

# **Bepaling toezichtvorm 2016-2019 gemeente Kerkrade**

**Financieel verdiepingsonderzoek**

Provincie Limburg, juni 2016



# Inhoudsopgave

<b>1.</b>	<b>Inleiding</b>	<b>5</b>
<b>2.</b>	<b>Conclusie, aandachtspunten en samenvatting</b>	<b>7</b>
2.1.	Conclusie van het onderzoek.....	7
2.2.	Aandachtspunten .....	9
2.3.	Samenvatting .....	11
<b>3.</b>	<b>Aandachtsgebieden</b>	<b>15</b>
3.1.	Analyse begroting en meerjarenraming.....	16
3.2.	Analyse vermogen .....	27
3.3.	Analyse stuurinformatie .....	33
3.4.	Analyse Wet- en regelgeving.....	38
<b>4.</b>	<b>Financieel beleid en beheer</b>	<b>41</b>
4.1.	Lokale heffingen.....	42
4.2.	Weerstandsvermogen en risicobeheersing .....	45
4.3.	Onderhoud kapitaalgoederen .....	51
4.4.	Financiering.....	58
4.5.	Bedrijfsvoering .....	61
4.6.	Verbonden partijen.....	65
4.7.	Grondbeleid.....	68
<b>5.</b>	<b>Het onderzoek</b>	<b>73</b>
5.1.	Inleiding.....	73
5.2.	Doel en kaders financieel toezicht .....	75
5.3.	Werkwijze.....	77
5.4.	Reikwijdte van het onderzoek.....	79
5.5.	Onderzoek naar het financieel verdiepingsonderzoek .....	80
<b>6.</b>	<b>Begrippen</b>	<b>81</b>
<b>7.</b>	<b>Bronnen</b>	<b>85</b>



# 1. Inleiding

## **Het financieel verdiepingsonderzoek**

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

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

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

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

## Het rapport

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

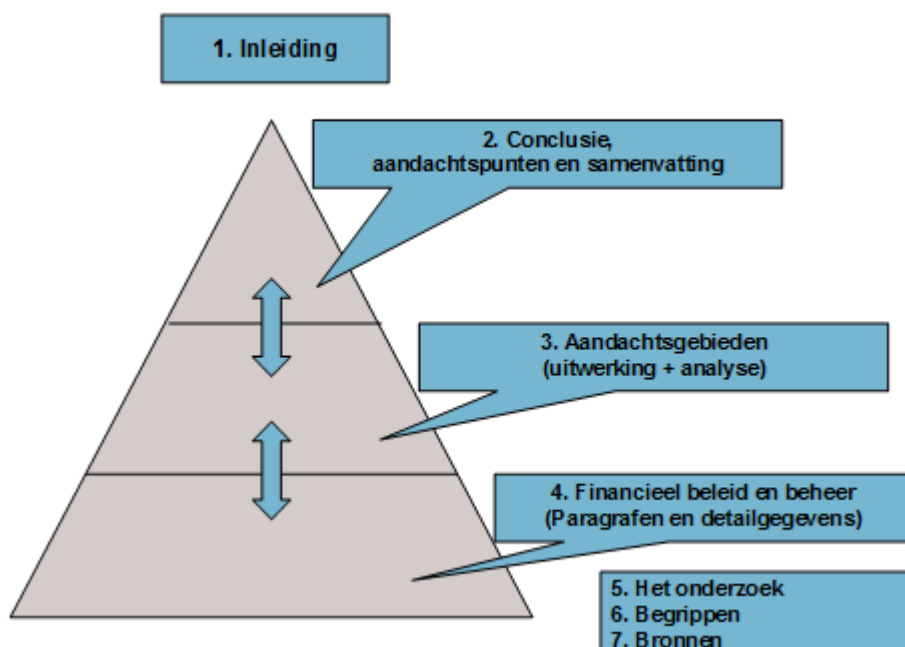
De naam van hoofdstuk 2, Conclusie, aandachtspunten en samenvatting, geeft aan dat hier de kern van het financiële verdiepingsonderzoek is te vinden.

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

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

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

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



## 2. Conclusie, aandachtspunten en samenvatting

### 2.1. Conclusie van het onderzoek

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

Aan dit besluit is de volgende voorwaarde verbonden:

Kerkrade moet ervoor zorgen dat in de begroting 2017 de drie jaarschijven van de (huidige) meerjarenraming (i.c. 2017, 2018 en 2019) een sluitend beeld te zien geven, waarbij sprake is van structureel en reëel evenwicht. Hierbij mag géén sprake zijn van een zogenaamd ‘opschuivend paneel’.

#### 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 rapport.

#### Aan de voorwaarden voldaan

De gezuiverde saldi van Kerkrade laten in de jaren 2017, 2018 en 2018 tekorten zien. Indien wij bij onze beoordeling uitsluitend kijken naar de saldi in de meerjarenraming, kan geen meerjarig repressief toezicht worden toegekend, als gevolg van deze meerjarige tekorten. Wij hebben in onze beoordeling echter ook gekeken naar de financiële gevolgen van de september- en decembercirculaire 2015 voor de meerjarenraming van de gemeente (variërend van € 1 miljoen tot € 1,37 miljoen). Deze circulaires zullen worden meegenomen in de voorjaarsnota 2016. Ook de werking van de financiële functie van Kerkrade heeft meegewogen in ons eindoordeel. De gemeente scoort goed op de afzonderlijke onderdelen op het strategisch, tactisch en operationeel niveau. De gemeente gaat op een zodanige wijze met de financiële problemen en aandachtspunten om, dat er op dit moment geen belemmeringen zijn om meerjarig repressief toezicht te krijgen. Aan dit besluit is wel een voorwaarde verbonden. Deze voorwaarde is hierboven gepresenteerd.

Overigens hebben Gedeputeerde Staten van Limburg op 15 december 2015 besloten om de gemeente Kerkrade op basis van de begroting 2016 repressief toezicht<sup>1</sup> toe te kennen. Dit betekent dat de Provincie (college van Gedeputeerde Staten) de begroting en begrotingswijzigingen niet hoeft goed te keuren.

---

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

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.



## 2.2. Aandachtspunten

Kerkrade komt in aanmerking voor meerjarig repressief toezicht voor de jaren 2016 tot en met 2019. Voor het behouden van het meerjarig repressief toezicht is het van belang dat de begroting en de meerjarenraming in evenwicht blijven. Wij vertrouwen erop dat de gemeente Kerkrade ook de komende jaren hard blijft werken aan een structureel en reëel sluitende begroting en meerjarenraming, waarbij de structurele lasten worden gedekt door structurele baten en waarbij de ramingen volledig en realistisch zijn. Dat geldt dus evenzo voor de in de begroting opgenomen bezuinigingstaakstellingen en ombuigingen.

En dat het weerstandsvermogen voldoende robuust blijft. De risico's zullen goed gemonitord moeten blijven worden. Ook de aandacht voor de ontwikkeling van de schuldbalans van de gemeente past hierbij. Wij hebben vertrouwen in de verdere ontwikkeling van de financiële positie en de financiële functie.

### **Evenwicht structurele lasten en baten**

In dit rapport zijn naast de gestelde voorwaarden tevens een aantal aanbevelingen opgenomen. Deze aanbevelingen kunnen helpen om te komen tot een verdere verbetering van de financiële positie en de financiële functie. De gemeente neemt in de begroting 2016 en de meerjarenraming 2017-2019 niet de structurele en reële saldi op. Terwijl de raad er op moet toezien dat de begroting of meerjarenraming structureel en reëel in evenwicht is. De begroting 2016 maakt het moeilijk voor de raad om zelf de structurele en reële saldi 2017-2019 te bepalen, omdat de incidentele lasten en baten 2017-2019 niet integraal zijn opgenomen. Het structurele en het incidentele resultaat moeten, als gevolg van aangescherpte regelgeving, expliciet worden gepresenteerd.

### **Algemene reserve en weerstandscapaciteit**

De vermogenspositie (en daarmee tevens de weerstandscapaciteit) van Kerkrade laat een dalend beeld zien. Zoals de gemeente ook zelf aangeeft is het van belang om deze weerstandscapaciteit op het gewenste peil te hebben, met het oog op de vele ambities en risico's die de gemeente heeft en kent. De mogelijkheden tot inzet van de reserves Structuurfonds en Essent en de algemene reserve OBK zijn inmiddels klein geworden.

### **Bezuinigingen en ombuigingen**

Bezuinigingen en onzekerheden zijn de laatste jaren bijna standaard onderdeel van de begrotingsvoorbereiding. De begroting 2016 en meerjarenraming 2017-2019 zijn ook 'sluitend gemaakt' met taakstellende bezuinigingsmaatregelen en de inzet van incidentele middelen. Dit betreft zowel taakstellingen uit eerdere jaren als de bezuinigingen aangeduid in de begroting 2016 en de najaarsnota 2015. Het concretiseren en vervolgens daadwerkelijk realiseren van deze taakstellingen is hierbij essentieel. Indien de maatregelen niet realiseerbaar zijn, dient de gemeente tijdig te zorgen voor alternatieven. Monitoring vindt expliciet plaats in de planning en control-cyclus, waardoor tijdige bijsturing mogelijk is. Deze informatie is ook relevant voor het integrale beeld van de gemeente en gelet op de verdere financiële ontwikkelingen waaronder de decentralisaties, de verbonden partijen, de krimp van de bevolking en enkele majeure projecten. Door de voortgaande bezuinigingen wordt de begroting steeds minder flexibel.

### **Uitvoering en transformatie van de drie gedecentraliseerde taken vanaf 2015**

De decentralisaties zijn voor een deel in gezamenlijk verband met een aantal gemeenten in de regio opgepakt. Kerkrade hanteert als uitgangspunt dat de taken worden uitgevoerd met de ontvangen en reeds beschikbare (rijks)middelen. Het totale budget in de begroting jaarschijf 2016 bedraagt € 51,2 miljoen. Toch houdt de gemeente rekening met tekorten, als gevolg van het groot aantal open-einde regelingen en de doorgevoerde efficiencykortingen. De gemeente heeft hiertoe de reserve Sociaal Domein ingesteld voor een 'zachte landing' binnen het sociaal domein (bedraagt per 1-1-2016 € 9,6 miljoen).

### **Onderhoud kapitaalgoederen**

Het onderhoud van kapitaalgoederen komt bij bezuinigingen meestal snel in beeld. Het gaat hierbij veelal om grote(re) bedragen en de bezuinigingen leveren in het begin weinig nadelen op. Kerkrade heeft in de afgelopen jaren ook op onderhoud wegen, groen en gemeentelijk vastgoed bezuinigd. Ook in de voorjaarsnota 2015 en de begroting 2016 zijn weer bezuinigingen op het onderhoud van een aantal kapitaalgoederen aangegeven. Daarnaast zijn voor enkele kapitaalgoederen de beheerplannen verouderd dan wel moet nog vaststelling door de raad plaatsvinden. Dit geldt met name voor het groen en de civieltechnische kunstwerken. Hiervoor worden in de loop van 2016 actuele plannen opgesteld. Wat betreft het onderhoud van de speelvoorzieningen wordt gewerkt aan buurt- en wijkspiegelplekken. Hierbij worden de inwoners nadrukkelijk betrokken en zijn aanvullende middelen beschikbaar gesteld.

### **Verbonden partijen**

Kerkrade laat belangrijke publieke taken uitvoeren door met andere organisaties samen te werken en verbindt zich bestuurlijk en financieel aan deze organisaties. Er kunnen veel voordelen aan uitvoering door verbonden partijen zijn, maar aan het laten uitvoeren van publieke taken door verbonden partijen kunnen ook risico's kleven. Wel staan de taken en daarmee ook de risico's op wat meer afstand van de gemeente. De laatste jaren nemen ook voor de verbonden partijen de risico's toe. Kerkrade heeft dat eerder al ervaren. De meest opvallende risico's liggen bij het Werkvoorzieningschap O.Z.L., Campus Kerkrade en Holding Parkstad Limburg Stadion. Voor de gemeente is het van belang dat zij een goed en actueel zicht heeft op de ontwikkelingen bij alle verbonden partijen, dat zij goede mogelijkheden heeft om haar belangen te behartigen en dat risico's van verbonden partijen zoveel mogelijk door die partijen zelf worden opgevangen ('good governance').

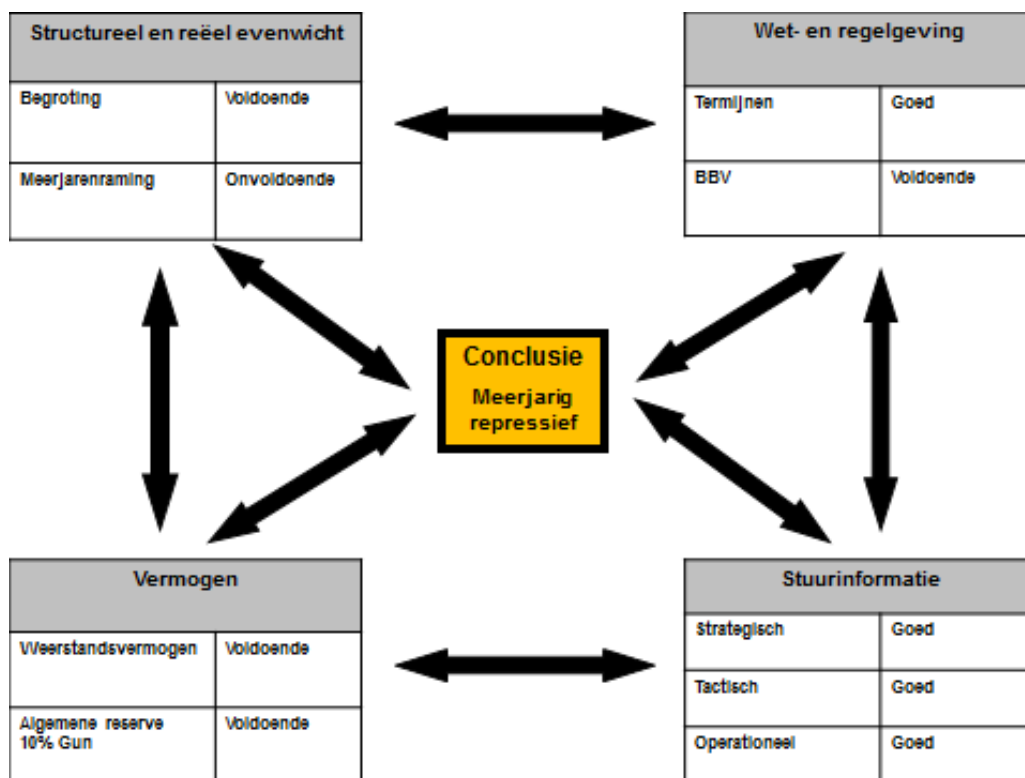
### **Grondbeleid**

Kerkrade heeft enkele grondexploitaties met een redelijk risicoprofiel. De gemeente heeft de belangrijkste risico's van het grondbeleid goed in beeld en geeft aandacht aan de beschikbare en benodigde weerstandscapaciteit voor de grondexploitaties. Het voor het grondbeleid aanwezige weerstandsvermogen is momenteel voldoende om de gesignaleerde risico's op te kunnen vangen. Voor de verwacht verlieslatende exploitaties zijn voorzieningen getroffen.

In paragraaf 2.3 volgt een samenvatting van ons onderzoek waarbij tevens de belangrijkste resultaten en aandachtspunten van de vier aandachtsvelden zijn uiteengezet. In de hoofdstukken 3 en 4 zijn per onderwerp aanbevelingen geformuleerd. Het oppakken van deze punten kan een verdere verbetering van de financiële positie en de financiële functie betekenen.

## 2.3. Samenvatting

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



### Toelichting op hoofdlijnen

Het middenvlak is oranje: het resultaat van een integrale afweging tussen de vier aandachtsgebieden, waarbij het zwaartepunt op de financiële aspecten ligt. Met deze kleur wordt, net als bij een verkeerslicht, een duidelijk signaal gegeven. Oranje in de situatie van Kerkrade betekent, dat wij het totaal van de financiële aspecten als voldoende beoordelen, waardoor de gemeente in aanmerking komt voor meerjarig repressief toezicht. In de paragrafen 2.1 en 2.2 hebben wij dit nader toegelicht. De scorecard toont op dit moment een onevenwichtig beeld tussen externe (Begroting en meerjarenraming en Vermogen) en interne perspectieven (Stuurinformatie en Wet- en regelgeving). De gemeente scoort op alle aandachtsgebieden voldoende tot goed. In het vlak meerjarenraming wordt een onvoldoende gescoord.

Wij richten ons, als toezichthouder, in eerste instantie op de gemeentelijke financiën (externe blik op de gemeente). Ons algemene oordeel over de gemeentelijke financiële positie is, dat er een voldoende financiële situatie is rondom de kaders (zie paragraaf 5.2 van dit rapport), die wij als provincie stellen. De financiële positie van Kerkrade voldoet aan de voorwaarden om voor meerjarig repressief toezicht in aanmerking te komen. Wij zijn hier in het voorgaande al even op ingegaan.

Wij vinden het bovendien belangrijk naar de interne kant van de gemeente te kijken. De processen die ten grondslag liggen aan de ramingen moeten kwalitatief goed zijn. Met andere woorden: we hebben in dit verdiepingsonderzoek óók gekeken naar het systeem van bestuurlijke informatievoorziening, voor zover dat relevant is voor de gemeentelijke financiële positie. En ook het naleven van relevante wet- en regelgeving is natuurlijk in ons onderzoek betrokken.

