

Bepaling toezichtvorm 2015-2018 **gemeente Horst aan de Maas**

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 | 9 |
| 2.3. | Samenvatting | 11 |
| 3. | Aandachtsgebieden | 15 |
| 3.1. | Analyse begroting en meerjarenraming..... | 16 |
| 3.2. | Analyse vermogen | 26 |
| 3.3. | Analyse stuurinformatie | 30 |
| 3.4. | Analyse Wet- en regelgeving | 32 |
| 4. | Financieel beleid en beheer | 35 |
| 4.1. | Lokale heffingen..... | 36 |
| 4.2. | Weerstandsvermogen en risicobeheersing | 39 |
| 4.3. | Onderhoud van kapitaalgoederen | 43 |
| 4.4. | Financiering..... | 51 |
| 4.5. | Bedrijfsvoering | 55 |
| 4.6. | Verbonden partijen..... | 59 |
| 4.7. | Grondbeleid..... | 62 |
| 5. | Het onderzoek | 67 |
| 5.1. | Inleiding..... | 67 |
| 5.2. | Doel en kaders financieel toezicht | 69 |
| 5.3. | Werkwijze..... | 71 |
| 5.4. | Reikwijdte van het onderzoek..... | 73 |
| 5.5. | Onderzoek naar het financieel verdiepingsonderzoek | 74 |
| 6. | Begrippen | 75 |
| 7. | Bronnen | 79 |

1. Inleiding

Het financieel verdiepingsonderzoek

Voor u ligt het rapport van het financiële verdiepingsonderzoek van de gemeente Horst aan de Maas. 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.

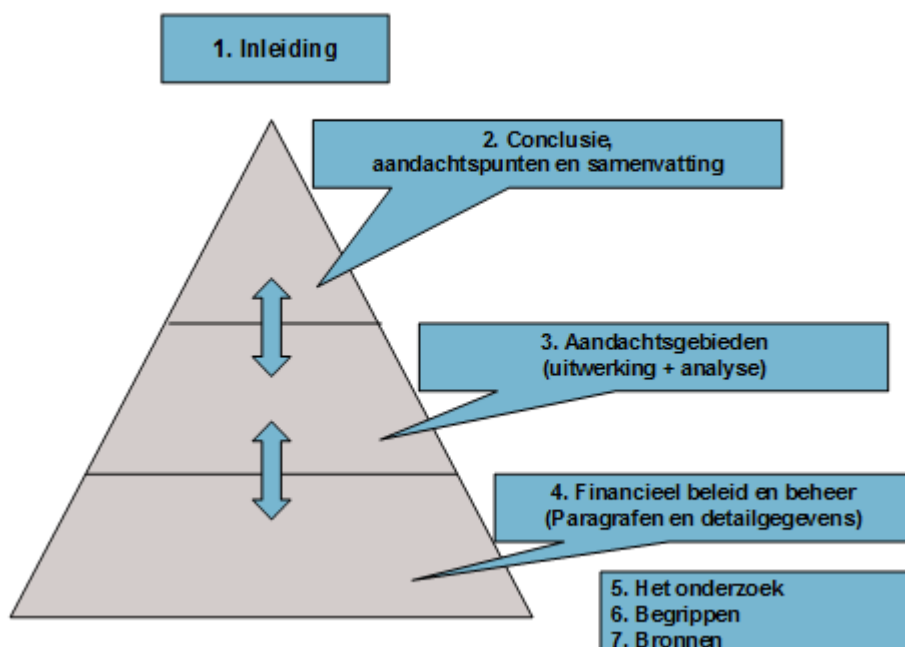
De naam van hoofdstuk 2, Conclusie, aandachtspunten en samenvatting, geeft aan dat hier de kern van het financiële verdiepingsonderzoek is te vinden.

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 9 december 2014 hebben Gedeputeerde Staten van Limburg besloten om de gemeente Horst aan de Maas op basis van de begroting 2015 repressief toezicht toe te kennen. Dit betekent dat de Provincie (college van Gedeputeerde Staten) de begroting en begrotingswijzigingen niet hoeft goed te keuren. Dit besluit blijft voor het lopende jaar van toepassing; dat wil zeggen dat de in december bepaalde toezichtvorm van kracht blijft tot 31 december van dit jaar.

De gemeente heeft bij de vaststelling van de begroting 2015-2018 alleen voor het laatste jaar (2018) van de meerjarenraming een structureel en reëel evenwicht. Voor het begrotingsjaar en de jaren 2016 en 2017 van de meerjarenraming zijn de tekorten respectievelijk € 1,673 miljoen, € 2,085 miljoen en € 0,803 miljoen.

De tekorten in 2015 en 2016 hebben in hoofdzaak te maken met de incidentele dekking van het begrotingstekort voor de jaren 2015 en 2016 ten laste van de algemene reserve vrij aanwendbaar. De vastgestelde saldi door de gemeente (formeel begrotingsaldo) over de jaren 2017 en 2018 laten nagenoeg hetzelfde beeld zien als de gecorrigeerde saldi die wij presenteren in tabel 3.1.1.

Zoals hierboven al vermeld heeft de gemeente alleen voor het jaar 2018 een structureel en reëel evenwicht. Op basis hiervan hebben Gedeputeerde Staten in december 2014 besloten de gemeente voor 2015 repressief toezicht te geven.

Op basis van de cijfers in tabel 3.1.1 zou de gemeente geen meerjarig repressief toezicht krijgen omdat voor de jaren 2015-2017 geen structureel en reëel evenwicht is.

Tijdens de ambtelijke bespreking van dit rapport is onder andere gesproken over de kaderbrief 2014, de onttrekkingen aan de algemene reserve vrij aanwendbaar voor 2015 en 2016 van elk € 1,6 miljoen en het raadsbesluit omtrent deze onttrekkingen.

In ons Gemeenschappelijk Toezichtkader “kwestie van evenwicht” is er een mogelijkheid geboden om met inzet van de algemene reserve de begroting structureel in evenwicht te brengen. Dit kan alleen als de gemeente een goed werkend systeem van risicomanagement heeft dat ook geïmplementeerd is in de organisatie. En verder moet de gemeente aantonen welk deel van de algemene reserve niet nodig is om de risico's af te dekken. Alleen dat gedeelte dat de gemeente niet nodig heeft voor het afdekken van de risico's zou gebruikt kunnen worden voor het structureel afdekken van eventuele tekorten. Daar moet wel een raadsbesluit aan ten grondslag liggen. In het raadsbesluit moet aangegeven worden dat er een onttrekking aan de algemene reserve vrij besteedbaar wordt gedaan ter dekking van de tekorten en dat alleen dat gedeelte dat de gemeente niet nodig heeft voor het afdekken van de risico's gebruikt wordt voor het structureel afdekken van eventuele tekorten. Dit laatste heeft de gemeente niet expliciet in het raadsbesluit van de kaderbrief 2014 opgenomen en daarom hebben wij deze onttrekkingen bij de beoordeling van de begroting 2015 negatief gecorrigeerd.

Gezien de “goede” vermogenspositie van de gemeente, de inhoud van de kaderbrief 2014 en het

ambtelijk overleg hebben wij besloten de incidentele onttrekkingen aan de algemene reserve vrij aanwendbaar ter dekking voor de tekorten van de jaren 2015 en 2016 aan te merken als structureel dekkingsmiddel.

Verder is de gemeente een voordeelgemeente bij de 2de fase groot onderhoud gemeentefonds. Dit levert uiteindelijk een structureel financieel voordeel op van ca. € 1,8 miljoen. Wanneer en welk bedrag de gemeente vanuit het gemeentefonds extra krijgt is op dit moment niet duidelijk. Daarnaast is er een structurele positieve doorwerking van de jaarrekening 2014.

Op basis van het bovenstaande concluderen wij dat de begroting 2015 en de meerjarenraming 2016-2018 structureel en reëel in evenwicht is.

Wij hebben tijdens ons onderzoek een aantal risico's geconstateerd. De gemeente heeft op bestuurlijk en ambtelijk niveau nadere informatie verstrekt met betrekking tot de risico's (onder andere de drie decentralisaties) die alle gemeenten lopen en specifiek voor Horst aan de Maas het traject van de herijking accommodaties, de bezuinigingen en de financiële positie. Wij hebben deze risico's beschreven in paragraaf 2.2. Aandachtspunten.

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.

2.2. Aandachtspunten

Horst aan de Maas komt in aanmerking voor meerjarig repressief toezicht voor de jaren 2015 tot en met 2018. Om meerjarig repressief toezicht te houden tot en met 2018 moet de gemeente bij de begroting 2016 (voor de jaren 2016-2018), 2017 (voor de jaren 2017 en 2018) en 2018 (voor het jaar 2018) voor structureel en reëel evenwicht zorgen.

De aandachtspunten en aanbevelingen die we hebben, zijn in hoofdstuk 3 en 4 per onderwerp geformuleerd. Wij adviseren de gemeente deze punten op te pakken, omdat het een verdere verbetering van de financiële positie en financiële functie kan betekenen. De uitvoering van deze punten is geen voorwaarde voor het behoud van het meerjarig repressief toezicht.

Wij hebben tijdens ons onderzoek wel een aantal risico's geconstateerd. Deze risico's willen wij hier benoemen en kort op ingaan.

Drie decentralisaties

Voor alle gemeenten, dus ook voor Horst aan de Maas, is 2015 het jaar van het sociaal domein. De gemeente geeft aan dat ze op koers ligt met de integrale gebiedsgerichte aanpak voor zorg en ondersteuning (Jeugdzorg en WMO / AWBZ) en met de werkgeversdienstverlening wil de gemeente baanopeningen creëren voor met name de inwoners met een arbeidsbeperking (Participatiewet). De decentralisaties gaan gepaard met grote en in de tijd oplopende budgetkortingen. In de loop van 2014 hebben de gemeenten eindelijk zekerheid gekregen over de budgetten voor de drie decentralisaties voor 2015. Maar informatie die gemeenten nodig zouden hebben om een goede raming van de lasten voor de drie decentralisaties te maken, is in 2014 niet of nauwelijks ter beschikking gekomen. Het heeft ertoe geleid dat bijna alle gemeenten in de begroting 2015 en de meerjarenraming 2016-2018 hun lasten voor de drie decentralisaties hebben geraamd door die lasten gelijk te stellen aan de baten. Daarmee werd zonder moeilijke keuzes en dergelijke ook gelijk uitvoering gegeven aan het veelal gekozen uitgangspunt dat de nieuwe taken met de daarvoor van het Rijk ontvangen gelden moeten worden uitgevoerd. Het is mooi dat dit uitgangspunt daarmee is gevolgd, maar het is zeer de vraag of er vertrouwd kan worden op deze lastenramingen. Hoe hard zijn ramingen die op deze manier tot stand zijn gekomen? Deze manier van ramen zorgt voor forse risico's. Maar deze risico's worden nog eens versterkt door een viertal omstandigheden rond de drie decentralisaties.

Ten eerste hebben de gemeenten weinig tot geen ervaring op het gebied van de drie decentralisaties. Ten tweede gaat het om kwetsbare inwoners. Ten derde gaat het al snel over grote bedragen voor de gemeente. En ten vierde heeft het Rijk vóór overdracht van de gelden voor de drie decentralisaties fors op de gelden bezuinigd, waardoor de transitie en de daarop volgende transformatie in ieder geval een veel goedkopere uitvoering moeten opleveren.

Horst aan de Maas heeft in de voorbereiding van de drie decentralisaties incidentele middelen gereserveerd om eventuele tegenvallers op te kunnen vangen. Bij de eerste bijstelling van de begroting 2014 is € 394.000 beschikbaar gesteld en bij de tweede bijstelling € 670.000. In totaal dus € 1.064.000. Of het vangnet toereikend is, zal de tijd moeten leren. Het vangnet is "niet fors" en het is incidenteel. Het gaat bij de drie decentralisaties ook al snel om veel geld. In 2015 ontvangt Horst aan de Maas € 18,1 miljoen via het gemeentefonds voor de drie decentralisaties. Het vangnet is in 2015 dus ruim 5,8% van het budget. Op ambtelijk niveau is aangegeven dat de eerste signalen positief zijn qua budget en risicomanagement.

Wij adviseren de gemeente om de ontwikkelingen rond de uitvoering van de drie decentralisaties gedurende 2015 heel nauwkeurig te volgen en snel te reageren als daar reden voor is.

Herijking integraal accommodatiebeleid

Horst aan de Maas is bezig met de herijking van het integraal accommodatiebeleid. Bij het kapitaalgoed gebouwen is sprake van uitgesteld onderhoud.

De gemeente heeft veel soorten vastgoed: onder andere gemeenschapshuizen, binnen- en buitensportaccommodaties, scholen, zorg-gerelateerd vastgoed. Overcapaciteit, onderlinge concurrentie, druk op beschikbare middelen, de veranderende bevolkingssamenstelling, achterstallig onderhoud, verschuivingen bij gebruikers maar ook de veranderende relatie tussen burgers en overheid noodzaken Horst aan de Maas kritisch te kijken naar het vastgoed. Er is in februari 2015 een startnotitie door de raad vastgesteld. In de startnotitie is aangegeven dat bij een gelijkblijvende vastgoedportefeuille en een acceptabel onderhoudsniveau jaarlijks extra middelen nodig zijn van € 1,3 miljoen. Daarom is er behoefte aan een lange termijn visie op gemeentelijk vastgoed en beleidsdoelen die de gemeente met dat vastgoed nastreeft. Daaronder valt ook een visie op privatisering van accommodaties. Op basis van de uitkomsten kan de gewenste vastgoedportefeuille worden bepaald. Dit traject loopt tot en met het 2^{de} kwartaal 2016.

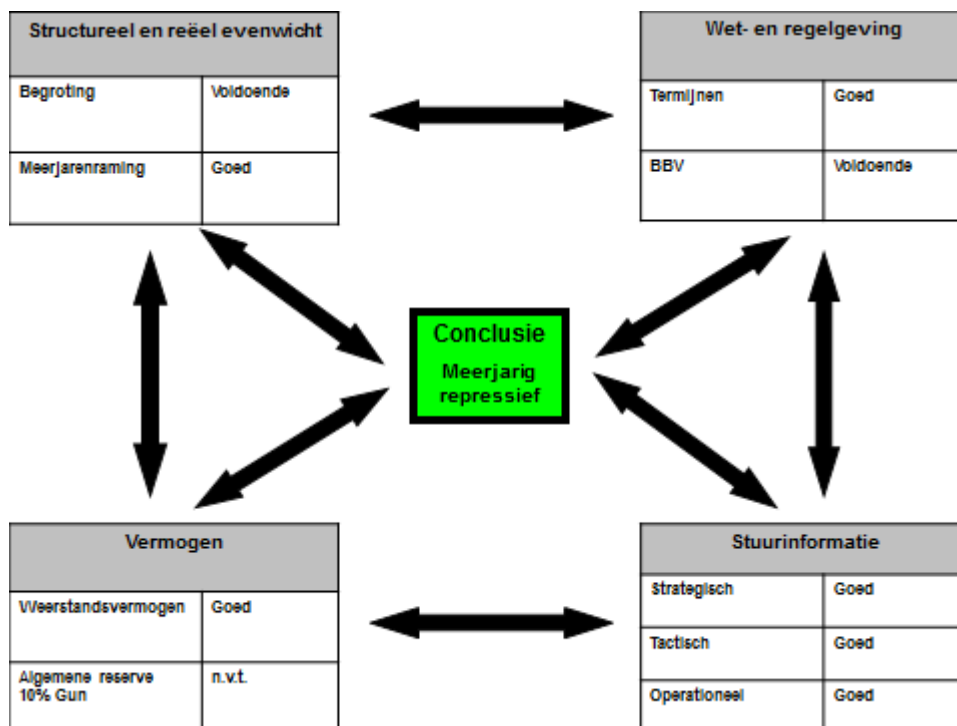
Op dit moment kan niet aangegeven worden of de huidige vastgoedportefeuille gehandhaafd blijft. Het is op dit moment ook niet duidelijk of er financiële middelen structureel als besparing gegenereerd worden. Wij adviseren de gemeente om zo snel als mogelijk, uiterlijk bij vaststelling van de begroting 2017, het integraal accommodatiebeleid door de raad te laten vaststellen. En geef in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen van de begroting 2017 de financiële consequenties weer van de gekozen kwaliteitsniveaus van het kapitaalgoed gebouwen (accommodaties).

Ombuigingen / bezuinigingen

De gemeente geeft in de begroting zelf aan dat de financiële situatie zorgelijk blijft. Wij delen die mening maar hebben het vertrouwen dat de gemeente die besluiten neemt die genomen moeten worden om een herstel van het structureel en reëel evenwicht in de begroting en de meerjarenraming mogelijk te maken. De zorgelijke financiële situatie en de risico's die de gemeente kan lopen / loopt heeft onder andere te maken met de drie decentralisaties, de herijking van het integraal accommodatiebeleid en bezuinigingen op het gemeentefonds. Wij hebben geconstateerd dat de gemeente forse ombuigingen in de begroting heeft opgenomen. Voor 2015 € 12,7 miljoen oplopend naar € 18,2 miljoen in 2018. Hiervan moet nog ca. € 4,0 miljoen gerealiseerd worden. Dit zijn ingeboekte bezuinigingen vanuit de vorige bestuursperiode. Het zijn forse ombuigingen en of deze bezuinigingen voldoende zijn weten wij op dit moment ook niet. Wij adviseren de gemeente de huidige en toekomstige ombuigingen / bezuinigingen goed te monitoren en als ombuigingen / bezuinigingen niet gerealiseerd kunnen worden met vervangende besluiten te komen.

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 Horst aan de Maas.



Toelichting op deze scorecard

Het midden vak is groen: het zichtbare resultaat van een afweging tussen de vier aandachtsgebieden, waarbij het zwaartepunt op de financiële positie ligt. Met deze kleur, wordt net als bij een stoplicht, een duidelijk signaal afgegeven. Horst aan de Maas heeft voor de jaren 2015 tot en met 2018 een structureel en reëel evenwicht.

Belangrijkste resultaten en aandachtspunten bij de vier aandachtsgebieden

| Begroting en meerjarenraming |
|--|
| <p>De gemeente heeft bij de vaststelling van de begroting 2015-2018 alleen voor het laatste jaar (2018) van de meerjarenraming een structureel en reëel evenwicht. Voor het begrotingsjaar en de jaren 2016 en 2017 van de meerjarenraming zijn de tekorten respectievelijk € 1,673 miljoen, € 2,085 miljoen en € 0,803 miljoen.</p> <p>De tekorten in 2015 en 2016 hebben in hoofdzaak te maken met de incidentele dekking van het begrotingstekort voor de jaren 2015 en 2016 ten laste van de algemene reserve vrij aanwendbaar. De</p> |

vastgestelde saldi door de gemeente (formeel begrotingsaldo) over de jaren 2017 en 2018 laten nagenoeg hetzelfde beeld zien als de gecorrigeerde saldi die wij presenteren in tabel 3.1.1.

Zoals hierboven al vermeld heeft de gemeente alleen voor het jaar 2018 een structureel en reëel evenwicht. Op basis hiervan hebben Gedeputeerde Staten in december 2014 besloten de gemeente voor 2015 repressief toezicht te geven.

Op basis van de cijfers in tabel 3.1.1 zou de gemeente geen meerjarig repressief toezicht krijgen omdat voor de jaren 2015-2017 geen structureel en reëel evenwicht is.

Tijdens de ambtelijke bespreking van dit rapport is onder andere gesproken over de kaderbrief 2014, de onttrekkingen aan de algemene reserve vrij aanwendbaar voor 2015 en 2016 van elk € 1,6 miljoen en het raadsbesluit omtrent deze onttrekkingen.

In ons Gemeenschappelijk Toezichtkader “kwestie van evenwicht” is er een mogelijkheid geboden om met inzet van de algemene reserve de begroting structureel in evenwicht te brengen. Dit kan alleen als de gemeente een goed werkend systeem van risicomanagement heeft dat ook geïmplementeerd is in de organisatie. En verder moet de gemeente aantonen welk deel van de algemene reserve niet nodig is om de risico's af te dekken. Alleen dat gedeelte dat de gemeente niet nodig heeft voor het afdekken van de risico's zou gebruikt kunnen worden voor het structureel afdekken van eventuele tekorten. Daar moet wel een raadsbesluit aan ten grondslag liggen. In het raadsbesluit moet aangegeven worden dat er een onttrekking aan de algemene reserve vrij besteedbaar wordt gedaan ter dekking van de tekorten en dat alleen dat gedeelte dat de gemeente niet nodig heeft voor het afdekken van de risico's gebruikt wordt voor het structureel afdekken van eventuele tekorten. Dit laatste heeft de gemeente niet expliciet in het raadsbesluit van de kaderbrief 2014 opgenomen en daarom hebben wij deze onttrekkingen bij de beoordeling van de begroting 2015 negatief gecorrigeerd.

Gezien de “goede” vermogenspositie van de gemeente, de inhoud van de kaderbrief 2014 en het ambtelijk overleg hebben wij besloten de incidentele onttrekkingen aan de algemene reserve vrij aanwendbaar ter dekking voor de tekorten van de jaren 2015 en 2016 aan te merken als structureel dekkingsmiddel.

Verder is de gemeente een voordeelgemeente bij de 2de fase groot onderhoud gemeentefonds. Dit levert uiteindelijk een structureel financieel voordeel op van ca. € 1,8 miljoen. Wanneer en welk bedrag de gemeente vanuit het gemeentefonds extra krijgt is op dit moment niet duidelijk. Daarnaast is er een structurele positieve doorwerking van de jaarrekening 2014.

Op basis van het bovenstaande concluderen wij dat de begroting 2015 en de meerjarenraming 2016-2018 structureel en reëel in evenwicht is.

