteit kunnen laten bieden en/of kostenefficiënter kunnen laten werken. Ook in het coalitieakkoord is opgenomen de gemeentelijke dienstverlening naar een hoger niveau te brengen, onder andere via het nieuwe klantencontactcentrum (KCC). Maar ook door samenwerking met andere dienstverleners en overheden. Hierbij is opgemerkt dat samenwerking niet alleen nodig is om over de nodige deskundigheid te kunnen beschikken, maar ook om als relatief kleine gemeente wat de dienstverlening betreft niet (te) kwetsbaar te worden. Bij samenwerking moet wel sprake zijn van aantoonbaar betere dan wel efficiëntere dienstverlening. De stuurinformatie op strategisch en tactisch niveau is gemiddeld goed. Op operationeel niveau scoort de gemeente gemiddeld onvoldoende. Er ontbreekt financiële informatie zodat geen volledig beeld kan worden gevormd. Hiervoor zijn aanbevelingen opgenomen. Overigens blijkt deze informatie wel op aanvraag beschikbaar te zijn.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- geef in de paragraaf (meerjarig) cijfermatig inzicht in baten en lasten van de bedrijfsvoering;
- besteed hierbij aandacht aan externe inhuur, het activeren van uren van investeringen en van grondexploitatie;
- neem in de begroting ook informatie op over taakstellingen op bedrijfsvoering en over mogelijke risico's.

Waarom onderzoek naar bedrijfsvoering?

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

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

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

Onderzoek en bevindingen

In het coalitieakkoord komt telkens samen(werking) terug. Vanwege de rijkstaken die zijn overgekomen naar de gemeenten waardoor meer in regionaal verband wordt samengewerkt met gemeenten maar ook voor wat betreft andere samenwerkingsverbanden. Bijvoorbeeld op het terrein van veiligheid en rampenbestrijding maar ook grensoverschrijdende samenwerking. Maar ook samenwerking met inwoners (van buurten), met ondernemers, met organisaties die met kinderen werken en woningcorporaties. Samenwerking wordt ingezet om het vastgesteld beleid/doelen te kunnen realiseren. Daarbij wil de gemeente ook kritisch kijken naar kostenefficiëntie van de gemeentelijke dienstverlening i.c. kan de dienst ook goedkoper worden geleverd. In het collegeprogramma is gewezen op het streven van Gennep gebruik te maken van de ambities en de kracht van derde partijen waaronder ook die van de eigen lokale samenleving. Het motto "DOEN!" wordt niet alleen als verantwoordelijkheid van de gemeente gezien maar ook als taak van de lokale samenleving als geheel en de partners waarmee wordt samengewerkt. Aan de kwaliteit van de dienstverlening worden steeds hogere eisen gesteld, terwijl de begroting sterk onder druk staat. Toch streeft Gennep er naar de gemeentelijke dienstverlening op een hoger plan te brengen. Een ambitie die vorm wordt gegeven door de realisering van het KlantContactCentrum (KCC: de Poort van Gennep) en door de introductie van zaakgericht werken. Maar ook door samenwerking met andere dienstverleners en overheden voor zover dit volgens Gennep leidt tot een betere c.q. efficiëntere dienstverlening.

In de "notitie Visie en samenwerking" die in juni 2012 door de raad is vastgesteld, is op hoofdlijnen weergegeven hoe de gemeente zich de komende jaren wil ontwikkelen en hoe ze aan samenwerking vorm wil geven. Dit mede als reactie op het intrekken van het herindelingsvoorstel in 2011 waarna de focus is gelegd op het op orde brengen van de organisatie en de beheersing daarvan. Gennep heeft aangegeven dat ze toekomstige vraagstukken niet alleen kan en wil oplossen. En sterkere samenwerking met andere overheden, instanties, ondernemers en bewoners wordt steeds belangrijker om doelen te realiseren. De rol van de gemeente is niet langer de regisseursrol in de samenleving maar een veel beperktere rol. Een rol waarbij veel meer een nadrukkelijk beroep op eigen verantwoordelijkheid van haar inwoners, ondernemers en instanties wordt gedaan. Hiervoor is een 'nieuwe overheid' nodig die meer verantwoordelijkheid overlaat aan de samenleving en mensen aanspreekt op eigen kracht.

De ambities ten aanzien van (digitale) dienstverlening zijn opgenomen in het "Dienstverleningsconcept 2012-2015 Van ontwikkelplan naar gewoon doen". Dit plan is door het college vastgesteld in november 2012. Dit concept vormt de basis om uitvoering te geven aan de verbetering van de dienstverlening vanuit een klantgerichte grondhouding. Ook is aangegeven wat nodig is om een goede dienstverlener te worden. Om het uiteindelijk doel in 2015 te bereiken moeten stappen worden gezet. Op basis van het plan van aanpak voor het KCC worden fasen doorlopen. Samenwerking zien we hierbij terug om de kwetsbaarheid van de taakuitoefening te verminderen. Ook het vergroten van de kwaliteit speelt hierbij een rol.

Behalve in de paragraaf Bedrijfsvoering heeft Gennep sinds dit jaar een apart programma Dienstverlening. In het programma Bestuur en organisatie zijn ook onderdelen van bedrijfsvoering terug te vinden. Via deze programma's wordt de raad onder andere geïnformeerd over de gemeentelijke (digitale) dienstverlening, het KCC en zaakgericht werken.