### **Belangrijkste resultaten en aandachtspunten bij de vier aandachtsgebieden**

#### **Begroting en meerjarenraming**

De marges binnen de begroting zijn de laatste jaren klein geworden. Mede dankzij eerdere bezuinigings- en ombuigingsrondes en de inzet van incidentele middelen heeft de gemeente het financieel evenwicht weten te bewaren en toch aan haar ambitieuze doelen kunnen werken. De begrotingen van de laatste jaren lieten zien dat er voor het begrotingsjaar telkens sprake was van structureel begrotingsevenwicht. De vastgestelde begroting 2016 geeft na onze correcties een structureel en reëel evenwicht te zien voor de jaarschijf 2016. Voor alle jaarschijven van de meerjarenraming zijn dan nog tekorten te zien.

De gemeente geeft goed inzicht in de financiële positie en geeft goed de relaties tussen haar strategische visie, de structuurvisie, het collegeprogramma en de diverse programma's/thema's en beleidsvelden aan. In de begroting is een aantal te realiseren taakstellingen en ombuigingen opgevoerd. Daarnaast zijn er een aantal belangrijke risico's die het begrotingsbeeld verder onder druk zetten en die in omvang toenemen. Hierbij doelen wij vooral op de ontwikkelingen rond de decentralisatie van rijkstaken, een aantal majeure investeringsprojecten en enkele verbonden partijen.

Kerkrade moet de komende jaren, naast de nog niet gerealiseerde bezuinigingen uit eerdere jaren, nieuwe taakstellingen concretiseren en realiseren. In de begroting 2016 worden ruimtevragende posten opgevoerd (gevolg van de al dan niet autonome ontwikkelingen en de ambities van de gemeente) en worden tevens een aantal taakstellingen en ombuigingen gepresenteerd. Ook in aanloop naar de begroting 2017 zullen weer bezuinigingstaakstellingen moeten worden gevonden en geconcretiseerd. Wij vertrouwen er op dat de gemeente hier hard aan blijft werken.

Het collegeprogramma 2014-2018 stelt dat de oplossing voor het 'teruglopen van de financiële middelen ligt in het maken van (beleids)keuzes binnen een adequaat ambitieniveau, waarbij ambities zijn gekoppeld aan de financiële positie'. Daarbij zullen aanvullende inkomsten worden gezocht en bezuinigingen worden doorgevoerd en worden incidentele middelen ingezet. Hiermee is de gemeente actief aan de slag gegaan. Ook de begroting 2016 en de najaarsnota 2015 laten zien dat goed wordt doorgepakt.

Het onderhoud van de kapitaalgoederen en de bedrijfsvoering leveren daarbij een bijdrage, waarbij de gemeente moet waken voor het in stand houden van de kwaliteit van de aanwezige voorzieningen en de beschikbare middelen. Er moeten actuele onderhoudsplannen voor de wegen en de civieltechnische kunstwerken door de raad worden vastgesteld met een inzichtelijke financiële doorvertaling. Als er sprake is van (enig) achterstallig onderhoud moet dat duidelijk in de begroting

worden aangegeven.

We zien een aantal ontwikkelingen die voor Kerkrade een bedreiging kunnen gaan worden. Zo is nog steeds onzeker hoe de drie decentralisaties zich financieel gaan ontwikkelen en zorgt de demografische ontwikkeling voor een ongunstige trend bij lasten en baten.

### Vermogen

De reserves van de gemeente zijn in de periode vanaf 2010 flink afgenomen. Met name de inzet van de reserve Essent, de reserve parkeerfonds exploitatie en het Structuurfonds zijn hier debet aan. De vermogenspositie oogt nog voldoende, maar de totale weerstandscapaciteit is krap (en dan met name de algemene reserves) en voldoet niet meer aan de gewenste en door de raad zelf vastgestelde norm als de toegenomen omvang van de begroting, door de drie decentralisaties, als uitgangspunt wordt genomen. Wel is de reserve Sociaal Domein gevormd voor een 'zachte landing' bij de eerste uitvoeringsjaren van deze decentralisaties alsmede de Wet Sociale Werkvoorziening. Voor de verlieslatende grondexploitaties zijn voorzieningen getroffen. De informatievoorziening over het vermogen is goed.

Kerkrade werkt met een door de raad vastgestelde nota Reserves en voorzieningen. En er zijn ontwikkelpunten in de beleidsvorming voor het weerstandsvermogen en het risicomangement. Het risicomangement is goed gestructureerd en verankerd in de organisatie van de gemeente. Een nadere confrontatie tussen de weerstandscapaciteit en de risico's moet uitwijzen of het weerstandsvermogen aan de maat is en of de gemeente daadwerkelijk in staat is om de gesignaleerde risico's op te vangen. Er zijn veel risico's voor de gemeente die om een voldoende weerstandsvermogen en een goed functionerend (integraal) risicomangement vragen, inclusief een goed ingerichte en werkende planning en control-cyclus.

### Wet- en regelgeving

Bij de toepassing van de wet- en regelgeving kijken wij naar enkele concrete bepalingen. Kerkrade leeft de termijnbepalingen in de Gemeentewet voor inzending van begroting en jaarstukken goed na. Kerkrade past het BBV in het algemeen goed toe. De informatiewaarde van de begroting kan op enkele punten nog iets worden vergroot. Met name op het geven van inzicht in de structurele versus de incidentele lasten en baten in de begroting (zowel per beleidsveld als in totalen).

Wij hebben in dit rapport nog enkele andere aanbevelingen opgenomen om de begroting nog meer in overeenstemming te brengen met de voorschriften. Een duidelijke presentatie van het incidentele en het structurele begrotingsresultaat in de programma's en beleidsvelden en in totaal levert een transparantere begroting op waarmee de raad zijn kaderstellende en controlerende functie nog beter kan vervullen en voldoet aan de aangescherpte regelgeving.

## Stuurinformatie

Kerkrade blijft werken aan de kwaliteit van de informatievoorziening. Het collegeprogramma 2014-2018 is vertaald naar een begroting met een gewijzigde programma- en themastructuur. De beleidsvelden zijn ongewijzigd gebleven. Ook heeft de gemeente de begrotingsstukken interactief op haar website geplaatst.

Ons onderzoek toont aan dat de kwaliteit van de stuurinformatie op strategisch en tactisch niveau gemiddeld goed is. De operationele informatie kan verbeterd worden door beter meerjarig cijfermatig inzicht te bieden bij enkele paragrafen (met name de bedrijfsvoering en het onderhoud van de kapitaalgoederen). Het is de bevoegdheid en de verantwoordelijkheid van de raad om kaders te stellen, om in control te kunnen zijn.

Met betrekking tot het onderhoud van de kapitaalgoederen moet de begroting, uitgaande van de expliciet door de raad gekozen kwaliteitsniveaus, duidelijk inzicht geven in de onderhoudstoestand van de kapitaalgoederen. De raad moet voor het onderhoud van een aantal kapitaalgoederen beheerplannen actualiseren. De beheerplannen voor de civieltechnische kunstwerken en de wegen worden naar verwachting in de komende periode 2016 door de raad vastgesteld. Vermeden moet worden dat bezuinigingen op onderhoudsmiddelen leiden tot kapitaalvernietiging. De gemeente speelt hier ook in het kader van de demografische ontwikkelingen goed op in.

### 3. Aandachtsgebieden

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

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

#### **Leeswijzer tabellen:**

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

#### **Financiële aspecten**

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

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

#### **Stuurinformatie**

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

#### **Algemeen oordeel**

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

#### **Ontwikkeling**

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

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

### 3.1. Analyse begroting en meerjarenraming

Onderzoek	Begroting	Meerjaren-raming	Strategisch	Tactisch	Operationeel	Algemeen oordeel	Ontwikkeling
Begroting en meerjarenraming	😊	☹️	Goed	Goed	Goed	😊	↗️

#### Conclusie

De gemeente streeft naar een materieel en structureel sluitende (meerjaren)begroting, die voldoende flexibel is. De begroting 2016 is in evenwicht. In de meerjarenraming 2017-2019 is geen sprake van structureel en reëel evenwicht voor de jaarschijf 2017 tot en met 2019. De meerjarenraming laat tekorten zien van resp. € 1,84 miljoen, € 1,6 miljoen en € 1,33 miljoen. De gemeente heeft voor de (eventueel) opkomende tekorten bij het sociaal domein al een risicoreserve Sociaal Domein gevormd. Ook het beschikken over een voldoende weerstandsvermogen en het hebben van een acceptabele schuldpositie worden als doelstellingen gezien. Kerkrade wil geen 'risicomijdende gemeente' zijn. Dat is goed te zien aan het ambitieniveau van de gemeente. De gemeente koppelt haar ambities aan de financiële positie. In de Gemeentewet en ons huidige financieel toezichtkader 'Kwestie van evenwicht' wordt gesproken over structureel en reëel evenwicht voor de begroting en meerjarenraming. De visie van de gemeente sluit hier gezien de nadere toelichting op aan. Maar in de presentatie van de p&c-stukken moeten hiertoe nog enkele aanpassingen worden doorgevoerd.

De gemeente is al sinds 2010 behoorlijk aan het bezuinigen/ombuigen en heeft daarbij al grote 'slagen' weten te maken. Ook in de begroting 2016 en de meerjarenraming 2017-2019 zijn weer nieuwe bezuinigingen opgenomen, naast de nog te realiseren taakstellingen uit eerder jaren. Ook bedoeld om middelen te genereren voor het invullen van ambities. De voortgang van deze bezuinigingen en de uitvoering van de begroting (zowel de reguliere exploitatie als de investeringen) wordt doorlopend gevolgd in de p&c-cyclus. Aan de uitvoering van de decentralisaties wordt hard gewerkt. De gemeente voert de taken uit met de ontvangen en beschikbare middelen.

Het collegeprogramma spreekt ook over het komen tot een andere relatie tussen overheid en inwoners, met meer ruimte voor initiatieven en het maken van keuzes. De gemeentelijke organisatie is hierdoor aan het veranderen en richt zich steeds meer op de rol van facilitator en regisseur. De gemeente wil meer vraaggestuurd werken. In de begroting 2016 staan de algemene uitgangspunten en financiële spelregels verwoord.

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

- zorg ook meerjarig voor een structureel en reëel evenwichtige raming. Voor behoud van het meerjarig repressief toezicht tot en met 2019 is het noodzakelijk dat in de meerjarenbegrotingen ook de jaarschijven 2017, 2018 en 2019 structureel en reëel in evenwicht zijn, waarbij geen sprake mag zijn van een zogenaamd 'opschuivend paneel';
- neem een integraal meerjarig overzicht op van de incidentele baten en lasten (artikel 19 BBV) en
- verbeter het inzicht in de structurele versus de incidentele begrotingsresultaten.



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

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

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

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

### **Onderzoek en bevindingen**

In de regel kijken wij bij ons onderzoek zowel terug als naar voren. Het financieel verdiepingsonderzoek 2016 richt zich op de begroting 2016 en de bijhorende meerjarenraming 2017-2019, die op 21 oktober 2015 door de raad zijn vastgesteld. Daarnaast kijken wij terug vanaf het jaar 2011. Met ons onderzoek willen we nagaan of het mogelijk is GS een uitspraak te laten doen over de toezichtvorm voor de jaren 2016-2019.

#### ***De te onderzoeken documenten bij het verdiepingsonderzoek 2016***

Het uitgangspunt voor de beoordeling is de vastgestelde begroting 2016 (inclusief de Najaarsnota 2015) en de meerjarenraming 2017-2019. De begroting 2016 staat voor wat betreft het financiële beeld in het teken van een kanteling van de economische situatie en de drie grote decentralisaties in het sociale domein. De economische crisis was ook al van toepassing bij de begrotingen van de afgelopen jaren maar zal, naar het zich laat aanzien, in de komende jaren een veel kleinere rol spelen. Wel zullen de gevolgen van de drie decentralisaties een belangrijke rol spelen in Kerkrade.

In de regel kijken we bij een verdiepingsonderzoek niet naar de financiële ontwikkelingen die zich daarna voordoen. We moeten nu eenmaal ergens een grens trekken en de vastgestelde begroting, de tegelijkertijd vastgestelde begrotingswijzigingen en de daarbij behorende meerjarenraming zijn een logisch afgebakende basis voor het onderzoek. Daarbij hebben we wel altijd de uitzondering gemaakt dat ontwikkelingen die zich vóór de afronding van het onderzoek voordoen en die het financiële beeld van een gemeente ingrijpend kunnen wijzigen, in het onderzoek worden meegenomen. Het heeft namelijk weinig zin een beeld te schetsen van een financiële situatie, waarvan we weten dat die op het moment van het verschijnen van het rapport niet meer bestaat.

#### ***Begroting 2016, Voorjaarsnota en Najaarsnota 2015***

Jaarlijks laat de gemeente zien een solide financieel beleid voor te staan en daarbij een evenwicht te zoeken tussen de gepresenteerde ambities en de beschikbare middelen (zowel exploitatie als reserves).

De voorjaarsnota 2015 toont een budgettair beeld dat voortborduurde op de najaarsnota 2014 die met forse nader in te vullen taakstellingen voor de jaarschijven 2016 en 2017 sloot. Maar er moeten aanvullende taakstellingen worden opgelost in het begrotingsproces voor de jaarschijven 2018 en 2019 van zo'n € 1,3 miljoen. Met name als gevolg van de meicirculaire. Hiertoe heeft de gemeente weer (indicatief) taakstellingen op het niveau van de beleidsvelden (algemene dekkingsmiddelen en welzijn, sport en cultuur) opgenomen. Bij de vastgestelde taakstellingen zijn ook reducties opgevoerd op het onderhoud van wegen, groen en gebouwen.

Ten laste van de reserve Structuurfonds worden een aantal nieuwe claims gelegd ad € 2,6 miljoen. Hierbij zitten ook bedragen om achterstallig onderhoud bij wegen (€ 1,2 miljoen) en strategisch vastgoed (€ 0,4 miljoen) aan te pakken. Ook in deze nota is weer sprake van een 'vertragsvoordeel' bij de kapitaallasten.

De ingezette trend bij de gemeente is minder overheid en meer burger. De gemeente wil waar mogelijk uitvoerende taken wat meer op afstand zetten, in samenwerkingsverbanden onderbrengen of aan de markt overlaten. De gemeentelijke organisatie richt zich meer op de 'regierol' en wil meer 'vraaggestuurd' werken. Hierbij komt nieuw beleid steeds meer in plaats van bestaand beleid. De gemeente is nadrukkelijk naar haar totale taakuitvoering aan het kijken.

De in de begroting 2016 gesignaleerde risico's zijn benoemd en financieel vertaald (in de programma's en beleidsvelden en verder toegelicht in de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing). Als belangrijke risico's worden genoemd de risico's die direct samenhangen met de rijksbezuinigingen en de decentralisaties, enkele majeure projecten en grondexploitaties, de risico's van enkele verbonden partijen en het groot onderhoud van het gemeentefonds.

Onze provinciale beleidslijn stelt dat gemeenten maximaal 1% van het genormeerde uitgavenniveau aan taakstellingen mogen ramen, zonder dat hier een duidelijke invulling aan gegeven is. In de begroting 2016 en meerjarenraming 2017-2019 heeft Kerkrade geen PM-posten opgenomen.

Er zijn al veel bezuinigingen ingeboekt, maar een aantal taakstellingen moeten nog worden gerealiseerd dan wel geconcretiseerd. Ambities konden tot dusverre worden gerealiseerd door herprioritering van beleidsmiddelen en investeringen, de inzet van reserves (met name structuurfonds, Essent en parkeervonds exploitatie) en het aantrekken van derde geldstromen. Het begrotingsbesluit 2016 is formeel gebaseerd op de septembercirculaire 2014 (en is inclusief de Najaarsnota 2015). De saldi van de begroting 2016 en de meerjarenraming 2017-2019 zijn in tabel 3.1.1 gepresenteerd.

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

Saldo	B2016	B2017	B2018	B2019
Formeel begrotingssaldo	0	0	-/- 1.258	-/- 1.260
Formeel begrotingssaldo inclusief Najaarsnota 2015	175	346	-/-1.388	-/- 1.537
Structureel en reëel evenwicht	2.228	-/- 1.842	-/- 1.567	-/- 1.334

Uit dit overzicht blijkt, dat de gemeente voor het begrotingsjaar een formeel sluitende begroting heeft geraamd. Voor de jaarschijf 2017 van de meerjarenraming wordt een positief resultaat verwacht, van € 0,35 miljoen. De jaarschijven 2018 en 2019 laten nog formele tekorten zien van € 1,39 miljoen en € 1,54 miljoen. Onze correcties in de regel 'structureel en reëel evenwicht' betreffen met name de incidentele lasten en baten en afwijkingen ten opzichte van de kaders aangegeven in onze jaarlijkse

begrotingsbrief. Bij de vaststelling van de begroting 2016, inclusief de najaarsnota 2015 heeft de gemeente de meicirculaire 2015 betrokken. De septembercirculaire 2015 zal worden meegenomen bij de opstelling van de voorjaarsnota 2016. In bovenstaande bedragen is voor alle jaarschijven rekening gehouden met reeds gerealiseerde ombuigingen en (nieuwe) bezuinigingstaakstellingen.

Ondanks dat de structureel gezuiverde saldi in de jaren 2017 tot en met 2019 géén sluitend meerjarig perspectief te zien geven, hebben GS de begroting 2016 van Kerkrade in aanmerking laten komen voor meerjarig repressief toezicht mét een voorwaarde. Aan dit besluit wordt als voorwaarde gekoppeld dat de gemeente ervoor moet zorgen dat in de begroting 2017 naast begrotingsjaar 2017 ook de jaarschijven, 2018 en 2019 van de meerjarenraming 2018-2020 een sluitend beeld te zien geven, waarbij sprake is van structureel en reëel evenwicht en waarbij géén sprake mag zijn van een zogenaamd 'opschuivend paneel'.