Wij zijn van mening dat Horst aan de Maas een goed inzicht geeft in haar financiële positie en instrumenten tot haar beschikking heeft om de raad op de juiste momenten te laten (bij)sturen. We komen tot deze conclusie omdat de gemeente in ruime mate voldoet aan het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten. Verder is de informatie die de gemeente verstrekt duidelijk, inzichtelijk en transparant. Dit blijkt ook uit de scores in de paragrafen van hoofdstuk 3 (Aandachtsgebieden) en hoofdstuk 4 (Financieel beleid en beheer).

De begroting van de gemeente kan onder normale omstandigheden tegen een stootje. Maar met de onzekerheden ten aanzien van de drie decentralisaties, de tekorten in de begroting en meerjarenraming en de (nog te realiseren) bezuinigingen / ombuigingen gaat de gemeente in 2015 een onzekere tijd tegemoet. Daarom adviseren wij de gemeente de bezuinigingen / ombuigingen strak te monitoren en als deze niet te realiseren zijn alternatieven aan te dragen.

Dit geldt eveneens ten aanzien van de drie decentralisaties: de ontwikkelingen rond de uitvoering van de drie decentralisaties heel nauwkeurig te volgen en snel te reageren als daar reden voor is.

Verder adviseren wij u, om meerjarig repressief toezicht tot en met 2018 te behouden, voor de begrotingen 2016, 2017 en 2018 te zorgen voor een materieel en reëel evenwicht van het begrotingsjaar en alle jaren van de meerjarenraming tot en met 2018.

Vermogen

Het beleid van Horst aan de Maas met betrekking tot reserves en voorzieningen ligt vast in de nota reserves en voorzieningen van februari 2015. De Gemeentewet, de verordening 212 van december 2014, maar met name het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten bepalen in sterke mate de grenzen van dit beleid. Horst aan de Maas heeft in de nota Reserves en Voorzieningen geen relatie gelegd met de nota Risicomanagement en weerstandsvermogen. Dit is in onze ogen ook niet noodzakelijk omdat in de nota Risicomanagement en weerstandsvermogen is bepaald dat de weerstandscapaciteit alleen maar bestaat uit de Algemene reserve basis. Deze Algemene reserve basis is in het kader van het weerstandsvermogen aangemerkt als vaste buffer en blijft in principe in stand. Deze reserve wordt aangepast aan het benodigde niveau van de weerstandscapaciteit via een storting of onttrekking aan de Algemene reserve vrij aanwendbaar bij het vaststellen van de begroting. Wij achten de vermogenspositie en de ontwikkeling daarvan op basis van de nu bekende risico's voldoende robuust.

Het inzicht op strategisch niveau kan vergroot worden door in te gaan op de algemene ontwikkeling van de vermogenspositie. Het concreet benoemen van programma's waar reserves en voorzieningen een duidelijke rol spelen of welke ontwikkelingen in de vermogenssfeer een rol (kunnen) spelen op het beleid zijn hier voorbeelden van.

Wet- en regelgeving

De gemeente voldoet in ruime mate aan belangrijke voorschriften zoals termijnen voor de begroting 2015 en jaarrekening 2013. Daarnaast past de gemeente het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten in het algemeen goed toe. De informatiewaarde kan op een aantal plaatsen worden vergroot. In de paragraaf 3.1, 3.2 en hoofdstuk 4 zijn aanbevelingen gedaan voor die onderdelen van de paragrafen waar de financiële verordening en het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten niet worden gevolgd. De gemeente geeft in ruime mate invulling aan wet- en regelgeving.

Stuurinformatie

De stuurinformatie op strategisch, tactisch en operationeel niveau, waarover de raad beschikt, is gemiddeld goed. In een aantal gevallen hebben we nog wel opmerkingen. Voor deze opmerkingen verwijzen we naar de paragrafen 3.1 en 3.2 en de zeven paragrafen van hoofdstuk 4.

Met de huidige stuurinformatie beschikt Horst aan de Maas over belangrijke instrumenten om financieel in control te kunnen zijn.

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 gemeente heeft bij de begroting 2015-2018 alleen voor het laatste jaar (2018) van de meerjarenraming een structureel en reëel evenwicht. Voor het begrotingsjaar en de jaren 2016 en 2017 van de meerjarenraming zijn de tekorten respectievelijk € 1,673 miljoen, € 2,085 miljoen en € 0,803 miljoen. De tekorten in 2015 en 2016 hebben in hoofdzaak te maken met de incidentele dekking van het begrotingstekort voor de jaren 2015 en 2016 ten laste van de algemene reserve vrij aanwendbaar. De vastgestelde saldi door de gemeente (formeel begrotingssaldo) over de jaren 2017 en 2018 laten nagenoeg hetzelfde beeld zien als de gecorrigeerde saldi die wij presenteren in tabel 3.1.1.

De gemeente heeft in de kaderbrief 2014 besloten om voor de jaren 2015 en 2016 de tekorten af te dekken met onttrekkingen aan de algemene reserve vrij aanwendbaar.

In ons Gemeenschappelijk Toezichtkader “kwestie van evenwicht” is er een mogelijkheid geboden om met inzet van de algemene reserve de begroting structureel in evenwicht te brengen. Dit kan alleen als de gemeente een goed werkend systeem van risicomangement heeft dat ook geïmplementeerd is in de organisatie. En verder moet de gemeente aantonen welk deel van de algemene reserve niet nodig is om de risico's af te dekken. Alleen dat gedeelte dat de gemeente niet nodig heeft voor het afdekken van de risico's zou gebruikt kunnen worden voor het structureel afdekken van eventuele tekorten. Daar moet wel een raadsbesluit aan ten grondslag liggen. In het raadsbesluit moet aangegeven worden dat er een onttrekking aan de algemene reserve vrij besteedbaar wordt gedaan ter dekking van de tekorten en dat alleen dat gedeelte dat de gemeente niet nodig heeft voor het afdekken van de risico's gebruikt wordt voor het structureel afdekken van eventuele tekorten. Dit laatste heeft de gemeente niet expliciet in het raadsbesluit van de kaderbrief 2014 opgenomen en daarom hebben wij deze onttrekkingen bij de beoordeling van de begroting 2015 als incidenteel dekkingsmiddel beoordeeld, wat zorgt voor een structureel tekort. Bij de bespreking van dit rapport is hierover op ambtelijk niveau van gedachte gewisseld. Daarom hebben wij gezien de vermogenspositie van de gemeente, de inhoud van de kaderbrief 2014 en het ambtelijk overleg besloten de incidentele onttrekkingen aan de algemene reserve vrij aanwendbaar ter dekking van de tekorten van de jaren 2015 en 2016 aan te merken als structureel dekkingsmiddel.

Daarnaast is de gemeente een voordeelgemeente bij de 2^{de} fase groot onderhoud gemeentefonds. Dit levert de gemeente op termijn een extra bijdrage vanuit het gemeentefonds van ca. € 1,8 miljoen op. Dit zal gefaseerd worden ingevoerd. Welk bedrag en wanneer de gemeente van de 2^{de} fase groot onderhoud gemeentefonds in 2016 en verder gaat ontvangen is op dit moment nog niet bekend. Verder is er een positieve structurele doorwerking vanuit de jaarrekening 2014.

Wij zijn van mening dat Horst aan de Maas een goed inzicht geeft in haar financiële positie en instrumenten tot haar beschikking heeft om de raad op de juiste momenten te laten (bij)sturen. We komen tot deze conclusie omdat de gemeente in ruime mate voldoet aan het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten. Verder is de informatie die de gemeente verstrekt duidelijk, inzichtelijk en transparant. Dit blijkt ook uit de scores in de paragrafen van hoofdstuk 3 (Aandachtsgebieden) en hoofdstuk 4 (Financieel beleid en beheer).

De begroting van de gemeente kan onder normale omstandigheden tegen een stootje. Maar met de onzekerheden ten aanzien van de drie decentralisaties en de (nog te realiseren) bezuinigingen / ombuigingen gaat de gemeente in 2015 een onzekere tijd tegemoet. Daarom adviseren wij de gemeente de bezuinigingen / ombuigingen strak te monitoren en als deze niet te realiseren zijn alternatieven aan te dragen.

Dit geldt eveneens ten aanzien van de drie decentralisaties: de ontwikkelingen rond de uitvoering van de drie decentralisaties heel nauwkeurig te volgen en snel te reageren als daar reden voor is. Verder adviseren wij u, om meerjarig repressief toezicht tot en met 2018 te behouden, voor de begrotingen 2016, 2017 en 2018 te zorgen voor een structureel en reëel evenwicht van het begrotingsjaar en alle jaren van de meerjarenraming tot en met 2018.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- zorg ervoor dat structurele lasten gedekt zijn met structurele baten;
- completeer de paragrafen conform het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (zie hiervoor de aanbevelingen in hoofdstuk 4).

Waarom onderzoek naar de begroting en meerjarenraming?

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

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

Daarom beoordelen wij de budgettaire positie van de gemeente, oftewel het evenwicht tussen de jaarlijkse uitgaven en inkomsten, inclusief meerjarenraming. Hoofdzakelijk 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

Met ons onderzoek willen we nagaan of het mogelijk is Gedeputeerde Staten een uitspraak te laten doen over de toezichtvorm voor de jaren 2015-2018. Daarvoor gebruiken we de begroting 2015 en de meerjarenraming 2016-2018 die in oktober 2014 in de raad is behandeld en vastgesteld. Wijzigingen in

de ramingen en saldi, laten we buiten beschouwing. Tenzij een wijziging zo bepalend is voor het algemene financiële beeld, dat het in feite niet mogelijk is daaraan voorbij te gaan. Wij geven nu al aan dat tijdens het proces van dit financieel verdiepingsonderzoek positieve ontwikkelingen zijn geconstateerd die het financiële beeld van de gemeente hebben veranderd. Hier komen wij verder in deze paragraaf en in het kader hierboven op terug.

In het raadsvoorstel bij de begroting 2015 wordt ingegaan op het coalitieakkoord en het collegeprogramma “Werken aan Werk, Zorgen voor Zorg” en de ambitie die hierin is verwoord: een gezond financieel perspectief door een sluitende meerjarenbegroting zonder lastenverhoging! De gemeente geeft aan dat met de eerste begroting van deze bestuursperiode een belangrijke stap wordt gezet om die ambitie waar te maken.

Verder geeft de gemeente aan dat in de vorige bestuursperiode de eerste veranderingen zijn aangebracht in de maatschappelijke en financiële verhoudingen: investeringen én ombuigingen, minder regelend en organiserend maar meer initiërend en faciliterend.

Voor alle gemeenten, dus ook voor Horst aan de Maas, is 2015 het jaar van het sociaal domein. De gemeente geeft aan dat ze op koers ligt met de integrale gebiedsgerichte aanpak voor zorg en ondersteuning (Jeugdzorg en WMO / AWBZ) en met de werkgeversdienstverlening wil de gemeente baanopeningen creëren voor met name de inwoners met een arbeidsbeperking (Participatiewet).

Daarnaast spelen in 2015 nog een aantal belangrijke dossiers. Een van die dossiers is de herijking van het accommodatiebeleid: leegstand, onderbenutting en versnippering vragen om een nieuwe koers. Een ander belangrijk dossier is de dienstverlening die de gemeente steeds meer digitaal inricht, met de juiste informatie op het juiste moment op de juiste plek. En daarnaast een persoonlijke dienstverlening waar dat beter is: het keukentafelgesprek in het sociaal domein of een proactieve benadering van ondernemers.

Hierboven hebben we een paar onderwerpen aangehaald die van invloed (kunnen) zijn op de financiële positie van de gemeente. De gemeente geeft zelf aan dat de financiële situatie zorgelijk blijft. Er moet van de al in de vorige bestuursperiode ingeboekte ombuigingen nog ca. € 4,0 miljoen worden gerealiseerd. Horst heeft de ambitie om de begroting in alle jaren in evenwicht te brengen. Volgens de gemeente vraagt dit om innovatieve, soms ingrijpende maatregelen. Anders, slimmer organiseren, slim investeren in duurzaamheid en een beroep doen op de eigen creativiteit van inwoners, ondernemers en organisaties.

Zoals al aangegeven is 2015 een bijzonder jaar voor de gemeenten en dus ook voor Horst aan de Maas. Vanaf 2015 is de gemeente verantwoordelijk voor het beleid en uitvoering van de drie gedecentraliseerde taken op het gebied van jeugd, zorg en participatie. Daarnaast staat de gemeente in 2015 voor grote financiële opgaven. De decentralisaties gaan gepaard met grote en in de tijd oplopende budgetkorting. De decentralisaties zijn primair een inhoudelijk onderwerp, maar voor ons onderzoek richten we ons vooral op de financiële kant. In de loop van 2014 hebben de gemeenten eindelijk zekerheid gekregen over de budgetten voor de drie decentralisaties voor 2015. Maar informatie die gemeenten nodig zouden hebben om een goede raming van de lasten voor de drie decentralisaties te maken, is in 2014 niet of nauwelijks ter beschikking gekomen. Het heeft ertoe geleid dat bijna alle gemeenten in de begroting 2015 en de meerjarenraming 2016-2018 hun lasten voor de drie decentralisaties hebben geraamd door die

lasten gelijk te stellen aan de baten. Daarmee werd zonder moeilijke keuzes en dergelijke ook gelijk uitvoering gegeven aan het veelal gekozen uitgangspunt dat de nieuwe taken met de daarvoor van het Rijk ontvangen gelden moeten worden uitgevoerd.

Het is mooi dat dit uitgangspunt daarmee is gevolgd, maar het is zeer de vraag of er vertrouwd kan worden op deze lastenramingen. Hoe hard zijn ramingen die op deze manier tot stand zijn gekomen? Deze manier van ramen zorgt voor forse risico's. Maar deze risico's worden nog eens versterkt door een viertal omstandigheden rond de drie decentralisaties.

Ten eerste hebben de gemeenten weinig tot geen ervaring op het gebied van de drie decentralisaties. Ten tweede gaat het om kwetsbare inwoners. Ten derde gaat het al snel over grote bedragen voor de gemeente. En ten vierde heeft het Rijk vóór overdracht van de gelden voor de drie decentralisaties fors op de gelden bezuinigd, waardoor de transitie en de daarop volgende transformatie in ieder geval een veel goedkopere uitvoering moeten opleveren.

Alle reden om de ontwikkelingen rond de uitvoering van de drie decentralisaties gedurende 2015 heel nauwkeurig te volgen en snel te reageren als daar reden voor is.

Horst aan de Maas heeft in de voorbereiding van de drie decentralisaties incidentele middelen gereserveerd om eventuele tegenvallers op te kunnen vangen. Bij de eerste bijstelling van de begroting 2014 is € 394.000 beschikbaar gesteld en bij de tweede bijstelling € 670.000. In totaal dus € 1.064.000. Of het vangnet toereikend is, zal de tijd moeten leren. Het vangnet is "niet fors" en het is incidenteel. Het gaat bij de drie decentralisaties ook al snel om veel geld. In 2015 ontvangt Horst aan de Maas € 18,1 miljoen via het gemeentefonds voor de drie decentralisaties. Het vangnet is in 2015 dus ruim 5,8% van het budget.

Verder leidt het rijksbeleid ook tot andere bezuinigingen, vooral op het gemeentefonds. De belangrijkste inkomstenbron van de gemeenten, het gemeentefonds, groeit of daalt als de relevante rijksuitgaven groeien of dalen. Dit is het bekende uitgangspunt van "samen de trap op en samen de trap af". De komende jaren laat het gemeentefonds een beperkte groei zien. In 2015 daalt het gemeentefonds echter fors door allerlei andere uitnames. Die staan los van het genoemde uitgangspunt, maar hebben er wel voor gezorgd dat 2015 voor de gemeenten financieel een moeilijk jaar is. Dat was al langer bekend, maar in veel gemeenten is uiteindelijk pas bij de vaststelling van de begroting 2015 definitief besloten hoe de gaten in de gemeentelijke begroting die hierdoor waren ontstaan, worden gedicht. Ook zijn er gemeenten waar dit nog niet volledig is gebeurd. Vaak zijn dit pijnlijke maatregelen.

Wij constateren dat de gemeente forse ombuigingen in de begroting heeft opgenomen. Voor 2015 € 12,7 miljoen oplopend naar € 18,2 miljoen in 2018. Het zijn forse bezuinigingen en of deze bezuinigingen voldoende zijn weten wij op dit moment ook niet.

Het financiële beeld sinds 2011

Het gaat in deze paragraaf vooral om de financiële cijfers en uitkomsten. En om de betrouwbaarheid en de volledigheid van de cijfers. Daarom kijken we nu nog wat uitgebreider naar de begroting 2015 en de meerjarenraming 2016-2018 en naar de afgelopen vier jaren, 2011-2014.

2011

Horst aan de Maas bestaat sinds 1 januari 2010 als nieuwe gemeente. Het was voor de gemeente niet mogelijk om vanaf te start te beschikken over een begroting die aan alle eisen voldoet. Daarom is ingezet op een groeimodel, dat de jaren daarna verder is doorontwikkeld.

De eerste begroting van de gemeente (2010) bestond uit een optelling van de drie begrotingen van de voormalige gemeenten. Met betrekking tot de begroting 2011 heeft de gemeente een aantal uitgangspunten vastgesteld. Het gaat hierbij onder andere om de formele externe kaders, de inrichting en opbouw van de begroting 2011, de risico's etc.

De gemeente is in haar begroting 2011 uitgegaan van de septembercirculaire 2010. Voor het begrotingsjaar 2011 was er een materieel begrotingsevenwicht. Voor 2012 was er, inclusief onze correcties, een overschot van € 587.979 en voor de jaren 2013 en 2014 waren er tekorten van € 414.619 en € 517.836.

In de jaarrekening 2011 bedraagt het resultaat ca. € 1,6 miljoen positief. Hierin is begrepen een totaalbedrag van ca. € 0,9 miljoen aan niet in 2011 gebruikte budgetten, die naar 2012 worden overgeheveld. Het positieve jaarrekeningsaldo 2011 bestaat met name uit incidentele mee- en tegenvallers en heeft dus geen structureel karakter. Het eigen vermogen (algemene reserves en bestemmingsreserves) bedraagt € 61,287 miljoen (inclusief het positieve jaarrekeningresultaat 2011 ad € 1,645 miljoen). De algemene reserve bedraagt € 45,369 miljoen.

2012

In april 2011 heeft de raad de nota Planning & Control "slank en slim" vastgesteld. In deze nota wordt aangegeven dat de raad in het voorjaar een Kadernota vaststelt. Deze Kadernota dient als uitgangspunt voor de begroting van het komende jaar. In de genoemde nota Planning & Control is aangegeven dat 2011 een overgangsjaar is. De Kadernota 2011 is pas in de raad van september 2011 vastgesteld. In de Kadernota zijn de thema's die voor de raad belangrijk zijn opgenomen: duurzaamheid, accommodaties, sociale woningbouw, infrastructuur en reserves.

De begroting 2012 bestaat uit 10 programma's. Het meerjarig begrotingssaldo 2012-2015 is met uitzondering van de jaren 2012 en 2015 niet sluitend. De jaren 2013 en 2014 sluiten met tekorten van respectievelijk € 317.700 en € 187.600. Het begrotingsjaar en 2015 sluiten met overschotten van € 861.200 en ca. € 1,5 miljoen. Bij het opstellen van de begroting 2010 konden de gevolgen van de rijksbezuinigingen nog niet worden ingeschat. Daarom heeft de gemeente een taakstelling van € 6,0 miljoen opgenomen. In de begroting 2010 werden al ombuigingen van € 2,7 miljoen opgenomen en in de begroting 2011 werden deze verhoogd tot € 5,9 miljoen, te realiseren in 2014. Verder is hierin een taakstellende bezuiniging op de ambtelijke organisatie van € 2,5 miljoen in 2015 opgenomen. Voor 2012 houdt de gemeente rekening met € 4,0 miljoen aan bezuinigingen naar aanleiding van externe ontwikkelingen: de gevolgen van het bestuursakkoord, de gevolgen van Wet Werken naar Vermogen, ontwikkeling van de algemene uitkering, de effecten van de schulden crisis en de algemene economische ontwikkelingen.

Bij de 1^{ste} bijstelling van de begroting 2012 en de kadernota 2012 is het saldo van het begrotingsjaar aangepast naar € 276.000 positief. Bij de 2^{de} bijstelling van de begroting 2012 is het saldo aangepast naar € 76.000 positief.

In de jaarrekening 2012 bedraagt het resultaat € 504.789 negatief. Het negatief rekeningresultaat bestaat met name uit incidentele mee- en tegenvallers en heeft dus geen structureel karakter.

De omvang van het eigen vermogen per 31 december 2012 is gedaald ten opzichte van 31 december 2011 van € 61,287 miljoen naar € 53,139 miljoen. De daling wordt met name veroorzaakt door: afboeking van de boekwaarde van grondexploitatie Park de Peelbergen, aanvulling van de voorziening Floriade, inzet van de egaliseringsreserve afvalstoffenheffing en de omzetting van de reserve wegen naar een voorziening wegen voor een bedrag van € 0,5 miljoen.

2013

In de vergadering van 26 juni 2012 heeft de raad de Kadernota 2012 vastgesteld. De Kadernota is het integrale afweegmoment in de jaarlijkse Planning & Control cyclus, waarbij de financiële en beleidsmatige kaders worden gesteld dan wel herijkt voor het komende jaar. In deze Kadernota worden de bezuinigingen taakstellend weergegeven op basis van de toen beschikbare informatie.

De gemeente heeft de begroting 2013 en de meerjarenraming 2014-2016 aangeboden met voor alle jaren positieve saldi. In deze saldi zit ook nieuw beleid verwerkt.