Om de dienstverlening aan de klanten van de gemeente (inwoners, ondernemers en bezoekers) te verbeteren is eind 2012 een project gestart met de naam 'Excellente Dienstverlening'. In 2014 is het KCC

opgericht die de spil vormt binnen de gemeentelijke organisatie voor wat betreft dienstverlening. De meeste vragen die bij de gemeente binnenkomen komen hier terecht voor afhandeling. Gennep is voornemens in 2015 zaakgericht werken (verder) te implementeren. Ten behoeve van de digitale dienstverlening wordt gewerkt aan de verruiming c.q. verbetering van de functionaliteiten van de gemeentelijke website. In het Informatiebeleidsplan 2012-2016 zijn ICT investeringen opgenomen. Deze investeringen zijn nodig om de randvoorwaarden te realiseren die leiden tot een betere dienstverlening. De vervanging van het netwerkinfrastructuur was gepland voor 2017, maar is een jaar naar voren gehaald omdat vervanging eerder noodzakelijk is. Investerings in ICT die oorspronkelijk voor 2012 en 2013 gepland stonden hebben in 2014 plaatsgevonden en deels nog in 2015. Voor informatiebeveiliging is structureel (€ 10.000) extra geld opgenomen en voor samenwerking incidenteel (€ 45.000) verdeeld over twee jaar. Aanvullend heeft Gennep aangegeven dat hiermee de benodigde financiële middelen, zoals die zijn gebleken uit het Informatiebeleidsplan 2012-2016, beschikbaar zijn gesteld. In de verordening 212 zijn geen aparte/aanvullende regels opgenomen ten aanzien van bedrijfsvoering. Wij beoordelen de strategische en tactische stuurinformatie als gemiddeld goed.

In de paragraaf Bedrijfsvoering en in het programma Dienstverlening bij de begroting en jaarrekening 2013 is uitgebreid ingegaan op de stand van zaken en de voornemens voor 2015 en 2016. De decentralisaties van de jeugdzorg, werk en inkomen en zorg aan langdurig zieken en ouderen spelen hierbij een belangrijke rol. Voor het sociaal domein is een optimalisatie/integratie van informatie noodzakelijk. Onderwerpen als zaakgericht werken, digitale dienstverlening, basisregistratie, personeel en organisatie, planning en control, communicatie en informatiebeheer worden uitgebreid toegelicht. Dit geldt ook voor de doelstellingen en resultaten. Tevens is in de jaarrekening schematisch weergegeven welke taken/projecten volgens de planning de komende jaren doorlopen c.q. gerealiseerd moeten worden.

Het traject van de afgelopen jaren om te komen tot samenwerking is uitvoerig toegelicht. In 2013 en 2014 heeft een verdere verkenning plaatsgevonden van mogelijkheden met regiogemeenten om samen te werken op het gebied van bedrijfsvoering. De managementteams van Venray en Gennep hebben een zestal taakvelden benoemd die nader bekeken worden voor samenwerking op het gebied van operationele dienstverlening. Aangegeven is dat het jaar 2015 in het teken staat van het verminderen van kwetsbaarheid, beperken van kosten en het verhogen van de kwaliteit van de organisatie door met Venray nu ook daadwerkelijk meters te gaan maken in de samenwerking.

Er wordt gestart met het afstemmen van regelingen met Venray, dit moet het samenwerken en het uitwisselen van personeel gemakkelijker maken.

In het collegeprogramma is opgenomen dat het beleid er op gericht is een zo compact mogelijke organisatie in stand te houden. Het streven is de gemeentelijke dienstverlening naar een hoger niveau te brengen, onder andere via het nieuwe KCC. Maar ook door samenwerking met andere dienstverleners en overheden. Hierbij is opgemerkt dat samenwerking niet alleen nodig is om over de nodige deskundigheid te kunnen beschikken, maar ook om als relatief kleine gemeente wat de dienstverlening betreft niet (te) kwetsbaar te worden. Bij samenwerking moet zoals ook in andere documenten is aangegeven wel sprake zijn van aantoonbaar betere dan wel efficiëntere dienstverlening. Bij het KCC: Poort van Gennep zijn de nieuwe taken met betrekking tot de decentralisaties ondergebracht. Zowel organisatorisch als financieel wil de gemeente de zaak op orde hebben.

De stuurinformatie op operationeel niveau wordt als onvoldoende beoordeeld. Er ontbreekt (meerjarig) financiële informatie om een volledig beeld te vormen. Er is geen inzicht gegeven in onder andere huisvestingskosten, salariskosten, de inhuur van derden en het al dan niet activeren van personeelslasten op investeringsprojecten en bouwgrondexploitaties. Aanvullend is opgemerkt dat aan investeringsprojecten geen personeelslasten worden toegerekend. Aan de grondexploitatie is voor 2015 € 226.000 toegerekend en vanaf 2016 € 160.000.

Ook zou (meer) aandacht besteed mogen worden aan mogelijke risico's. In dit verband merken we op dat Gennep sinds 2013 jaarlijks zelf een stresstest uitvoert, waar belangrijke ontwikkelingen en aandachtspunten uit kunnen voortvloeien. Het opnemen van actuele informatie en ontwikkelingen draagt bij aan beter inzicht in de financiële positie c.q. de ontwikkeling.

4.6. Verbonden partijen

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

Conclusie

De gemeente heeft met de vaststelling van de nota Verbonden partijen 2014-2018 de kaders vastgesteld. In deze nieuwe nota zijn ook de ervaringen/bevindingen naar aanleiding van de Floriade meegenomen. Gennep heeft aangegeven dat ze toekomstige vraagstukken niet alleen kan en wil oplossen. Sterkere samenwerking met andere overheden, instanties, ondernemers en bewoners worden steeds belangrijker om doelen te realiseren. Het BBV wordt grotendeels gevolgd. Er zijn verbeteringen mogelijk die de transparantie vergroten en het beeld completeren.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- ga expliciet in op interne en externe ontwikkelingen;
- presenteer actuele cijfers;
- besteed aandacht aan de meerjarige (financiële) ontwikkelingen per verbonden partij;
- ga in de paragraaf in op risico's die verbonden partijen met zich mee (kunnen) brengen.

Waarom onderzoek naar verbonden partijen?