### **Risico's rond de begroting 2016 en de meerjarenraming 2017-2019**

Bij de saldi van de begroting 2016 en de meerjarenraming 2017-2019 kunnen een aantal opmerkingen worden gemaakt. Het betreft ramingen of het ontbreken daarvan, waardoor er risico's zijn die de resultaten nadelig kunnen beïnvloeden. We noemen hier de belangrijkste risico's.

#### *Bezuinigingen en taakstellingen*

Sinds 2010 is al veel bezuinigd en omgebogen. De gemeente rapporteert in de p&c-cyclus over de voortgang van de bezuinigingstaakstellingen en ombuigingen. In de begroting 2016 en de meerjarenraming 2017-2019 wordt op de bezuinigingen ingegaan. Ook in de Najaarsnota 2015 wordt dit gedaan. Belangrijk is om de realisatie van de bezuinigingstaakstellingen en bestuursopdrachten duidelijk te laten zien en aan te geven dat de te realiseren bezuinigingen mede zijn bedoeld om ambities financieel te kunnen (blijven) invullen. Overigens blijft de gemeente haar ambities koppelen aan haar financiële positie.

#### *Decentralisaties sociaal domein*

Het onderwerp drie decentralisaties heeft de afgelopen jaren volop in de schijnwerpers gestaan. Op het gebied van de jeugdzorg, de Participatiewet en de zorg aan langdurig zieken en ouderen heeft het rijk gekozen voor decentralisatie van deze taken naar de gemeenten. Op 1 januari 2015 zijn de drie bovengenoemde decentralisaties ingegaan. Dit stelt forse eisen aan de uitvoeringskracht van gemeenten. Het gaat om bestuurlijke, ambtelijke en financiële slagkracht en de beschikbaarheid van capaciteit en expertise om deze taken goed uit te voeren. Ook Kerkrade heeft bij de te decentraliseren taken deels voor samenwerking tussen verschillende gemeenten in de vorm van een gemeenschappelijke regeling gekozen. Verder vinden bij deze decentralisaties kortingen plaats zodat de gemeente de taken met minder middelen moet uitvoeren. De gemeente monitort ook de financiële aspecten van de uitvoering van de taken kritisch. In de begroting 2016 wordt in diverse programma's, thema's en beleidsvelden aandacht besteed aan de financiële kaders/budgettaire uitgangspunten, de totaal beschikbare budgetten en de beheersmaatregelen (de beleidsvelden 6. Jeugd, 8. Zorg en 9. Werk en inkomen). Ook in de programma's 2. Werk en inkomen en 3. Participatie wordt uitvoerig aandacht besteed aan deze belangrijke ontwikkelingen. De relatie van deze programma's met de overige programma's is expliciet aangegeven

Met deze decentralisaties zijn de risico's voor de gemeente behoorlijk toegenomen, omdat:

- veel nieuwe verantwoordelijkheden bij de gemeente zijn terechtkomen;
- veel van deze taken in samenwerking met bekende, maar soms ook nog relatief onbekende partners worden uitgevoerd;
- de gemeente de eerste jaren nog weinig ervaring met deze taken heeft, terwijl de aard van de taken en degenen die er gebruik van maken, weinig ruimte laat voor een aanpak van vallen en opstaan;
- fors bezuinigd moet worden op de taken (uitvoeren met minder middelen);
- veel vragen en onzekerheden blijven ook in 2016 bestaan over de taken, de randvoorwaarden en de financiën.

Er zijn dus veel vragen over de inhoudelijke en financiële ontwikkelingen in de periode 2016-2019 die nog niet hun vertaling hebben gekregen in de begroting en de meerjarenraming. Inmiddels is de ervaring toegenomen, heeft de transitie plaatsgevonden en is veel meer informatie beschikbaar over de nieuwe taakuitvoeringen. Uitgangspunt is dat de taken worden uitgevoerd met de ontvangen rijksmiddelen. Volgens de Najaarsnota 2015 heeft de gemeente voor 2016 een totaal beschikbaar budget van ruim € 48,7 miljoen (gebaseerd op de meicirculaire 2015). Kerkrade stuurt via de begroting op het totaal beschikbare budget en niet op programmaniveau. Voor het opvangen van de financiële risico's is bij de vaststelling van de jaarrekening 2014 de bestemmingsreserve Sociaal domein ingesteld (saldo 01-01-2016 € 9,6 miljoen). Over 2015 kan hier in financiële zin verder nog niets worden opgemerkt, omdat de jaarstukken 2015 nog niet beschikbaar zijn. Over 2015 is de verwachte uitname uit de reserve Sociaal Domein minder dan aanvankelijk werd verwacht. De meerjarige ontwikkelingen bij het sociaal domein zijn nog niet duidelijk. Deze worden strak gemonitord.

#### *Onderhoud kapitaalgoederen*

Zoals in paragraaf 4.3 *Onderhoud kapitaalgoederen* wordt gesteld gaat de gemeente in genoemde paragraaf uitgebreid in op het onderhoud bij de (verplichte) kapitaalgoederen. Echter zijn nog niet voor alle kapitaalgoederen actuele onderhoudsplannen beschikbaar. Met name voor de civieltechnische kunstwerken, de gemeentelijke gebouwen en (in mindere mate) het groenbeheer moeten actuele beheerplannen worden opgesteld. Het wegenbeheerplan moet door de raad worden vastgesteld. Om een goed oordeel te kunnen geven is het van belang dat de gemeente expliciet aangeeft of er al dan niet sprake is van achterstallig onderhoud en of de beschikbare middelen in de begroting voldoende zijn. Nu heeft de gemeente en wij als toezichthouder nog geen volledig beeld van de kapitaalgoederen. Die onduidelijkheid levert een risico op. Kerkrade heeft dit bij de bepaling van het risicoprofiel meegewogen.

#### *Verbonden partijen*

Paragraaf 4.6 gaat in op de verbonden partijen. Kerkrade laat belangrijke publieke taken uitvoeren door met andere organisaties samen te werken en verbindt zich bestuurlijk en financieel aan deze organisaties. Er kunnen veel voordelen aan uitvoering door verbonden partijen zijn, maar aan het laten uitvoeren van publieke taken door verbonden partijen kunnen ook risico's kleven. Wel staan de taken en daarmee ook de risico's op wat meer afstand van de gemeente. In deze tijd nemen ook voor de verbonden partijen de risico's toe. Kerkrade heeft dat eerder al ervaren. De meest opvallende risico's liggen bij het Werkvoorzieningschap O.Z.L., Campus Kerkrade en Holding Parkstad Limburg Stadion/Roda JC. Voor de gemeente is het van groot belang dat zij een goed en actueel zicht heeft op de ontwikkelingen bij alle verbonden partijen, dat zij goede mogelijkheden heeft om haar belangen te behartigen en dat risico's van verbonden partijen zoveel mogelijk door die partijen zelf worden opgevangen (dus 'good governance').

### *Majeure investeringsprojecten*

De gemeente heeft de afgelopen periode veel investeringsambities kunnen realiseren door de inzet van enkele reserves en andere incidentele middelen. Deze reserves zijn inmiddels geheel geclaimd en worden geheel opgesoupeerd.

Qua planning/fasering spelen de investeringen ook een belangrijke rol in de gemeentelijke exploitatie. De zogenaamde onderuitputting levert ieder jaar weer begrotingsruimte op.

### *Krimp*

De gemeente heeft de krimp inmiddels als een autonome ontwikkeling geaccepteerd. In de begroting is een separate paragraaf Krimp opgenomen die op de belangrijkste aspecten van de krimp ingaat, inclusief de bedreigingen en de kansen. Ook de herstructurering van de woningvoorraad en de herinrichting van de openbare ruimte krijgen hier de nodige aandacht.

Kerkrade ontving in de periode 2011-2015 via het gemeentefonds wat extra middelen, de zogenaamde 'krimpgelden'. Vanaf 2016 komt daar een jaarlijkse decentralisatie-uitkering van totaal ruim € 3,9 miljoen voor in de plaats, die wordt toegekend aan de regio Parkstad Limburg. In de begroting 2016 is nog geen rekening gehouden met deze uitkering.

### *Grondbeleid*

De paragraaf Grondbeleid belicht de belangrijkste risico's van het grondbeleid en gaat in op de weerstandscapaciteit voor de grondexploitaties. Een nadere analyse is opgenomen in paragraaf 4.7.

### **Overige aspecten**

Naast de financiële gevolgen is het nuttig om te bekijken of er indicaties of signalen zijn die het financiële beeld van de gemeente verder kunnen verstoren. Onze aandacht gaat daarom uit naar het realiteitsgehalte van dit beeld. Met andere woorden: is er sprake van reële ramingen en/of zijn er bijzondere risico's? Hierbij is gebruik gemaakt van een analyse van de beleidsonderwerpen, zoals te vinden in de verplichte paragrafen uit de programmabegroting.

Tabel 3.1.2 geeft de financiële effecten weer van een analyse van de verplichte paragrafen (hoofdstuk 4).

**Tabel 3.1.2 Financiële effecten uit de paragrafen**

<b>Paragraaf</b>	<b>Begroting</b>	<b>Meerjarenraming</b>
Lokale heffingen	☺	☺
Weerstandsvormogen en risicobeheersing	☹	☹
Onderhoud van kapitaalgoederen	☹	☹
Financiering	☺	☹
Bedrijfsvoering	☺	☹
Verbonden partijen	☺	☹
Grondbeleid	☹	☹

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

Uit de tabel blijkt dat de meeste paragrafen nauwelijks bijzonderheden bevatten, die het geschetste beeld van de financiële positie sterk kunnen beïnvloeden. De paragrafen Weerstandsvermogen en risicobeheersing en Onderhoud kapitaalgoederen laten ontwikkelingen zien die een (grote) invloed hebben op de financiële positie van de gemeente. De financiële effecten blijken in de gemeente voor de overige onderwerpen goed doorvertaald naar de begroting. De 'neutrale gezichtjes' in de kolom Meerjarenraming hebben vooral te maken met onze constatering, dat de meerjarige financiële effecten niet altijd duidelijk zichtbaar zijn gemaakt.

### **Het financiële beeld van de jaren 2012 tot en met 2015**

Zoals aangegeven is ons verdiepingsonderzoek gebaseerd op de begroting 2016 en de meerjarenraming 2017-2019. We kijken ook nog even terug. Heeft de planning en control-cyclus van de afgelopen vier jaar nog bijzonderheden laten zien?

#### *2012*

De jaarschijven van de begroting 2012 en de meerjarenraming 2013-2015 zijn door een aantal meevallers en bijsturende maatregelen in evenwicht. Bezuinigingsvoorstellen zijn geformuleerd voor een bedrag van circa € 3,4 miljoen. Ingaande 2011 is de (tijdelijke) krimpmaatstaf in de uitkering van Kerkrade opgenomen (in totaal tot en met 2015 ruim € 5 miljoen). Kerkrade wil naast bezuinigen ook blijven investeren. Dit zal allemaal moeten plaatsvinden binnen de gestelde financiële uitgangspunten.

In de voorjaarsnota 2011 maakt de gemeente melding van een structureel financieel tekort en een dalend weerstandsvermogen, als gevolg van nog (deels) te realiseren taakstellingen en autonome ontwikkelingen als de rijksbezuinigingen, de decentralisatie van doeluitkeringen en de tekorten bij de WWB, de WMO en de WSW/Licom. Ook het ambitieniveau van de gemeente gekoppeld aan de structuurvisie en eerder ingezet beleid worden hier genoemd. Kerkrade geeft aan voorafgaand aan de begroting 2013 de financiële effecten van in gang gezette ontwikkelingen, de middelen benodigd om de ambities te realiseren en de noodzakelijke middelen om de gedane toezeggingen te kunnen uitvoeren nader in beeld te brengen. Hierdoor kunnen verdere keuzes worden gemaakt en de juiste bezuinigingen worden doorgevoerd. De impact van de genoemde (extra) rijksbezuinigingen kan groot zijn voor de exploitatie. De gemeente heeft in de begroting 2012 de keuze gemaakt om niet al kortingen in te boeken op de algemene uitkering, (vooruitlopend op de mogelijke bezuinigingen).

De gemeente kwalificeert haar structurele weerstandscapaciteit als onvoldoende en de incidentele capaciteit als ruim. Het totale risicoprofiel van de gemeente is toegenomen. De gemeente heeft de omvang van de algemene reserve verhoogd naar € 5,2 miljoen.

Verdergaande oplossingen zijn: een structurele verlaging van het reguliere investeringsprogramma en het financieren van te initiëren vernieuwingsimpulsen (met incidentele middelen) uit de reserve Structuurfonds. De lokale lasten stijgen alleen met een percentage voor de correctie van de inflatie. De begroting 2012 geeft aan dat wordt gewerkt aan de verdere kaderstelling.

De najaarsnota 2011 onderschrijft het eerdere beeld en anticipeert op de tekorten bij WSW/ Licom door het vormen van een reserve WSW van € 6 miljoen. De verkoopopbrengst van het aandeel in Borssele (€ 4 miljoen) is toegevoegd aan de reserve Structuurfonds.

De jaarrekening 2012 meldt een positief resultaat van € 1,7 miljoen. Ook in 2012 is sprake van een groot aantal incidentele mee- en tegenvallers (waarbij de belangrijkste afwijkingen op het conto van de

algemene uitkering, de kapitaallasten en de personeelskosten komen). Er is in het verslagjaar sprake van een grote afname van de reservepositie. Vooral de reserves Essent, Structuurfonds en WSW zijn flink gekrompen (totaal € 22,3 miljoen).

### 2013

De bezuinigingsvoorstellen die in het najaar van 2011 in beeld zijn gebracht voor de jaren 2012 tot en met 2016 maken deel uit van de voorstellen in de voorjaarsnota 2012. Deze nota laat ook weer de zogenaamde investeringsambities zien die voornamelijk ten laste van de (uit de Essent-gelden gevormde) reserve Structuurfonds worden gebracht. De gemeente verwacht 'op termijn' weer een meerjarig begrotingstekort. Het aanwezige risicoprofiel blijft tot voorzichtigheid manen.

Als belangrijke risico's worden genoemd de ontwikkelingen rond de WMO-budgetten, de garantstelling Parkstad Limburg Stadion, de verwachte negatieve exploitatieresultaten van Licom (WSW) en de al eerder genoemde rijksbezuinigingen (algemene uitkering, herverdeling gemeentefonds en WWB-budgetten).

Kerkrade geeft in de voorjaarsnota 2012 aan dat de rijksbezuinigingen op het participatiebudget, de ontwikkelingen bij de WMO en bij WSW/Licom de grootste "knelpunten" zijn voor de begroting 2013. Ook wordt expliciet aandacht gegeven aan de omvang van de incidentele weerstandscapaciteit voor het opvangen van risico's en incidentele lasten (omvang € 17,4 miljoen), alsmede de beschikbare investeringsruimte (becijferd op € 46,4 miljoen) voor het reguliere investeringsprogramma en het eerder genoemde structuurfonds. De begroting 2013 en de meerjarenraming 2014-2016 zijn sluitend voor alle jaarschijven. Voor 2013 is dit door een kleine inzet van incidentele middelen. De omvang en de uitwerking van de bezuinigingen en de decentralisaties van het rijk zijn nog niet bekend en de gemeente heeft de voorgaande jaren al flink bezuinigd en omgebogen. Waarbij al enigermate is gerekend met een mogelijke korting op de algemene uitkering en andere rijksbezuinigingen voor de jaren 2013-2016.

In de meerjarenraming staat Kerkrade voor een behoorlijke financiële opgave bij de decentralisaties en de nieuwe Participatiewet. Ook de ontwikkelingen rond Licom spelen een grote rol.

Er is (incidentele) ruimte in de begroting voor beleidsontwikkeling en het realiseren van ambities. Daartoe is onder andere de reserve Structuurfonds gevormd. Ook de reserve parkeerbonds exploitatie blijft een belangrijke rol spelen. Op het grootste deel van deze reserves ligt al een claim, waarmee in de aankomende periode ook een flinke daling van het weerstandsvermogen gepaard zal gaan.

In de Najaarsnota 2012 wordt gesteld dat alle investeringsambities en –wensen binnen de totale financiële kaders van dat moment moeten passen. Nieuwe wensen kunnen alleen door herprioritering worden ingevuld of met aanvullende middelen. En dat extra kapitaallasten moeten worden vermeden. In deze nota heeft de gemeente het besluit verwerkt tot het beschikbaar stellen van € 13 miljoen uit de reserve Structuurfonds ten behoeve van het Centrumplan. De jaarschijven 2013 tot en met 2015 laten enkele grote mee- en tegenvallers zien (onder meer de algemene uitkering, de MAU en het participatiebudget).

De jaarrekening 2013 toont een positief resultaat van circa € 1 miljoen. Bij de reserves is de inzet van de reserve Essent opvallend. Er is onder meer sprake van een overheveling naar de reserve Structuurfonds en een onttrekking ten behoeve van WSW/Licom (€ 1,2 miljoen). Kosten van de Campus zijn vooralsnog door de gemeente ten laste van de reserve Onderwijshuisvesting gebracht. Het resultaat is het gevolg

van een groot aantal incidentele posten (zoals de algemene uitkering, de WMO en onderuitputting kapitaallasten).