Door de 1^{ste} bijstelling zijn de saldi van de jaren 2013 tot en met 2015 negatief (respectievelijk € 671.069, € 481.119 en € 78.619) en het jaar 2016 sluit met een positief saldo van € 657.631. Bij de 2^{de} bijstelling van de begroting 2013 is het saldo € 2,183 miljoen negatief aangepast. Hiermee is het begrote saldo verlaagd naar € 2,9 miljoen negatief.

In de jaarrekening 2013 bedraagt het resultaat € 230.000 positief. De omvang van de reserves per 31 december 2013 bedraagt € 51,8 miljoen. Ten opzichte van 31 december 2012 is dit een daling van ca. € 1,4 miljoen. Dit wordt vooral veroorzaakt door onttrekkingen aan onder andere de Algemene reserve winst verkoop Essent van € 2,9 miljoen, de Algemene reserve herindeling € 1,7 miljoen en aan de reserve strategische aan- en verkopen € 1,2 miljoen en diverse stortingen in de reserves.

2014

Op 25 juni 2013 heeft de gemeente de Kadernota 2013 vastgesteld. De raad heeft besloten om € 5,0 miljoen te reserveren voor verdere doorontwikkeling van de organisatie, € 2,5 miljoen te reserveren voor het transitieproces van de drie decentralisaties, de uitgangspunten voor de begroting 2014 vast te stellen, de visie 2018 vast te stellen en het financieel overzicht inclusief het perspectief op een sluitende meerjarenraming vast te stellen.

De begroting is vastgesteld met positieve saldi voor 2014 (€ 65.650) en 2017 (€ 43.456) en negatieve saldi voor de tussenliggende jaren 2015 (€ 1,6 miljoen) en 2016 (€ 1,6 miljoen). In de saldi zijn ook de aanvullende bezuinigingen voor de jaren 2014-2017 opgenomen van respectievelijk € 1,3 miljoen in 2014 oplopend naar € 2,3 miljoen in 2017.

Bij de 1^{ste} bijstelling van de begroting 2014 en de kaderbrief zijn de saldi voor alle jaren negatief.

Door de 2^{de} bijstelling van de begroting 2014 sluit 2014 met een positief saldo.

De jaarrekening 2014 laat een positief saldo zien van € 646.649. Van dit positieve saldo is € 624.622 overgeheveld naar 2015. Er resulteert, na de budgetoverheveling een positief saldo van € 22.027.

Afgezet tegen het begrotingstotaal van een kleine € 100 miljoen is dit een relatief kleine afwijking. De omvang van de reserves per 31 december 2014 bedraagt ca. € 49,0 miljoen. Dit is een daling van ca. € 2,8 miljoen. Dit wordt vooral veroorzaakt door een onttrekking aan de Algemene reserve winst verkoop aandelen Essent van ca. € 2,610 miljoen. Dit onder andere ter aanvulling van het minimale niveau van de Algemene reserve vrij aanwendbaar en het treffen van de voorziening Villa Flora van € 285.000.

Begroting 2015 en de meerjarenraming 2016-2018

Horst aan de Maas heeft de begroting 2015-2018 vastgesteld op 28 oktober 2014. De begroting is aangeboden met positieve saldi voor de jaren 2015 en 2018 en met tekorten voor de jaren 2016 en 2017. Daarnaast zijn er in de begroting, zoals hierboven al eerder opgesomd, bezuinigingen opgenomen van € 12,7 miljoen in 2015 oplopend naar € 18,2 miljoen in 2018. Daarvan moeten er voor ca. € 4,0 miljoen van de al in de vorige bestuursperiode ingeboekte ombuigingen nog worden gerealiseerd.

Wij hebben op de vastgestelde saldi (eerste regel van tabel 3.1.1) correcties toegepast. Deze correcties hebben vooral betrekking op de incidentele lasten en baten waaronder de dekking van het begrotingsstekort ten laste van de algemene reserve vrij aanwendbaar voor 2015 en 2016 van elk € 1,6 miljoen.

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

| Saldo | B2015 | B2016 | B2017 | B2018 |
|--|--------|--------|--------|--------|
| Formeel begrotingssaldo volgens de gemeente | 4 | -484 | -802 | 181 |
| Structureel en reëel evenwicht voor het begrotingsjaar | -1.673 | n.v.t. | n.v.t. | n.v.t. |
| Structureel en reëel evenwicht voor de meerjarenraming | n.v.t. | -2.085 | -803 | 240 |

Uit de tabel blijkt, dat er voor de jaren 2015 tot en met 2017 geen structureel en reëel evenwicht is. Het jaar 2018 is wel structureel in evenwicht. Onder het begrip reëel verstaan wij dat de gemeente alle lasten en baten opneemt en dat ze de lasten en baten naar beste weten raamt, volgens de meest recente informatie en op basis van realistische uitgangspunten. In de jaarlijkse begrotingsbrief die Gedeputeerde Staten elk voorjaar naar de gemeenten sturen, geven ze daarvoor een aantal handvatten.

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

In regel 2 en 3 van de tabel is te zien welke wijzigingen in de saldi van de gemeente optreden als we die toetsen aan de criteria structureel en reëel. Toetsing aan het criterium reëel heeft niet tot wijzigingen geleid. Volgens ons zijn de ramingen 2015-2018 volledig en realistisch. Voor de toetsing aan het criterium structureel hebben we alle incidentele lasten (+) en alle incidentele baten (-) uit de saldi gehaald. Daarna blijven alleen de structurele lasten en baten in de ramingen over die het structurele saldo bepalen.

Daarbij zijn we uitgegaan van het overzicht incidentele lasten en baten van de gemeente in de begroting 2015. We hebben met één uitzondering deze lijst overgenomen. Bij de incidentele lasten 2015-2018 hebben we de post implementatiekosten decentralisatie sociaal domein (in 2015 € 64.600 en voor de jaren 2016-2018 € 4.000) niet als incidenteel aangemerkt.

Het structureel en reëel evenwicht / saldo van zowel het begrotingjaar als voor het jaar 2016 is negatiever dan de saldi volgens de gemeente. Dit heeft in hoofdzaak te maken met de incidentele dekking van het begrotingstekort voor de jaren 2015 en 2016 ten laste van de algemene reserve vrij aanwendbaar. De jaren 2017 en 2018 laten nagenoeg hetzelfde beeld zien als de gecorrigeerde saldi die wij presenteren in tabel 3.1.1. Op basis van bovenstaande hebben Gedeputeerde Staten in december 2014 besloten de begroting 2015 van Horst aan de Maas voor repressief toezicht in aanmerking te laten komen.

Tabel 3.1.2 Financiële effecten uit de paragrafen

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

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

Uit de tabel blijkt dat er in de paragrafen geen opvallende bijzonderheden zijn die het beeld van de financiële positie sterk kunnen beïnvloeden. Indien er sprake was van een probleem of risico dat financieel niet goed is opgenomen in de begroting en / of meerjarenraming, was dit aangegeven met een somber kijkend gezichtje. Er wordt neutraal en positief gescoord. In de meerjarenraming wordt over het algemeen neutraal gescoord. Dit komt doordat de gemeente in de desbetreffende paragrafen geen meerjarige cijfers (geen meerjarig inzicht geboden) heeft opgenomen.

Zoals hierboven al vermeld heeft de gemeente alleen voor het jaar 2018 een structureel en reëel evenwicht. Op basis hiervan hebben Gedeputeerde Staten in december 2014 besloten de gemeente voor 2015 repressief toezicht te geven.

Op basis van de cijfers in tabel 3.1.1 zou de gemeente geen meerjarig repressief toezicht krijgen omdat voor de jaren 2015-2017 geen structureel en reëel evenwicht is.

Tijdens de ambtelijke bespreking van dit rapport is onder andere gesproken over de kaderbrief 2014, de onttrekkingen aan de algemene reserve vrij aanwendbaar voor 2015 en 2016 van elk € 1,6 miljoen en het raadsbesluit omtrent deze onttrekkingen.

In ons Gemeenschappelijk Toezichtkader “kwestie van evenwicht” is er een mogelijkheid geboden om met inzet van de algemene reserve de begroting structureel in evenwicht te brengen. Dit kan alleen als de gemeente een goed werkend systeem van risicomanagement heeft dat ook geïmplementeerd is in de organisatie. En verder moet de gemeente aantonen welk deel van de algemene reserve niet nodig is om de risico's af te dekken. Alleen dat gedeelte dat de gemeente niet nodig heeft voor het afdekken van de risico's zou gebruikt kunnen worden voor het structureel afdekken van eventuele tekorten. Daar moet wel een raadsbesluit aan ten grondslag liggen. In het raadsbesluit moet aangegeven worden dat er een onttrekking aan de algemene reserve vrij besteedbaar wordt gedaan ter dekking van de tekorten en dat alleen dat gedeelte dat de gemeente niet nodig heeft voor het afdekken van de risico's gebruikt wordt voor het structureel afdekken van eventuele tekorten. Dit laatste heeft de gemeente niet expliciet in het raadsbesluit van de kaderbrief 2014 opgenomen en daarom hebben wij deze onttrekkingen bij de beoordeling van de begroting 2015 negatief gecorrigeerd.

Gezien de “goede” vermogenspositie van de gemeente, de inhoud van de kaderbrief 2014 en het ambtelijk overleg hebben wij besloten de incidentele onttrekkingen aan de algemene reserve vrij aanwendbaar ter dekking voor de tekorten van de jaren 2015 en 2016 aan te merken als structureel dekkingsmiddel.

Verder is de gemeente een voordeelgemeente bij de 2de fase groot onderhoud gemeentefonds. Dit levert uiteindelijk een structureel financieel voordeel op van ca. € 1,8 miljoen. Wanneer en welk bedrag de gemeente vanuit het gemeentefonds extra krijgt is op dit moment niet duidelijk.

Daarnaast is er een structurele positieve doorwerking van de jaarrekening 2014.

Op basis van het bovenstaande concluderen wij dat de begroting 2015 en de meerjarenraming 2016-2018 structureel en reëel in evenwicht is.

Indicatoren voor evenwicht

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

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

Structureel en reëel evenwicht voor het begrotingsjaar

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

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

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

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

Uit onze analyse blijkt, dat Horst aan de Maas wel aan deze voorwaarde voldoet in het begrotingsjaar 2015.

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 Horst aan de Maas wel geldt.

Structureel en reëel evenwicht voor de meerjarenraming

Beoordeling: goed

Nadere toelichting

Met de vaststelling van de begroting 2015 heeft de gemeente besloten dat er geen structureel en reëel evenwicht voor het begrotingsjaar en voor *alle* jaren van de meerjarenraming was. In tabel 3.1.1 zijn de gepresenteerde saldi (formeel begrotingssaldo) van de gemeente en de gecorrigeerde saldi van de provincie weergegeven. Hierbij moet de restrictie gemaakt worden dat voor het jaar 2018 Horst aan de Maas wel een structureel en reëel evenwicht heeft. Op basis hiervan hebben Gedeputeerde Staten in december besloten Horst aan de Maas voor het jaar 2015 repressief toezicht toe te kennen.

Horst aan de Maas is, zoals in het begin van deze paragraaf aangegeven bezig met de herijking van het integraal accommodatiebeleid. Bij het kapitaalgoed gebouwen is sprake van uitgesteld onderhoud. De gemeente heeft veel soorten vastgoed: onder andere gemeenschapshuizen, binnen- en buitensportaccommodaties, scholen, zorg-gerelateerd vastgoed. Overcapaciteit, onderlinge concurrentie, druk op beschikbare middelen, de veranderende bevolkingssamenstelling, achterstallig onderhoud, verschuivingen bij gebruikers maar ook de veranderende relatie tussen burgers en overheid noodzaken Horst aan de Maas kritisch te kijken naar het vastgoed. Er is in februari 2015 een startnotitie door de raad vastgesteld. In de startnotitie is aangegeven dat bij een gelijkblijvende vastgoedportefeuille en een acceptabel onderhoudsniveau extra middelen nodig zijn van € 1,3 miljoen. Daarom is er behoefte aan een lange termijn visie op gemeentelijk vastgoed en beleidsdoelen die de gemeente met dat vastgoed nastreeft. Daaronder valt ook een visie op privatisering van accommodaties. Op basis van de uitkomsten kan de gewenste vastgoedportefeuille worden bepaald. Dit traject loopt tot en met het 2^{de} kwartaal 2016. Op dit moment kan niet aangegeven worden of de huidige vastgoedportefeuille gehandhaafd blijft. Het is op dit moment ook niet duidelijk of er financiële middelen structureel als besparing gegenereerd (kunnen) worden. In hoofdstuk 2 zullen wij ingaan op wat dit betekent voor meerjarig repressief toezicht en eventuele voorwaarde(n) daarbij.

Beoordeling

De begroting is niet alleen van belang voor het financiële inzicht, maar is eveneens en vooral het stuurmiddel van de raad. Het is de bedoeling dat het beleid wordt gerealiseerd. We kijken in dat verband met name naar de aanwezigheid van visie, ontwikkelingen, de relaties met de programma's en de doelstellingen die de gemeente wil realiseren. Wij constateren dat Horst aan de Maas in haar begroting in ruime mate voldoet aan deze voorwaarden.

De raad heeft vastgesteld dat er twee bestuursrapportages worden opgesteld. Deze bestuursrapportages zijn primair bedoeld als voortgangsrapportage van het college aan de raad. Het college rapporteert de raad over de voortgang van de uitvoering van de begroting. Dit gebeurt door tussentijds inzicht te geven in de voortgang van beleidsplannen en financiële afwijkingen worden gemeld en toegelicht.

Op basis van tabel 3.1.1 is er voor het begrotingsjaar en de jaren 2016 en 2017 geen structureel en reëel evenwicht. Voor het laatste jaar (2018) van de meerjarenraming heeft de gemeente wel een structureel en reëel evenwicht. De begroting van de gemeente kan onder normale omstandigheden tegen een stootje. De gemeente heeft een goed inzicht in de financiële positie. Maar met de onzekerheden ten aanzien van de drie decentralisaties en de (nog te realiseren) bezuinigingen / ombuigingen gaat de gemeente in 2015 een onzekere tijd tegenmoet. In hoofdstuk 2 gaan wij hierop nader in.

Wij zijn van mening dat Horst aan de Maas een goed inzicht geeft in haar financiële positie en instrumenten tot haar beschikking heeft om de raad op de juiste momenten te laten (bij)sturen. We komen tot deze conclusie omdat de gemeente in ruime mate voldoet aan het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten. Verder is de informatie die de gemeente verstrekt duidelijk, inzichtelijk en transparant. Dit blijkt ook uit de scores in de paragrafen van hoofdstuk 3 (Aandachtsgebieden) en hoofdstuk 4 (Financieel beleid en beheer).

Wij beoordelen de strategische, de tactische en de operationele stuurinformatie als goed.

3.2. Analyse vermogen

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

Conclusie

Het beleid van Horst aan de Maas met betrekking tot reserves en voorzieningen ligt vast in de nota reserves en voorzieningen van februari 2015. De Gemeentewet, de verordening 212 van december 2014, maar met name het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten bepalen in sterke mate de grenzen van dit beleid. Horst aan de Maas heeft in de nota Reserves en Voorzieningen geen relatie gelegd met de nota Risicomanagement en weerstandsvermogen. Dit is in onze ogen ook niet noodzakelijk omdat in de nota Risicomanagement en weerstandsvermogen is bepaald dat de weerstandscapaciteit alleen maar bestaat uit de Algemene reserve basis. Deze Algemene reserve basis is in het kader van het weerstandsvermogen aangemerkt als vaste buffer en blijft in principe in stand. Deze reserve wordt aangepast aan het benodigde niveau van de weerstandscapaciteit via een storting of onttrekking aan de Algemene reserve vrij aanwendbaar bij het vaststellen van de begroting. Wij achten de vermogenspositie en de ontwikkeling daarvan op basis van de nu bekende risico's voldoende robuust.

Het inzicht op strategisch niveau kan vergroot worden door in te gaan op de algemene ontwikkeling van de vermogenspositie. Het concreet benoemen van programma's waar reserves en voorzieningen een duidelijke rol spelen of welke ontwikkelingen in de vermogenssfeer een rol (kunnen) spelen op het beleid zijn hier voorbeelden van.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- het inzicht op strategisch niveau kan vergroot worden door in te gaan op de algemene ontwikkeling van de vermogenspositie, kijk hierbij vooruit en terug en geef aan of de ontwikkelingen het gevolg zijn van in- en / of externe factoren. Hierbij kan gedacht worden aan het concreet benoemen van programma's waar reserves en voorzieningen een duidelijke rol spelen of welke ontwikkelingen in de vermogenssfeer een rol (kunnen) spelen op het beleid.

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 Horst aan de Maas om met haar reserves en voorzieningen? Beschikt zij over voldoende weerstandscapaciteit om eventuele tegenvallers op te vangen?

Onderzoek en bevindingen

In ons onderzoek naar de vermogenspositie kijken we, net als bij de analyse van de exploitatie, zowel vooruit als terug. Zo heeft de ontwikkeling van de vermogenspositie vanaf 2011 meegewogen in onze beeldvorming over de verwachte ontwikkeling van de vermogenspositie in de periode 2015-2018. Daarnaast hebben wij geconstateerd dat in het coalitieakkoord afgesproken is dat de gemeente zeer terughoudend omgaat met het aanspreken van het eigen vermogen bovenop de al voorziene ontwikkeling.

Voor een meerjarige uitspraak is de ontwikkeling van de vermogenspositie een belangrijk punt. Maar onze aandacht gaat in eerste instantie uit naar de kaders die de gemeente en de wetgever hebben geformuleerd en hoe de gemeente daar invulling aan geeft.

De ontwikkeling van de vermogenspositie geeft inzicht in de ontwikkeling van de financiële positie. Een sterke vermogenspositie zorgt ervoor dat je de investeringen kunt financieren met eigen financieringsmiddelen en daardoor weinig gevoelig bent voor renteontwikkelingen op de geld- en kapitaalmarkt. Gaat het financieel minder goed met de gemeente dan zien wij dat vaak terug in een afname van de algemene reserves. Bij overschotten is vaak sprake van groei van de algemene reserves.

In artikel 10 van de verordening 212 Gemeentewet staat dat het college één keer in de vier jaar een nota reserves en voorzieningen aanbiedt ter vaststelling. In de nota moet ingegaan worden op de vorming en besteding van reserves, de vorming en besteding van voorzieningen en het rentebeleid ten aanzien van reserves en voorzieningen. De nota reserves en voorzieningen is door de raad vastgesteld op 10 februari 2015. Wij constateren dat de gemeente met de nota reserves en voorzieningen voldoet aan het gestelde in de verordening.

Reserves en voorzieningen

In de nota wordt ingegaan op het wettelijk kader (algemeen, eigen vermogen, reserves, voorzieningen), de functies van de reserves, de verschillen tussen de reserves en voorzieningen, het beleid en beheer van de reserves en voorzieningen (bevoegdheid, instellingscriteria, wijzigen doel of bestemming, opheffen en de mutaties op reserves, etc.) en de rente (algemeen, regelgeving, bespaarde rente). Daarnaast is er een bijlage bij de nota gevoegd waar alle relevante artikelen met betrekking tot de reserves en voorzieningen uit het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten zijn benoemd.

In de nota wordt geen relatie gelegd met de nota Risicomanagement en Weerstandsvermogen. Dit is in onze ogen ook niet noodzakelijk omdat in de nota Risicomanagement en weerstandsvermogen is bepaald dat de weerstandscapaciteit alleen maar bestaat uit de Algemene reserve basis. Deze Algemene reserve basis is in het kader van het weerstandsvermogen aangemerkt als vaste buffer en blijft in principe in stand. Deze reserve wordt aangepast aan het benodigde niveau van de weerstandscapaciteit via een storting of onttrekking aan de Algemene reserve vrij aanwendbaar bij het vaststellen van de begroting. De stand van de Algemene reserve basis bedraagt per 1 januari 2015 € 6,6 miljoen en is conform de nota Risicomanagement en Weerstandsvermogen en de paragraaf Weerstandsvermogen en Risicobeheersing voldoende om de risico's af te dekken.

Horst aan de Maas heeft per 1 januari 2015 algemene reserves van ca. € 28 miljoen, en deze zijn onder te verdelen in Algemene reserve basis ca. € 6,6 miljoen, Algemene reserve vrij aanwendbaar

€ 1,0 miljoen en een Algemene reserve winst verkoop aandelen Essent ca. € 21,1 miljoen. Gezien de grootte van de gemeente, de risico's die de gemeente loopt c.q. kan lopen en het feit dat de gemeente met een ratio weerstandsvermogen werkt zijn wij van mening dat de algemene reserves, met de informatie die wij nu hebben, van voldoende niveau zijn.

Door zowel terug als vooruit te kijken naar de ontwikkeling van reserves en voorzieningen hebben we het verloop van de gemeentelijke reserves, bestemmingsreserves en voorzieningen in beeld gebracht.

In tabel 3.2.1 zijn de rekeningcijfers in beeld gebracht per 31 december voor de jaren 2011 tot en met 2014. In tabel 3.2.2 zijn de begrotingscijfers per 1 januari 2015 tot en met 2018 opgenomen.