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

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

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

Onderzoek en bevindingen

Gennep heeft haar nota Verbonden partijen uit 2006 geactualiseerd en deze nieuwe nota is in september 2014 door de raad vastgesteld. In deze nieuwe nota zijn ook de ervaringen/bevindingen naar aanleiding van de Floriade meegenomen. Het betreft met name het intensiveren en verbreden van de afweging die gemeenten zouden moeten maken bij het wel of niet aangaan van een publiek-private samenwerking. De raad heeft het kader gesteld waarbinnen het college samenwerkingsverbanden kan aangaan. Ook zijn de richtlijnen gegeven voor het aangaan van nieuwe verbonden partijen en de gemeentelijke

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

vertegenwoordiging. Het betreft de samenwerking voor de uitwerking van een publieke taak waarin de gemeente zowel een bestuurlijk als een financieel belang heeft. Zoals ook in de paragraaf bedrijfsvoering is vermeld heeft Gennep aangegeven dat ze toekomstige vraagstukken niet alleen kan en wil oplossen. Sterkere samenwerking met andere overheden, instanties, ondernemers en bewoners worden steeds belangrijker om doelen te realiseren.

Voordat besloten wordt een verbonden partij op te richten of deel te nemen in een verbonden partij (publiekrechtelijke of privaatrechtelijke rechtsvorm) worden eerst een risicoanalyse en toezichtarrangement opgesteld. De raad wordt gevraagd om eventuele bedenkingen ten aanzien van de verbonden partij kenbaar te maken.

Bestuurlijke samenwerking biedt mogelijkheden maar hier zijn ook risico's aan verbonden. In de nota zijn de volgende genoemd:

- beleidsmatige (verlies van eigen beleidsruimte; doelen worden niet gerealiseerd);
- financieel (opdraaien voor tekorten);
- onduidelijke afbakening van verantwoordelijkheden (functievermenging).

Om deze risico's te beperken is opgemerkt dat een transparante, efficiënte en effectieve aansturing, beheer en toezicht noodzakelijk is van bestuurlijke relaties. Het goed in beeld hebben en houden van de risico's is een continue proces. In de nota Weerstandsvermogen en risicomanagement zijn verbonden partijen als risicocategorie opgenomen.

In de verordening 212 is aangegeven dat visie en beleidsvoornemens ten aanzien van verbonden partijen verwerkt worden in een nog op te stellen overall kader voor verbonden partijen. Door middel van de nota is hieraan voldaan. Ook is vermeld dat de verplichting om het kader elke vier jaar te herzien niet meer is opgenomen. Dit ter voorkoming van onnodige administratieve lasten. Wij merken hierbij op dat het kader richting geeft aan het handelen van het college. Bovendien is het van belang voor de controlerende taak van de raad. Ook kaderstelling is aan verandering onderhevig. Kaderstelling is mogelijk door een separaat document aan de raad voor te leggen zoals in 2014 heeft plaatsgevonden. Indien hier niet (meer) voor wordt gekozen zal kaderstelling via de paragraaf in de begroting moeten plaatsvinden. Dit moet wel duidelijk uit de paragraaf blijken. Immers op gezette momenten (elke 4 jaar) dient wel een herijking plaats te vinden. Theoretisch is het denkbaar dat een nota uit het verleden welke (nog steeds) voldoet aan de huidige maatstaven opnieuw door de raad wordt vastgesteld.

Bij de kaderstelling is als een van de beleidsuitgangspunten aangegeven dat de gemeente voor samenwerking het principe "Publiek, tenzij..." hanteert. Dit betekent dat in beginsel de voorkeur uitgaat naar de publiekrechtelijke rechtsvorm, waarbij is opgemerkt dat meer aandacht is voor democratische controle en verantwoording dan bij de privaatrechtelijke rechtsvorm.

Er zijn ook uitgangspunten geformuleerd voor onder andere de zeggenschap in verhouding tot het financieel belang, wensen en bedenkingen van de raad, vertegenwoordiging van de gemeente en de wijze van informeren van de raad. Er is een besliskader (beslisboom) gemaakt voor het aangaan van een nieuwe deelneming, maar deze kan ook een rol spelen bij de evaluatie van de huidige verbonden partijen. Hierbij is opgemerkt dat periodieke toetsing, of sprake is van een publiek belang, bij vaststelling van de paragraaf Verbonden partijen in de begroting en jaarrekening plaatsvindt.

Uitgebreid is ingegaan op zowel publiekrechtelijke - als privaatrechtelijke rechtsvormen, waarbij ook de rol van de provincie is weergegeven. Ook is de rol van de gemeentelijke vertegenwoordiging belicht.

Hierbij zijn beleidsuitgangspunten geformuleerd om de rol van de gemeentelijke vertegenwoordiging helder te stellen en (de schijn van) belangenverstremgeling te voorkomen. Tevens is stilgestaan bij de actieve informatie- en verantwoordingsplicht.

In de paragraaf wordt volgens een vaste indeling achtereenvolgens inzicht gegeven in:

- de naam;
- vestigingsplaats;
- rechtsvorm;
- publiek belang (doel);
- participanten;
- eigen vermogen begin jaar en einde jaar;
- vreemd vermogen begin jaar en einde jaar;
- solvabiliteit;
- resultaat;
- bijdrage gemeente Gennep;
- wijze en omvang van zeggenschap;
- overige informatie;
- einddatum/looptijd of uittreding;
- risico;
- bronnen.

Via de P&C- wordt de raad geïnformeerd over ontwikkelingen bij verbonden partijen die in relatie staan tot afwijkingen in de gemeente begroting. In de begroting en jaarrekening zijn in de paragraaf bovenstaande punten toegelicht. Ook kan op een andere wijze informatie aan de raad worden verstrekt die recht doet aan de actieve informatieplicht. Jaarlijks wordt de raad voor een aantal verbonden partijen formeel geconsulteerd over de ontwerp begroting van het daaropvolgende jaar. Volgens de nota Verbonden partijen moet bij de trimesterrapportages de paragraaf verbonden partijen worden toegevoegd indien sprake is van afwijkingen die financieel van invloed zijn. In praktijk zien we dit niet terug.