#### 2014

In de voorjaarsnota 2013 is bij alle jaarschijven van de periode 2014-2017 een tekort te zien van € 0,355 miljoen in 2014 tot € 7 miljoen in 2017. Deze tekorten zijn vooral het gevolg van de decembercirculaire 2012. De gemeente belicht de investeringsambities, de daarvoor beschikbare incidentele middelen, de herprioritering van de reguliere investeringen en de mogelijke bezuinigingen in de exploitatie. Bezuinigingen op de bedrijfsvoering (loonsom) maken daar deel van uit (evenals de inzet op cofinanciering en subsidies). De beoordeling van de gemeentelijke taken, bezuinigingen op gemeenschappelijke regelingen en doorvertaling van landelijke bezuinigingen naar de lokale situatie worden meegewogen. In de Najaarsnota 2013 geeft de gemeente aan dat ze blijft bezuinigen zonder het perspectief op de toekomst uit het oog te verliezen. De reserves spelen daarbij een belangrijke rol. Alle jaarschijven laten een sluitend beeld zien na de verwerking van deze nota. De jaarrekening 2014 sluit met een positief resultaat van € 0,94 miljoen, voornamelijk het gevolg van incidentele factoren.

#### 2015

In de Voorjaarsnota 2014 wordt voor alle jaarschijven een tekort verwacht van € 0,56 miljoen in 2015 oplopend naar € 1,3 miljoen in 2018. Deze nieuwe tekorten zijn weer voornamelijk het gevolg van minder inkomsten uit het gemeentefonds. Voor deze tekorten zijn opnieuw taakstellende bezuinigingen opgevoerd met eenzelfde omvang, gespecificeerd op het niveau van de beleidsvelden. De gemeente zal deze indicatieve taakstellingen in de Voorjaarsnota 2015 concreter maken. En blijft daarbij het uitgangspunt hanteren dat ze niet in een vroeg stadium onomkeerbare besluiten ten aanzien van voorzieningen wil nemen. Waardoor het inzetten van incidentele middelen nodig is.

In de voorjaarsnota 2014 is nog verwerkt dat de gemeente in januari 2014 het Campusgebouw heeft verworven (ten laste van de reserve Essent). Ten behoeve van het (inhalen van ) onderhoud van wegen en gebouwen zijn middelen onttrokken aan de reserve parkeervonds exploitatie.

De begroting 2015 is beleidsarm gehouden vanwege het aantreden van een nieuwe coalitie. De tekorten moeten worden gedekt door aanvullende besparingen (zoals regionale samenwerking, heroverwegingen in het ruimtelijk fysieke domein, de inzet van incidentele middelen en het genereren van derde geldstromen). De gemeente geeft aan dat het actualiseren van de prioriteiten is gerelateerd aan de financiële positie.

Ook de Najaarsnota 2014 laat weer oplopende tekorten zien, onder meer als gevolg van een tegenvallende algemene uitkering. De nota sluit meerjarig met nader in te vullen taakstellingen op het niveau van de beleidsvelden. Het college heeft aangegeven dat de investeringen en de ruime investeringsambities binnen de nog beschikbare ruimte (moeten) passen en dat de omvang van de structurele taakstellingen mede wordt bepaald door de toekomstige besluiten of ontwikkelingen. De reserves met een bufferfunctie worden ingezet om incidentele risico's en problemen af te dekken.

#### **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 en de reserve exploitatie parkeerfonds).

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 de gemeente Kerkrade aan deze voorwaarde voldoet in begrotingsjaar 2016.

#### **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 voor de jaarschijven 2017 tot en met 2019 niet geldt. Deze jaren laten, inclusief onze correcties, een tekort zien van respectievelijk € 1,8 miljoen, € 1,6 miljoen en € 1,3 miljoen.

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

**Beoordeling: onvoldoende**

### **Sturen met de programmabegroting**

De programmabegroting is niet alleen van belang voor het financiële inzicht. Zij is ook het stuurmiddel van de raad. Een goede programmabegroting levert een essentiële bijdrage aan het in control zijn. In ons onderzoek hebben wij ook gekeken naar de aanwezigheid van visie, ontwikkelingen, de relatie met programma's en duidelijke doelstellingen. De gemeente heeft de relatie tussen haar strategische visie en de doelstellingen goed uitgewerkt. De relatie met de programma's die worden ingezet om de geformuleerde doelen te bereiken komt goed naar voren. Daarom vinden wij de aanwezige strategische stuurinformatie van een goed niveau.

Ook op tactisch en operationeel niveau vinden wij dat de programmabegroting, jaarstukken en tussentijdse rapportages van Kerkrade voldoende tot goede informatie bevatten om in control te kunnen zijn. Zo handelt de gemeente volgens haar verordening 212 wat betreft het volgen van de budgetcyclus

(tactisch) en geeft zij daarbij voldoende tot goede financiële informatie (operationeel) die bijsturing mogelijk maakt.

De begroting biedt financieel inzicht in:

- bestaand en nieuw beleid;
- autonome ontwikkelingen;
- vervangings- versus uitbreidingsinvesteringen per beleidsveld;
- financiële bijdrage van de beleidsvelden aan de programma's en thema's;
- mogelijke beïnvloedbaarheid van de baten en lasten;
- structurele versus incidentele lasten en baten per beleidsveld (niet in totaaloverzicht).

De begroting en meerjarenraming met de aangepaste programma- en themastructuur en beleidsvelden geeft naar onze mening een voldoende transparant beeld van de meerjarige begrotingssaldi. Het meerjarige inzicht in de ontwikkeling van de financiële positie van de gemeente is ook goed te volgen. De gemeente presenteert de ontwikkeling van de saldi in de documenten van de p&c-cyclus, zodat de raad hierover een expliciete uitspraak kan doen. Inclusief de realisatie van de bezuinigingstaakstellingen en de ombuigingen. Kerkrade heeft onderzoek gedaan naar de flexibiliteit van de begroting en heeft de de beïnvloedbaarheid van de lasten en baten in beeld gebracht. Een overzicht is in de (financiële) begroting 2016 opgenomen.

Een meerjarig totaaloverzicht van incidentele baten en lasten conform artikel 19 BBV is niet opgenomen in de begroting. Wel zijn de incidentele posten met een toelichting per beleidsveld opgenomen in het onderdeel 'Financiële begroting'. Dit is in overeenstemming met de aanbevelingen uit de Notitie incidentele baten en lasten van de Commissie BBV. De gemeente neemt in de begroting 2016 en de meerjarenraming 2017-2019 niet de structurele en reële saldi op. Terwijl de raad er op moet toezien dat de begroting en/of meerjarenraming structureel en reëel in evenwicht is. De begroting 2016 maakt het moeilijk voor de raad om zelf de structurele en reële saldi 2017-2019 te bepalen, door niet de incidentele lasten en baten 2017-2019 integraal op te nemen. Het structurele en het incidentele resultaat moeten expliciet worden gepresenteerd. We adviseren om het onderscheid tussen de structurele en de incidentele begrotingssaldi nadrukkelijk te tonen.

### **Stuurinformatie**

Tot slot hebben we gekeken naar de stuurinformatie voor de raad rond de begroting. De begroting sluit aan op het collegeprogramma 2014-2018, de strategische visie van Kerkrade, de gemeentelijke structuurvisie en de diverse stadsdeelvisies. In de verschillende programma's /thema's en beleidsvelden wordt de relatie gelegd met deze documenten, alsmede worden onderlinge relaties genoemd. Relevante ontwikkelingen komen in de programma's en beleidsvelden aan de orde. Aan het toevoegen en verder uitwerken van duidelijke en relevante indicatoren aan de programma's wordt veel aandacht gegeven. De eigen en landelijke regels voor de p&c-producten worden, zoals hiervoor beschreven, voldoende tot goed toegepast. De begroting zelf geeft duidelijke en gestructureerde informatie.

Daarnaast heeft de gemeente vanaf begrotingsjaar 2016 ook een online-versie van de begroting in de vorm van een eigen website. Deze site geeft op een toegankelijke en gebruikersvriendelijke wijze inzicht in de meerjarige beleidsmatige en financiële ontwikkelingen van de gemeente.

We zijn dan ook van mening dat de strategische, tactische en operationele stuurinformatie goed is.

## 3.2. Analyse vermogen

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

### Conclusie

Kerkrade scoort financieel voldoende op het onderdeel vermogen. Het integrale weerstandsvermogen is toereikend om de totale gesignaleerde en gekwantificeerde risico's te kunnen opvangen (van de 'algemene dienst' en het Vastgoed- en Grondbedrijf samen). De jaarstukken 2014 en de begroting 2016 laten zien dat de vermogenspositie van de gemeente en daarmee ook het weerstandsvermogen iets afneemt.

De gemeente heeft geen beleidsnota voor Weerstandsvermogen en risicomanagement, De gemeente heeft een nota reserves en voorzieningen uit 2011. Deze wordt geactualiseerd als er beleidswijzigingen zijn. De relatie tussen beide nota's moet daarbij duidelijk worden gepresenteerd en tevens moet een link worden gelegd met een integrale visie voor de hele gemeente, de koppeling met de programma's en meerjarige ontwikkelingen (zie hiervoor paragraaf 4.2).

De gemeente doet minimaal twee maal per jaar een expliciete uitspraak over de weerstandscapaciteit. Ook hiermee geeft Kerkrade aan goed te sturen op de ontwikkeling van haar financiële positie.

### Op basis van onze analyse de volgende aanbeveling

- maak de weerstandscapaciteit concreter door deze cijfermatig verder uit te werken.

### 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 Kerkrade 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 terug als vooruit. Zo heeft de ontwikkeling van de vermogenspositie vanaf 2009 meegewogen in onze beeldvorming over de verwachte ontwikkeling van de vermogenspositie in de periode 2016-2019.

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 derden hebben geformuleerd en hoe de gemeente Kerkrade daar invulling aan geeft.

## **Beleid**

In de Gemeentewet en het BBV zijn geen bepalingen te vinden over te vormen reserves, laat staan over de minimale omvang van reserves. Wel geeft het BBV aan dat voor de jaren van de begroting en meerjarenraming de stand en het verloop van de reserves (en de voorzieningen) moeten worden weergegeven. Verder bepaalt het BBV dat een gemeente in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing in moet gaan op haar weerstandscapaciteit. Een belangrijk onderdeel van de weerstandscapaciteit zijn de reserves. Het weerstandsvermogen komt in paragraaf 4.2 aan de orde. Ook in ons provinciaal toezichtskader, het Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader 'Kwestie van evenwicht' uit 2014, zijn geen bepalingen over de vorming en minimale omvang van reserves opgenomen. Alleen als een gemeente haar beleid voor het weerstandsvermogen (nog) niet heeft uitgewerkt, houden wij vast aan een 'oude' norm voor de minimale omvang van de algemene reserve. Die norm is dat de algemene reserve minimaal 10% van het genormeerd uitgavenniveau moet bedragen.

De gemeente heeft een door de raad vastgestelde nota reserves en voorzieningen (2011). In deze laatste nota is geen gewenste norm voor de weerstandscapaciteit geformuleerd. De raad heeft formeel nog geen beleid voor het weerstandsvermogen bepaald en dus geldt voor de gemeente nog steeds de norm voor de omvang van de algemene reserve (10% GUN). De gemeente houdt daarbij een marge van € 0,3 miljoen aan.

In 2015 is gewerkt aan een verbetertraject voor de planning- en control-producten, de gemeentelijke organisatie en daarmee ook de bedrijfsvoering en de financiële functie en recente wijzigingen in de regelgeving (BBV).

Kerkrade heeft in artikel 11 van de financiële verordening 212 bepaald dat het college tenminste vierjaarlijks een (bijgestelde) nota reserves en voorzieningen aan de raad aanbiedt. Deze nota gaat in elk geval in op de vorming en de besteding van reserves en voorzieningen en de toerekening en verwerking van rente over de reserves en de voorzieningen. Jaarlijks geeft de begroting een actueel beeld van de financiële stand van zaken van de reserves en voorzieningen en worden eventuele wijzigingen in het onderhavige beleid toegelicht.

Het reservebeleid (met name het rentebeleid) van Kerkrade moet passen binnen het algemeen financieel beleid en moet het maken van integrale en transparante beleidsafwegingen bevorderen. De gemeente probeert het aantal reserves zoveel mogelijk te beperken. In principe wordt geen rente toegevoegd aan reserves en voorzieningen, daar waar dit toch noodzakelijk zou zijn, gebeurt dit niet rechtstreeks maar via de resultaatbestemming. Dit geldt ook voor toevoegingen en onttrekkingen aan reserves. De zogenaamde bespaarde rente mag ook worden ingezet voor dekking van structurele uitgaven. Daarbij stuurt de gemeente nadrukkelijk op de ontwikkeling van de kapitaallasten.

Wij zien dat Kerkrade zich aan de geldende kaders rond reserves en voorzieningen houdt. Wij hechten belang aan een duidelijke relatie tussen het beleid van reserves en voorzieningen en datgene wat de gemeente volgens haar visie wil. Ontwikkelingen kunnen leiden tot een verandering in de behoeften aan reserves en voorzieningen. Er wordt dan ook bewust stilgestaan bij de vraag of de kaders nog voldoen en of aanpassingen nodig zijn.

### Ontwikkeling vermogenspositie

De ontwikkeling van de vermogenspositie geeft ook inzicht in de ontwikkeling van de financiële positie. Er is duidelijk sprake van communicerende vaten tussen exploitatie en vermogen. Gaat het financieel minder goed met een gemeente, dan zien wij dat vaak terug in een afname van de algemene reserve. Bij overschotten is vaak sprake van groei. Door zowel terug te kijken naar de ontwikkeling van reserves en voorzieningen als vooruit te blikken, hebben we bekeken in welke mate sprake is van een solide beeld. In de onderstaande tabel 3.2.1 wordt teruggeblikt op het verloop van de reserves en de voorzieningen in de periode 2010-2015.

**Tabel 3.2.1 Terugblik reserves en voorzieningen 2010-2015, stand per 31-12 (bedragen \* € 1.000)**

Jaar	R2010	R2011	R2012	R2013	R2014	Concept-R2015
Algemene reserve	4.515	5.215	5.215	5.215	5.215	5.215
Algemene reserve OBK	1.250	1.250	1.250	1.250	1.250	0
Gerealiseerd resultaat	1.438	345	1.696	992	942	2.757
Reserve grondexpl. OBK	1.224	1.475	1.274	1.124	1.217	500
Parkeerfonds exploitatie	11.643	24	508	1.609	3.175	1.445
Reserve Essent	15.460	18.892	16.377	7.789	6.863	7.687
Reserve Structuurfonds	15.000	20.673	4.670	9.362	9.004	7.697
Reserve WSW (Licom/WOZL)	0	2.610	10	714	4.459	0
Reserve Sociaal Domein					5.643	11.726
Overige best. reserves <sup>2</sup>	14.760	17.777	16.327	18.590	14.175	11.440
Voorzieningen <sup>3</sup>	7.054	5.071	7.631	7.199	9.012	8.988
<b>Totaal<sup>4</sup></b>	<b>72.344</b>	<b>73.332</b>	<b>54.958</b>	<b>53.844</b>	<b>60.955</b>	<b>57.455</b>

Kerkrade blijft in het kader van de vereiste ombuigingen en bezuinigingen ook met nadruk naar de reserves en voorzieningen kijken. Het reservebeleid van de gemeente past binnen het totale financiële beleid. Zoals reeds opgemerkt, is een uitgangspunt om het aantal reserves en voorzieningen tot een minimum te beperken en zodoende een versnippering van gereserveerde middelen tegen te gaan en een vertroebeling van het beeld van de financiële positie te voorkomen. Integrale beleidsafwegingen kunnen dan beter worden gemaakt. Jaarlijks wordt in de jaarstukken en in de begroting een toelichting gegeven op de individuele reserves en voorzieningen. Tussentijdse wijzigingen worden tevens toegelicht in de overige P&C-documenten (voor- en najaarsnota).

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

- In 2010 is de reserve structuurfonds gevormd t.l.v. de Essent-opbrengst voor een bedrag van € 15 miljoen, bedoeld voor een aantal specifieke investeringen/projecten (onder meer Centrumplan, Atriumterrein, Avantislijn, gemeenschapshuizen, stadsvernieuwing). Op deze wijze kan de gemeente haar investeringsambities blijven nastreven. In 2011 is een bedrag van € 10,5 miljoen toegevoegd ten

<sup>2</sup> Inclusief reserves onderwijs en egalisatie-reserves

<sup>3</sup> Inclusief voorzieningen oninbare belastingdebiteuren, sozawe-debiteuren en projecten

<sup>4</sup> Inclusief gerealiseerd resultaat

laste van de reserve parkeerfonds exploitatie. De daling van de reserve Structuurfonds in 2012 is met name het gevolg van het inzetten van deze reserve (€ 16 miljoen) voor verwervingen ten behoeve van het Centrumplan;

- in 2011 is de algemene reserve toegenomen tot € 5,2 miljoen, als gevolg van de toename van het 'genormeerde uitgavenniveau'. Ook is onder meer de voorziening onderhoud gebouwen (€ 1,1 miljoen) overgeheveld naar de reserve gebouwen. De reserve WSW is gevormd (€ 5,5 miljoen), waarbij vervolgens € 3 miljoen is ingezet als bijdrage van Kerkrade in het exploitatietekort Licom. In 2012 is vervolgens het restant van deze reserve ingezet (€ 2,6 miljoen);
- de jaarrekeningresultaten worden 'verrekend' met de reserve Parkeerfonds exploitatie;
- in 2014 is een bedrag van € 3,75 miljoen toegevoegd aan de reserve WSW uit de restitutie van het faillissement Licom en de voordelige resultaten van WSW/ WOZL;
- de positieve resultaten in alle jaren zijn voornamelijk het gevolg van incidentele factoren (met name kapitaallasten en algemene uitkering);
- per 1 januari 2015 is de reserve FWI omgevormd tot de reserve Sociaal Domein ad € 5,64 miljoen. In 2015 zijn daar de reserves WMO en WSW aan toegevoegd. Het saldo einde 2015 bedraagt € 11,7 miljoen.