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

| Jaar | R2011 | R2012 | R2013 | R2014 |
|---------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| Algemene reserve* | 45.369.170 | 38.261.650 | 34.459.213 | 31.798.987 |
| Bestemmingsreserves | 15.918.013 | 14.878.160 | 17.357.788 | 17.214.490 |
| Voorzieningen | 14.736.064 | 16.820.308 | 14.856.029 | 14.276.240 |
| Totaal | 76.023.247 | 69.960.118 | 66.673.030 | 63.289.717 |

*onder de algemene reserve vallen de Algemene reserve basis, Algemene reserve vrij aanwendbaar en de Algemene reserve winst verkoop aandelen Essent en Algemene reserve herindelingsbijdrage

We zien dat er over de jaren 2011-2014 wel wat in de standen verandert:

- de algemene reserve daalt in 2012 met ca. € 7,1 miljoen. Dit komt onder andere door een storting in de voorziening wegen, Floriade, strategische aankopen en de vorming reserve Kruisweide. De bestemmingsreserves dalen in 2012 met ca. € 1,0 miljoen. Dit wordt onder andere veroorzaakt door de reserve egalisatie afvalstoffenheffing en de bestemmingsreserve wegen. De voorzieningen stijgen in 2012 met ca. € 2,1 miljoen. Dit wordt vooral veroorzaakt door een storting in de voorziening van het APPA pensioenen wethouders, voorziening wegen en de Floriade.
- de algemene reserve daalt in 2013 met ca. € 3,8 miljoen. Dit wordt onder andere veroorzaakt door onttrekkingen aan de Algemene reserve winst verkoop aandelen Essent en aan de Algemene reserve herindelingsbijdrage. Dit ter aanvulling van het minimum niveau van de Algemene reserve vrij aanwendbaar en ten behoeve van organisatieontwikkelingen. De bestemmingsreserve stijgt met ca. € 2,5 miljoen. Deze stijging wordt vooral veroorzaakt door strategische verkopen, de vorming van de reserve Maasgaard, diverse stortingen ten gunste van de bovenwijkse voorzieningen, de herindelingsbijdrage en de verkoop gemeentehuis Broekhuizenvorst. De voorzieningen dalen in 2013 met ca. € 2,0 miljoen. Dit komt onder andere door onttrekkingen aan de voorzieningen van wegen, gebouwen en riolering en door de Floriade.
- de algemene reserve 2014 daalt in 2014 met ca. € 2,5 miljoen. Dit wordt veroorzaakt door een onttrekking van ca. € 2,6 miljoen aan de Algemene reserve verkoop aandelen Essent ten gunste van de Algemene reserve vrij aanwendbaar om deze laatste reserve op het minimale niveau te brengen. De bestemmingsreserves blijven in 2014 nagenoeg op hetzelfde niveau. De voorzieningen stijgen in 2014 en wel met ca. € 1,5 miljoen. Dit wordt vooral veroorzaakt door het treffen van een aanvullende voorziening voor Venlo Greenpark van € 850.100, Villa Flora € 285.000, APPA pensioenen van € 132.097, Regiofonds Glas voor glas van € 631.043 en de voorziening gebouwen van € 109.009.

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

| Jaar | B2015 | B2016 | B2017 | B2018 |
|---------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| Algemene reserve* | 28.053.910 | 22.656.314 | 19.636.978 | 19.472.642 |
| Bestemmingsreserves | 16.989.011 | 15.787.867 | 15.946.356 | 16.020.929 |
| Voorzieningen | 15.496.548 | 15.065.312 | 15.354.057 | 15.781.924 |
| Totaal | 60.539.469 | 53.509.493 | 50.937.391 | 51.275.495 |

*onder de algemene reserve vallen de Algemene reserve basis, Algemene reserve vrij aanwendbaar en de Algemene reserve winst verkoop aandelen Essent

Over het verloop van de reserves en voorzieningen volgens de begroting 2015 en de meerjarenraming 2016-2018 constateren wij het volgende:

- in 2015 daalt de Algemene reserve winst verkoop aandelen Essent met ca. € 5,4 miljoen. Deze onttrekking is ten gunste van de Algemene reserve vrij aanwendbaar ter aanvulling van het minimumniveau. Uit de Algemene reserve vrij aanwendbaar worden in 2015 de volgende bedragen onttrokken: € 2,0 miljoen als ontwikkelbudget, € 1,6 miljoen als dekking incidenteel tekort Kaderbrief, en voor diverse projecten (station Grubbenvorst Greenport, afvalbegroting, Lambertusplein Horst, Gasthoesplein Horst, gevelsubsidies en IV-casus etc.);
- de bestemmingsreserves dalen in 2015 met ca. € 1,2 miljoen. Dit wordt veroorzaakt door onder andere strategische aan- en verkopen, BTW-compensatiefonds, frictiekosten, investeringsprojecten, reserve egalisatie afvalstoffenheffing, reserve Limburgs Kwaliteits Menu en de Maasgaard;
- de bestemmingsreserves stijgen vanaf 2016 weer langzaam;
- de voorzieningen laten een vrij stabiel beeld zien over de jaren 2015-2018. Er is een lichte daling in 2015 van ca. € 0,4 miljoen. Dat heeft vooral te maken met onttrekkingen aan de voorziening riolering. En vanaf 2016 stijgen de voorzieningen weer met ca. € 0,3 miljoen in 2016 en ca. € 0,3 miljoen in 2017 en € 0,4 miljoen in 2018. Dit heeft onder andere te maken met de voorziening gebouwen.

De begroting voldoet op het punt van reserves en voorzieningen in grote lijnen aan de gestelde eisen uit het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten en de verordening 212 Gemeentewet van Horst aan de Maas.

De gemeente heeft een nota Reserves en voorzieningen waar zij haar beleids- en beheersmatige aspecten in heeft opgenomen. Het inzicht op strategisch niveau kan vergroot worden door in te gaan op de algemene ontwikkeling van de vermogenspositie. Hierbij kan gedacht worden aan het concreet benoemen van programma's waar reserves en voorzieningen een duidelijke rol spelen of welke ontwikkelingen in de vermogenssfeer een rol (kunnen) spelen op het beleid.

Wij beoordelen de strategische, tactische en operationele stuurinformatie als goed.

3.3. Analyse stuurinformatie

Conclusie

De stuurinformatie op strategisch, tactisch en operationeel niveau, waarover de raad beschikt, is gemiddeld goed. In een aantal gevallen hebben we nog wel opmerkingen. Voor deze opmerkingen verwijzen we naar de paragrafen 3.1 en 3.2 en de zeven paragrafen van hoofdstuk 4.

Met de huidige stuurinformatie beschikt Horst aan de Maas over belangrijke instrumenten om financieel in control te kunnen zijn.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- we hebben geen algemene aanbevelingen met betrekking tot stuurinformatie. Voor zover we opmerkingen en aanbevelingen met betrekking tot stuurinformatie op specifieke onderdelen hebben, zijn die te vinden in de paragrafen 3.1. en 3.2 en de zeven paragrafen van hoofdstuk 4.

Stuurinformatie

Oordeel strategisch: goed

Oordeel tactisch: 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 de randvoorwaarde 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. In de praktijk gebeurt dit door het vaststellen van de begroting, kadernota's en andere beleidsstukken. Het komt ook voor dat gemeenten paragrafen uit de begroting een kaderstellende functie laten vervullen. Dit kan omschreven worden als informatievoorziening op strategisch niveau.

Voor het bereiken van doelstellingen is informatievoorziening op tactisch niveau nodig. Zo kan de gemeente beslissingen nemen, die betrekking hebben op het toewijzen van middelen, vaststellen van procedures, budgetten en de beoordeling daarvan. De informatiebehoefte wordt bepaald, door de informatie die nodig is, om de 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 begroting. Dit is informatievoorziening op operationeel niveau.

In ons onderzoek gaat de aandacht met name uit, naar die onderwerpen die voor de sturing op de financiële positie belangrijk zijn en bovendien bij elke gemeente voorkomen. In onderstaande tabel zijn de resultaten met betrekking tot stuurinformatie bij de gemeente Horst aan de Maas samengevat. De gegevens stammen uit de paragrafen 3.1 en 3.2 en de zeven paragrafen uit hoofdstuk 4.

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 | Goed | Goed | 2 |
| Onderhoud van kapitaalgoederen | Voldoende | Goed | Goed | 2 |
| Financiering | Goed | Goed | Voldoende | 1 |
| Bedrijfsvoering | Goed | Goed | Goed | 1 |
| Verbonden partijen | Voldoende | Goed | Goed | 2 |
| Grondbeleid | Goed | Goed | Goed | 1 |

Aan het begin van de paragraaf hebben we het gewogen gemiddelde van al deze resultaten voor de drie niveaus vermeld. Op strategisch, tactisch en operationeel niveau is de stuurinformatie gemiddeld goed. De wegingsfactor om het gewogen gemiddelde te bepalen is in de laatste kolom opgenomen. We geven een zwaar gewicht aan het onderdeel 'begroting en meerjarenraming' en ook het onderdeel 'vermogen' laten we zwaarder meewegen dan de afzonderlijke onderdelen die in de zeven verschillende paragrafen aan de orde komen.

Op strategisch niveau beoordelen we de stuurinformatie zeven keer als goed en twee keer als voldoende. De onderdelen 'voldoende' hebben te maken met kaderstelling op dat onderdeel die niet aanwezig, niet geheel actueel of afgerond is. Bovendien kan de relatie met de algemene kaderstelling in visiedocumenten, programmabegroting en dergelijke duidelijker worden weergegeven.

De stuurinformatie op tactisch niveau beoordelen wij als 9 keer goed. Het gaat dan met name om de toepassing van de bepalingen met betrekking tot het onderdeel in de eigen financiële verordening en in het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten.

De operationele stuurinformatie hebben we 8 keer als goed beoordeeld en één keer als voldoende. De 'score' voldoende heeft vooral te maken met informatie die niet volledig aansluit bij de behoefte om met concrete, vaak cijfermatige informatie een goed inzicht in de situatie te krijgen.

In de paragrafen 3.1 en 3.2 en de zeven paragrafen van hoofdstuk 4 lichten we onze opmerkingen over de stuurinformatie uitgebreider toe.

3.4 Analyse Wet- en regelgeving

Conclusie

De gemeente voldoet in ruime mate aan belangrijke voorschriften zoals termijnen voor de begroting 2015 en jaarrekening 2013. Daarnaast past de gemeente het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten in het algemeen goed toe. De informatiewaarde kan op een aantal plaatsen worden vergroot. In hoofdstuk 4 zijn aanbevelingen gedaan voor die onderdelen van de paragrafen waar de financiële verordening en het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten niet worden gevolgd. De gemeente geeft in ruime mate invulling aan wet- en regelgeving.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- bied de raad alle verordeningen en nota's één keer per raadsperiode aan ter behandeling en vaststelling;
- in de verschillende paragrafen van de hoofdstukken 3 en 4 hebben we aanbevelingen gedaan over de toepassing van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten;
- geef uitvoering aan de onderzoeken ex artikel 213a Gemeentewet en rapporteer over de voortgang van de onderzoeken naar de doelmatigheid en doeltreffendheid en de uitputting van de bijbehorende budgetten.

Waarom onderzoek naar wet- en regelgeving?

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

Onderzoek en bevindingen

In ons onderzoek hebben we gekeken naar de termijnen van inzending van de begroting en de rekening. Niet-tijdige vaststelling en inzending van deze stukken had namelijk kunnen betekenen dat de begroting 2015 onder het preventieve toezicht was gesteld. Verder hebben wij gekeken naar de toepassing van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten. Naast de wettelijke regeling hebben wij ook de specifieke kaders getoetst waartoe de raad besloten heeft in de verplichte verordening 212, 213 en 213a.

Termijnen

De begroting 2015 is door de raad van Horst aan de Maas vastgesteld op 28 oktober 2014 en is door Gedeputeerde Staten van de provincie Limburg ontvangen op 11 november 2014.

De jaarrekening 2013 is door de raad vastgesteld op 10 juni 2014 en door Gedeputeerde Staten van de provincie Limburg ontvangen op 19 juni 2014. De gemeente voldoet voor beide documenten aan de wettelijke termijn van inzending van de artikelen 191 en 200 van de Gemeentewet.

Termijnen
Beoordeling: Goed

BBV

Volgens de voorschriften, het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten, bestaat de begroting tenminste uit een beleidsbegroting, onderverdeeld in een programmaplan en paragrafen en uit een financiële begroting, onderverdeeld in een overzicht van baten en lasten en de toelichting alsmede de uiteenzetting van de financiële positie en de toelichting. De indeling van de rekening dient identiek te zijn aan die van de begroting.

Het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten moet het elke gemeente mogelijk maken een begroting en jaarrekening te maken, waarmee de raad optimaal in staat is om zijn kaderstellende en controlerende taak uit te oefenen. Daarom bevat het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten een aantal uitgangspunten en kwaliteitseisen. De vormgeving van de planning- en controlproducten wordt echter grotendeels aan de gemeenten overgelaten. Elke gemeente moet zelf bepalen met welke invulling van de begroting in haar situatie de kwaliteitseisen worden gerealiseerd.

De begroting 2015 van Horst aan de Maas voldoet grotendeels aan de eisen die het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten aan een gemeentebegroting stelt. In het kader aan het begin van deze paragraaf en in de overige paragrafen van hoofdstuk 3 en 4 hebben we aanbevelingen gedaan die de financiële functie verder kunnen verbeteren.

BBV
Beoordeling: Voldoende

Financiële verordening ex artikel 212 Gemeentewet

Bij de begroting 2015 is de Financiële verordening van december 2014 van toepassing. Na de herindeling is de verordening 212 Gemeentewet vastgesteld in juni 2010. De nieuwe verordening 212 Gemeentewet treedt in werking op 1 januari 2015. In de verordening geeft de raad de uitgangspunten voor de begroting en verantwoording, het financieel beleid en de financiële organisatie en het financieel beheer. Deze uitgangspunten zijn van strategisch belang voor de financiële huishouding van de gemeente.

Het is van belang dat de gemeente handelt conform haar eigen regelgeving. De gemeente heeft bij de jaarrekeningen 2012 tot en met 2014 ook voor de financiële rechtmatigheid een goedkeurende controleverklaring gekregen. Dit zegt iets over de tactische en operationele bedrijfsvoering. De gemeente heeft een beheersingsmechanisme waarmee naleving van alle wet- en regelgeving in belangrijke mate wordt gewaarborgd. Horst aan de Maas voert in zijn algemeenheid de verordening goed uit. Hier verwijzen wij naar hoofdstuk 4 voor de verbeterpunten.

Controleverordening ex artikel 213 Gemeentewet

In december 2014 is ook de verordening 213 Gemeentewet geactualiseerd en vastgesteld. Met deze verordening heeft de raad de regels vastgesteld voor de controle op het financiële beheer en op de inrichting van de financiële organisatie. De gemeente stelt jaarlijks een controleprotocol voor de

accountantscontrole van de jaarrekening vast. Met het controleprotocol geeft de raad de accountant toetsingscriteria voor zijn controle op de rechtmatigheid. Wij zijn van mening dat de gemeente haar verordening goed uitvoert.

Controleverordening ex artikel 213a Gemeentewet

Ook deze verordening is door de gemeente in december 2014 geactualiseerd en vastgesteld.

In 2009 heeft de destijds verantwoordelijke staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties laten weten dat zij een voorstel tot schrappen van artikel 213a Gemeentewet in procedure zou 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 Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties laten weten dat hij artikel 213a wil handhaven. Volgens artikel 213a Gemeentewet moet elke gemeente een verordening hebben waarin de onderzoeken naar doelmatigheid en doeltreffendheid zijn geregeld. Daaraan voldoet Horst aan de Maas.

Maar de gemeente voldoet niet aan haar eigen verordening. Er wordt in de paragraaf niet ingegaan op de onderzoeken ex artikel 213a van de Gemeentewet. Zoals al aangegeven is de verordening 213a Gemeentewet door de raad vastgesteld in december 2014. Daar staat in dat het college op verzoek van de raad de doelmatigheid en / of doeltreffendheid van (onderdelen van) organisatie-eenheden van de gemeente en de uitvoering van taken door de gemeente onderzoekt. Daarnaast heeft het college de mogelijkheid om op basis van eigen initiatief onderzoeken uit te voeren indien daartoe aanleiding is. Verder staat in de verordening dat het college in de paragraaf van de begroting en jaarrekening over de voortgang rapporteert van de onderzoeken naar de doelmatigheid en doeltreffendheid en de uitputting van de bijbehorende budgetten. Hier voldoet de gemeente op dit moment niet aan. Wij adviseren de gemeente weer uitvoering te geven aan onderzoeken naar de doelmatigheid en doeltreffendheid en de uitputting van de bijbehorende budgetten conform de verordening 213a Gemeentewet en in de paragraaf bedrijfsvoering daar aandacht aan te besteden.

Rekenkamercommissie

De rekenkamercommissie van Horst aan de Maas heeft een onafhankelijke positie. Dit betekent dat deze commissie zelf bepaalt welke onderwerpen worden onderzocht en hoe het onderzoek wordt ingericht. De rekenkamercommissie maakt daarbij wel gebruik van eventuele verzoeken en suggesties van de raad, raadsfracties en derden. De rekenkamercommissie voert jaarlijks ten minste één onderzoek uit en brengt hierover advies uit aan de gemeenteraad. De rekenkamercommissie heeft de afgelopen vier jaar elk jaar een rapport gepubliceerd (zie voor verdere informatie paragraaf 4.5 Bedrijfsvoering).

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 Horst aan de Maas zijn te vinden in de volgende paragrafen:

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

4.1. Lokale heffingen

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

Conclusie

De gemeente heeft geen aparte nota Lokale Heffingen. In het coalitieakkoord 2014-2018 is bepaald dat de lastendruk voor de burgers en bedrijven gemiddeld gelijk blijft en dat alleen gecorrigeerd kan worden voor de inflatie.

Het is een zeer uitgebreide en informatieve paragraaf. Horst aan de Maas heeft in de paragraaf en in het coalitieakkoord haar visie gegeven op de lokale heffingen. De gemeente is in de paragraaf ingegaan op beleid, de geraamde inkomsten, hoofdlijnen van diverse heffingen, de lokale lastendruk voor burgers en bedrijven en het kwijtscheldingsbeleid.

In onder andere programma 40.6 afvalverwijdering en 40.7 riolering, waterkering en afwatering wordt ingegaan op wat de gemeente op genoemde gebieden in 2015 gaat doen.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- het inzicht zou verder vergroot kunnen worden door ook meerjarige cijfers (van de meerjarenraming) op te nemen van (alle) belastingen / heffingen;
- neem in de paragraaf cijfers op voor het begrotingsjaar en de meerjarenraming met betrekking tot de lastendruk voor burgers en bedrijven;
- in de paragraaf zou explicieter ingegaan kunnen worden op de rol van de lokale heffingen door duidelijke relaties te leggen tussen het beleid in de programma's en de paragraaf lokale heffingen.

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

De gemeente heeft geen aparte nota Lokale Heffingen. In het coalitieakkoord 2014-2018 is bepaald dat met betrekking tot de gemeentelijke belastingen de lastendruk voor de burgers en bedrijven gemiddeld gelijk blijft en dat alleen gecorrigeerd kan worden met betrekking tot de inflatie.

In de paragraaf wordt inzicht gegeven in de uitgangspunten van lokale heffingen:

- voor de OZB 1,25% inflatiecorrectie voor het begrotingsjaar en de meerjarenraming;
- de tarieven bij de afvalstoffenheffing zijn gelijk aan de tarieven van 2014. De afvalstoffenheffing is kostendekkend;
- op basis van het bij de begroting 2014 geactualiseerde kostendekkingsplan kan het tarief van de rioolheffing gelijk blijven, nl. € 206,00.

De gemeente gaat in de paragraaf verder in op haar visie op lokale heffingen. In de paragraaf wordt ingegaan op de onroerende zaak belastingen, de Wet waardering onroerende zaken, de reinigingsheffingen (afvalstoffenheffing), de rioolheffing, de woonlasten, de lastendruk voor bedrijven, het rioolaansluitrecht, de toeristenbelasting, de baatbelasting, de precariobelasting, de marktgelden, de reclamebelasting, de lijkbezorgingsrechten, de leges, de heffing gemeentelijke belastingen en WOZ-beschikkingen, invordering gemeentelijke belastingen en het kwijtscheldingbeleid. Deze onderwerpen worden bijna allemaal onderbouwd met cijfers uit voorgaande jaren en het begrotingsjaar. Het inzicht zou verder vergroot kunnen worden door ook meerjarige cijfers op te nemen van (alle) belastingen / heffingen en cijfers voor het begrotingsjaar en de meerjarenraming met betrekking tot de lastendruk voor burgers en bedrijven. Verder zou explicieter in de paragraaf ingegaan kunnen worden op de rol van lokale heffingen door duidelijke relaties te leggen tussen het beleid in de programma's en de paragraaf lokale heffingen.

Verder gaat de gemeente in op de opbrengst van de belastingen voor de jaren 2013-2015. De geraamde inkomsten van belastingen bedragen voor 2015 ca. € 19,4 miljoen. Dit is ca. 20,5% van de totaal geraamde begroting exclusief reserves.

De gemeente besteedt in de paragraaf aandacht aan het geldende kwijtscheldingsbeleid. De Leidraad Invordering Gemeentelijke belastingen 2014 wordt gebruikt als basis om te kijken of iemand voor gehele of gedeeltelijke kwijtschelding in aanmerking komt. In de paragraaf geeft de gemeente inzicht in het aantal aanvragen, het aantal volledige toekenningen, gedeeltelijke kwijtschelding, geen kwijtschelding en het aantal in behandeling en het bedrag aan kwijtschelding.

Als een gemeente in aanmerking wil komen voor een artikel 12 Fvw bijdrage dan moet die gemeente onder andere een minimaal niveau aan belastingen hebben. Voor 2015 moet een gemeente aan ozb 0,1790% van de waarde heffen en de rioolheffing en de afvalstoffenheffing moeten kostendekkend zijn. De gemeente zit met het totale pakket aan belastingheffingen onder het artikel 12-niveau. In 2015 heeft de gemeente een onbenutte belastingcapaciteit van ruim € 1,4 miljoen.