Op strategisch, tactisch en operationeel niveau scoort de Gennep gemiddeld voldoende. Verbeteringen zijn mogelijk door in de paragraaf Verbonden partijen expliciet in te gaan op interne en externe ontwikkelingen, waarmee de transparantie wordt vergroot. Zeker omdat bij samenwerking ook kostenoverwegingen een rol spelen. Ook het benoemen van effecten op het huidige beleid bij een terugblik en vooruitblik komt de transparantie ten goede. De geboden informatie voldoet in ruime mate aan het BBV. Hierbij merken we op dat de geboden informatie gebaseerd moet zijn op de meest actuele beschikbare begrotingscijfers en niet (concept) jaarrekeningcijfers. We adviseren de gemeente meer aandacht te besteden aan de meerjarige (financiële) ontwikkelingen per verbonden partij. Dit geldt ook voor informatie rondom de risico's die verbonden partijen met zich meebrengen en hoe de gemeente hier mee omgaat. In de paragraaf is een vaste structuur gehanteerd waardoor de informatie in grote lijnen duidelijk is.

4.7. Grondbeleid

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

Conclusie

Sinds het vaststellen van de geactualiseerde nota Grondbeleid in 2012 voert Gennep een faciliterend grondbeleid. De economische ontwikkelingen van de afgelopen jaren heeft ook in Gennep zijn weerslag op de grondexploitatie. Binnen de projecten vindt meer fasering plaats en de afgelopen jaren zijn boekwaarden afgewaardeerd. Hiervoor is en wordt een beroep gedaan op de algemene reserve bouwgrondexploitatie en op de voorziening waardering grondexploitaties. Er zijn een drietal complexen die bijzondere aandacht behoeven, omdat deze met onzekerheden gepaard gaan voor wat betreft de ontwikkeling. Niet bekend is of hier nog (aanvullende) financiële consequenties uit voortvloeien. Belangrijk is dat de exploitatieopzetten frequent geactualiseerd worden. Uit aanvullende informatie blijkt dat Gennep de actualisering in de jaarrekening 2014 verwerkt. Uit de actualisering moet blijken of stortingen nodig zijn in de algemene reserve bouwgrondexploitatie en of in de voorziening waardering grondexploitaties. In tegenstelling tot de informatie in de jaarrekening is in de paragraaf bij de begroting zeer beperkt financiële informatie opgenomen. Wij constateren op basis van het meerjarig overzicht van Reserves en voorzieningen dat Gennep een onttrekking van € 3.158.500 begroot in 2015 uit de voorziening waardering grondexploitaties, waardoor een saldo van € 0 resteert. Van deze onttrekking is € 3 miljoen bestemd voor de Brem en het restant voor Gennepershuisweg. Bij de algemene reserve bouwgrondexploitatie zijn voor 2015 en volgende jaren onttrekkingen begroot. Hierdoor neemt het saldo van afgerond € 2,5 miljoen per 1-1-2015 af tot € 0,9 miljoen per 1-1-2018. Door (meerjarige) financiële informatie in de paragraaf in de begroting op te nemen wordt het inzicht en de transparantie verbeterd. Dit geldt zeker voor de actuele cijfers van de boekwaarden en opbrengsten die nog gegenereerd moeten worden om verwachte winsten te realiseren. Maar ook informatie over rentetoerekening en het toerekenen van uren aan de grondexploitatie draagt hieraan bij. Voor het verbeteren van de stuurinformatie zijn aanbevelingen geformuleerd.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- actualiseer de nota Grondbeleid conform planning in 2016 en laat de raad deze vaststellen;
- leg een relatie tussen de paragraaf en de programma's in de begroting;
- ga expliciet in op interne en externe ontwikkelingen;
- geef in de paragraaf in de begroting inzicht in de boekwaarde, nog te maken kosten, nog te realiseren opbrengsten en de te verwachten resultaten;
- besteed aandacht aan het toerekenen van rente en uren aan de grondexploitatie;
- betrek ook de beschikbare reserve en voorziening voor de grondexploitatie bij het totaal beeld;
- blijf de ontwikkelingen en risico's goed volgen en tref indien nodig tijdig adequate maatregelen.

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 de paragraaf is verwezen naar het nieuwe grondbeleid. Hiermee wordt de geactualiseerde nota Grondbeleid uit 2012 bedoeld. Met het vaststellen van het nieuwe kader medio 2012 neemt Gennep minder dan voorheen zelf initiatief in ruimtelijke ontwikkelingen. De gemeente voert sindsdien een faciliterend in plaats van een actief grondbeleid. In het collegeprogramma is tekst uit het coalitieakkoord overgenomen. Gennep stelt zich bescheiden op waar het gaat om de ontwikkeling van ruimtelijke plannen. Nut en noodzaak moeten zijn aangetoond en eventuele subsidies zijn ondersteunend aan het beleid en niet richtinggevend.

In het collegeprogramma wordt bij de verschillende programma's uitgebreid ingegaan op grondbeleid en grondexploitaties. Zo is het uitgangspunt van het volkshuisvestingsbeleid geformuleerd als: "het beschikken over voldoende woningen van goede kwaliteit toegesneden op de behoeften van degenen die in Gennep willen wonen". Dit betekent dat het woningaanbod levensloopbestendig moet zijn en dynamisch. Ook moeten gebouwen qua gebruik flexibel zijn in te zetten. Hiervoor zijn en worden prestatieafspraken gemaakt met de woningcorporaties.

De gemeente heeft aangegeven dat als gevolg van demografische en sociaaleconomische ontwikkelingen een deel van de (woningbouw)plannen niet meer actueel is. Met ontwikkelaars zullen nieuwe afspraken moeten worden gemaakt over het al dan niet realiseren van plannen en het tempo waarin deze gerealiseerd worden. Hierbij zijn plannen genoemd zoals De Heikant, Op de Logte (realisatie zorgcomplexen), Zwarteweg en De Brem.