Naast een terugblik op de behaalde resultaten, zoals verantwoord in de jaarrekeningen, is voor een structureel financieel evenwicht ook de toekomstige ontwikkeling van de reserves en voorzieningen van belang. In onderstaande tabel 3.2.2 zijn deze cijfers uit de begroting 2016 en meerjarenraming 2017-2019 opgenomen. De begroting biedt een goed inzicht in de meerjarige ontwikkeling van de reserves en voorzieningen en dat is ook vanuit oogpunt van tactische en operationele stuurinformatie van belang.

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

Jaar	B2016	B2017	B2018	B2019
Algemene reserve	5.215	5.215	5.215	5.215
Algemene reserve OBK	1.250	1.250	1.250	1.250
Reserve grondexploit. OBK	1.256	1.505	1.754	1.900
Parkeerfonds exploitatie	2.152	1.890	1.890	1.890
Reserve Essent	7.687	5.297	5.297	5.297
Reserve Structuurfonds	5.303	1.447	224	1
Reserve Sociaal Domein	9.578	8.910	8.196	7.741
Overige best. reserves	8.992	9.048	8.687	8.326
Voorzieningen	8.513	7.003	7.003	7.063
<b>Totaal</b>	<b>49.946</b>	<b>41.565</b>	<b>39.516</b>	<b>38.683</b>

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

- de minimale omvang van de algemene reserve is door de gemeente bepaald op € 5,22 miljoen (vastgelegd in de nota reserves en voorzieningen 2011) en die van de algemene grondreserve op € 1.25 miljoen. De minimale omvang van de algemene reserve moet als gevolg van de stijging van het GUN (door de toevoeging van de middelen sociaal domein) opnieuw worden bepaald. Wel is expliciet de reserve Sociaal Domein gevormd met onder meer een bufferfunctie voor de nieuwe risico's;

- de verwachte inzet en afname van de reserve Structuurfonds (investeringsambities) tot nihil in 2018 is volgens de ramingen. Na 2017 zijn geen verplichtingen meer geraamd die ten laste van deze reserve komen;
- de inzet van de reserve Sociaal Domein in de periode 2016-2019 is voorzichtig geraamd;
- de daling van de voorziening projecten grondexploitatie in 2016 is het gevolg van het afdekken van verplichtingen uit eerdere jaren (bij projecten Centrumplan en Herstructurering Heilust) die in 2016 daadwerkelijk tot uitgaven hebben geleid;
- de gemeente geeft aan dat de voorzieningen op het vereiste niveau zijn (en in overeenstemming met het BBV).

De druk op de financiële positie is behoorlijk. Dit beeld wordt door de recente P&C-stukken (met name de jaarstukken 2014 en de najaarsnota 2015) onderschreven.

#### *Waardering en afschrijving vaste activa*

Gezien de grote invloed op de exploitatie en de vermogenspositie van de wijze waarop activa worden gewaardeerd en afgeschreven, heeft Kerkrade het afschrijvings- en activabeleid vastgelegd en uitgevoerd in overeenstemming met verordening 212.

De gehanteerde afschrijvingstermijnen geven geen opvallend beeld te zien. Kerkrade werkt niet met reserves voor de dekking/verrekening van het eigen vermogensdeel van de kapitaallasten van activa met economisch nut (de gemeente is daar in 2011 van af gestapt). Vanaf 2017 moeten echter alle investeringen (dus ook in activa met maatschappelijk nut) worden geactiveerd (artikel 59 BBV) en moet dus voor de nieuwe investeringen met dekkingsreserves gewerkt gaan worden.

#### *Schuldpositie*

Ook de bezittingen en de schulden van de gemeente geven een nader beeld van de vermogenspositie. In de begroting 2016 en de jaarstukken 2015 wordt met name in de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing bij de financiële kengetallen ingegaan op de schuldpositie van de gemeente. In de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing van de begroting 2016 laten de schuldquote en schuldquote zien dat de belasting van de bezittingen met schuld gemiddeld is en er tevens sprake is van een netto schuld ten opzichte van de inkomsten die onder het landelijke gemiddelde ligt. Bij de beoordeling van de schuldpositie moet ook de context worden beoordeeld, waarbij zowel het voorzieningenniveau als de financiële positie moeten worden betrokken (zoals een evenwichtige begroting, het weerstandsvermogen en de flexibiliteit van de begroting).

#### **Conclusie**

Op dit moment lijkt de vermogenspositie in absolute zin voor een gemeente met de omvang van Kerkrade voldoende te zijn. Hierbij zijn de cashflows uit grondexploitaties en de bekende risico's bij de verbonden partijen meegenomen. Ook de risico's van enkele majeure projecten, het onderhoud van een aantal kapitaalgoederen en bepaalde begrotingsposten (met name de 3D's) zijn nadrukkelijk aanwezig en vragen om een strakke projectbewaking, regievoering en monitoring.

Uitgaande van de geformuleerde risicobereidheid en vanuit het gemeentelijke risicoprofiel worden vooralsnog geen financiële risico's verwacht, die dit financiële beeld zodanig veranderen, dat een nuancering van de aanwezige vermogenspositie nodig is. De integrale weerstandscapaciteit wordt door de gemeente 'aan de krappe kant' beoordeeld (met name de structurele weerstandscapaciteit).

De nog als PM gekwalificeerde risico's moeten worden voorzien van een financiële kwantificering. In paragraaf 3.1 zijn wij al nader ingegaan op de belangrijkste risicovolle ontwikkelingen.

Vanuit het oogpunt van tactische en operationele stuurinformatie wordt er in de programmabegroting meerjarig inzicht geboden in reserves en voorzieningen. Deze informatie voldoet aan het BBV en aan de kaders van de verordening 212. Het overzicht van de aanwezige reserves en voorzieningen sluit aan op de in de begroting geschetste ontwikkelingen (op basis van de uitgangspunten in de voorjaarsnota 2015). Daarbij worden ook de meerjarige ontwikkelingen belicht en wordt aansluiting gezocht bij de programma's en de paragrafen. Gelet op het bovenstaande beoordelen wij de strategische, tactische en operationele stuurinformatie als goed.



### 3.3. Analyse stuurinformatie

#### Conclusie

De gemeente beschikt over goede instrumenten om financieel in control te kunnen zijn. Het momenteel onderhanden bestuurlijke verbeterings- en vereenvoudigingsproces van de planning en control cyclus werpt al zijn vruchten af. Er is een nieuwe programmastructuur vastgesteld en de inhoudelijke verbeteringen van de programmabegroting 2016 zijn duidelijk zichtbaar en van toegevoegde waarde. Op zowel strategisch, tactisch als operationeel niveau wordt goed gescoord, waarbij op strategisch vlak ook de kwaliteit van het Collegeprogramma 2014-2018, de Reisgids Kerkrade 2030 (september 2009), de structuurvisie en de diverse stadsdeelvisies is meegewogen.

Kerkrade heeft veel ambities. In de begroting 2016 is nog enige flexibiliteit aanwezig. Het is van belang dat de raad zijn kaderstellende rol actief blijft uitoefenen. De vertaling van het collegeprogramma 2014-2018 komt in de stukken duidelijk zichtbaar tot uitdrukking. Onder meer de wijze van doorontwikkeling van de begroting en de verdere uitwerking/actualisering van de (integrale) strategische visie op de toekomst naar de programma's laat zien dat de gemeente dit goed oppakt. Ook de ontwikkelingen in het Sociaal Domein komen uitgebreid aan de orde in de planning- en control cyclus.

Het verder blijven ontwikkelen van indicatoren om betere (bij)sturingsmogelijkheden te bieden aan de raad is belangrijk in het hierboven genoemde proces ter verbetering van de informatieve waarde van de begroting en meerjarenraming.

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

- kijk kritisch c.q. blijf kritisch kijken naar de strategische ontwikkelingen binnen de gemeente en stem de specifieke kaderstelling en informatiebehoefte hierop af;
- voor zover wij 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 randvoorwaarden om in control te kunnen zijn. Dit doen we door met name te kijken naar drie informatieniveaus: strategisch, tactisch en operationeel.

De raad stelt de kaders op basis van de strategische visie, het collegeprogramma, interne en externe ontwikkelingen. Dit gebeurt met de programmabegroting, kaderstellende nota's en andere beleidstukken. Het komt ook voor dat gemeenten de paragrafen uit de begroting een kaderstellende functie geven. Dit alles kan worden aangeduid als informatievoorziening op strategisch niveau.

Om de doelstellingen te bereiken, is informatievoorziening op tactisch niveau nodig. Hiermee kunnen beslissingen worden genomen die betrekking hebben op het toewijzen van middelen, vaststellen van procedures, budgetten en de beoordeling ervan.

De informatiebehoefte wordt dus bepaald door de informatie die nodig is om de doelstellingen mogelijk te maken. Deze wordt in de regel verschaft op het niveau van verordeningen, paragrafen en programma's.

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

In ons onderzoek is onze aandacht met name uitgegaan naar die onderwerpen die voor sturing op de financiële positie belangrijk zijn en bovendien bij elke gemeente voorkomen.

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

**Tabel 3.3.1 Resultaten onderzoek stuurinformatie begroting 2016**

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

Uit deze tabel blijkt dat Kerkrade op alle niveaus voldoende dan wel goed scoort. Aan de doorontwikkeling van de kaderstelling (o.a. indicatoren) en kaders voor het weerstandsvermogen en risicobeheersing wordt momenteel nog gewerkt. Een goede toepassing van de bepalingen van het BBV is belangrijk om de tactische informatie overal minimaal op een voldoende niveau te houden. De financiële

verordening geeft (naast het BBV) vrij weinig aanvullende kaders voor de informatievoorziening. Dit is een expliciete keuze van de gemeente. Opgemerkt wordt dat de gemeente voortdurend aandacht geeft aan het verder ontwikkelen van de stuurinformatie in de beleidsstukken.

Kerkrade heeft een financiële verordening uit februari 2010. Met betrekking tot de kaderstelling heeft de gemeente er in het algemeen voor gekozen de vereiste informatie volgens het BBV op te nemen in de paragrafen als vast onderdeel van de begroting. Dit betekent dat de kaderstellende rol (lees: het beleid) in de paragrafen tot uitdrukking moet komen. Deze zullen daardoor uitgebreider moeten zijn dan wanneer de gemeente alleen met beleidsnota's werkt. Voor bepaalde onderwerpen heeft de gemeente aparte beleidsnota's (zoals verbonden partijen).

Om tot een eindoordeel over stuurinformatie te komen gebruiken wij wegingsfactoren (zie kolom WF). Hierbij weegt de stuurinformatie met betrekking tot de begroting en meerjarenraming het zwaarst. Deze scores leiden tot een eindoordeel waarbij op alle niveaus (gewogen) gemiddeld goed wordt gescoord.

Wat betekent nu dit eindoordeel? De voldoende tot goede beoordeling op de diverse informatieniveaus betekent dat de gemeente Kerkrade over goede instrumenten beschikt om financieel in control te kunnen zijn. In het kader van het onderhanden verbeterings- en vereenvoudigingsproces is hard gewerkt aan het opnemen van de kaderstellingen in de programma's (en thema's), beleidsvelden en paragrafen. De voortgang van dit proces en programma is/wordt expliciet gerapporteerd in de documenten van de planning en control-cyclus. Ook de accountant rapporteert over de ontwikkeling van de bedrijfsvoering en de financiële functie in het bijzonder

Naast de indeling strategisch, tactisch, operationeel biedt een andere doorsnede ook inzicht in de werking van control. Hierbij gaan we uit van twee andere randvoorwaardelijke pijlers om in control te kunnen zijn:

- structuur en beleid;
- planning en control-cyclus.

Het is van belang dat de kwaliteit van de pijlers van een vergelijkbaar niveau is. Zo is het van belang dat de planning en control-cyclus goed ontwikkeld is in relatie tot de pijler structuur en beleid. Het is niet verwonderlijk dat een andere dwarsdoorsnede ook tot een goede beoordeling van de pijlers leidt.

### ***Structuur en beleid***

De onderzochte elementen uit deze pijler moeten duidelijk aangeven wat de doelstellingen van de gemeente zijn en op welke wijze zij deze denkt te realiseren. Er ligt hier een duidelijke relatie met het strategische informatieniveau. Wij hebben hierbij gekeken naar de kaderstelling door de raad: wat wil men bereiken. Uit ons onderzoek blijkt dat er op de onderzochte onderwerpen voldoende tot goede kaderstelling heeft plaatsgevonden.

### ***Planning en control-cyclus***

In de financiële verordening geeft de raad de 'spelregels' om sturing te kunnen geven aan de financiële positie. Dit houdt onder meer in dat bij de aanvang van een nieuwe raadsperiode een programma-indeling en structuur wordt vastgesteld, met de beoogde maatschappelijke effecten en de daarbij horende indicatoren. Ook de inhoud en leesbaarheid van de programmabegroting maken daar deel van uit.

Centraal staat het collegeprogramma met de 4 bijhorende programma's die zijn onderverdeeld in thema's met de daarbij horende producten. Daarnaast werkt de gemeente met 11 beleidsvelden voor de reguliere werkzaamheden op de verschillende beleidsterreinen. De planning en control-cyclus bestaat uit de programmabegroting en de jaarstukken. Ook wordt de raad twee maal per jaar geïnformeerd met een financiële tussenrapportage over de budgetten en kredieten: de voorjaarsnota en de najaarsnota. De gemeente heeft ook een digitale versie van de begroting (online) gemaakt om een groter 'gebruikersgemak' na te streven.

Het belangrijkste doel vanuit financieel perspectief is het verschaffen van een zodanig inzicht dat een verantwoord oordeel kan worden gevormd over de financiële positie en over de baten en lasten. De relatie tussen visie en uitvoering moet in de begroting en jaarstukken zichtbaar zijn, met aandacht voor interne en externe ontwikkelingen. De gemeente werkt voortvarend aan het invoeren en verbeteren van zowel de kwantitatieve als kwalitatieve prestatienormering, waarbij strategische en tactische indicatoren zijn ontwikkeld. Deze normering is belangrijk bij het geven van sturing om de doelstellingen te kunnen bereiken. In de begroting zijn de onderlinge relaties tussen de programma's/thema's, beleidsvelden en paragrafen duidelijk benoemd.

Wij merken daarbij op dat het specifiek aangeven van de wijze waarop de resultaatmeting plaatsvindt in de programma's (met "stoplichten" om de voortgang van de activiteiten aan te geven) niet alleen een bijdrage levert aan het formuleren van de beoogde maatschappelijke effecten en doelstellingen met indicatoren, maar ook aan de transparantie van de uitvoering van de begroting. De gemeente heeft hierbij in de afgelopen periode al grote stappen gezet en gaat op een zichtbare wijze verder met de doorontwikkeling van de begroting. De raad is/wordt hier nadrukkelijk bij betrokken (in de 'Werkgroep begroting').

De noodzakelijke transparantie is gedeeltelijk geborgd in de naleving van de voorschriften. De gemeente volgt de voorschriften in goede mate (zie paragraaf 3.4 Analyse wet- en regelgeving) en geeft goed inzicht in belangrijke items als de post onvoorzien, de ombuigingen en bezuinigingen, het nieuwe beleid, de investeringen en de beleidsoverwegingen. Wel moet het inzicht in het structurele versus het incidentele resultaat worden verbeterd.

De conclusie is dat de gemeente over een ruim voldoende werkend systeem van planning en control beschikt. Een indicator die wij hiervoor hanteren is de confrontatie tussen de begrotingen en de behaalde resultaten. Uit deze resultaten en toelichtingen blijkt dat de grip op de begrotingen en de jaarrekeningen goed is. Afwijkingen tussen de najaarsnota en de uiteindelijk gerealiseerde jaarrekeningresultaten hadden in de afgelopen jaren een incidenteel karakter.

Een goede beheersbaarheid van de financiële organisatie is ook een belangrijk criterium. Hierbij kan direct worden gedacht aan de administratieve organisatie en interne controle. Deze functioneren voldoende (blijkt onder meer uit de aanpassingen in werkprocessen naar aanleiding van de uitgevoerde interne controles en de rapportages van de externe accountant). In dit kader is ook de voldoende dekking met actuele beheerplannen van belang. Dit geeft aan dat de gemeente beheersmatig haar zaken voldoende onder controle heeft dan wel binnen afzienbare tijd krijgt.

### ***Activerings- en afschrijvingsbeleid***

In artikel 9 van de financiële verordening 212 wordt ingegaan op de kaders voor de waardering en afschrijving van de vaste activa. In een bijlage bij deze verordening vindt de verdere uitwerking plaats van het afschrijvingsbeleid. In het kader van het zoeken naar bezuinigingsmogelijkheden heeft Kerkrade ook naar de afschrijvingstermijnen gekeken. De activeringswijze en de afschrijvingen voldoen aan de geldende wet- en regelgeving. Kerkrade conformeert zich aan ons beleidskader rondom de kapitaallasten. De afschrijvingskosten en de renteresultaten vormen samen de kapitaallasten. De kapitaallasten van het investeringsprogramma zijn berekend per jaarschijf met een gemiddelde investeringsdatum per 1 juli en een meerjarig gemiddeld rentepercentage van 2,3 %. Met de kapitaallasten van de investeringen is rekening gehouden in de exploitatiebegroting. Deze worden namelijk doorberekend aan de diverse beleidsvelden.