Voor alle duidelijkheid: een artikel 12-aanvraag is niet aan de orde. Bovenstaande is alleen beschreven om het huidige lastenniveau af te kunnen zetten tegen de eis die het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zou stellen.

Kijkend naar de gemeentelijke belastingen voor de burgers in Horst aan de Maas zien we dat de gemeente met het ozb-tarief boven het gemiddelde van Limburg zit. Daarentegen zit de gemeente met de afvalstoffenheffing en rioolheffing onder het gemiddelde van Limburg. De gemeente zit met de totale belastingdruk (ozb, rioolheffing en afvalstoffenheffing) iets boven het Limburgs gemiddelde.

Het is een zeer uitgebreide en informatieve paragraaf. Door het formuleren van de hierboven genoemde uitgangspunten heeft Horst aan de Maas haar visie gegeven op de lokale heffingen. De gemeente is in

de paragraaf ingegaan op beleid, de geraamde inkomsten, hoofdlijnen van diverse heffingen, de lokale lastendruk voor burgers en bedrijven en het kwijtscheldingsbeleid.

De gemeente gaat ook in de paragraaf in op haar positie in de regionale vergelijking lastendruk huishoudens 2014. Een huishouden in Horst aan de Maas heeft in 2014 een lastendruk die 8,3% boven het regionale gemiddelde ligt. Dit was in 2013 lager, nl. 5,5%.

Beoordeling

De paragraaf voldoet in grote lijnen aan de gestelde eisen van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten. De gemeente heeft in haar verordening 212 niets bepaald over de informatie die door het college in de paragraaf lokale heffingen moet worden opgenomen. Horst aan de Maas is in de paragraaf ingegaan op de geraamde inkomsten, het beleid, een overzicht op hoofdlijnen van de diverse heffingen, de (regionale) lokale lastendruk voor burgers en bedrijven en een beschrijving van het kwijtscheldingsbeleid. De gemeente zou in de paragraaf explicieter kunnen ingaan op de rol van lokale heffingen door duidelijke relaties te leggen tussen het beleid in de programma's en de paragraaf lokale heffingen. Een verdere verbetering is mogelijk door meerjarige cijfers op te nemen.

Gelet op het bovenstaande beoordelen wij de strategische, de tactische en de operationele stuurinformatie als goed.

4.2. Weerstandsvermogen en risicobeheersing

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

Conclusie

De raad heeft in september 2014 de nota Risicomanagement en Weerstandsvermogen vastgesteld. In de geactualiseerde nota zijn onder andere aanpassingen aangebracht ten aanzien van het zekerheidspercentage, de indeling van de klassen met financiële gevolgen en bij de begroting de nadruk leggen op actualisatie van de risico's en bij de verantwoording meer de nadruk te leggen op welke risico's zich hebben voorgedaan en deze op te nemen en te verwerken in de paragraaf. Horst aan de Maas beschikt over een systeem waar risico's inzichtelijk worden gemaakt, beheerd en gevolgd. Er heeft in de paragraaf een confrontatie plaatsgevonden van de beschikbare en benodigde weerstandscapaciteit en dus van de ratio weerstandsvermogen.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- leg een relatie tussen de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing en de programma's zodat het inzicht verder versterkt wordt;
- geef in de paragraaf inzicht in meerjarige ontwikkelingen door terug en vooruit te kijken en aan te geven of dit consequenties heeft voor het huidige beleid.

Waarom onderzoek naar weerstandsvermogen en risicobeheersing?

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

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

¹ Alle risico's waarvoor geen voorzieningen zijn gevormd, of 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.

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

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

Onderzoek en bevindingen

Het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten geeft aan wat een gemeente moet doen op het punt van weerstandsvermogen en risicobeheersing. In artikel 11 staat dat de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing een inventarisatie van de weerstandscapaciteit, een inventarisatie van de risico's en het beleid voor weerstandsvermogen en risicobeheersing en de risico's moet bevatten.

Horst aan de Maas heeft in september 2014 de nota Risicomanagement en Weerstandsvermogen geactualiseerd. Deze aangepaste nota vervangt de nota Risicomanagement uit 2010. In de aangepaste nota zijn aanpassingen opgenomen die beter aansluiten bij de praktijk.

De aanpassingen betreffen: het zekerheidspercentage is vastgesteld op 90% (was 70%), de indeling van de klassen met financiële gevolgen, de ratio voor het weerstandsvermogen bepalen op een niveau van 1,0 – 1,4, bij de begroting de nadruk leggen op actualisatie van de risico's en bij de verantwoording meer de nadruk te leggen op welke risico's zich hebben voorgedaan en deze op te nemen en te verwerken in de paragraaf en als laatste aanpassing dat de nota elke vier jaar wordt geactualiseerd tenzij wijziging van wetgeving dit eerder noodzakelijk maakt.

In de geactualiseerde nota wordt ingegaan op de doelstelling (kaderstelling raad en formulering beleidsuitgangspunten, wet- en regelgeving en het verhogen van het risicobewustzijn) en het risicomanagement in Horst aan de Maas (een algemeen gedeelte, het zekerheidspercentage, de klassen van financiële gevolgen, het aanpassen van het weerstandsvermogen, de koppeling met de P&C-cyclus en het risicomanagement bij projecten). Elk onderdeel wordt in de nota duidelijk en uitvoerig beschreven.

In de verordening 212 Gemeentewet wordt in artikel 16 aangegeven dat er één keer in de vier jaar een nota Risicomanagement en Weerstandsvermogen aan de raad wordt aangeboden ter vaststelling.

In de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing van de begroting 2015 gaat de gemeente in op het beleid dat in de aangepaste nota is beschreven, de risico-inventarisatie algemene risico's, de matrix en de toelichting daarop, de risico's van de grondexploitatie, de benodigde weerstandscapaciteit voor algemene risico's, de beschikbare weerstandscapaciteit en de ratio weerstandsvermogen.

Weerstandcapaciteit

We kunnen onderscheid maken tussen incidentele en structurele weerstandscapaciteit. Met het eerste bedoelen we het vermogen om calamiteiten en andere eenmalige tegenvallers op te kunnen vangen, zonder dat dit invloed heeft op de voortzetting van de gemeentelijke taken op het geldende niveau. Met de structurele weerstandscapaciteit worden de middelen bedoeld, die permanent ingezet kunnen worden om tegenvallers in de lopende exploitatie op te vangen, zonder dat dit ten koste gaat van de uitvoering van bestaande taken.

De gemeente geeft in de nota en in de paragraaf aan dat het belangrijk is dat de gemeente over een buffer beschikt die voldoende is, de zogenaamde beschikbare weerstandscapaciteit. De vrij besteedbare reserves (algemene reserve vrij aanwendbaar en de algemene reserve winst verkoop aandelen Essent), de post onvoorzien en de stille reserves zijn vrij aanwendbaar maar rekent de gemeente niet tot de beschikbare weerstandscapaciteit. Bij dat laatste onderdeel geeft de gemeente aan als de marktwaarde hoger is dan de boekwaarde er sprake is van stille reserves. Daarbij moet wel in acht worden genomen dat niet ieder eigendom (op korte termijn) kan worden verkocht. De omvang van de stille reserves is bij de programmabegroting 2013 in beeld gebracht en bedroeg toen ca. € 57,0 miljoen.

Horst aan de Maas heeft bij de vaststelling van de nota Reserves en Voorzieningen de Algemene reserve basis ingesteld. Deze Algemene reserve basis is in het kader van het weerstandsvermogen aangemerkt als vaste buffer en blijft in principe in stand. Deze reserve wordt aangepast aan het benodigde niveau van het weerstandsvermogen via een storting of onttrekking aan de Algemene reserve vrij aanwendbaar bij het vaststellen van de begroting.

De stand van de Algemene reserve basis bedraagt per 1 januari 2015 € 6,6 miljoen en is conform de nota Risicomanagement en Weerstandsvermogen en de paragraaf Weerstandsvermogen en Risicobeheersing voldoende om de risico's af te dekken.

Risico's

De gemeente geeft in de paragraaf een overzicht van de 129 algemene risico's die de gemeente heeft geïnventariseerd. Deze risico's zijn aan de hand van kans en maximaal financieel gevolg verdeeld in een matrix. In de matrix is zichtbaar waar voor de gemeente de meeste aandacht naar moet uitgaan. Deze risico's kennen een grote financiële omvang en de kans dat deze risico's zich voordoen wordt als hoog ingeschat. De risico's met de grootste impact worden in de paragraaf ook tekstueel toegelicht.

Verder wordt in de paragraaf ingegaan op de risico's bij de grondexploitaties. Deze risico's kunnen opgedeeld worden in algemene en specifieke risico's. Algemene risico's zijn stagnerende grond- en woningverkoop, meer aanbod dan vraag naar bedrijfsruimte, ontwikkeling hypotheekmarkt, renterisico's en demografische ontwikkelingen.

De grondexploitaties worden twee keer per jaar geactualiseerd. Daarbij wordt ook rekening gehouden met de staat van de economie. En er is per project een risicoscenario opgesteld. Met de uitkomsten van die scenario's bepaalt de raad of het weerstandsvermogen voldoende is om de risico's op te vangen. Om de risico's per project te bepalen zijn twee benaderingen toegepast: risico-scenario en exit-scenario. Het risico-scenario voor de grondexploitaties houdt in dat een set van een aantal logische gecombineerde risico's in het grondexploitatie-model worden doorgerekend (afzettempo, kosten- en opbrengstenindexen, project specifieke risico's en deelname aan Woonketting).

Bij het exit-scenario zijn in aankomende projecten de onzekerheden nog groot, met name voor projecten die nog in de ontwerpfase zijn. Tot het moment dat een concept grondexploitatie aan het college en (indien nodig) de raad wordt voorgelegd kan een exit-scenario worden opgesteld. Hierbij wordt berekend wat de gevolgen zijn als het project 'morgen stopt'.

Weerstandsvermogen

Zoals al eerder aangegeven is bij de vaststelling van de nota Reserves en Voorzieningen de Algemene reserve basis ingesteld. Deze Algemene reserve basis is in het kader van het weerstandsvermogen aangemerkt als vaste buffer. Deze reserve is nodig om de risico's te dekken.

Bij de jaarrekening 2013 is de benodigde weerstandscapaciteit in de Algemene reserve basis gehandhaafd op € 5,9 miljoen. Bij de begroting 2015 heeft er een actualisatie plaatsgevonden van de risico's. Naar aanleiding van de aanscherping van de geactualiseerde nota Risicomanagement en Weerstandsvermogen is de benodigde weerstandscapaciteit daarom gestegen naar € 6,6 miljoen. Als gevolg hiervan heeft er een onttrekking plaatsgevonden van de Algemene reserve vrij aanwendbaar ten gunste van de Algemene reserve basis van € 0,7 miljoen. En hiermee voldoet de gemeente aan de vastgestelde ratio van 1,0 - 1,4 door de raad.

Voor de grondexploitaties zijn twee buffers die het weerstandsvermogen bepalen: het plansaldo van de grondexploitatie zelf en de Algemene reserve grondexploitatie als achtervang voor alle grondexploitaties. De risico-scenario's zoals die in 2013 zijn doorgerekend leiden tot een totaal aan risico's van ca. € 2,4 miljoen voor de lopende projecten. De projecten die momenteel een laag plansaldo hebben, zullen op basis van het risico-scenario een onttrekking uit de Algemene reserve grondexploitatie vereisen, wanneer deze risico's zich daadwerkelijk voordoen. De raad heeft in april 2013 de onder- en bovengrens van de Algemene reserve grondexploitatie bepaald op € 1,7 en € 2,7 miljoen. De risicoanalyse van 2014 geeft geen aanleiding om deze grenzen te wijzigen.

Beoordeling

Horst aan de Maas heeft in september 2014 de geactualiseerde nota Risicomanagement en Weerstandsvermogen vastgesteld die de gemeente in staat stelt om risico's, op strategisch, tactisch en operationeel niveau te managen. Hierdoor wordt de raad beter in staat gesteld om een uitspraak te doen over de omvang van het weerstandsvermogen.

Wij constateren dat er geen duidelijke relaties gelegd worden tussen de programma's en het weerstandsvermogen en risicobeheersing. Wij adviseren u in de toekomst wel een relatie te leggen tussen de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing en de programma's zodat het inzicht verder versterkt wordt.

En verder wordt in de paragraaf geen duidelijk inzicht gegeven in meerjarige ontwikkelingen door terug en vooruit te kijken en aan te geven of dit consequenties heeft voor het huidige beleid. Wij adviseren u om hier in de toekomst aandacht aan te besteden in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing.

De gemeente voldoet in grote lijnen aan het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten met betrekking tot het weerstandsvermogen en risicobeheersing. In de paragraaf is de gemeente ingegaan op het beleid omtrent de weerstandscapaciteit en de risico's, er is een inventarisatie opgenomen van de risico's en er is een inventarisatie opgenomen van de weerstandscapaciteit. En omtrent de grootste risico's heeft de gemeente tekstuele uitleg gegeven.

In de verordening 212 Gemeentewet zijn geen nadere bepalingen opgenomen ten aanzien van het weerstandsvermogen en risicobeheersing behalve dat één keer in de vier jaar de nota geactualiseerd moet worden. En dit heeft de gemeente in september 2014 gedaan.

Gezien het bovenstaande beoordelen wij de strategische, tactische en operationele stuurinformatie als goed.

4.3. Onderhoud van kapitaalgoederen

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

Conclusie

In het coalitieakkoord 2014-2018 gaat de gemeente in op thema's als leefbaarheid en duurzaamheid. Ook wordt ingegaan op de knelpunten en kansen die er liggen bij accommodaties.

In de paragraaf wordt per kapitaalgoed ingegaan op het beleid, de relatie met de programma's en de financiële consequenties van het beleid voor de begroting en meerjarenraming.

De meeste beheerplannen zijn in 2011 vastgesteld door de raad. Wij adviseren u de (meeste) beheerplannen tegen het licht te houden en opnieuw vast te stellen. Wij zijn namelijk van mening dat de raad minstens één keer in de vier jaar naar het beleid, kwaliteitsniveau etc. van de kapitaalgoederen moet kijken en de beheerplannen opnieuw moet vaststellen.

Horst aan de Maas geeft in de paragraaf geen inzicht in achterstallig onderhoud / uitgesteld onderhoud. Dit is wel gegeven in de kaderbrief en in de 2^{de} bijstelling van de begroting 2014. Achterstallig onderhoud / uitgesteld onderhoud is relevante informatie voor de raad en voor ons als toezichthouder. Ook als er geen achterstallig onderhoud / uitgesteld onderhoud is, is dat relevante informatie.

De gemeente voldoet ruimschoots aan het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten. In de verordening 212 Gemeentewet heeft de gemeente geen nadere eisen opgenomen.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- geef in de paragraaf per kapitaalgoed aan of er meerjarige ontwikkelingen zijn door terug en vooruit te kijken en aan te geven of in- en / of externe ontwikkelingen effect hebben op het beleid;
- geef in de toekomst in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen van de begroting en jaarrekening aan of er wel of geen achterstallig onderhoud / uitgesteld onderhoud is. En als er achterstand is, hoe groot het bedrag is en binnen welke periode deze achterstand is weggewerkt;
- geef in de paragraaf van de begroting 2017 de financiële consequenties weer van de gekozen kwaliteitsniveaus van het kapitaalgoed gebouwen (accommodaties);
- neem in artikel 17 van de verordening 212 Gemeentewet het verplichte kapitaalgoed "groen" op;
- om het inzicht verder te vergroten adviseren wij de gemeente om in de paragraaf het kapitaalgoed gebouwen onder te verdelen in gemeenschapshuizen, schoolgebouwen, zwembaden, buiten- en binnensportaccommodaties en eventueel overige gebouwen;
- laat de (meeste) beheerplannen in 2015 of 2016 door de raad opnieuw vaststellen.

Waarom onderzoek naar onderhoud van kapitaalgoederen?

Raadsleden worden vaak aangesproken op onderhoud van 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 van kapitaalgoederen krijgt de raad de mogelijkheid kaders te stellen voor onderhoud van infrastructuur (wegen, water, riolering, kunstwerken), voorzieningen (groen, verlichting, sportfaciliteiten) en gebouwen.

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

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

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

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

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

Onderzoek en bevindingen

De gemeentelijke kapitaalgoederen en een goed onderhoud daarvan zijn essentieel voor een goed woon-, werk- en leefklimaat. Daarom verdient de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen veel aandacht. In ons onderzoek kijken we in hoeverre sprake is van actuele beheerplannen en of de exploitatielasten ook zijn doorvertaald naar de begroting en meerjarenraming. Verder toetsen we of de stuurinformatie in de paragraaf voldoet aan het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten en of de verordening 212 is nageleefd voor wat betreft het onderdeel kapitaalgoederen.

De gemeente gaat in het coalitieakkoord 2014-2018 "Werken aan Werk, Zorgen voor Zorg" in op thema's als leefbaarheid en duurzaamheid. Denk hierbij aan het streven naar slimme, flexibele combinaties van functies in multifunctionele voorzieningen voor ontmoeting, leesbevordering, onderwijs, sport, vrije tijd, zorg en welzijn. Kwaliteit gaat daarbij boven kwantiteit.

Verder gaat de gemeente in op de knelpunten en kansen die er liggen bij accommodaties: onder andere verouderde parken, leegkomende schoolgebouwen. Momenteel wordt er onderzoek gedaan naar de meest optimale spreiding van faciliteiten over de gemeente. Ook hier gaat kwaliteit van de voorzieningen boven kwantiteit.

De gemeente heeft in de paragraaf per kapitaalgoed (wegen, civiele kunstwerken, openbare verlichting, riolering, groen en gebouwen) aangegeven de relatie met het programma, het beleid en wat de financiële consequenties zijn en hoe de vertaling in de begroting heeft plaatsgevonden. Hieronder zullen we daar per kapitaalgoed op ingaan.

Wegen

De gemeente geeft in de paragraaf aan dat in programma 40 Ruimte, wonen en mobiliteit als hoofddoelstelling is opgenomen een openbare ruimte die schoon, heel, veilig en goed toegankelijk is. Verder wordt het beleid beschreven en welke beheerplannen zijn vastgesteld. Dit zijn het “wegbeheerplan 2010-2014” en “uitwerking beheerbeleid wegen, bermen en sloten buitengebied 2010-2018”. In het wegbeheerplan staat het ambitieniveau beschreven en het plan wordt uitgevoerd in de jaren 2012 tot en met 2015. In de notitie zijn de uitgangspunten en de kaders van het beheerbeleid van de wegen beschreven. De gemeente gaat uit van het kwaliteitsniveau “basis”. In de nota uitwerking beheerbeleid wegen, bermen en sloten buitengebied wordt ingegaan op de problemen die zich in het buitengebied voordoen: onder andere afwatering en bermonderhoud. Ook in deze notitie zijn de uitgangspunten en kaders beschreven en is uitgegaan van het kwaliteitsniveau “sober”. Het plan wordt uitgevoerd in de periode 2012 tot en met 2020.

De gemeente heeft in haar begroting 2015 een onderverdeling gemaakt van wegen en trottoirs, bermen en sloten en straatreiniging. In de begroting is voor de wegen (exploitatie, storting in de voorziening en kapitaallasten) structureel ca. € 2,8 miljoen in 2015 aflopend naar ca. € 2,6 miljoen in 2018 opgenomen. Voor bermen en sloten is voor 2015 € 366.052 oplopend naar € 502.186 in 2018 opgenomen en voor straatreiniging structureel € 54.399 voor de jaren 2015-2018.

Bij de vaststelling van de Kadernota 2012 heeft de gemeente besloten het kwaliteitsniveau bij wegen vanaf 2013 (weer terug te brengen naar het oorspronkelijke kwaliteitsniveau bij vaststelling van het beheerplan) van sober te verhogen naar basis en hiervoor structureel € 200.000 beschikbaar te stellen. Daarnaast is door een verdere differentiatie van de beheerplannen voor wegen en bermsloten besloten een bezuiniging door te voeren. Voor 2015 is dat € 15.000. De structurele verhoging en de bezuiniging zijn in de begroting 2015 verwerkt.

Wij adviseren u het “wegbeheerplan” en de nota “bestuurlijke kwaliteitskeuze beheerbeleid wegen, bermen en sloten buitengebied”, beiden opgesteld in augustus 2010 en vastgesteld door de raad in september 2011, te actualiseren. Wij zijn namelijk van mening dat de raad minstens één keer in de vier jaar naar het beleid, kwaliteitsniveau etc. van de kapitaalgoederen moet kijken en de beheerplannen opnieuw moet vaststellen.

Kunstwerken

De kunstwerken vallen ook onder programma 40 Ruimte, wonen en mobiliteit. Voor kunstwerken is een meerjarig beleidsplan vastgesteld in september 2011 voor de jaren 2009-2019. In dit beheerplan is ingegaan op het areaal kunstwerken, de onderverdeling en vervangingswaarde van het areaal, de inspectieresultaten, de meerjarenonderhoudsplanning en de conclusies en aanbevelingen. Het plan zoals beschreven in het beheerplan wordt uitgevoerd in de jaren 2012-2022. De gemeente geeft aan dat de budgetten gekoppeld zijn aan het vastgestelde beleidsplan.

Bij de vaststelling van de Kadernota 2012 is ook bij dit kapitaalgoed besloten in het kader van een verdergaande differentiatie van de beheerplannen een bezuiniging door te voeren. Voor 2015 bedraagt deze bezuiniging € 7.500. Deze bezuiniging is verwerkt in de begroting.