Gennep wil zich ook inzetten voor verbetering van de kwaliteit van het buitengebied dit mede vanuit toeristisch recreatief oogpunt. Voor het investeren in de kwaliteit van de bestaande bedrijventerreinen moet de komende jaren gewerkt worden aan een beter vestigingsklimaat voor ondernemers. Met de verkoop van bedrijfskavels wil Gennep de kosten van de gemeentelijke grondexploitatie omlaag brengen en werkgelegenheid creëren. Bedrijventerrein De Brem speelt hierbij een cruciale rol. Verderop in deze paragraaf wordt ingegaan op een drietal plannen waaronder De Brem.

Nota Grondbeleid

In de nota Grondbeleid is zoals hiervoor vermeld gekozen voor faciliterend grondbeleid. Als gevolg van de economische ontwikkelingen van de afgelopen jaren vindt binnen projecten meer fasering plaats, zijn grondexploitaties afgewaardeerd en zijn verwachtingen bijgesteld. Gennep heeft aangegeven dat haar ambities op het gebied van ruimtelijke ontwikkelingen gekoppeld moeten worden aan haar financiële mogelijkheden. Grondbeleid is geen doel op zich, maar is facilitair aan de andere gemeentelijke beleidsvelden. Een actualisering van de nota zal plaatsvinden in 2016. In de nota is ingegaan op zowel actief als faciliterend grondbeleid met de voor- en de nadelen. Op basis van het vorige coalitieakkoord en collegeprogramma is als een van de ambities genoemd het in evenwicht brengen van de planvoorraad

woningen met de toekomstige vraag. De vraag naar nieuwbouw woningen is gedaald en ontwikkelaars zijn steeds minder bereid om risico's te nemen. In de regionale woonvisie 2011 is geconcludeerd dat ook in Gennep de komende jaren vergrijzing en ontgroening zal optreden. Hierbij is opgemerkt dat planvorming op het gebied van woningen eerder zal worden afgeremd dan dat Gennep zelf actief plannen zal ontwikkelen. Er is een (gewijzigde) definitie voor het gemeentelijk grondbeleid in Gennep geformuleerd:

'Het gemeentelijk grondbeleid houdt in dat de gemeente de instrumenten van grondbeleid faciliterend inzet om de gemeentelijke doelen te verwezenlijken en medewerking te verlenen aan initiatieven uit de gemeenschap waar dat door de gemeente mogelijk en wenselijk wordt geacht.' Voor de uitvoering van het grondbeleid wordt over vier instrumenten beschikt welke achtereenvolgens zijn toegelicht. Het betreft: verwerving/aankoop, wet voorkeursrecht gemeenten, onteigening en vervreemding/verkoop.

Naast de regelgeving voor het grondbeleid is ook ingegaan op de financiële aspecten. Hierbij merken we op dat winst- c.q. verliesnemingen op grondexploitaties geen deel uitmaakt van de nota Grondbeleid. Dit is toegelicht in de nota Reserves en voorzieningen. Wel zijn kaders gesteld voor de uitgifte van gemeentegronden en voor het pachtbeleid.

Gennep heeft circa 100 ha landbouwgrond in eigendom. Bij eerder vastgesteld beleid (2008) is besloten dat aflopende reguliere pacht wordt omgezet naar kortdurende pacht, zodat ieder jaar een gedeelte op strategische wijze kan worden verkocht. Ook bij de bezuinigingsvoorstellen voor de programmabegroting 2012 en volgende, is besloten (landbouw)gronden te verkopen om de financiële huishouding te versterken. De opbrengst is afhankelijk van de marktkansen en de beschikbare gronden.

In de begroting 2015 is opgemerkt dat 6 ha agrarische grond die vrij zijn van pacht versneld verkocht kan worden, hetgeen voor de begroting (2015-2018) incidenteel geld oplevert. In de lijn met de nota Grondbeleid is uitgegaan van een taakstellende opbrengst uit grondverkoop van circa 5 ha per jaar waarvoor een bedrag van € 212.500 is opgenomen.

Meer in zijn algemeenheid acht de gemeente het raadzaam om gronden te verkopen die niet direct noodzakelijk zijn voor de realisatie van een gemeentelijke doelstelling, bijvoorbeeld groen.

Aanvullend is opgemerkt dat een inventarisatie heeft plaatsgevonden van de reststroken die voor verkoop in aanmerking kunnen komen.

Voor het opvangen van verwachte en onverwachte tekorten binnen de grondexploitaties zijn twee maatregelen getroffen. De voorziening waardering grondexploitaties voor die plannen waarvan men al weet dat in de toekomst sprake zal zijn van een tekort en de algemene reserve bouwgrondexploitatie. De algemene reserve bouwgrondexploitatie is gevormd voor onverwachte tekorten die zullen optreden. Deze reserve wordt ingezet om de risico's van de grondexploitatie af te dekken en maakt deel uit van de benodigde weerstandscapaciteit.

De te verwachte winsten op de huidige bestemmingsplannen worden toegevoegd aan de algemene reserve bouwgrondexploitatie. De winst wordt pas genomen nadat het plan volledig is afgerond. Gennep heeft aangegeven dat tussentijds winstnemen kan als de werkelijke kosten en opbrengsten voor een daadwerkelijk afgerond gedeelte van het plan dit toelaten.

Indien de stand/hoogte van algemene reserve bouwgrondexploitatie hoger is dan het noodzakelijke niveau wordt het meerdere toegevoegd aan de Algemene vrije reserve. Hoe hoog de algemene reserve bouwgrondexploitatie moet zijn, is afhankelijk van het risico dat gelopen wordt en wordt bepaald door de hoogte van de boekwaarde. De gemeente wijst hierbij op het feitelijk risico namelijk dat door stagnatie in de verkopen de opbrengst op een later tijdstip zal worden gerealiseerd of in het uiterste geval niet.

De hoogte van de reserve en voorziening wordt bepaald door jaarlijkse actualisatie en risicoanalyse berekeningen. Op basis van deze berekeningen vinden indien nodig stortingen plaats. Voor wat betreft de voorziening waardering grondexploitaties is in de nota Reserves en voorzieningen aanvullend opgemerkt dat wordt uitgegaan van een kostendekkende exploitatie per complex. Indien tekorten worden verwacht moet een voorziening worden gevormd. Indien sprake is van verliesgevend complexen worden de tekorten gedekt vanuit de algemene reserve bouwgrondexploitatie. Jaarlijks moet een berekening worden gemaakt van de te verwachten tekorten.