### ***Toerekening kosten aan projecten en grondexploitaties***

In totaal wordt circa € 28 miljoen toegerekend aan de beleidsvelden en de algemene dekkingsmiddelen. De urentoerekening wordt eens per bestuursperiode geactualiseerd. In 2016 staat dit weer in de planning. Overigens staat een wijziging van de regelgeving (BBV) met betrekking tot overheadkosten op de rol per 1 januari 2017.

### 3.4. Analyse Wet- en regelgeving

#### **Conclusie**

De gemeente geeft in ruime mate invulling aan de wet- en regelgeving. Dit biedt de raad de mogelijkheid zijn kaderstellende en controlerende taak naar behoren uit te voeren.

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

- in de verschillende paragrafen van de hoofdstukken 3 en 4 hebben we aanbevelingen gedaan over de toepassing van het BBV;
- geef uitvoering aan de onderzoeken ex artikel 213a GW en kijk of de verordening (nog) voldoet aan de wensen die Kerkrade heeft.

#### **Waarom onderzoek naar wet- en regelgeving?**

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

#### **Onderzoek en bevindingen**

In ons onderzoek hebben wij gekeken naar de termijnen en de toepassing van het BBV. Naast de wettelijke regelgeving hebben we de specifieke kaders getoetst waartoe de raad heeft besloten in de verordeningen 212, 213 en 213a.

#### **Termijnen**

De programmabegroting 2016 is door de raad van Kerkrade vastgesteld op 21 oktober 2015 en is door Gedeputeerde Staten van de Provincie Limburg ontvangen op 3 november 2015. De jaarrekening 2014 is door de raad vastgesteld op 24 juni 2015 en is door Gedeputeerde Staten van de provincie Limburg op 2 juli 2015 ontvangen. De gemeente voldoet voor beide documenten aan de wettelijke termijn van inzending op grond van de artikelen 191 en 200 van de Gemeentewet.

**Termijnen**  
**Beoordeling: goed**

#### **Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten (BBV)**

Volgens de voorschriften, het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV), 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.

De gemeente Kerkrade heeft de begroting 2016 ingedeeld volgens het BBV. De begroting voldoet in heel ruime mate aan het BBV. Ook de jaarstukken voldoen nagenoeg helemaal aan het BBV. In 2014 en 2015 zijn een aantal veranderingen in het BBV doorgevoerd. Hiermee is door de gemeente rekening gehouden bij het opstellen van de begroting 2016 en de meerjarenraming 2017-2019.

De gemeente heeft in de paragrafen onderwerpen behandeld die van belang zijn voor het inzicht in de financiële positie. Een zevental paragrafen is verplicht gesteld. De gemeente heeft de verplichte paragrafen opgenomen in de begroting en rekening. Daarnaast heeft Kerkrade nog een paragraaf Krimp opgenomen. In hoofdstuk 4 van dit financieel verdiepingsonderzoek is een nadere analyse van de genoemde onderwerpen terug te vinden en worden (indien nodig) specifieke aanbevelingen gegeven voor de verplichte paragrafen. Wij zien de afgelopen jaren dat er sprake is van een toename van de kwaliteit en dat er voldoende tot goede operationele informatie is opgenomen

Wij concluderen dat de voorschriften in ruime mate worden nageleefd, zodat een goed beeld van de financiële positie en functie wordt verkregen.

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

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

#### ***De financiële verordening ex artikel 212 Gemeentewet***

De raad van Kerkrade heeft de financiële verordening 212 in februari 2010 voor het laatst bijgesteld. In deze verordening geeft de raad de uitgangspunten voor het financiële beleid, de regels voor het financiële beheer en de regels voor de inrichting van de financiële organisatie. Deze uitgangspunten zijn van strategisch belang voor de financiële huishouding van de gemeente. Een belangrijk aandachtspunt van het financiële beheer is de administratieve organisatie en de interne controle. De verordening 212 is vrij beknopt gehouden en er worden nagenoeg geen termijnen gesteld.

Het is van belang dat de gemeente handelt conform haar eigen regelgeving. De gemeente heeft bij de jaarrekening 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 relevante wet- en regelgeving (en daarmee dus het rechtmatig handelen) in belangrijke mate wordt gewaarborgd.

#### ***De controleverordening ex artikel 213 Gemeentewet***

In verordening 213 (vastgesteld op 15 november 2003) heeft de raad de regels vastgelegd voor de controle op het financiële beheer en op de inrichting van de financiële organisatie van de gemeente. De raad stelt jaarlijks een controleprotocol vast voor de externe accountant waarin de normenkaders en criteria voor de controle zijn vastgesteld. Met het normenkader geeft de raad nadere aanwijzingen voor de controle op de financiële rechtmatigheid.

### ***De verordening op doelmatigheid en doeltreffendheid ex artikel 213a Gemeentewet***

In verordening 213a (vastgesteld op 15 november 2003) wordt geregeld dat de doelmatigheid en de doeltreffendheid van organisatie-eenheden en de uitvoering van taken door de gemeente periodiek wordt onderzocht. Verder wordt de toetsing van de doeltreffendheid van programma's en/of paragrafen geregeld. In de verordening van de gemeente is vermeld dat het jaarlijkse onderzoeksplan in samenspraak met de rekenkamercommissie kan worden opgesteld.

In 2009 heeft de destijds verantwoordelijke staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties laten weten dat een voorstel tot schrappen van artikel 213a Gemeentewet in procedure zou worden gebracht. Doel was om het artikel op het moment dat in 2010 de nieuwe raden van start zouden gaan, uit de Gemeentewet gehaald te hebben. Dat is echter nooit gebeurd en begin 2013 heeft de huidige minister van BZK laten weten dat hij artikel 213a wil handhaven. Volgens artikel 213a GW moet elke gemeente een verordening hebben waarin de onderzoeken naar doelmatigheid en doeltreffendheid zijn geregeld. Hierover beschikt Kerkrade. Kerkrade heeft in de jaren 2011 tot en met 2015 geen expliciete 213a-onderzoeken uitgevoerd. Ook voor 2016 is geen onderzoeksplan opgesteld.

### ***Rekenkamercommissie***

De raad heeft in december 2005 besloten om een (lokale) rekenkamercommissie in te stellen, bestaande uit drie externe leden en drie raadsleden (w.o. de voorzitter). Daartoe is een verordening op de rekenkamercommissie vastgesteld. De rekenkamercommissie voert tevens taken uit van een zogenaamde audit commissie (onder meer als 'scharnier' tussen de raad en de externe accountant). Overigens maken alleen raadsleden deel uit van deze commissie.

Deze commissie heeft in de afgelopen jaren veel onderzoeken en nazorgonderzoeken uitgevoerd, zoals:

- Doelen aan de horizon: een andere kijk op de programmabegroting;
- Minimabeleid;
- Het verband met verbonden partijen;
- WMO;
- Subsidiebeleid;
- Zicht op de bodem: onderzoek gemeentelijk grondbeleid;
- Sturing en beheersing grote projecten;
- Inhuur derden Kerkrade;
- Verbonden met Licom;
- Juridische control Kerkrade;
- Rapport doorwerking rekenkameronderzoeken;
- Toezicht en handhaving;
- Integriteitsbeleid en -beheersing.

De uitgevoerde onderzoeken krijgen ook bestuurlijk de nodige aandacht in de gemeente. De rekenkamercommissie kijkt ook naar de nazorg die haar rapportages krijgen en brengt hierover verslag uit aan de raad.



## 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 de gemeente Kerkrade zijn te vinden in de volgende paragrafen:

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

## 4.1. Lokale heffingen

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

### Conclusie

De gemeente heeft een paragraaf lokale heffingen, waarin zowel de uitgangspunten voor het beleid als financiële gegevens worden belicht. De lokale lasten zijn goed vertaald in de begroting en meerjarenraming. De aanwezige informatie biedt een goede basis om sturing te kunnen geven aan de lokale lasten. Omdat een afzonderlijke nota Lokale lasten niet aanwezig is, worden hogere eisen gesteld aan de paragraaf Lokale heffingen. De paragraaf (samen met de jaarlijkse tarievennota en de informatie bij beleidsveld 00.Algemene dekkingsmiddelen) voldoet aan de formele eisen die het BBV stelt en geeft het aanvullende inzicht dat nodig is.

De stuurinformatie op strategisch, tactisch en operationeel niveau wordt door ons als goed beoordeeld.

### Op basis van onze analyse de volgende aanbeveling

Wij hebben op dit moment geen aanbeveling.

### 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 de uitgangspunten en het beleidskader voor de lokale heffingen opgenomen in de paragraaf. Er wordt niet gewerkt met een separate beleidsnota voor de lokale heffingen. In de paragraaf lokale heffingen wordt dan ook inzicht gegeven in de belangrijkste beleidsuitgangspunten van lokale heffingen. In het collegeprogramma 2014-2018 is opgenomen dat lastenverzwaring voor de burger in principe moet worden vermeden omdat het rijksbeleid al tot aanzienlijke lastenverzwaring heeft geleid en dat verhoging van de gemeentelijke belastingen slechts kan worden overwogen nadat alle mogelijke andere bezuinigingsopties niet het gewenste resultaat hebben opgeleverd. De jaarlijkse woonlasten mogen conform bestaand beleid slechts minimaal stijgen.

Voor de rioolheffingen en afvalstoffenheffing wordt 100% kostendekkendheid van de tarieven als uitgangspunt genomen. Uit de paragraaf blijkt dat dit kan worden gerealiseerd. Bij de overige lokale heffingen wordt gestreefd naar 100% kostendekkende tarieven waar dit aan de orde is.

Voor de OZB wordt niet meer gerekend met een ingestelde macronorm. Verdere uitgangspunten voor leges, rechten etcetera worden in de (jaarlijkse) Tarievennota vermeld.

Er is sprake van een terughoudend belastingbeleid en een toegespitst kwijtscheldingsbeleid voor afvalstoffenheffing en rioolheffing. Op de ontwikkelingen rond de lokale heffingen wordt uitgebreid ingegaan. Wij beoordelen de aanwezige strategische stuurinformatie als goed, omdat er sprake is van een integraal kader. Wel kunnen de relaties met de programma's uitgebreider worden benoemd.

In de financiële verordening 212 staat niets vermeld over de paragraaf lokale heffingen. Een nota Lokale heffingen waarin een visie van de gemeente of een relatie met het collegeprogramma is vastgelegd is echter niet van toepassing. Als er geen aparte nota lokale heffingen wordt opgesteld, heeft dit zijn weerslag op de te stellen eisen aan de kwaliteit van de paragraaf. Het door de raad vast te stellen beleid zal dan deel moeten uitmaken van de paragraaf lokale heffingen. Het is daarom belangrijk dat er voldoende aandacht uitgaat naar andere informatie-elementen die worden gevraagd vanuit artikel 10 van het BBV (tactisch) en het daarbij horende financieel inzicht in lokale heffingen (operationeel).

De paragraaf Lokale heffingen in de begroting voldoet aan de eisen van het BBV. De belangrijkste cijfers, zoals OZB, afvalstoffenheffing, rioolheffing, reclamebelasting, marktgelden, parkeergelden/boetes, toeristenbelasting, leges omgevingsvergunning en hondenbelasting worden vermeld (ook in meerjarig perspectief). Ook wordt informatie gegeven over het kwijtscheldingsbeleid van de gemeente en is er een toelichting bij de kostendekkendheid van de tarieven en de lokale lastendruk. Inclusief een benchmark voor de woonlasten met de Parkstadgemeenten en het gemiddelde in Limburg. In de jaarstukken worden de gerealiseerde cijfers gepresenteerd. De paragraaf geeft (terugkijkend) inzicht in de ontwikkeling van de heffingen en biedt de raad sturingsmogelijkheden.

Ook in de jaarlijks in december in de raad behandelde Tarievennota wordt nog belangrijke informatie verstrekt. Tevens maken alle belastingverordeningen voor 2016 deel uit van deze tarievennota (december 2015).

### **Opbrengsten**

De lokale heffingen zijn een belangrijke bron van inkomsten voor de gemeente (circa 13 % van de totale inkomsten). In totaal heeft Kerkrade een opbrengst van circa € 19,6 miljoen uit OZB, afvalstoffenheffing en rioolheffing. De totale algemene stijging van 2016 afgezet tegen 2015 blijft beperkt tot 2,2 %. Belangrijk aandachtspunt vormt hierbij de ontwikkeling van de OZB (stijging 3%). Door het afschaffen van de limitering op de OZB hebben gemeenten meer vrijheid gekregen.

De heffingen zijn ook belangrijk omdat het voor de gemeente de enige mogelijkheid is om zelf te besluiten over extra baten. Dat is ook te zien als een gemeente een artikel 12-aanvraag indient. Een gemeente moet bij een artikel 12-aanvraag onder andere de belastingen ten minste tot de artikel 12-norm hebben verhoogd. Er mag dan geen onbenutte belastingcapaciteit meer zijn. De artikel 12-norm voor 2016 is dat de riool- en afvalstoffenheffing 100% kostendekkend zijn en dat de ozb-opbrengst ten minste gelijk is aan 0,1889% van de WOZ-waarden voor alle drie de onderdelen van de ozb (eigenaren

woningen, eigenaren niet-woningen en gebruikers niet-woningen). Zit de opbrengst van ozb, riool- en afvalstoffenheffing daaronder dan is er onbenutte belastingcapaciteit.

Voor 2016 liggen de tarieven van Kerkrade boven de artikel 12-norm. Dat betekent dat Kerkrade zo gezien geen onbenutte belastingcapaciteit heeft. Wettelijk is er geen maximumtarief voor de ozb.

### **Belastingdrukgegevens**

In maart 2016 heeft de Provincie Limburg het Belastingoverzicht 2016 van de Limburgse gemeenten gepubliceerd, met daarin opgenomen de belastingdrukgegevens. Dit laat zien dat de inwoners van de gemeente Kerkrade gemiddeld lagere lasten voor OZB woningen en voor 2016 ongeveer gemiddelde lasten voor afvalstoffenheffing, maar hogere lasten voor rioolheffing hebben. De afgelopen jaren zijn de woonlasten toegenomen.

**Tabel 4.1.1 Belastingdruk gemeente Kerkrade vergeleken met Limburgse gemiddelde (in €)**

	<b>Limburg 2015</b>	<b>Kerkrade 2015</b>	<b>Limburg 2016</b>	<b>Kerkrade 2016</b>
OZB woningen	261,33	240,26	272,65	249,72
Rioolheffing	208,35	211,00	212,66	215,00
Afvalstoffenheffing	224,54	217,00	222,69	222,00

De gemeente Kerkrade neemt een positie in die ongeveer op het gemiddelde ligt van de 'ranglijst' lokale lastendruk in Limburg.

### **Gemeenschappelijke regeling belastingsamenwerking gemeenten en waterschappen**

Met ingang van 1 april 2011 is de GR Belastingsamenwerking Gemeenten en Waterschappen (BsGW) opgericht. Kerkrade heeft per 1 januari 2015 de heffing en invordering van de belastingen bij deze gemeenschappelijke regeling ondergebracht.

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

## 4.2. Weerstandsvermogen en risicobeheersing

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

### Conclusie

De gemeente Kerkrade heeft haar weerstandsvermogen in beeld gebracht in de begroting 2016. Het gevoerde beleid past bij de visie en het risicoprofiel van Kerkrade dat de gemeente ambitieus en niet risicomijdend wil zijn. De gemeente heeft nog geen ratio voor het weerstandsvermogen bepaald, maar geeft zelf op basis van de begroting 2016 en de meerjarenraming 2017-2019 aan dat de structurele weerstandscapaciteit aan de krappe kant wordt geacht.

Dit onderstreept samen met de verwachtingen voor de komende periode dat een doorlopend en actief risicomanagement van groot belang is en blijft voor de gemeente. Kerkrade onderschrijft dit nadrukkelijk en geeft (bijvoorbeeld) aan daar waar mogelijk verder te gaan met het financieel kwantificeren van de risico's. Ook in absolute zin nemen de reserves (onder meer in relatie tot de gerealiseerde investeringsambities) de laatste jaren af. De komende jaren laten een stabielere niveau zien. Er is nog geen expliciet beleid geformuleerd voor het weerstandsvermogen, maar de relatie weerstandsvermogen met risicomanagement krijgt al wel uitgebreid aandacht. Jaarlijks kwalificeert de raad de weerstandscapaciteit in relatie tot de risico's en beoordeelt daarbij dus of het aanwezige weerstandsvermogen toereikend is. Naast de reeds aangekondigde maatregelen zal de gemeente de hoogte van het weerstandsvermogen veel aandacht moeten (blijven) geven.

De stuurinformatie wordt op alle niveaus als goed beoordeeld.

### Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- structureer de informatie in de begroting en de verantwoordingstukken, zodanig dat de raad het beleid inzake het weerstandsvermogen nog beter kan (bij)sturen;
- geef in de paragraaf ook enig meerjarig inzicht;
- bepaal opnieuw de minimale omvang van de algemene reserve.

### Waarom onderzoek naar weerstandsvermogen en risicobeheersing?

Bij weerstandscapaciteit gaat het om middelen en mogelijkheden, waarover de gemeente beschikt of kan beschikken. Er kunnen niet begrote kosten mee worden gedekt. Wanneer we weerstandscapaciteit zien in relatie tot risico's<sup>5</sup> spreken we over weerstandsvermogen. Vanuit beleidsmatig perspectief, is het van belang, een afweging te maken tussen de risico's die de gemeente loopt en de manier om daarmee om te gaan. Of de gemeente zich bijvoorbeeld wil verzekeren en/of de aanwezige weerstandscapaciteit in dat licht moet worden verhoogd of verlaagd.