Voor 2015 is in de begroting € 118.387 opgenomen. Deze bijdrage wordt vanaf 2016 € 37.887 structureel.

Ook hier adviseren wij u de nota "Kunstwerken" te actualiseren omdat wij van mening zijn dat de raad minstens één keer in de vier jaar naar het beleid, kwaliteitsniveau etc. van de kapitaalgoederen moet kijken en de beheerplannen opnieuw moet vaststellen.

Openbare verlichting

Ook de openbare verlichting valt onder programma 40 Ruimte, wonen en mobiliteit. De gemeente heeft in september 2011 een meerjarig beleidsplan Openbare Verlichting 2010-2014 vastgesteld.

In het beleidsplan is een overzicht gegeven van de onderhoudsstaat in 2010 en de noodzakelijke budgetten / investeringen voor het onderhoud en beheer. Het plan wordt uitgevoerd in de jaren 2011 tot en met 2016. De gemeente activeert grote vervangingsinvesteringen en hierop wordt jaarlijks afgeschreven. De budgetten zijn gekoppeld aan het vastgestelde beleidsplan.

Ook hier is bij de vaststelling van de Kadernota 2012 besloten om in het kader van een verdergaande differentiatie van de beheerplannen een bezuiniging door te voeren. Voor 2015 bedraagt deze bezuiniging € 7.500. Deze bezuiniging is in de begroting 2015 verwerkt. De gemeente heeft voor de openbare verlichting (exploitatie en kapitaallasten) voor 2015 € 529.391 opgenomen en dit bedrag blijft tot en met 2018 nagenoeg gelijk.

Wij adviseren u het beleidsplan Openbare verlichting te actualiseren.

Riolering

Horst aan de Maas heeft in september 2011 het bestuurlijke convenant "Samenwerken in de afvalwaterketen Noord-Limburg" ondertekend. Ook Beesel, Bergen, Gennep, Leudal, Maasgouw, Mook en Middelaar, Nederweert, Peel en Maas, Roermond, Venlo, Venray en Weert, Waterschap Peel en Maasvallei en het Waterschapsbedrijf Limburg hebben dit convenant ondertekend. Door samen te werken willen de partijen verenigd in Waterpanel Noord de volgende doelen realiseren:

- kosten: 10% maatschappelijke kostenbesparingen voor alle partijen samen in 2020 t.o.v. referentiejaar 2010;
- kwaliteit: verhogen van de kwaliteit van de leefomgeving en een gezond watersysteem;
- kennis: delen van kennis en kunde om o.a. in te spelen op nieuwe ontwikkelingen en personeelstekorten als gevolg van vergrijzing het hoofd te kunnen bieden.

In het convenant is ook afgesproken van elkaar te leren en ervaringen met elkaar te delen. Met het ondertekenen van het convenant ligt er een bestuurlijk mandaat voor de samenwerking in het gehele gebied.

Om bovenstaande doelstellingen te bereiken zijn ook een aantal projecten geformuleerd. Een van die projecten is het project "uitdiepen Verbreed Gemeentelijke Rioleringsplan Venlo-Venray". Deelnemende partijen in dit project zijn: de gemeenten Beesel, Bergen, Gennep, Horst aan de Maas, Venlo, Venray en het waterschap Peel en Maasvallei en Waterschapsbedrijf Limburg. Dit project is in 2013 afgerond. Belangrijkste conclusie was dat zonder wezenlijke verlaging van het kwaliteitsniveau het tarief van de

rioolheffing minder snel hoeft te stijgen dan was voorzien in het vastgestelde kostendekkingsplan van het Verbreed Gemeentelijk Rioleringsplan.

Het Verbreed Gemeentelijk Rioleringsplan heeft een relatie met programma 40 Ruimte, wonen en mobiliteit. Op basis van het project “uitdiepen Verbreed Gemeentelijke Rioleringsplan Venlo-Venray” is bij de begroting 2014 het kostendekkingsplan geactualiseerd en is het tarief voor 2014 gehandhaafd op het niveau van 2013.

In de begroting 2015 is voor de exploitatie, kapitaallasten en storting in de voorziening een bedrag opgenomen van jaarlijks ca. € 3,2 miljoen voor 2015 tot en met 2018. Daarentegen komen er middelen binnen via het riool-aansluitrecht en rioolheffing van jaarlijks ca. € 3,7 miljoen zodat er een positief saldo is van ca. € 0,5 miljoen. Er is dus sprake van een jaarlijks positief saldo. Het heeft onder andere te maken met het doorrekenen van terugontvangen compensabele BTW die in de tarieven wordt doorberekend. Deze wordt immers gekort via de algemene uitkering uit het gemeentefonds. Dit is toegestaan.

Het beheerplan Verbreed Gemeentelijke Rioleringsplan is van december 2011. Het loopt nog tot eind 2016. Het is op dit moment nog actueel, maar wij onderstrepen de opmerking van de gemeente in de paragraaf dat Horst aan de Maas begin 2015 wil starten met de voorbereiding van het nieuwe plan. Dit in verband met interne procedures en met de doorlooptijd van het plan. Verder is in september 2013 de raad via een raadsinformatiebrief geïnformeerd over het geactualiseerd kostendekkingsplan van het Verbreed Gemeentelijk Rioleringsplan.

Groen

De gemeente heeft in december 2011 het beleid voor het gemeentelijke groen geactualiseerd en geharmoniseerd. Het gaat om het “Beleidsplan Openbaar Groen”, “Landschapsonwikkelingsplan” en “Bomenbeleidsplan”. Groen heeft een relatie met het programma 40 Ruimte, wonen en mobiliteit. Aangegeven is dat groen bijdraagt aan de kwaliteit van leven en het welzijn van mensen. Groen levert ook een bijdrage aan een goede woon- en leefomgeving en een verfraaiing van de kernen. Daarnaast levert de openbare ruimte een duidelijk positieve bijdrage aan de recreant.

In de paragraaf gaat de gemeente verder in op de genoemde drie beleidsplannen.

In het Beleidsplan Openbaar Groen staat dat er voor alle kernen een groenstructuurvisie gemaakt dient te worden. Voor de tien kernen van de voormalige gemeente Horst aan de Maas zijn deze al vastgesteld. In juni 2012 is voor de overige zes kernen de groenstructuurvisie vastgesteld. Het Beleidsplan Openbaar Groen geeft op hoofdlijnen aan hoe de gemeente met het openbaar groen binnen de bebouwde kom wenst om te gaan. Het gaat hierbij zowel om het in stand houden van groen (groenonderhoud) als ook het renoveren van groen en nieuwe aanleg van groenvoorzieningen.

De gemeente heeft een Landschapsonwikkelingsplan voor het beheer van het landschap. Dit plan is een instrument ter verbetering van de kwaliteit van het landschap. Het formuleert een visie op het landschap die verder wordt uitgewerkt in planvoorstellen en concrete projecten.

Het beleidsplan duurzaam en integraal Boembeheer biedt handvatten om richting te geven aan een duurzaam en veilig boombeheer. Belangrijke speerpunten zijn het ontwikkelen en uitdragen van een visie ter versterking van de integrale kwaliteit.

Verder heeft de gemeente in april 2011 het groen- en reststrokenbeleid vastgesteld. In deze nota is de harmonisatie van het groen- en reststrokenbeleid van de drie voormalige gemeenten geregeld. Door het

hanteren van een duidelijk beleid en vaste regels en voorwaarden worden zaken rondom het groen- en reststrokenbeleid gelijk behandeld.

In de begroting heeft de gemeente voor Openbaar Groen € 660.580 voor 2015 en vanaf 2016 aflopend naar € 625.580 opgenomen. Voor Landschapsontwikkeling € 90.133 voor de jaren 2015 tot en met 2018 en voor Bomenbeheer € 135.405 structureel vanaf 2015.

Gebouwen

De gemeente heeft in maart 2011 de Kadernota Integraal Accommodatiebeleid vastgesteld. In deze nota worden de visie, de doelstellingen en de kaders met betrekking tot accommodaties aangegeven, waarbij rekening wordt gehouden met belangrijke maatschappelijke, demografische en lokale ontwikkelingen. Het Integraal Accommodatiebeleid in deze nota richt zich op vier kernfuncties: onderwijs, sport, ontmoeting en cultuur.

In februari 2015 heeft de gemeente de "Startnotitie herijking Integraal Accommodatiebeleid" vastgesteld. In deze notitie wordt een heroriëntatie op het accommodatiebeleid beschreven. Daarnaast wordt het college opdracht gegeven om een aantal scenario's en financiële verkenningen uit te werken welke eerst opiniërend en later besluitvormend aan de commissie en raad worden voorgelegd.

In de startnotitie is aangegeven dat bij een gelijkblijvende vastgoedportefeuille en een acceptabel onderhoudsniveau extra middelen nodig zijn van € 1,3 miljoen. Daarom is er behoefte aan een lange termijn visie op gemeentelijk vastgoed en beleidsdoelen die de gemeente met dat vastgoed nastreeft. Daaronder valt ook een visie op privatisering van accommodaties. Op basis van de uitkomsten kan de gewenste vastgoedportefeuille worden bepaald. Dit traject loopt tot en met het 2de kwartaal 2016. Op dit moment kan niet aangegeven worden of de huidige vastgoedportefeuille gehandhaafd blijft. Het is op dit moment ook niet duidelijk of er financiële middelen structureel als besparing gegenereerd worden. Wij adviseren de gemeente om zo snel als mogelijk, uiterlijk bij vaststelling van de begroting 2017, het integraal accommodatiebeleid door de raad te laten vaststellen. En geef in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen van de begroting 2017 de financiële consequenties weer van de gekozen kwaliteitsniveaus van het kapitaalgoed gebouwen (accommodaties).

In ons onderzoek gaan wij uit van de vastgestelde Kadernota Integraal Accommodatiebeleid van maart 2011.

Daarnaast heeft de gemeente een aantal nota's vastgesteld ten aanzien van schoolgebouwen. Een nota gaat over de doorcentralisatie van onderhoud en renovatie voor alle basisscholen van oktober 2011 en de andere nota van april 2012 gaat over het Integraal Huisvesting Plan.

In de paragraaf geeft de gemeente aan dat ze een divers vastgoed in haar bezit heeft. Dit vastgoed wordt ingezet voor bepaalde doeleinden: eigen gebruik, verhuur aan verenigingen / organisaties voor hun activiteiten, het realiseren van toekomstige strategische doeleinden en overige eigendommen. Voor de gemeente is het bij de gebouwen als kapitaalgoed het streven om een zo groot mogelijk rendement (zowel inhoudelijk als financieel) te halen met een zo beperkt mogelijk bezit.

Bij de vaststelling van de begrotingen 2010 en 2011 is besloten om ten laste van de voorziening onderhoud gebouwen in 2010 tot en met 2015 jaarlijks een bedrag van € 240.000 en in 2016 € 120.000 ten gunste te brengen van de exploitatie. Voor de jaren 2017 en 2018 is de onttrekking uit de voorziening

ad € 120.000 jaarlijks gecontinueerd in afwachting van het meerjarig onderhoudsplan. Deze bedragen werden ingezet als algemeen dekkingsmiddel.

De gemeente geeft in de kaderbrief 2014 en in haar aanbiedingsbrief van de begroting 2015 aan dat begin 2014 de onderhoudstoestand van alle gemeentelijke gebouwen is geïnventariseerd. Nu moet er eerst een visie uitgewerkt worden waarin ook de uitkomsten van bovengenoemde inventarisatie zijn verwerkt. De gevolgen hiervan zullen in de kaderbrief 2015 worden vermeld.

Bij de 2^{de} bijstelling van de begroting 2014 is besloten het voordelige begrotingsaldo van 2014, € 450.000, toe te voegen aan de voorziening onderhoud gebouwen in verband met achterstallig onderhoud. Hiermee is het risico van een te laag bedrag voor onderhoud van gebouwen gereduceerd. Een en ander in afwachting van het nieuwe beleid.

De gemeente gaat in de paragraaf niet apart in op het onderhoud van gemeenschapshuizen, schoolgebouwen, zwembaden, buiten- en binnensportaccommodaties etc. Wij adviseren de gemeente om het inzicht verder te vergroten in de paragraaf door het kapitaalgoed gebouwen onder te verdelen in gemeenschapshuizen, schoolgebouwen, zwembaden, buiten- en binnensportaccommodaties en eventueel overige gebouwen.

In de begroting 2015 is het saldo van de voorziening per 1 januari 2014 en 2015 opgenomen. Deze bedraagt per 1 januari 2015 ca. € 4,5 miljoen.

Beoordeling

De gemeente volgt op hoofdlijnen de indeling die het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten wenst. In de financiële verordening 212 zijn geen nadere eisen opgenomen ten aanzien van kapitaalgoederen. In artikel 17 van de verordening geeft de gemeente aan dat één keer in de vier jaar beoordeeld wordt of de onderhoudsprogramma's moeten worden geactualiseerd van wegen, civiele kunstwerken, openbare verlichting, riolering, gebouwen en speelvoorzieningen. Wij missen hier het kapitaalgoed groen. Wij adviseren u om in de verordening 212 Gemeentewet onder artikel 17 het kapitaalgoed groen ook op te nemen omdat volgens het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten dit kapitaalgoed verplicht onderdeel is van de paragraaf van de begroting en jaarrekening. Wij constateren dat u in de paragraaf niet bent ingegaan op achterstallig onderhoud / uitgesteld onderhoud. Dit terwijl er wel uitgesteld onderhoud is bij gebouwen. Deze informatie is met de raad gedeeld in de Kaderbrief 2014 en bij de 2^{de} bijstelling van de begroting 2014. Vermelding dat er geen achterstallig onderhoud / uitgesteld onderhoud is, is ook relevante informatie. Wij verzoeken u in de toekomst in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen van de begroting en jaarrekening deze informatie op te nemen.

In de paragraaf missen wij de aandacht ten aanzien van meerjarige ontwikkelingen bij de (meeste) kapitaalgoederen. Het inzicht kunt u vergroten door bij de kapitaalgoederen terug en vooruit te kijken en aan te geven of in- en / of externe ontwikkelingen effect heeft op het beleid. Interne ontwikkelingen zijn bijvoorbeeld organisatorische ontwikkelingen, externe ontwikkelingen kunnen bijvoorbeeld besluitvorming door het Rijk zijn.

In de beheerplannen en in de paragraaf wordt ingegaan op het beleid, het kwaliteitsniveau en de relatie met de programma's. Verder wordt er een goed cijfermatig inzicht gegeven in de stand van zaken. Daarnaast voldoet de gemeente in ruime mate aan het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten en aan haar eigen verordening 212 Gemeentewet.

Gelet op het bovenstaande beoordelen wij de strategische stuurinformatie als voldoende en de tactische en operationele stuurinformatie als goed. Wel adviseren wij de gemeente (bijna) alle beheerplannen tegen het licht te houden en opnieuw vast te stellen. Dit omdat wij van mening zijn dat de raad één keer in de vier jaar naar het beleid, kwaliteitsniveau etc. van de kapitaalgoederen moet kijken. Veel van de beheerplannen zijn in 2011 vastgesteld.

Buiten de bovengenoemde kapitaalgoederen heeft de gemeente nog een aantal andere beheerplannen laten vaststellen, onder andere het beheerplan tractiemiddelen en mechanische gereedschappen.

4.4. Financiering

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

Conclusie

Het college heeft het Treasurystatuut in november 2014 vastgesteld. Hierin worden de doelstellingen, het risicobeheer, de gemeentefinanciering, het kasbeheer en de administratieve organisatie en interne controle beschreven. In de paragraaf wordt in ruime mate voldaan aan het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten. In de verordening 212 Gemeentewet zijn geen nadere bepalingen opgenomen ten aanzien van de paragraaf Financiering.

In december 2013 is de Wet Financiering Decentrale Overheden gewijzigd waarmee het verplicht Schatkistbankieren in de wet is verankerd. Naast de Regeling uitzettingen en derivaten decentrale overheden welke onverkort van kracht blijft, is een nieuwe Regeling Schatkistbankieren decentrale overheden in werking getreden. In het "oude" Treasurystatuut van 2011 waren deze wijzigingen nog niet opgenomen. In de paragraaf Financiering van de begroting 2015 is de gemeente ook ingegaan op de wijzigingen van het schatkistbankieren en de Wet Houdbare Overheidsfinanciën. Horst aan de Maas heeft het huidige Treasurystatuut aan de gewijzigde wetgeving aangepast.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- wij adviseren de gemeente in de paragraaf Financiering van de begroting alsook van de jaarrekening aandacht te besteden aan de risico's, zowel van de opgenomen als van de verstrekte gelden, die de gemeente hierin loopt c.q. kan lopen;
- neem in de paragraaf Financiering een (meerjarige) liquiditeitsprognose op, althans besteed in de paragraaf hier (meer) aandacht aan.

Waarom onderzoek naar financiering?

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

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

Onderzoek en bevindingen

In de paragraaf Financiering moet volgens artikel 13 van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten in elk geval aandacht uitgaan naar de beleidsvoornemens over het risicobeheer van de financieringsportefeuille. De gemeente doet dit door in de paragraaf inzicht te geven in de naleving van de kasgeldlimiet en renterisiconorm. Verder geeft de gemeente inzicht in de

financieringspositie en het rentebeleid en het risicobeheer. Daarnaast gaat de gemeente in op de ontwikkeling van het schatkistbankieren en de Wet Houdbare Overheidsfinanciën. En als laatste wordt aandacht besteed aan het EMU-saldo.

Het college heeft in november 2014 het Treasurystatuut vastgesteld. Het Treasurystatuut heeft als doel een formeel kader te scheppen waarbinnen de financieringsactiviteiten van de gemeente dienen plaats te vinden, alsmede de wijze waarop de gemeente met voorkomende financieringsrisico's omgaat. De belangrijkste onderwerpen die beschreven zijn in het Treasurystatuut zijn ingegeven door de voorschriften uit de Wet Financiering Decentrale Overheden en zijn:

- de doelstellingen van de treasuryfunctie;
- het risicobeheer: uitgangspunten, renterisico, koersrisico, kredietrisico, intern liquiditeitsrisico en het valutarisico;
- gemeentefinanciering: financiering, langlopende uitzettingen en relatiebeheer;
- kasbeheer: geldstromenbeheer en saldo- en liquiditeitenbeheer;
- administratieve organisatie en interne controle: uitgangspunten, verantwoordelijkheden en bevoegdheden.

In artikel 14 van de verordening 212 Gemeentewet zijn geen nadere bepalingen opgenomen ten aanzien van de paragraaf Financiering. In artikel 14 staat dat één keer in de vier jaar beoordeeld wordt of het statuut aangepast moet worden. In december 2013 is de Wet Financiering Decentrale Overheden gewijzigd waarmee het verplicht schatkistbankieren in de wet is verankerd. Naast de Regeling uitzettingen en derivaten decentrale overheden welke onverkort van kracht blijft, is een nieuwe Regeling Schatkistbankieren decentrale overheden in werking getreden. In de paragraaf Financiering van de begroting 2015 is de gemeente, vooruitlopend op het geactualiseerde Treasurystatuut, al ingegaan op de wijzigingen van het schatkistbankieren en de Wet Houdbare Overheidsfinanciën.

In de paragraaf Financiering gaat de gemeente zowel tekstueel als cijfermatig niet expliciet in op een goede liquiditeitsprognose. Wij adviseren de gemeente om in de toekomst in de paragraaf Financiering de liquiditeitsprognose op te nemen, althans daar (meer) aandacht aan te besteden.

In het kader van de Wet Financiering Decentrale Overheden heeft de provincie bij de kasgeldlimiet een toezichtstaak. De gemeente moet in de paragraaf Financiering van de begroting en jaarrekening rapporteren over het verloop van de netto vlottende schuld in de laatste vier kwartalen, afgezet tegen de geldende kasgeldlimiet. Voor de begroting gaat het om de kwartalen 3 en 4 van t-2 en de kwartalen 1 en 2 van t-1. Bij de jaarrekening zijn het de kwartalen van het rekeningjaar. Deze informatie heeft de gemeente opgenomen in de paragraaf Financiering. De kasgeldlimiet voor Horst aan de Maas bedraagt voor 2015 ca. € 7,247 miljoen (8,5% van het begrotingstotaal). In het eerste kwartaal 2014 heeft de gemeente de kasgeldlimiet overschreden. Voor de overige drie kwartalen heeft de gemeente de kasgeldlimiet niet overschreden. Bij een overschrijding van drie opeenvolgende kwartalen moet de gemeente met de provincie in overleg treden over een beëindiging van de overschrijding.

De gemeente financiert haar activa zowel met eigen als met vreemd vermogen. De omvang van langlopende leningen per 1 januari 2015 bedraagt € 54,9 miljoen. Voor de uitoefening van de gemeentelijke publieke taak heeft de gemeente leningen verstrekt aan woningbouwcorporaties. Per

1 januari 2015 is de omvang van de doorverstrekte leningen € 5,4 miljoen. In de paragraaf missen wij de aandacht voor de risico's, zowel van de opgenomen als van de doorverstrekte gelden, die de gemeente hierin loopt c.q. kan lopen. Wij adviseren u daar zowel bij de begroting alsook bij de jaarrekening aandacht aan te schenken.