Ook wij benadrukken de relevantie van het frequent actualiseren van alle grondexploitaties zodat tezamen met de risicoanalyse de hoogte van de reserve en de voorziening bepaald kan worden. Gennep heeft aanvullend opgemerkt dat de actualisatie wordt meegenomen bij de jaarrekening 2014 en dan zal blijken of aanvullende maatregelen nodig zijn. Gennep rapporteert in de trimesterrapportages over actuele ontwikkelingen uit de paragraaf grondbeleid. In de laatste trimesterrapportage 2014 is bij verwachtingen en risico's specifiek De Brem genoemd en met name de onzekerheid ten aanzien van de ontwikkeling. Wij merken op dat in de paragraaf Grondbeleid geen inzicht wordt gegeven in de hoogte en de meerjarige ontwikkeling van de algemene reserve bouwgrondexploitatie en de voorziening waardering grondexploitaties.

Wij constateren op basis van het meerjarig overzicht van Reserves en voorzieningen dat Gennep een onttrekking van € 3.158.500 begroot in 2015 bij de voorziening waardering grondexploitaties waardoor een saldo van € 0 resteert. Bij de algemene reserve bouwgrondexploitatie zijn voor 2015 en volgende jaren onttrekkingen begroot. Hierdoor neemt het saldo van afgrond € 2,5 miljoen per 1-1-2015 af tot € 0,9 miljoen per 1-1-2018. Aanvullend heeft Gennep opgemerkt dat van de onttrekking aan de voorziening waardering grondexploitaties € 3 miljoen betrekking heeft op de Brem. De onttrekking aan de algemene reserve bouwgrondexploitatie zijn geraamd voor de rentecomponent van de Brem.

Onderstaand wordt ingegaan op drie complexen die gelet op de onzekerheden die ermee gepaard gaan bijzondere aandacht behoeven.

De Brem

De ontwikkeling van De Brem is als onzeker bestempeld en de boekwaarde en daarmee ook de rentelasten zijn hoog. Uit aanvullende informatie van de gemeente blijkt dat de boekwaarde van De Brem per 1-1-2015 € 12,4 miljoen. Dit is 89% van boekwaarde van € 13,9 miljoen van alle grondexploitaties. De afgelopen jaren heeft Gennep boekwaarden van grondexploitaties verlaagd. Voor verwachte verliezen bij de diverse grondexploitaties zijn voorzieningen gevormd. In de begroting 2015 is opgemerkt dat de voorziening voor De Brem gebaseerd is op de ontwikkeling als bedrijventerrein. Indien de keuze wordt gemaakt om de ontwikkeling stop te zetten dan is de voorziening niet toereikend. In de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing is dit als een risico meegenomen. Voor mogelijke beëindiging van De Brem is bij de minimale weerstandscapaciteit gerekend met € 4 miljoen en voor latere uitvoering (3 jaar extra rentelasten) met € 1.650.000. Bij de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing is ingegaan op het effect van een mogelijke beëindiging van De Brem voor de weerstandscoefficiënt. Nadat in 2013 bleek dat een duurzaam energiepark op het bedrijventerrein De Brem niet haalbaar was, is in 2014 een onderzoek gestart om het gehele terrein aan één partij te verkopen. Ook wordt de mogelijkheid beoordeeld om het terrein te transformeren in een recreatiegebied. Een mogelijke keuze en uitwerking wordt te zijner tijd (uiterlijk in 2015) aan de raad ter beoordeling voorgelegd. Gennep is voornemens de financiële consequentie in de jaarrekening 2015 te verwerken.

Aanvullend heeft Gennep opgemerkt dat de voorziening waardering grondexploitaties op basis van actuele cijfers (jaarrekening 2014 stand 31 december) afgerond € 3,7 miljoen bedraagt en de algemene reserve bouwgrondexploitatie afgerond € 2,7 miljoen. Aanvullend zijn de positieve resultaten van een tweetal woningbouwplannen (Zwarteweg en Smele fase 2) nog beschikbaar om eventuele tekorten op te vangen. Van deze plannen is de contante waarde berekend op € 2,8 miljoen.

Heikant

Bij het plan Heikant is geconcludeerd dat eerdere uitgangpunten uit 2008 voor de bouw van woningen niet meer reëel zijn. Door partijen is samen met belanghebbenden een nieuwe visie voor het gebied ontwikkeld. Er is nog geen definitief besluit genomen om de oude overeenkomst te ontbinden zodat verder kan worden gegaan met een nieuwe overeenkomst. De vaststelling van de structuurvisie heeft vertraging opgelopen. Gelet op de gewijzigde marktomstandigheden is in de jaarrekening 2013 de boekwaarde verlaagd met € 1,2 miljoen. Hiervoor is een gedeelte van de hiervoor gevormde voorziening ingezet.

Venlo Greenpark

Venlo Greenpark is een plan dat in exploitatie is met derden. De regio Venlo (Gennep, Horst aan de Maas, Peel en Maas, Venlo en Venray) staat gezamenlijk garant voor het financiële exploitatieresultaat van Venlo Greenpark. Het aandeel van Gennep in de garantstelling is 8,5%.