<sup>5</sup> Alle risico's waarvoor geen voorzieningen zijn gevormd, óf die niet tot afwaardering van activa hebben geleid. En die van materiële betekenis kunnen zijn in relatie tot het balanstotaal of de gemeentelijke financiële positie.

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

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

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

### **Onderzoek en bevindingen**

Het college geeft in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing van de begroting en van de jaarstukken de weerstandscapaciteit aan alsmede de mate waarin schade en verliezen als gevolg van de risico's van materieel belang met het beschikbare weerstandsvermogen kunnen worden opgevangen.

### ***Beleid weerstandsvermogen***

Van een gemeente wordt verwacht dat ze een visie heeft op haar weerstandsvermogen en op welke wijze zij daarmee wenst om te gaan.

Op basis van artikel 11 van financiële verordening 212 moet het college een (bijgestelde) nota Reserves en voorzieningen minimaal vierjaarlijks aanbieden ter vaststelling door de raad. De vigerende nota is in december 2011 vastgesteld door de raad. Deze nota gaat summier in op de relatie tussen het weerstandsvermogen en het risicomanagement en presenteert de relevante kaders vastgelegd in wet- en regelgeving. In elke jaarrekening en begroting gaat de gemeente uitvoerig in op de mutaties bij de reserves en de voorzieningen.

Van belang is om een relatie te leggen en te laten zien tussen de reserves en de voorzieningen, de weerstandscapaciteit en de risico's. Wat is de risicobereidheid en het risicoprofiel van de gemeente? Dit aspect is in de paragraaf goed uitgewerkt. De gemeente heeft behoorlijke ambities en geeft aan als strategische doelstelling een gemiddelde risicobereidheid te hebben, waarbij risico's voorzover mogelijk worden vermeden of afgedekt, maar waarbij tevens wordt gesteld dat ondernemen betekent dat soms ook risico's moeten worden genomen.

In de paragraaf gaat de gemeente in op de belangrijkste beleidsuitgangspunten, de risicobereidheid en de werking van het risicomanagement. Ook worden conclusies geformuleerd voor de weerstandscapaciteit van de gemeente. Het weerstandsvermogen, bestaande uit de weerstandscapaciteit en de risico's, is nader beoordeeld, waarbij wordt ingegaan op de kans dat bepaalde risico's kunnen optreden. De opgesomde risico's zijn zoveel als mogelijk gekwantificeerd. De beschikbare weerstandscapaciteit is door Kerkrade gedefinieerd als het totaal van de reserves met een bufferfunctie (de algemene reserves, de vrije ruimte bij de reserve parkeerfonds exploitatie en de reserve Essent), de post onvoorzien en onvermijdbaar en de (vrije ruimte bij de) overige

bestemmingsreserves. In de begroting 2016 wordt geen meerjarig beeld getoond van de ontwikkeling van het weerstandsvermogen.

De gemeente heeft geen separate nota Risicomanagement en weerstandsvermogen. Een dergelijke nota kan handvaten geven om de structuur van het risicomanagement verder uit te bouwen en te verankeren. Het inventariseren van risico's moet op zich niet het doel zijn, maar het moet gaan over het sturen op risico's door het treffen van effectieve maatregelen om de (financiële) risico's te verminderen. Kerkrade heeft een meerjarige visie op de reserves en voorzieningen.

Gedurende de hele planning- en controlcyclus worden de reserves en voorzieningen gevolgd en wordt aangegeven of het beleid bijstelling vereist. De integrale afweging over het al dan niet toevoegen aan reserves komt jaarlijks in de raad bij de behandeling van de Voorjaarsnota, de programmabegroting, de jaarstukken en de Najaarsnota. Hiermee wordt voldaan aan het gestelde in de artikelen 2, 3 en 4 van verordening 212 (met betrekking tot de door de raad vast te stellen budgettaire kaders). Ook de artikelen 8 en 11 van deze Verordening stellen voldoende eisen aan de planning- en controlcyclus, voor het in beeld brengen van de reserves en voorzieningen en het geven van informatie over deze posten.

#### **Weerstandscapaciteit**

Kerkrade betreft bij de berekening van de (direct beschikbare) weerstandscapaciteit de volgende posten:

- de totale omvang van de reserves met een bufferfunctie: de algemene reserve, de reserve parkeerfonds exploitatie, de algemene reserve OBK en de 'vrije ruimte' bij de reserve Essent;
- de vrije ruimte bij overige bestemmingsreserves, exclusief de egaliseringsreserves en de reserves met een inkomensfunctie;
- de stelpost voor onvoorziene (en onvermijdbare) uitgaven;
- de onbenutte belastingcapaciteit;
- de vrije begrotingsruimte.

#### **Algemene reserve (vrij aanwendbaar)**

Een belangrijk onderdeel van de incidentele weerstandscapaciteit is de algemene reserve. Omdat Kerkrade geen expliciet beleid voor het weerstandsvermogen heeft vastgesteld, refereren wij nog aan onze (voormalige) norm (10% van het 'genormeerd uitgavenniveau'). De gemeente heeft met de vaststelling van de nota reserves en voorzieningen in 2011 de ondergrens van de algemene reserve bepaald op € 5,2 miljoen. De algemene reserve van Kerkrade (op 1-1-2016) is op dit niveau bepaald en voldoet daarmee in formele zin aan de eigen norm. Echter door de toevoeging van de sociale deelfondsen WMO, Jeugdzorg, Participatie WSW en Participatie re-integratie is de basis voor de berekening van deze norm aanmerkelijk veranderd. Het genormeerd uitgavenniveau van Kerkrade bedraagt nu circa € 98 miljoen. De gemeente heeft voor het sociaal domein de reserve Sociaal Domein ingesteld. Deze reserve heeft onder meer een bufferfunctie.

De gemeente geeft aan dat het voeren van een solide financieel beleid impliceert dat de algemene reserve op peil moet worden gehouden. Wij adviseren de minimale omvang van de algemene reserve opnieuw te bepalen, danwel expliciet de relatie met de reserve Sociaal Domein te benoemen.

### **Algemene reserve OBK**

Deze reserve is de facto de direct beschikbare buffer voor het opvangen van de niet reeds voorziene/afgedekte risico's in de grondexploitaties van Kerkrade. In de begroting 2016 vinden geen onttrekkingen plaats uit de algemene reserve OBK (door de raad bepaald op een niveau van € 1,25 miljoen). Deze reserve wordt tijdelijk ingezet ten behoeve van het Centrumplan.

### **Vrije ruimte bij overige bestemmingsreserves**

De bestemmingsreserves (saldo op 1-1-2016 € 35 miljoen) maken in principe deel uit van de weerstandscapaciteit, zij het dat het belangrijkste deel van deze reserves feitelijk niet vrij beschikbaar is en bestemd is voor de instandhouding van het voorzieningenniveau van de gemeente.

Met betrekking tot deze reserves neemt de gemeente alleen de vrije ruimte mee. Hierbij wordt gesteld dat een groot deel van de aanwezige reserves al verplicht zijn. Het betreft vooral de reserves met een bufferfunctie, reserves met een egalisatie-functie, de reserve Kernagenda Parkstad (ten behoeve van de Buitenring), het geblokkeerde deel van de reserve Essent en de claim op de reserve Structuurfonds en de reserve Sociaal Domein. Hierbij is de reserve Structuurfonds inmiddels geheel geclaimd voor de investeringsambities van de gemeente.

De gemeente stelt in de begroting 2016 dat de vrije ruimte bij de overige bestemmingsreserves op 1 januari 2016 circa € 5,5 miljoen aan reserves met een bufferfunctie en € 12,6 miljoen aan vrije ruimte bij de overige bestemmingsreserves is. Deze maken deel uit van de bepaling van de beschikbare weerstandscapaciteit. Door de inzet van met name de reserves Parkeerbonds exploitatie en Structuurfonds in de afgelopen periode neemt het weerstandsvermogen in belangrijke mate af. Hiermee is in de jaarrekening 2014 al rekening gehouden.

De gemeente werkt niet meer met zogenaamde dekkingsreserves (ingezet om kapitaallasten van investeringen met economisch nut te dekken). Na het van kracht worden van het vernieuwde BBV moeten alle investeringen worden geactiveerd. Dan zal de gemeente weer met dekkingsreserves moeten gaan werken.

Teneinde de uitvoering van de 3 decentralisaties en de Wet Werk en Bijstand financieel zo stabiel mogelijk te laten verlopen, is met ingang van 31 december 2015 de reserve Sociaal Domein gevormd. Deze reserve dient enerzijds om jaarlijkse fluctuaties in de kosten tegen te gaan en dient tevens ter afdekking van bedrijfsvoeringskosten sociaal domein. Het saldo op 1 januari 2016 bedroeg (begroting 2016) € 9,58 miljoen.

### **Stille reserves**

Hoewel Kerkrade beschikt over stille reserves (diverse gronden, gebouwen en aandelen waarvan de marktwaarde de boekwaarde zou kunnen overstijgen) heeft de waardering van deze reserves niet plaatsgevonden. De meeste bezittingen worden als niet-verkoopbaar gezien. Het beleid is dat de als niet-strategisch beschouwde bezittingen worden afgestoten.

### **Onvoorzien en onvermijdbaar**

De provincie heeft geen norm meer voor onvoorzien (was eerder 0,6% van het genormeerde uitgavenniveau). De gemeente heeft voor 2016 op basis van eigen beleid en ervaringsgegevens een



structureel bedrag geraamd van € 0,23 miljoen voor de exploitatie en € 0,06 miljoen voor onvermijdbare uitgaven (opgenomen in het investeringsprogramma).

Het bedrag voor de exploitatie is gebaseerd op circa 0,5% van het GUN (exclusief het sociaal domein).

### ***Vrije begrotingsruimte***

De begroting 2016 en de meerjarenraming 2017-2019 laten zien dat er geen sprake is van vrije begrotingsruimte.

### ***Onbenutte belastingcapaciteit***

De onbenutte belastingcapaciteit is een begrip uit het artikel 12-beleid. In dat kader moet een gemeente (onder meer) haar belastingen op een zodanig peil hebben, dat er geen onbenutte capaciteit meer is. Als er sprake is van 100% kostendekkendheid voor de rioolheffing en afvalstoffenheffing, blijft alleen de OZB over als materiële inkomstenbron. De gemeente heeft een OZB-tariefpercentage dat boven de drempel voor 2016 (0,1889% van de WOZ-waarde) ligt.

De gemeente heeft in de begroting 2016 de onbenutte belastingcapaciteit voor 2018 en 2019 berekend uitgaande van een maximaal toegestane stijging van 3% structureel.

### ***Risico's***

De begroting geeft inzicht in de belangrijkste risico's voor zover deze bekend zijn. Het is voor ons moeilijk om te bepalen in welke mate de hier genoemde risico's volledig zijn. Niet alle gemeenten lopen dezelfde risico's en er is geen algemene norm voor de relatie tussen weerstandscapaciteit en risico's. Juist daarom is een kwalitatief goed risicomangement belangrijk. Wel hebben wij gezien dat het risicoprofiel de laatste jaren flink is veranderd, waarbij sprake is van een aantal grotere risico's.

De gemeente hanteert een systeem van integraal risicomangement waarmee ze in staat is nieuwe risico's te herkennen en daarop in te spelen (de gemeente is in control op dit onderdeel). De gemeente heeft haar risicomangement structureel ingebed in de reguliere werkprocessen en ziet dit als een sectorale lijnverantwoordelijkheid. Er wordt veel aandacht gegeven aan de verdere uitbouw en aan het project- en procesmatig werken. De risico's die de gemeente opsomt, hebben zowel betrekking op externe als interne risico's. In de paragraaf Weerstandsvormogen en risicobeheersing geeft de gemeente een duidelijk inzicht in de gesignaleerde risico's.

De belangrijkste risico's die de gemeente benoemt zijn: de rijksbezuinigingen en de 3 decentralisaties, het Inkomensdeel FWI/Wet Werk en Bijstand (open einde regeling, nieuw verdeelmodel), WSW / WOZL (exploitatieresultaten tegen de achtergrond van gewijzigde wetgeving, definitieve afwikkeling faillissement), WMO (open einde regeling), demografische ontwikkelingen, grondexploitaties (ook belicht in de paragraaf Grondbeleid), Campus (als voorziening), Parkstad Limburg Stadion / Roda JC (exploitatie in relatie tot leningen stadion) en het onderhoud en de vervanging van enkele kapitaalgoederen (wegen en vastgoed).

Kerkrade geeft in de programmabegroting 2016 geen ratio voor de weerstandscapaciteit maar wel een kwalificatie. Naar ons oordeel is op dit moment de gepresenteerde totale reservepositie voldoende. Hierbij benadrukken wij wel, dat ons oordeel is gebaseerd op de door de gemeente geïnventariseerde en gekwantificeerde risico's.

De daling van de beschikbare weerstandscapaciteit is vooral het gevolg van de daling van de bestemmingsreserves (als gevolg van de inzet ten behoeve van de investeringsambities van de gemeente. De daling van de benodigde weerstandscapaciteit is in grote lijnen een gevolg van het gevoerde risicomanagement en het verder afdekken van de gesignaleerde risico's.

Voorzieningen zijn gebaseerd op hieraan ten grondslag liggende verplichtingen of in te schatten risico's. De opgenomen voorzieningen moeten in principe door een onderliggend plan worden onderbouwd. De gemeente Kerkrade beschikt volgens de begroting 2016 en de meerjarenraming 2017-2019 over een krappe weerstandscapaciteit. De jaarstukken 2014 bevestigen dit beeld nog eens.

<b>Weerstandsvermogen</b> <b>Beoordeling: Voldoende</b>
--

### **Kengetallen**

Kerkrade heeft in de paragraaf de financiële kengetallen opgenomen die vanaf de begroting 2016 verplicht zijn gesteld om met name de raad een beter beeld te geven van de financiële positie (de schuldratio, de solvabiliteitsratio, de (gecorrigeerde) netto-schuldquote, de voorraadquote grondexploitatie en de uitleenquote; het kengetal voor de belastingdruk is opgenomen in de paragraaf Lokale heffingen).

Informatie wordt verstrekt voor de jaarrekeningen 2013 en 2012. Wij hebben van de gemeente de cijfers voor de begroting 2016 ontvangen. Vervolgens is een algemene toelichting gegeven over de beoordeling van de kengetallen.

De gemeente concludeert op basis van de kengetallen een lager dan het (landelijk) gemiddelde solvabiliteit en een lager dan het gemiddelde netto schuldquote. De structurele begrotingsruimte is echter beperkt. Van het kengetal grondexploitatie zijn nog onvoldoende vergelijkbare cijfers van andere gemeenten bekend. Elk kengetal is toegelicht.

### **Conclusie**

We beoordelen de stuurinformatie met betrekking tot weerstandsvermogen en risicobeheersing op strategisch, tactisch en operationeel niveau als goed. De kaderstelling in diverse documenten is goed. Actualisering van de nota reserves en voorzieningen zal volgens ons in 2016 moeten plaatsvinden om op dit belangrijke punt niet langer dan vier jaar met een nota te werken. De gemeente heeft dit al als zodanig in de planning staan.

We adviseren in de paragraaf ook enig meerjarig inzicht te bieden. Tegelijkertijd weten we dat de meerjarige cijfers het meest onderhevig zijn aan bijstellingen. Logisch, maar het geeft ook aan dat de onzekerheid bij de meerjarige cijfers/ramingen groter is dan bij de cijfers/ramingen voor de korte termijn. In de praktijk lijkt met name de inschatting hoe de ontwikkelingen in het sociaal domein en bij enkele verbonden partijen zullen zijn, te maken hebben met onzekerheden. Uit de concept-jaarstukken 2015 blijkt dat er vooralsnog geen zodanige verslechtering van de ontwikkelingen is opgetreden dat de in deze paragraaf geraamde meerjarige trend in eerste instantie wordt tegengesproken. We hebben geen reden om te twijfelen aan het realiteitsgehalte van de ramingen.

### 4.3. Onderhoud kapitaalgoederen

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

#### Conclusie

De raad heeft een actuele integrale visie vastgesteld, waarbij ook expliciet aandacht wordt geschonken aan het onderhoud van kapitaalgoederen. De gemeente beschikt nog niet over een actueel IBOR; wel heeft het college ingestemd met de invoering van IBOR als methodiek voor het onderhoud en beheer van de openbare ruimte. De raad heeft afzonderlijke onderhoudsplannen vastgesteld voor de diverse kapitaalgoederen zoals riolering, wegen, groenvoorzieningen, sportvoorzieningen en gemeentelijk vastgoed. Ook voor de overige kapitaalgoederen zijn kaders vastgesteld. De onderhoudsplannen voor de civieltechnische kunstwerken en het gebouwenbeheer moeten worden geactualiseerd. Dit zal in 2016 opnieuw worden vastgesteld door de raad. Ook het groenbeleidsplan is sterk verouderd en zal worden vervangen door een actueel plan.

In de begroting zijn nog voldoende middelen opgevoerd voor het (klein en groot) onderhoud van de diverse kapitaalgoederen.

Zoals al aangegeven is het grootste deel van het onderhoud onderbouwd met door de raad vastgestelde beheerplannen. De meeste plannen zijn actueel. Het beleidsveld 11. Beheer geeft ook informatie over de kaders en de 'instandhouding van de leefomgeving'. De paragraaf onderhoud kapitaalgoederen geeft de relaties met de programma's weer. Kerkrade biedt in de totale begroting goed inzicht in de relatie tussen kapitaalgoederen en de gemeentelijke beleidsthema's.