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

| | Rekening 2012 | Rekening 2013 | Rekening 2014 |
|---|---------------|---------------|---------------|
| Vaste Activa en grondexploitatie | 120.253 | 127.720 | 130.055 |
| Eigen Financieringsmiddelen (incl. voorzieningen) | 70.465 (46%) | 66.443 (41%) | 63.289 (42%) |
| Vreemd Vermogen | 47.277 (54%) | 60.236 (59%) | 54.926 (58%) |
| Totaal Vermogen | 117.742 | 126.679 | 118.215 |

Onze aandacht gaat met name uit naar de ontwikkeling van de solvabiliteit in relatie tot de rentegevoeligheid waar een gemeente mee te maken heeft. Horst aan de Maas heeft volgens de begroting 2015 39% van de vaste activa gefinancierd met eigen financieringsmiddelen en 61% met vreemd vermogen. Als de gemeente meer vreemd vermogen moet aantrekken om de vaste activa te financieren is de gemeente gevoeliger geworden voor renteontwikkelingen op de kapitaalmarkt. Nu kijken we op basis van de jaarrekeningen 2012-2014 hoe de vaste activa gefinancierd zijn. In tabel 4.4.1 is weergegeven in hoeverre de activa van de gemeente gefinancierd zijn met eigen financieringsmiddelen en met vreemd vermogen. Uitgangspunt is dat de gemeente in eerste instantie eigen financieringsmiddelen inzet om de activa te financieren. In alle drie de bekeken jaren is sprake van een financieringstekort. Voor deze berekening is het financieringstekort buiten beschouwing gelaten. Als we kijken naar de rekeningcijfers 2014 is 42% van de boekwaarde van de vaste activa (theoretisch) gefinancierd met eigen financieringsmiddelen en 58% met vreemd vermogen. Dit is ten opzichte van de rekeningcijfers 2013 iets gunstiger. Toen was de verhouding 41-59%. Dit betekent dat de gemeente in 2014 ten opzichte van 2013 minder vreemd vermogen nodig heeft gehad om de activa te financieren.

EMU-saldo

Gemeenten moeten hun begroting volgens het lasten- en batenstelsel opstellen en het EMU-saldo van hun begroting is dan ook lang niet relevant geweest. In ieder geval niet voor de gemeente zelf. Het EMU-saldo wordt echter steeds belangrijker. Gemeenten ondervinden nu al indirect de gevolgen, omdat het Rijk momenteel hard bezuinigt, ook op de uitkeringen aan gemeenten, om het EMU-tekort van Nederland onder de 3% van het BBP te krijgen en te houden. Direct hebben gemeenten nu ook al met het EMU-saldo te maken, omdat er al enkele jaren afspraken tussen het Rijk en de VNG zijn over het toegestane EMU-tekort voor alle gemeenten gezamenlijk. Dit is voor 2015 bepaald op 0,34% van het BBP.

In de septembercircularis 2014 is de verdeling van de totale EMU-ruimte over gemeenten, provincies en waterschappen voor 2015 weergegeven. Voor de gemeenten is deze tekortnorm in totaliteit 0,34% BBP, ongeveer € 2,3 miljard.

Aan de hand van de begrotingstotalen van alle gemeenten heeft het Rijk het toegestane EMU-tekort gemeenten verdeeld over de gemeenten, de zogenaamde referentiewaarden. In de septembercircularis

2014 is er voor 2015 een referentiewaarde voor Horst aan de Maas opgenomen van € 3,9 miljoen. Horst aan de Maas berekent zelf voor 2015 een EMU-tekort van afgerond € 1,9 miljoen.

Elke gemeente, dus ook Horst aan de Maas, zal moeten bezien welke gevolgen de Wet Hof voor haar beleid en met name haar investeringsprogramma heeft. Op welke wijze wil, kan en moet de gemeente hierop reageren.

Daarbij is de referentiewaarde geen absolute norm voor de gemeente. Omdat met name investeringen het EMU-saldo van een gemeente bepalen en het Rijk met de Wet Hof de investeringen van medeoverheden niet wil blokkeren, is overschrijding van de referentiewaarde niet verboden. Wel gaat het Rijk ervan uit dat tegenover overschrijdingen van medeoverheden door investeringen onderschrijdingen van andere overheden staan die in dat jaar juist weinig investeren. Het Rijk gaat er daarom vanuit dat alle medeoverheden tezamen binnen de som van alle referentiewaarden blijft, in 2015 0,5% van het BBP. Het akkoord tussen Rijk en medeoverheden van begin 2013 zorgt ervoor dat de sanctiebepalingen uit de Wet Hof bij overschrijding van de norm, 0,5% in 2015, in deze kabinetsperiode niet zullen worden ingezet.

Het voorstel om de sanctiebepalingen te wijzigen is door de Tweede Kamer aangenomen. Het voorstel zal ook nog door de Eerste Kamer behandeld moeten worden. Aanvaarding van dit voorstel zal betekenen dat toepassing van sancties een zorgvuldiger procedure vereist. Desondanks blijft het risico bestaan dat op termijn gemeenten sancties krijgen bij overschrijding van de norm. De referentiewaarde kan daarbij relevant zijn omdat het Rijk er ook voor kan kiezen om de sanctie niet collectief op te leggen, maar alleen voor medeoverheden die hun referentiewaarde (in sterke mate) hebben overschreden.

Beoordeling

De gemeente heeft een Treasurystatuut dat door het college in november 2014 is vastgesteld. In het Treasurystatuut en in de paragraaf beschrijft de gemeente het kader waarbinnen de financieringsactiviteiten van de gemeente dienen plaats te vinden, alsmede de wijze waarop de gemeente met voorkomende financieringsrisico's omgaat. Verder voldoet de gemeente in ruime mate aan het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten en aan haar eigen verordening 212 Gemeentewet. In de paragraaf Financiering geeft de gemeente een goed en gestructureerd overzicht van cijfers die betrekking hebben op de kasgeldlimiet, renterisiconorm, financieringspositie en het EMU-saldo. De aanbevelingen hebben wij in het kader aan het begin van deze paragraaf aangegeven. Op basis van het bovenstaande beoordelen wij de strategische en tactische stuurinformatie als goed en de operationele stuurinformatie als voldoende.

4.5. Bedrijfsvoering

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

Conclusie

Horst aan de Maas heeft haar beleid / visie opgenomen in de nota "Ondernemen, vernieuwen, beschermen". Daarnaast heeft de gemeente het dienstverleningsconcept "Wij zijn er voor u!" opgesteld en is de organisatievisie "Samen vooruit!" opgesteld. In 2011 heeft de gemeente het project "Innovatie als Katalysator" in het leven geroepen en, mede als gevolg van de kredietcrisis en demografische ontwikkelingen, geconcludeerd dat de gemeente er niet aan ontkomt om haar positie te herijken en kritisch te zijn op haar huidige taakuitvoering en rolinvulling.

De paragraaf is goed van opzet en er worden de onderdelen in behandeld die relevant zijn voor de bedrijfsvoering. Er is operationele informatie opgenomen voor de jaren 2013-2018.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- wij adviseren u uitvoering te geven aan artikel 213a Gemeentewet en in de paragraaf van de begroting en jaarrekening te rapporteren over de voortgang van de onderzoeken naar de doelmatigheid en doeltreffendheid en de uitputting van de bijbehorende budgetten;
- maak de relatie tussen de programma's en de paragraaf inzichtelijker;
- neem in de paragraaf de risico's op die de gemeente loopt c.q. denkt te lopen met betrekking tot de bedrijfsvoering.

Waarom onderzoek naar bedrijfsvoering?

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

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

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

Onderzoek en bevindingen

In het coalitieakkoord 2014-2018 "Werken aan Werk, Zorgen voor zorg" staat dat inwoners en ondernemers goed in staat zijn hun eigen afwegingen te maken en verantwoordelijkheid te nemen. Zij verwachten een gemeente die ondersteunt en economische en maatschappelijke initiatieven bevordert in plaats van afremt. Een gemeente die openstaat voor creatieve ideeën en initiatieven, die het gesprek aangaat en meedenkt. Ook willen inwoners en ondernemers een klantgerichte gemeente die producten en diensten snel en gemakkelijk levert.

In de aanloop naar de nieuwe gemeente Horst aan de Maas zijn er een aantal belangrijke documenten opgesteld die te maken hebben met bedrijfsvoering. In 2008 en 2009 hebben de raden van de drie voormalige gemeenten zich door middel van een visie uitgesproken over de uitgangspunten met betrekking tot dienstverlening.

Het visiedocument heeft als titel “Ondernemen, vernieuwen en beschermen”. In dit document worden de vier pijlers (de burger centraal, automatisering en dienstverlening, kwaliteit van dienstverlening en interactieve beeldvorming) behandeld. Dit in relatie tot de dienstverlening.

Vervolgens is het dienstverleningsconcept 2010-2015 “Wij zijn er voor u!” opgesteld. In dit document wordt ingegaan op de context van het dienstverleningsconcept (landelijke en maatschappelijke ontwikkelingen, ambities van Horst aan de Maas en de betrokkenheid en draagvlak) en het dienstverleningsconcept zelf (het doel van het dienstverleningsconcept, fasering, bouwstenen, producten, diensten etc.).

Daarna is het ontwikkelperspectief voor de nieuwe organisatie van Horst aan de Maas “Samen vooruit” opgesteld. Hierin is vooral het accent gelegd op de dienstverlening met een hoog ambitieniveau. In dit document is ook een voorlopige visie en missie omschreven.

De voorlopige missie luidde: “De organisatie van Horst aan de Maas blinkt uit in dienstverlening. Van nature zetten wij ons in voor onze bewoners, bedrijven, gemeenschap, bestuur en interne collega’s”. In de voorlopige visie zijn een aantal elementen opgenomen die leidend moeten zijn bij de dienstverlening van de organisatie. Het gaat hierbij om de volgende elementen: de ambitie om te excelleren in dienstverlening, bewustzijn, kwaliteit, flexibel, transparant, betrokken en klanttevredenheid. De gemeente heeft in dit document aangegeven dat dit document bedoeld is om door te ontwikkelen. Dit hebben wij de afgelopen jaren (sinds de oprichting van de nieuwe gemeente) ook gezien.

Daarnaast heeft de gemeente in 2011 het project “Innovatie als Katalysator” in het leven geroepen en, mede als gevolg van de kredietcrisis en demografische ontwikkelingen, geconcludeerd dat de gemeente er niet aan ontkomt om haar positie te herijken en kritisch te zijn op haar huidige taakuitvoering en rolinvulling. De gemeente moet met minder middelen gelijke of betere prestaties leveren. Er wordt op een nieuwe manier gewerkt, vanuit een andere kijk op de samenleving en de rol van de gemeente. Daardoor wordt er een bijdrage geleverd aan de ombuigingen die de gemeente moet realiseren. Het is een methode om kwaliteit te behouden en waar mogelijk te versterken en een toekomstperspectief zeker te stellen voor de gemeenschap van Horst aan de Maas.

Het verbeteren van de organisatie is een continue proces. Elke twee jaar wordt de organisatie geëvalueerd en aangepast aan de gewijzigde omstandigheden. De gemeente neemt deel aan klanttevredenheidsonderzoeken om te kijken hoe tevreden de burger en het bedrijfsleven is.

In de paragraaf gaat de gemeente in eerste instantie in op de verdere besparing op het personeelsbudget / de bedrijfsvoering van structureel € 1 miljoen op personeelskosten en € 1 miljoen op samenwerking richting 2018. Dit bovenop de eerder afgesproken taakstelling op de organisatie richting 2015 van € 3 miljoen structureel. De organisatie moet zodanig ingericht worden dat nieuwe gemeentelijke taken de komende jaren op een adequaat niveau kunnen worden uitgevoerd. Ambtelijk is aangegeven dat elke twee jaar een medewerkers tevredenheidsonderzoek gehouden wordt.

Verder wordt ingegaan op de organisatieontwikkeling. Dit wordt vormgegeven vanuit het programma Dienstverlening, Digitalisering en Deregulering. Hiermee wil de gemeente de dienstverlening en

bedrijfsvoering slim, slank en soepel organiseren, waarbij de klant centraal staat. In de paragraaf wordt verder melding gemaakt van de doorontwikkeling in 2015 van de frontoffice, het zaakgericht en flexibel werken, doorontwikkeling van de informatievoorziening en het strategisch personeelsbeleid. Daarnaast wordt er ingegaan op enkele kengetallen en de organisatiestructuur.

Ten aanzien van de kengetallen gaat de gemeente in de paragraaf in op de taakstelling qua formatie en de bezuiniging die daardoor wordt gerealiseerd. Er loopt verder een verkenning met de gemeente Venray om op het gebied van de bedrijfsvoering vergaand samen te werken, wat in 2018 € 1 miljoen moet opleveren als structurele besparing op de bedrijfsvoeringskosten.

In april 2014 is er een organisatieverandering doorgevoerd als gevolg van ontwikkeling in de omgeving van de gemeente, waaronder de nieuwe taken in het sociaal domein. Door deze organisatieverandering heeft de gemeente nu vijf afdelingen, namelijk programma Sociaal Domein, Dienstverlening en Bedrijfsvoering, Economie - Gebiedsontwikkeling & Beheer, Ruimtelijke ordening & vergunningen en Planning & Control.

De gemeente is in de paragraaf ook ingegaan op de interne controle en doelmatigheidsonderzoek. Om de organisatie te beheersen en een optimale kwaliteit na te streven wordt op een structurele en kritische wijze het eigen functioneren onderzocht. Dit gebeurt via een verbijzonderde interne controle. Aan de hand van deze interne controle worden onvolkomenheden in de uitvoering tijdig gesignaleerd en indien mogelijk gecorrigeerd. De accountant steunt bij haar controle in grote mate op de werkzaamheden en bevindingen van de gemeente.

In de paragraaf gaat de gemeente bij Human Resource Management, Informatisering en Automatisering, Documentaire Informatievoorziening, Huisvesting en Integraal Beheer Openbare Ruimten uitgebreid in op de vraag: wat willen we bereiken?, wat gaan we daarvoor doen, de kaders die daarbij gelden en wordt inzicht gegeven voor de jaren 2013 tot en met 2018 in het subtotaal van de baten en lasten en in de stortingen in en onttrekkingen aan de reserves. Verder wordt er nog inzicht verschaft in de verschillenanalyse van genoemde onderdelen.

De gemeente gaat in de paragraaf inhoudelijk niet in op de beleidsdocumenten die voor de bedrijfsvoering de kaders bevatten. Ook de relatie tussen de beleidsdocumenten onderling wordt niet aangehaald. De beleidsdocumenten worden wel benoemd als kader bij het onderdeel Human Resource Management. Het inzicht zou verder vergroot kunnen worden door in de inleiding van de paragraaf de relatie tussen de beleidsdocumenten aan te geven en kort de doelstellingen van de beleidsdocumenten aan te geven. Daarnaast zou het inzicht verder vergroot kunnen worden door de relatie tussen de paragraaf en de programma's duidelijk aan te geven. Verder zou de gemeente in de paragraaf kunnen ingaan op de risico's die de gemeente loopt c.q. denkt te lopen met betrekking tot bedrijfsvoering.

Er wordt in de paragraaf niet ingegaan op de onderzoeken ex artikel 213a van de Gemeentewet. De verordening 213a Gemeentewet is door de raad vastgesteld in december 2014. Daar staat in dat het college op verzoek van de raad de doelmatigheid en / of doeltreffendheid van (onderdelen van) organisatie-eenheden van de gemeente en de uitvoering van taken door de gemeente onderzoekt. Daarnaast heeft het college de mogelijkheid om op basis van eigen initiatief onderzoeken uit te voeren indien daartoe aanleiding is. Verder staat in de verordening dat het college in de paragraaf van de begroting en jaarrekening over de voortgang rapporteert van de onderzoeken naar de doelmatigheid en doeltreffendheid en de uitputting van de bijbehorende budgetten. Hier voldoet de gemeente op dit

moment niet aan. Wij adviseren de gemeente weer uitvoering te geven aan onderzoeken naar de doelmatigheid en doeltreffendheid en de uitputting van de bijbehorende budgetten conform de verordening 213a Gemeentewet en hier in de paragraaf aandacht aan te besteden.

In 2009 heeft de destijds verantwoordelijke staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties laten weten dat zij een voorstel tot schrappen van artikel 213a Gemeentewet in procedure zou 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. Dit is echter nooit gebeurd en begin 2013 heeft de huidige minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties laten weten dat hij artikel 213a wil handhaven. Volgens artikel 213a Gemeentewet moet elke gemeente een verordening hebben waarin de onderzoeken naar doelmatigheid en doeltreffendheid zijn geregeld. Daaraan voldoet Horst aan de Maas. Maar de gemeente geeft geen uitvoering aan dit artikel. Wij adviseren u weer uitvoering te gaan geven aan dit artikel, zeker nu duidelijk is dat artikel 213a in stand blijft.

De rekenkamercommissie van Horst aan de Maas heeft een onafhankelijke positie. Dit betekent dat deze commissie zelf bepaalt welke onderwerpen worden onderzocht en hoe het onderzoek wordt ingericht. De rekenkamercommissie maakt daarbij wel gebruik van eventuele verzoeken en suggesties van de raad, raadsfracties en derden. De rekenkamercommissie voert jaarlijks ten minste één onderzoek uit en brengt hierover advies uit aan de gemeenteraad. De rekenkamercommissie heeft de afgelopen vier jaar de volgende rapporten gepubliceerd:

- uitvoering centrumplannen Horst aan de Maas: voert de gemeente de centrumplannen efficiënt en adequaat uit;
- van A naar Beter: in hoeverre voert de gemeenteraad zijn dualiserende rollen (kaderstelling, controle en volksvertegenwoordiging) efficiënt en effectief uit?;
- verlengd Bestuur, onderzoek naar de samenwerkingsverbanden Horst aan de Maas: onderzoek naar de samenwerkingsverbanden waaraan de gemeente deelneemt en de positie van de gemeente daarin;
- hoe effectief is woningmarktstimulering: onderzoek naar de effectiviteit van de instrumenten die de gemeente heeft ingezet om de woningmarkt te stimuleren. Tevens is het een onderzoek naar de vraag of de investeringen, die de gekozen aanpak met zich meebrengt, in verhouding staan tot de resultaten.

Beoordeling

De gemeente geeft conform het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten inzicht in de stand van zaken ten aanzien van de bedrijfsvoering en inzicht in de beleidsvoornemens ten aanzien van de bedrijfsvoering. Het inzicht zou verder vergroot kunnen worden door de relatie tussen de paragraaf en de programma's duidelijk aan te geven. Verder zou de gemeente in de paragraaf kunnen ingaan op de risico's die de gemeente loopt c.q. denkt te lopen met betrekking tot bedrijfsvoering. De gemeente geeft ruim inzicht in de paragraaf in operationele stuurinformatie. In de verordening 212 Gemeentewet zijn geen nadere bepalingen opgenomen met betrekking tot bedrijfsvoering. De gemeente voldoet in ruime mate aan het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten.

Op basis van bovenstaande informatie beoordelen wij de strategische, tactische en operationele stuurinformatie als goed.

4.6. Verbonden partijen

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

Conclusie

De gemeente heeft geen aparte nota waar het beleidskader is uitgewerkt. In het coalitieakkoord 2014-2018 geeft de gemeente aan dat ze actief de samenwerking opzoekt. Betrokkenheid van de inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties is nodig om te komen tot het beste resultaat. Verder staat in het coalitieakkoord dat regionale samenwerking bij het bepalen van de (nieuwe) rol van de gemeente in de samenleving een belangrijk onderwerp van gesprek is. Zowel vanuit de verplichte samenwerking en opschaling (RUD, sociaal domein en veiligheidsregio) als vanuit bewust zelfgekozen samenwerking en schaalvergroting tussen gemeenten op het gebied van beleid, uitvoering en / of bedrijfsvoering.

In de paragraaf wordt verder ingegaan op de verbonden partijen die een publieke taak namens de gemeente uitvoeren en die een relatie hebben met het bereiken van doelstellingen vanuit de programma's en de daaraan gekoppelde beleidsvoornemens. De paragraaf is duidelijk van opzet en biedt veel relevante informatie.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- het inzicht zou verder verbeterd kunnen worden als er een integrale visie op verbonden partijen door de raad werd vastgesteld eventueel met een afwegingskader;
- beschrijf in de paragraaf, per verbonden partij, bij het onderdeel "relatie met de programma's" de doelstellingen vanuit de programma's;
- geef meerjarig financieel inzicht per verbonden partij;
- wij adviseren u in de paragraaf aan te geven of er mutaties hebben plaatsgevonden bij de verbonden partijen.

Waarom onderzoek naar verbonden partijen?

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

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

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

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

Onderzoek en bevindingen

Verbonden partijen zijn de laatste jaren steeds belangrijker geworden. Heel recent is dat weer duidelijk geworden bij de voorbereiding van de drie decentralisaties. Het Rijk is ervan uitgegaan dat de gemeenten voor een deel van de nieuwe taken samenwerking met andere gemeenten en instellingen met betrekking tot de drie decentralisaties zouden gaan zoeken. Dit zou tot nieuwe verbonden partijen kunnen leiden.

Horst aan de Maas is een middelgrote gemeente met ambities. Om onder andere deze ambities te realiseren is het haast onmogelijk om haar publieke taak zonder derden uit te voeren.

In het coalitieakkoord 2014-2018 geeft de gemeente aan dat ze actief de samenwerking opzoekt. Betrokkenheid van de inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties is nodig om te komen tot het beste resultaat. Verder staat in het coalitieakkoord dat regionale samenwerking bij het bepalen van de (nieuwe) rol van de gemeente in de samenleving een belangrijk onderwerp van gesprek is. Zowel vanuit de verplichte samenwerking en opschaling (RUD, sociaal domein en veiligheidsregio) als vanuit bewust zelfgekozen samenwerking en schaalvergroting tussen gemeenten op het gebied van beleid, uitvoering en / of bedrijfsvoering.