Voor het bedrijventerrein Venlo Greenpark is na afloop van de Floriade sprake van een nieuwe periode waarbij gebouwen en infrastructuur zijn overgenomen. Voor het aandeel van Gennep in deze overname is in 2011 een voorziening gevormd van € 340.000. Ook voor het tekort van de Floriade was een voorziening gevormd. De bijdrage in het tekort is voldaan waarna nog € 150.000 resteert. Van de nog beschikbare bedragen is besloten deze in de voorziening te laten waardoor in totaliteit € 609.000 (jaarrekening 2013) beschikbaar is. Na aanwending in 2014 van afgerond € 67.000 resteert per 1-1-2015 afgerond € 544.000. In jaarrekening 2013 is opgemerkt dat de voorziening van Gennep op basis van de exploitatieopzet van juni 2013 te hoog is berekend. Het aandeel van Gennep in het tekort (2026) is contant gemaakt. Hierbij is opgemerkt dat het resultaat van Venlo Greenpark afhankelijk is van de realisatie van geprognoseerde verkopen welke heel onzeker is. Ook is uitgegaan van verkoop van bedrijfskavels en kantoorruimte voor € 7 miljoen per jaar en start in 2015. Gelet op de onzekerheden is de voorziening Greenpark/Foriade gehandhaafd. Op basis van actuele informatie heeft een aanvullende dotatie plaatsgevonden met € 450.000 waardoor de voorziening per 31-12-2014 afgerond € 994.000 bedraagt.

In de begroting 2015 is ingegaan op de nieuwe ontwikkelingen en activiteiten voor Venlo Greenpark. Het terrein is volledig bouwrijp en beschikbaar voor verkoop. Door gebrek aan belangstelling is voorzien in een tijdelijke exploitatie van het terrein en opstallen. De exploitatieopzet laat een tekort zien en de boekwaarde bedraagt € 48,5 miljoen (31-12-2013 jaarrekening 2013).

Het is de doelstelling om in de periode tot 2020 een gedeelte van het bedrijventerrein, het kennispark, vanuit een groeimodel te transformeren naar Campus Greenport. Met de ontwikkeling van Venlo Greenpark is de intentie innovatie in de regio te stimuleren door kennisinstellingen en kennisintensieve bedrijven aan te trekken met daarbij een accent op agribusiness.

In de begroting is elk plan individueel toegelicht. Hierbij zijn de plannen gerubriceerd in: in exploitatie genomen plannen, plannen in exploitatie met derden en plannen in exploitatie door derden. Ook is kort ingegaan op de beleidsuitgangspunten hoe met winsten en verliezen wordt omgegaan.

Ten aanzien van de voortgang is van een drietal plannen in exploitatie (Zwarteweg, Hogeweg en Smele) opgemerkt dat een positief resultaat wordt verwacht. Gelet op het beperkt aantal nog te verkopen percelen worden de risico's laag ingeschat. Van het plan Hogeweg zijn relatief nog veel percelen beschikbaar en het plan is nog sluitend. De ontwikkeling van De Brem blijft onzeker. Zoals eerder aangegeven is een voorziening gevormd, maar deze is ontoereikend indien de ontwikkeling stop wordt gezet. Dit is als risico bij de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing meegenomen. De boekwaarde van de gronden in exploitatie en van de gronden niet in exploitatie zijn voor de jaren 2014 tot en met 2018 weergegeven via een lijndiagram. Hier zien we ook de verwachte afname van de gronden in exploitatie. Dit sluit aan bij de tekst elders in de begroting namelijk dat Gennep verwacht voor een aantal projecten gronden te kunnen verkopen. Door verkopen verwacht de gemeente dat de boekwaarde van diverse grondexploitaties per 1-1-2014 van € 13,9 miljoen gaat dalen naar € 10,5 miljoen in 2018. Bij deze verkopen zijn geen verkopen meegenomen voor De Brem.

Niet alleen de complexen die met onzekerheden gepaard gaan verdienen bijzondere aandacht maar ook plannen die de gemeente verwacht af te sluiten met winst. Op basis van de jaarrekening 2013 berekenen we een geraamd positief resultaat voor de plannen Zwarteweg, Hogeweg en Smele van in totaal afgerond € 3,1 miljoen.

Wij beoordelen de aanwezige strategische stuurinformatie gemiddeld als goed. We merken op dat belangrijke punten uit de nota Grondbeleid ook in de paragraaf bij de begroting zijn opgenomen. Dit geldt tevens voor de wijze hoe Gennep omgaat met winsten en verliezen. Bij verliezen is opgemerkt dat de getroffen voorziening in mindering wordt gebracht op de boekwaarde. De boekwaarde bestaat uit de werkelijk gemaakte kosten minus de werkelijk gerealiseerde opbrengsten. Verbeteringen zijn mogelijk door in de paragraaf relaties te leggen met programma's in de begroting en expliciet in te gaan op interne en externe ontwikkelingen .

Op tactisch niveau kijken we met name naar de eisen die het BBV stelt en naar de aanvullende eisen die de gemeente zelf heeft geformuleerd. In de verordening 212 is alleen opgenomen dat het college elke vier jaar de (bijgestelde) nota Grondbeleid moet aanbieden en de raad deze moet vaststellen. Op basis van de huidige verordening 212 en de vorige verordening 212 heeft actualisering en vaststelling later plaatsgevonden. Er wordt in voldoende mate aan het BBV voldaan. We merken echter op dat informatie op verschillende plekken in de programmabegroting versnipperd is weergegeven. Zo maken risico's deel uit van de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing. Ook is de informatie die in de jaarstukken is opgenomen véél uitvoeriger dan bij de begroting. Deze informatie wegen we mee bij onze beoordeling. Met name het actuele totale inzicht in de grondexploitatie verdient aandacht in de paragraaf grondexploitatie bij de begroting. Dit geldt zeker voor de actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie. Hiervoor zijn aanbevelingen geformuleerd.

Op operationeel niveau constateren wij dat gemiddeld een krappe voldoende wordt gescoord. Het toerekenen van uren aan de grondexploitatie is in de paragraaf niet opgenomen, net als rentebijbeschrijving. In de paragraaf Bedrijfsvoering zijn we hier op ingegaan. Ook is geen informatie opgenomen over opbrengsten die nog gegenereerd moeten worden om de verwachte winsten de

komende jaren te realiseren. Door op de genoemde onderdelen in te gaan ontstaat een vollediger beeld. Ook meerjarig financieel inzicht draagt hieraan bij.