In artikel 15 van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten staat dat in de paragraaf de visie op verbonden partijen in relatie tot de realisatie van de doelstellingen die zijn opgenomen in de begroting en de beleidsvoornemens omtrent de verbonden partijen verwoord moeten zijn. Daarnaast is artikel 15 recent aangescherpt om specifieke informatie op te nemen om de raad beter in staat te stellen het doel, het belang, de verbondenheid en de risico's van een verbonden partij in te schatten.

In de paragraaf geeft de gemeente aan dat Horst aan de Maas bestuurlijke en financiële belangen heeft in diverse verbonden partijen. Voor de raad van Horst aan de Maas zijn er twee redenen van belang om te weten waarom de gemeente een relatie is aangegaan met een verbonden partij:

- de verbonden partij voert vaak beleid uit dat de gemeente ook zelf zou kunnen doen. De raad blijft wel de kaderstellende en controlerende taak uitvoeren;
- welke kosten en risico's loopt de gemeente met een verbonden partij en welke consequenties heeft dit voor de gemeente.

In programma 10 Bestuur en dienstverlening wordt ingegaan op de relatie tussen het bestuur en de burger en maatschappelijke organisaties en bestuurlijke samenwerking. Ook in programma 20 Regionale samenwerking en economie wordt aangegeven dat de (nieuwe) rol van de gemeente in de samenleving een belangrijke rol speelt. De gemeente geeft aan dat een belangrijk aandachtspunt enerzijds de balans tussen succesvol samenwerken in de regio en behartiging van lokale speerpunten is en anderzijds de democratische legitimiteit en verantwoordelijkheid.

In programma 30 Sociaal domein wordt aangegeven dat er regionaal gekozen is voor samenwerking met betrekking tot opdrachtgeven. Daarbij is gekozen voor een model van raamovereenkomsten, met prijs en kwaliteitsafspraken. Hier is gekozen voor een Modulaire gemeenschappelijke regeling Limburg-Noord. De gemeente blijft verantwoordelijk voor het beleid en zorgt zelf voor de uitvoering.

De gemeente heeft geen aparte nota verbonden partijen. In de paragraaf verbonden partijen van de begroting 2015 geeft de gemeente het kader aan voor het beleid en de uitvoering met betrekking tot verbonden partijen. Horst aan de Maas maakt geen onderscheid in soorten verbonden partijen. De gemeente geeft per verbonden partij een duidelijke omschrijving van de activiteiten weer en waarom de gemeente een relatie met die partij is aangegaan. Bij alle verbonden partijen wordt er een relatie gelegd met de programma's uit de begroting. Verder wordt er aangegeven welke partijen deel nemen aan de verbonden partij, het openbaar belang, de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden, de financieel belangen, de bestuurlijk belangen, de voortgang, de risico's, de ontwikkelingen, de beleidsvoornemens en rapportages. Daarnaast wordt het saldo per 1 januari en 31 december van het eigen vermogen en vreemd vermogen en het resultaat weergegeven. Het jaar waarover de informatie gegeven wordt, wisselt, afhankelijk van de beschikbaarheid.

In 2013 heeft de rekenkamercommissie een onderzoek gedaan met als onderwerp: "Verlengd bestuur, onderzoek naar de samenwerkingsverbanden in Horst aan de Maas".

De aanleiding voor het onderzoek is het feit dat gemeenten in toenemende mate samenwerken via dienstverleningsovereenkomsten en verbonden partijen.

De rekenkamercommissie heeft voor dit onderzoek de centrale vraag geformuleerd: "Hoe wordt bepaald of het deelnemen aan een samenwerkingsverband leidt tot de beoogde resultaten? En hoe komt de keuze voor een samenwerking tot stand?"

De rekenkamercommissie komt met vier conclusies:

- het ontbreekt de gemeente aan een visie / afwegingskader;
- van de samenwerkingsverbanden ontbreekt een totaaloverzicht;
- zicht op doelrealisatie in onvoldoende geborgd;
- de informatievoorziening aan de raad over de doelstellingen van 24 van de 45 samenwerkingsverbanden verloopt incidenteel en gefragmenteerd.

Beoordeling

Wij beoordelen de paragraaf als positief. De paragraaf is zeer uitvoerig en overzichtelijk. De gemeente voert artikel 15 van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten grotendeels uit. In de verordening 212 zijn geen nadere eisen opgenomen. De gemeente gaat in de paragraaf in waarom ze samenwerkt met externe partners. Wij beoordelen de strategische stuurinformatie als voldoende en de tactische en operationele stuurinformatie als goed. Het inzicht zou verder verbeterd kunnen worden als er een integrale visie op verbonden partijen door de raad werd vastgesteld eventueel met een afwegingskader. Daarnaast zou in de paragraaf per verbonden partij, bij de relatie met de programma's, de doelstellingen vanuit de programma's aangeduid kunnen worden. Bij de operationele stuurinformatie zou het inzicht versterkt kunnen worden door meerjarig cijfers op te nemen.

4.7. Grondbeleid

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

Conclusie

Horst aan de Maas heeft in 2011 de nota Grondbeleid en de nota Reserve bovenwijkse voorzieningen vastgesteld. In het coalitieakkoord gaat de gemeente in op onderwerpen die een relatie hebben met grondbeleid. De gemeente gaat in de paragraaf in op de visie op het grondbeleid, op de beide nota's, prognose van de te verwachten resultaten van de grondexploitatie, winstneming / verliesneming, reservebeleid, algemene reserve bouwgrondexploitatie, reserve strategische aan- en verkopen, reserve bovenwijkse voorzieningen, risico's grondexploitatie, grondprijzen en niet onbelangrijk de focus op het grondbedrijf.

Verder heeft de gemeente een projectenrapportage met betrekking tot de grondexploitaties. In de projectenrapportage zijn alle grondexploitaties opgenomen alsmede projecten en gronden niet in exploitatie, overige grond- en hulpstoffen, projecten verspreide percelen in exploitatie, afgesloten projecten in 2014 en nog af te sluiten projecten in 2014. De gemeente geeft per project inzicht in het doel van het project c.q. de investering, ontwikkelingen sinds de start van het project c.q. de investering, stand van zaken, financiële verschillenanalyse, planning van het project c.q. investering, risico's en de financiën. Het is een zeer uitgebreide inzichtelijke rapportage.

De gemeente zou in de paragraaf de relatie kunnen leggen tussen de paragraaf en de programma's waar grondexploitaties een duidelijke rol in spelen.

Op basis van onze analyse de volgende aanbeveling

- leg een relatie tussen de paragraaf en de programma's waar grondexploitaties een duidelijke rol spelen.

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 artikel 16 van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten worden een aantal eisen benoemd waaraan de gemeente in de paragraaf moet voldoen. Het vraagt een visie op het

grondbeleid en dit in relatie tot de realisatie van de doelstellingen vanuit de programma's, op welke wijze de gemeente het grondbeleid uitvoert, een actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie, een onderbouwing van de geraamde winstneming en de beleidsuitgangspunten omtrent de reserves in relatie tot de risico's.

In het coalitieakkoord 2014-2018 "Werken aan Werk, Zorgen voor Zorg" staan onderwerpen die een relatie hebben met het grondbeleid. Men kan hierbij onder andere denken aan duurzaamheidsthema's bouwen / wonen (energiezuinig en levensloopbestendig). In hoofdstuk 5 "Ruimte, wonen en mobiliteit" wordt ingegaan op de buitenruimte van Horst aan de Maas, het duurzaam inrichten van de buitenruimte en het onderhoudsniveau op peil houden. Verder wordt ingegaan op voldoende mogelijkheden voor de huidige inwoners van de verschillende kernen om er te kunnen blijven wonen, ongeacht de levensfase of economische situatie.

De gemeente heeft in november 2011 de nota Grondbeleid en de nota Reserve bovenwijkse voorzieningen vastgesteld. Verder heeft de gemeente in april 2013 vanuit een andere bestuurlijke focus op het grondbeleid een passende grondprijspolitiek vastgesteld.

In de nota Grondbeleid wordt ingegaan op de doelstellingen, de rollen en verantwoordelijkheden bij grondbeleid, de soorten grondbeleid, de instrumenten voor actief en faciliterend grondbeleid, de financiën van het grondbeleid, de reserves in relatie tot het grondbeleid en het risicomanagement.

In de nota Reserve bovenwijkse voorzieningen wordt ingegaan op het kostenverhaal onder de nieuwe Wet Wro, de uitgangspunten en richtlijnen van bovenwijkse voorzieningen, de inventarisatie van bovenwijkse voorzieningen, de toerekeningsystematiek (toerekeningcriteria, autonome groei en bestaande bovenwijkse voorzieningen, hoofdinfrastructuur), de afdrachten per project en de risico's.

In de paragraaf gaat de gemeente uitgebreid in op haar visie op het grondbeleid en verder wordt er ingegaan op de nota's "Grondbeleid" en "Reserve bovenwijkse voorzieningen". Ook wordt inhoudelijk ingegaan op de beide nota's.

Daarnaast wordt in de paragraaf ingegaan op de verschillende vormen van het grondbeleid die de gemeente toepast: actief grondbeleid, faciliterend grondbeleid en Publiek Private Samenwerking.

De actuele prognose van de te verwachten resultaten bij de grondexploitaties is ook beschreven in de paragraaf. Tweemaal per jaar worden de exploitatieberekeningen van alle projecten herzien. In de projectenrapportage die gelijktijdig is vastgesteld bij de begroting 2015 zijn de geactualiseerde exploitatieberekeningen opgenomen. Uitgangspunt is dat de grondexploitaties die sluiten met een batig saldo in uitvoering worden genomen, temeer daar deze exploitaties een bijdrage kunnen leveren aan de dekking van andere plannen. Primaire doelstelling is dat alle projecten zichzelf financieel kunnen "bedruipen". Een uitzondering hierop zijn de centrumplannen omdat dit plannen zijn die de functie binnen de kernen moeten verbeteren en die zelf onvoldoende middelen genereren om de tekorten te dekken. De gemeente geeft een goed inzicht en overzicht met betrekking tot de eindwaarden van alle projecten inclusief de centrumplannen. In dit overzicht is het saldo weergegeven met de realisatiedatum. Zoals hierboven al aangegeven is de projectenrapportage gelijktijdig met de begroting 2015 vastgesteld. In de projectenrapportage zijn alle grondexploitaties opgenomen alsmede projecten en gronden niet in exploitatie, overige grond- en hulpstoffen, projecten verspreide percelen in exploitatie, afgesloten

projecten in 2014 en nog af te sluiten projecten in 2014. De gemeente geeft per project inzicht in het doel van het project c.q. de investering, ontwikkelingen sinds de start van het project c.q. de investering, stand van zaken, financiële verschillenanalyse, planning van het project c.q. investering, risico's en de financiën. Het is een zeer uitgebreide, inzichtelijke en overzichtelijke rapportage.

In de paragraaf gaat de gemeente ook in op de winstneming / verliesneming. De uitgangspunten met betrekking tot de winstneming zijn vastgelegd in de nota "Grondbeleid":

- tussentijdse winst wordt alleen genomen als duidelijk is dat de te nemen winst, rekening houdend met de nog op de exploitatie rustende verplichtingen, risico's en opbrengsten, ook daadwerkelijk is gerealiseerd;
- na volledige afronding en afsluiting van het plan;
- gerealiseerde winst wordt toegevoegd aan de Algemene reserve bouwgrondexploitatie.

Als er sprake is van nadelige exploitatieresultaten worden deze meteen afgeboekt ten laste van de Algemene reserve bouwgrondexploitatie. In 2014 heeft er alleen voor het project "Locatie gymzaal Melderslo" een winstneming plaatsgevonden van € 2.051.

De Algemene reserve bouwgrondexploitatie is bedoeld als weerstandsvermogen voor het opvangen van onvoorziene tegenvallers bij de grondexploitaties. Op basis van risicoscenario's per project is bepaald of het weerstandsvermogen voldoende is. In april 2013 heeft de gemeente besloten om een bandbreedte van de Algemene reserve bouwgrondexploitatie te hanteren van € 1,7 en € 2,7 miljoen. Als de reserve beneden de ondergrens komt, vindt aanvulling plaats ten laste van de Algemene reserve vrij aanwendbaar en als de reserve boven de bovengrens komt, wordt het meerdere toegevoegd aan de Algemene reserve vrij aanwendbaar. Het saldo van de Algemene reserve bouwgrondexploitatie bedraagt per 1 januari 2015 ca. € 2,1 miljoen.

Verder wordt er in de paragraaf tekstueel en cijfermatig nog ingegaan op de Reserve bovenwijkse voorzieningen, de risico's bij de grondexploitatie en de grondprijzen.

En als laatste wordt aangegeven dat het belangrijk is goed na te denken over de focus van het grondbedrijf gelet op de huidige en toekomstige ontwikkelingen in de woningmarkt als gevolg van de financiële en economische crisis. En deze ook te bekijken in relatie tot de taken die de gemeente heeft. De gemeente geeft aan dat het van belang is de volkshuisvestelijke taak van het grondbedrijf weer centraal te stellen: zorgen dat mensen toegang hebben tot een woning. Een grondbedrijf, niet meer (primair) gericht op winst maken, maar op het mogelijk maken van (woningbouw)ontwikkelingen. In relatie tot dit onderwerp gaat de gemeente in op de starterspremie, premie levensloopbestendige woning en op garantiebepalingen - woonketting - starterslening.

Beoordeling

In artikel 16 van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten worden een aantal eisen benoemd waaraan de gemeente in de paragraaf moet voldoen. De verordening 212 Gemeentewet heeft geen nadere eisen opgenomen ten aanzien van het grondbeleid. In de verordening 212 Gemeentewet is in artikel 18 opgenomen dat ten minste één keer in de vier jaar een nota grondbeleid en / of een nota reserve bovenwijkse voorzieningen aan de raad wordt aangeboden ter vaststelling. Hier voldoet de gemeente aan. De nota's zijn beide van 2011. Op ambtelijk niveau is aangegeven dat beide nota's in medio 2015 opnieuw aan de raad worden aangeboden ter vaststelling.

De gemeente heeft een duidelijke visie op het grondbeleid. Dit is vastgelegd in de nota Grondbeleid en in de nota Reserve bovenwijkse voorzieningen. In de paragraaf gaat de gemeente in op haar visie en op beide nota's. De gemeente voldoet bijna geheel aan het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten en in de verordening 212 Gemeentewet zijn geen nadere bepalingen opgenomen.

De paragraaf is zeer uitvoerig van opzet, duidelijke informatie zeker in combinatie met de projectenrapportage en goed leesbaar. Om het inzicht nog verder te verbeteren zou de gemeente in de paragraaf een relatie kunnen leggen tussen de paragraaf en de programma's waar grondexploitaties een duidelijke rol spelen. Ook bij ontwikkelingen die het beleid kunnen beïnvloeden zou het inzicht verbeterd kunnen worden door (meer) terug en vooruit te kijken. En aan te geven of deze ontwikkelingen van interne of externe aard zijn. Interne ontwikkelingen zijn bijvoorbeeld ontwikkelingen binnen het grondbedrijf. Externe ontwikkelingen zijn bijvoorbeeld wetgeving.

Op basis van bovenstaande beoordelen wij de strategische, tactische en operationele stuurinformatie als goed.

5. Het onderzoek

5.1. Inleiding

Het financieel verdiepingsonderzoek

Dit is het rapport van het financiële verdiepingsonderzoek van de gemeente Horst aan de Maas. 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 Horst aan de Maas

Het financieel verdiepingsonderzoek hebben wij bij Horst aan de Maas uitgevoerd in de periode december 2014 tot juni 2015 op basis van de begroting 2015 en de meerjarenraming 2016-2018. Wij danken de gemeente voor de samenwerking en bereidheid steeds op korte termijn antwoord te geven op onze vragen om informatie en toelichting. In verschillende ambtelijke en bestuurlijke overleggen hebben wij afstemming van en overeenstemming over cijfers, gegevens en feiten gezocht én gevonden.

Meerjarige uitspraak

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

Uitspraak rondom toezicht

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

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

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

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

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

De periode tot het volgende financiële verdiepingsonderzoek

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

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

5.2. Doel en kaders financieel toezicht

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

Houd de Limburgse gemeenten financieel gezond!

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

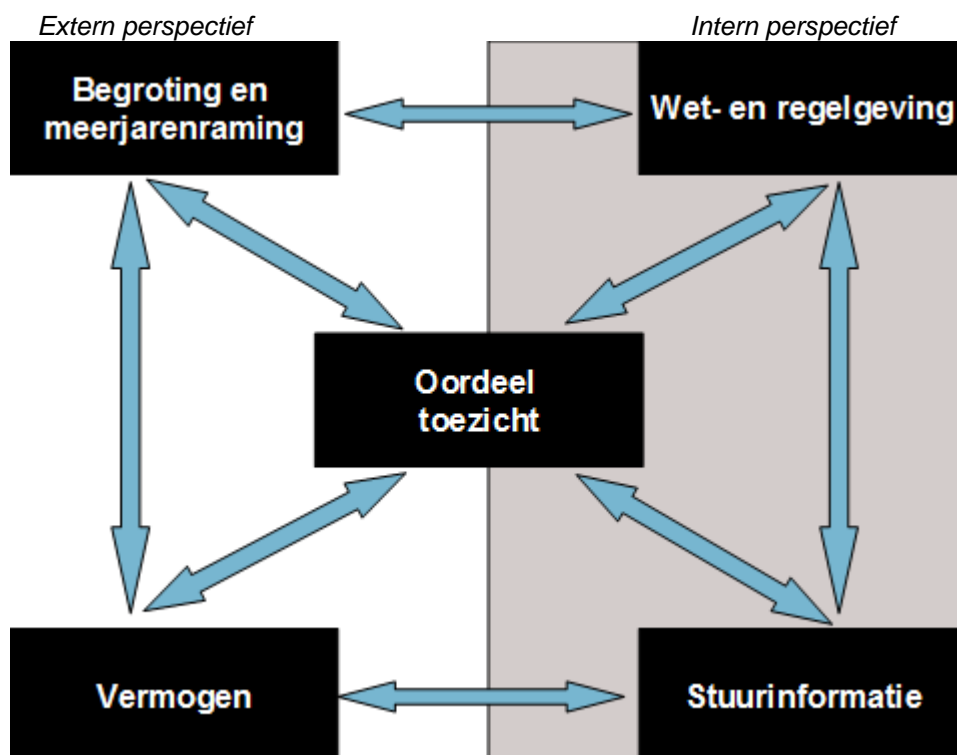
Het belangrijkste doel van ons onderzoek is, om een uitspraak te doen over de vorm van toezicht voor vier jaar. Om voor een meerjarig repressieve uitspraak in aanmerking te kunnen komen, moet de gemeente minimaal voldoende scores op een aantal kritische factoren. Deze factoren vloeien voort uit de kaders 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 2011 zijn nader onderzocht, net als tussentijdse rapportages.

5.5. Onderzoek naar het financieel verdiepingsonderzoek

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

Zij concluderen onder meer het volgende:

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

6. Begrippen

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

Algemene reserve

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

Dekkingsreserve/bruteringsreserve

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

Financiële functie

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

Formeel begrotingssaldo

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

Geblokkeerde reserves

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

Groot onderhoud

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

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

Incidenteel/structureel

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

Incidentele baten

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

Incidentele lasten

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

Incidentele weerstandscapaciteit

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

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

Onbenutte belastingcapaciteit

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

Onderuitputting

Het achterblijven van de lasten ten opzichte van de ramingen.

Post onvoorzien

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

Repressief toezicht

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

Structureel en reëel evenwicht van de begroting en de meerjarenraming

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

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

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

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

Structurele weerstandscapaciteit

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

De middelen die dit vermogen (kunnen) bepalen:

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

Weerstandscapaciteit

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

Weerstandsvermogen

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

7. Bronnen

Gemeentelijke bronnen:

- Coalitieakkoord 2014-2019 Werken aan Werk, Zorgen voor Zorg;
- Collegeprogramma 2014-2018 Werken aan Werk, Zorgen voor Zorg;
- Kaderbrief 2014;
- Begroting 2015, 2016-2018;
- Jaarrekeningen 2011-2014;
- Nota reserves en voorzieningen 2015-2018 van februari 2015;
- Nota activabeleid 2015-2018 van februari 2015;
- Verbreed Gemeentelijk Rioleringsplan 2012-2016 van december 2011;
- Openbaren verlichting, civiele kunstwerken en wegbeheer en wegen bermen en sloten buitengebied van september 2011;
- Startnotitie herijking integraal accommodatiebeleid van februari 2015;
- Kadernota Integraal accommodatiebeleid van maart 2011;
- Groenstructuurvisies: BOG, LOP en BBP van december 2012;
- Groen- en reststrokenbeleid van april 2011;
- Speelruimtebeleid 2012-2016 van juli 2011;
- Nota Grondbeleid en nota Reserve Bovenwijkse voorzieningen van november 2011;
- Grondprijzen 2014 van maart 2014;
- Treasurystatuut 2015-2018 van november 2014;
- Nota Risicomanagement en Weerstandsvermogen van september 2014;
- Nota Dienstverleningsconcept 2010-2015: Wij zijn er voor u!;
- Nota Ontwikkelperspectief voor de nieuwe organisatie van Horst aan de Maas: Samen vooruit!;
- Nota Planning & Control: slank en slim;
- Nota / rapportage innovatie als Katalysator van februari 2011;
- Intern controleplan 2014-2015;
- Financiële verordening ex artikel 212 Gemeentewet van december 2014;
- Controleverordening ex artikel 213 Gemeentewet van december 2014;
- Verordening ex artikel 213a Gemeentewet van december 2014;
- Raadsvoorstel en –besluit: verordening kwijtschelding gemeentelijke belastingen 2015;
- Diverse beleidsdocumenten Sociaal Domein;

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.