5. Het onderzoek

5.1. Inleiding

Het financieel verdiepingsonderzoek

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

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 Gennepe

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

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

Meerjarige uitspraak

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

Uitspraak rondom toezicht

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

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

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

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

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

De periode tot het volgende financiële verdiepingsonderzoek

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

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

5.2. Doel en kaders financieel toezicht

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

Houd de Limburgse gemeenten financieel gezond!

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

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

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

Aanvullend op andere controlemechanismen

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

Kaders waaruit wij ons oordeel vormen:

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

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

>>

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

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

5.3. Werkwijze

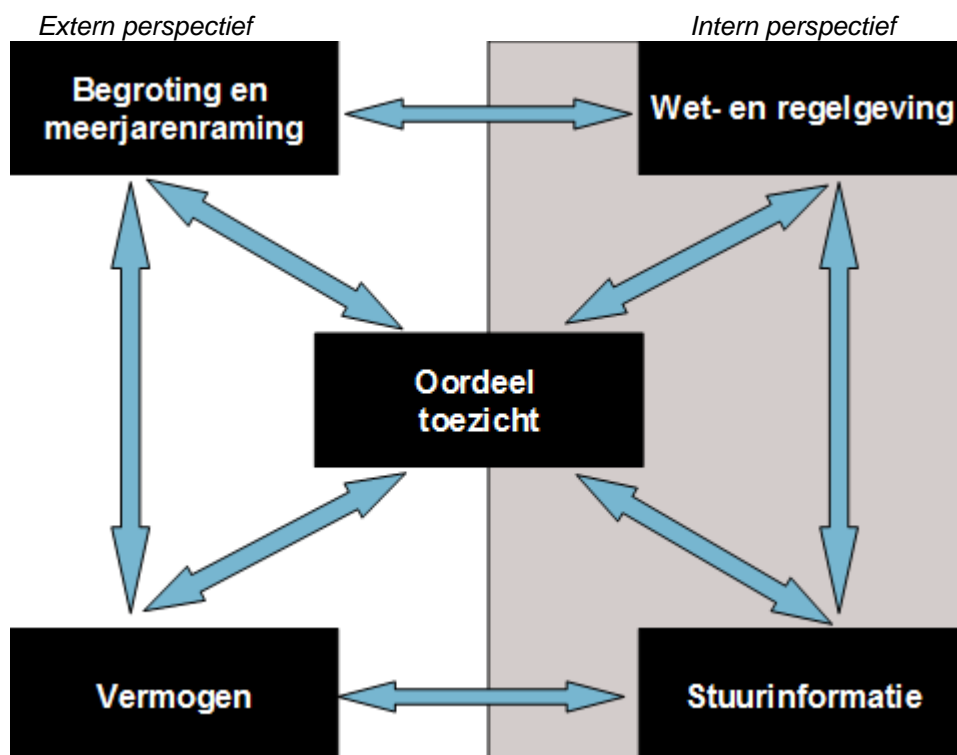
Het belangrijkste doel van ons onderzoek is, om een uitspraak te doen over de vorm van toezicht voor vier jaar. Om voor een meerjarig repressieve uitspraak in aanmerking te kunnen komen, moet de gemeente minimaal voldoende scores op een aantal kritische factoren. Deze factoren vloeien voort uit de kaders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

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

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

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

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



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

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

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

Een voorbeeld

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

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

5.4. Reikwijdte van het onderzoek

Primair richt het onderzoek zich op de financiële positie, zoals de gemeente die presenteert in de begroting 2015 en de bijhorende meerjarenraming 2016-2018. Ook behaalde resultaten, zoals gepresenteerd in de jaarrekeningen vanaf 2010 zijn nader onderzocht, net als tussentijdse rapportages.

5.5. Onderzoek naar het financieel verdiepingsonderzoek

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

Zij concluderen onder meer het volgende:

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

6. Begrippen

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

Algemene reserve

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

Dekkingsreserve/bruteringsreserve

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

Financiële functie

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

Formeel begrotingssaldo

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

Geblokkeerde reserves

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

Groot onderhoud

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

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

Incidenteel/structureel

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

Incidentele baten

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

Incidentele lasten

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

Incidentele weerstandscapaciteit

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

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

Onbenutte belastingcapaciteit

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

Onderuitputting

Het achterblijven van de lasten ten opzichte van de ramingen.

Post onvoorzien

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

Repressief toezicht

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

Structureel en reëel evenwicht van de begroting en de meerjarenraming

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

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

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

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

Structurele weerstandscapaciteit

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

De middelen die dit vermogen (kunnen) bepalen:

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

Weerstandscapaciteit

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

Weerstandsvermogen

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

7. Bronnen

Gemeentelijke bronnen:

- Begroting 2014, 2015 en de meerjarenraming 2016-2018;
- Jaarrekeningen 2010, 2011, 2012, 2013, 2014;
- Coalitieakkoord 2014-2018;
- Collegeprogramma 2014-2018 "DOEN!";
- Financiële beheerverordeningen (ex artikel 212, 213 en 213a Gemeentewet);
verordening 212, 2011;
verordening 213, 2011;
verordening 213a, 2003;
- Treasurystatuut 2011;
- Nota Afschrijvings- en investeringsbeleid 2014;
- Nota Lokale heffingen 2012;
- Nota Reserves en voorzieningen 2013-2017;
- Nota Weerstandsvermogen en risicomanagement 2013-2017 'Weerstand tegen risico's';
- Meerjaren Onderhouds Planning onderhoud gebouwen 2015-2024;
- Gemeentelijk Rioleringsplan Gennep 2014-2019;
- Beleidsplan openbare verlichting 2010-2014;
- Notitie visie en samenwerking;
- Dienstverleningsconcept 2012-2015;
- Nota Verbonden partijen 2014-2018;
- Uitwerking regionale visie op wonen en voorzieningen 2012;
- Nota Grondbeleid 2012.

Provincie Limburg:

- Begrotingsbrief 2015;
- 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.