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

- ga in de paragraaf tevens in op de financiële vertaling van de meerjarige ontwikkelingen en de gevolgen voor het onderhoud van de kapitaalgoederen;
- zorg voor het actueel houden van de onderhoudsplannen en laat deze door de raad vaststellen. Dit geldt met name voor het wegen- en gebouwenbeheer en het onderhoud van de civieltechnische kunstwerken;
- geef voor alle kapitaalgoederen expliciet aan of er sprake is van achterstallig onderhoud en kwantificeer dit.

#### Waarom onderzoek naar onderhoud kapitaalgoederen?

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

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

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

Er is enige keuzevrijheid bij onderhoud 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**

Artikel 12 van het BBV geeft aan welke kapitaalgoederen minimaal moeten worden belicht. Daarbij moet het beleidskader worden benoemd, alsmede de financiële consequenties en de vertaling daarvan in de begroting.

In de financiële beheerverordening wordt in artikel 21 algemene aandacht gegeven aan het onderhoud van de kapitaalgoederen. Het college moet zorgen voor onderhoudsplannen die periodiek worden geactualiseerd. Met name de onderdelen wegen, riolering, openbaar groen en gebouwen worden hier genoemd. De onderhoudsplannen moeten inzicht geven in het te plegen onderhoud en de meerjarige financiële dekking daarvan.

Bij de begroting en de jaarstukken doet het college in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen verslag over de voortgang van het geplande onderhoud en het eventuele achterstallig onderhoud aan groen- en speelvoorzieningen, water, wegen en kunstwerken, sportvoorzieningen, riolering, gemeentelijk vastgoed en parkeren. Ook geeft Kerkrade in deze paragraaf aandacht aan de afvalverwijdering en –inzameling.

In de paragraaf wordt expliciet aandacht geschonken aan de actuele onderhoudstoestand van het betreffende kapitaalgoed en wordt aangegeven of er al dan niet sprake is van achterstallig onderhoud. In de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen zijn de belangrijkste door de raad vastgestelde beleids- en beheerplannen voor de kapitaalgoederen benoemd en toegelicht. De begroting 2016 geeft uitgebreid inzicht in deze plannen. Er wordt conform de beschikbare plannen gewerkt. De paragraaf biedt voldoende financieel inzicht.

Vanaf 2016 werkt de gemeente in de programmabegroting met 4 programma's (met thema's) en 11 beleidsvelden, waaronder beleidsveld 11. Beheer. In dit beleidsveld worden de relaties met de programma's en de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen aangeduid.

Tabel 4.3.1 geeft een overzicht van de beschikbare beleids- en beheerplannen.

**Tabel 4.3.1 Aanwezige beleids- en beheerplannen**

Beleids- en beheerplannen	Vastgesteld door de raad	Jaar	Financiële vertaling begroting 2016
Wegenbeheerplan 2007-2011	Nee	2014	Regulier en groot onderhoud € 0,69 mln; Reconstructies via IP € 2,13 mln (2016);
Verbreed Gemeentelijk Rioleringsplan 2015-2020	Ja	2015	Regulier onderhoud € 0,85 mln; renovaties en relining IP 2016 € 2,93 mln, 2017-2019 € 8.85 mln;
Jaarlijkse evaluatienota	Ja		
Groen (onderhoud en beheer grotendeels door detachering WOZL-groen)	Ja	2014	Onderhoud WOZL-contract € 0,96 mln en € 0,25 mln voor regiewerk/ overig; IP structureel € 0,36 mln; Reserve plantsoenen is buffer.
Gebouwenbeheer (jaarlijks plan passend binnen financiële kaders)	Ja	2007	Regulier beheer (incl sport) € 0,33 mln; IP 2016 € 0,45 mln.
Openbare verlichting 1997-2010; update 2013	Ja	2013	Regulier onderhoud en energiekosten € 0,56 mln; IP 2016 € 0,16 mln.
Civieltechnische kunstwerken	Nee	2007	Regulier € 0,03 mln IP € 0,08 mln

### Beheer openbare ruimte en gemeentelijk vastgoed

De uitgangspunten voor het beheer van de openbare ruimte zijn onder meer verwoord in de strategische visie 2030 en het Collegeprogramma 2014-2018. In het collegeprogramma 2014-2018 is gesteld dat de gemeente de openbare ruimte beschouwt als de entree van de stad en dat zij bij het beheer en onderhoud steeds meer mensen wil betrekken (in combinatie met sociale doelstellingen en werkgelegenheid; gemeentebrede participatie). In beleidsveld 11 Beheer en de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen wordt het fundament voor het instandhouden van de openbare ruimte verder vastgelegd en zijn de kaders van het beleid aangegeven.

Kerkrade beschikt over een integrale visie op het beheer van de openbare ruimte, en geeft in de begroting duidelijk aan wat de doelstellingen zijn en op welke wijze die nagestreefd moeten worden. De aanpak van de afdeling Stedelijk Beheer is gericht op het integraal beheer van de openbare ruimte, waarbij ook met enkele wijkteams wordt gewerkt. De gemeente wil met de IBOR-systematiek (Integraal Beheer Openbare Ruimte) gaan werken zodat de inrichting van de openbare ruimte en de leefbaarheid binnen de gemeente in verhouding staan tot de gekozen kwaliteit van onderhoud (beleidskeuze) en de kosten ervan (beschikbare middelen). Deze verhouding moet dan ook in evenwicht zijn om de benoemde ambities en doelstellingen te kunnen halen. De beleid- en/of beheerplannen voor de wegen, het groen en de openbare verlichting worden hierbij betrokken.

In de paragraaf Krimp gaat de gemeente uitvoerig in op meerjarige demografische ontwikkelingen, met het oog op de hierdoor sterk wijzigende behoefte aan voorzieningen en de inrichting van de openbare ruimte in de komende jaren.

### **Wegen**

Het onderhoud van de wegen is gebaseerd op het wegbeheerplan (aan de hand van kwaliteitsbeelden) dat in 2012 (in concept) is geactualiseerd voor de periode 2013-2017. Over deze actualisatie is nog geen besluit genomen door het college omdat de bijhorende extra investeringen zijn betrokken bij een totale analyse van het investeringsprogramma. De raad is in 2015 ingelicht over de stand van zaken van de middelen en de prioritering van het onderhoud. Over de gevolgde werkwijze bij het wegbeheer is een presentatie gegeven voor de Commissie GEZ (juni 2015).

Het beheer gebeurt aan de hand van kwaliteitsbeelden en een tweejaarlijkse technische beoordeling. Ook de beleving van de inwoners over het onderhoudsniveau wordt hierbij meegenomen. De middelen voor groot onderhoud en regulier onderhoud zijn in de reguliere exploitatie opgenomen en bedragen respectievelijk € 0,43 miljoen en € 0,25 miljoen. Voor reconstructies is in het investeringsprogramma een bedrag van € 2,13 miljoen opgenomen.

De omvang van het aangestipte achterstallig onderhoud wordt niet expliciet vermeld. Wel wordt opgemerkt dat de gemeente door een inhaalslag voor het wegenbeheersplan (gekoppeld aan het reguliere wegbeheer) de achterstand in het onderhoud wil verkleinen door het aanbrengen van een prioritering. Hiervoor is momenteel € 1,2 miljoen beschikbaar (ten laste van de reserve Structuurfonds). In de voorjaarsnota 2015 is hiermee (in financiële zin) gestart. Ook wordt nog een toenemend risico gememoreerd bij de onderhoudstoestand (en de gemoeide toenemende onderhoudskosten) van de zogenaamde Steenwegen.

Na aanleg van de Buitenring Parkstad zal het te beheren areaal worden uitgebreid. Hiervoor zullen aanvullende middelen nodig zijn.

### **Civieltechnische kunstwerken**

De gemeente geeft aan dat het beheer en onderhoud van de civieltechnische kunstwerken beleidsmatig op ad-hoc basis werd geregeld op basis van calamiteiten en incidenten. Hierdoor was enige tijd sprake van een voortdurende daling van de kwaliteit, met mogelijke kapitaalvernietiging tot gevolg. Het beheerareaal is inmiddels geïnventariseerd en geïnspecteerd en een onderhoudsprogramma is opgesteld. Bestaande risico's zijn in beeld gekomen.

Bij de actualisatie van de plannen wordt dus nadrukkelijk rekening gehouden met uitgangspunten als cradle to cradle en het meer betrekken van buurten en wijken bij het beheer en onderhoud van de openbare ruimte. Ook wordt een groter beroep gedaan op de eigen verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid van de inwoners. Het kwaliteitsniveau (inclusief het inlopen van achterstanden) is/wordt aangepast op basis van de bezuinigingen. Hierbij wordt intern nadrukkelijk de koppeling gelegd tussen de investeringen en de exploitatie/beheer.

### **Riolering en water**

Voor het aanleggen en onderhouden van de riolering en gemalen hanteert Kerkrade een verbreed Gemeentelijk Rioleringsplan (GRP), vastgesteld in 2015. De gemeente werkt hierbij met een voorziening (uitgaande van een evaluatie in 2014 en een doorkijk voor de opvolgende jaren en kijkende naar het

beschikbare budget). Het tarief van de rioolheffing is kostendekkend. De investeringen worden geactiveerd.

In 2011 is in Parkstad gestart met het onderzoeken van de samenwerking in de (afval)waterketen. Dit heeft er toe geleid dat er een gezamenlijk GRP voor de Parkstad is opgesteld met een afzonderlijk kostendekkingsplan voor iedere individuele gemeente. Ook voor de rioleringen en de Europese Kaderrichtlijn Water wordt de link gelegd met de bevolkingskrimp.

De begroting geeft geen informatie over eventuele achterstalligheid van onderhoud of vertragingen bij de uitvoering van projecten. Per 1 januari 2016 beschikte de gemeente over een voorziening rioleringen van € 1,87 miljoen. Daarnaast is in de begroting 2016 voor de jaarschijf 2016 voor onderhoud en kapitaallasten een exploitatiebudget van € 0,85 miljoen opgenomen. In de meerjarenraming 2017-2019 loopt dit bedrag iets op (indexering). In het investeringsprogramma 2016-2019 is voor 2016 een bedrag geraamd van € 2,93 miljoen voor calamiteiten en is voor renovaties/reliningen een totaalbedrag van € 13,7 miljoen opgenomen.

### **Groen**

De gemeente zet in op het duurzaam behoud en uitbreiding van de huidige groenstructuur en het ontwikkelen van groene verbindingzones. Hierbij is een noodzakelijke herstructurering in beeld waarbij een uitbreiding van het groenareaal wordt verwacht.

De gemeente hanteert een verouderd groenstructuurplan uit 1992. Actualisatie van dit structuurplan is momenteel onderhanden, waarbij ook deze herstructurering wordt meegenomen. Het vigerende groenbeheerplan dateert uit 2006 en is opgesteld op basis van beeldkwaliteiten per wijkgebied. Dit plan is uitgangspunt voor het beheer van het openbare groen en de daarvoor nodige groencontracten. In 2015 is een groencontract met WOZL overeengekomen, met een bijhorende detachering van 93 WOZL-medewerkers bij de gemeente. Het groencontract voor 2015 van € 0,95 miljoen was uitgangspunt voor deze groepsdetachering (passend bij het collegeprogramma).

Voor regiewerk en overige werkzaamheden openbaar groen is € 0,25 miljoen geraamd en er is een reserve plantsoenen beschikbaar voor de opvang van onvoorziene uitgaven (€ 0,05 miljoen). Tot slot is een structureel investeringsbedrag opgevoerd voor vervanging en reconstructie van € 0,36 miljoen.

De gemeente stelt bij het maken van de verschillende beheer- en onderhoudsprogramma's eerst de uitgangspunten en de kaders vast. Zo ook voor het openbare groen. Ook bij de gemeente Kerkrade wordt zelfsturing en betrokkenheid van de burgers steeds belangrijker. De begroting geeft geen uitsluitsel over de onderhoudstoestand van het groen.

In het kader van bezuinigingen wordt onder meer gewerkt aan de omvorming van een deel van het groenareaal naar onderhouds-extensief groen.

### **Gebouwen**

De gemeente heeft de gebouwen onderverdeeld in zogenaamd strategisch vastgoed (voor de huisvesting van primaire en secundaire doelgroepen) en niet-strategisch vastgoed (overige gebouwen). Bij deze laatste groep wordt marginaal onderhoud uitgevoerd op basis van een klachtensysteem (onderhoud moet uit veiligheids- of economische redenen onontkoombaar zijn). Voor de strategische gebouwen wordt gestuurd op een goed onderhoudsniveau.

Voor de gemeente is het maatschappelijk vastgoedbeleid volgend op het ruimtelijk en maatschappelijke beleid. Daar waar het maatschappelijk vastgoed geen positieve bijdrage levert aan de doelstellingen zal sprake moeten zijn van afstoting of sloop. De gemeente heeft hiertoe in 2015 een strategische visie op het vastgoed vastgesteld. Hiermee is tevens duurzaam ingespeeld op demografische ontwikkelingen (uitgaande van de stadsdeelvisies). Bezuinigingen maken deel uit van deze strategische visie. Momenteel vindt verdere uitwerking in een vastgoedportefeuilleplan plaats, waarbij een afweging wordt gemaakt tussen maatschappelijk belang en de financiële aspecten van het gemeentelijke eigendom. De strategische voorraad van de gemeente wordt nu integraal opnieuw geijkt. Het vastgoedbeheer wordt pro-actief uitgevoerd, waarbij het beleid is om te komen tot het verkleinen van de vastgoedportefeuille. Er wordt geen melding gedaan van achterstallig onderhoud. Naast een jaarlijkse visuele inspectie wordt periodiek een uitgebreide inspectie uitgevoerd op basis waarvan de onderhoudsplannen worden bijgesteld.

Nagenoeg alle reguliere onderhouds-, beheer- en overige kosten worden in de exploitatie opgevoerd. Evenals gebouw-gerelateerde kosten voor gebouwen in de welzijn-, onderwijs-, toeristische en culturele sector. Gebouwen als de Campus, Parkstad Limburg Stadion, Rodahal en Theater maken deel uit van de vastgoedportefeuille van de gemeente. Structureel is hiervoor € 0,33 miljoen geraamd. Daarnaast heeft de gemeente een reserve Gebouwen om de kosten van de gemeentelijke gebouwen op te vangen (saldo ultimo 2014 € 0,75 miljoen). Incidentele meevallers (bijvoorbeeld uit de verkoop van gebouwen) worden in deze reserve gestort evenals de jaarlijkse dotaties. Op deze wijze kan het jaarlijkse plan worden uitgevoerd (ten laste van deze reserve).

Tot slot bevat het investeringsprogramma voor 2016 nog € 0,45 miljoen en zijn in dit programma ook bedragen opgenomen specifiek voor onderwijshuisvesting en gemeenschapshuizen. De gemeente laat zien dat voor het gemeentelijk vastgoed niet voor vervanging wordt gereserveerd. Daardoor kunnen jaarlijks niet alle nodige investeringen worden uitgevoerd. In de begroting 2016 (Voorjaarsnota 2015) heeft de gemeente eenmalig € 0,4 miljoen vrijgemaakt voor extra onderhoud (ten laste van het Structuurfonds). Dit zal in het investeringsprogramma 2016-2019 worden opgenomen. Het speelruimtebeleid maakt deel uit van het vastgoedbeheer van de gemeente.

Opgemerkt wordt dat in de paragraaf Krimp nader wordt ingegaan op de gevolgen van 'Mooier door minder', waarbij ook wordt gekeken naar de bundeling van voorzieningen in het onderwijs, sportaccommodaties, gemeenschapshuizen enzovoorts. De begroting 2016 geeft aan dat de sector sport al behoorlijk 'krimpproof' is. En gaat uitgebreid in op de lokale en waar nodig (eu)regionale aanpak van de opgaven als gevolg van de demografische ontwikkelingen.

### **Openbare verlichting**

Voor de openbare verlichting beschikt de gemeente over een beleidsplan openbare verlichting uit 1998. De uitvoering vindt plaats door en in samenwerking met Ziut. De energiekosten alsmede de kosten van klein en groot onderhoud zijn jaarlijks terugkomende kosten en vallen binnen de exploitatie. Op basis van vervangingsplannen worden de vervangingsinvesteringen gepland. Deze zijn de laatste jaren groeiende (ook de komende jaren heeft de gemeente een slag te plegen bij de vervanging van lichtmasten en armaturen door energiezuinige verlichting). Planmatige vervanging staat hierbij voorop.



Voor onderhoud aan de straatverlichting is voor 2015 een exploitatiebudget van € 0,36 miljoen beschikbaar. Voor incidentele vervanging en bijplaatsing en energiekosten € 0,23 miljoen en in het investeringsprogramma is voor planmatige vervanging structureel € 0,155 miljoen geraamd. De openbare verlichting voldoet aan de NPR norm. Het is aan te bevelen om in een op te stellen beheerplan ook de gewenste uitbreidingsinvesteringen mee te nemen.

### **BBV en verordening 212**

Artikel 12 van het BBV schrijft voor aan welke kapitaalgoederen minimaal aandacht moet worden geschonken. Dat zijn wegen, riolering, water, openbaar groen en gebouwen. Daarbij moet de gemeente het beleidskader aangeven, alsmede de financiële gevolgen en de vertaling daarvan in de begroting. In beleidsveld 11 Beheer wordt aanvullende informatie gegeven. Wij concluderen, dat de paragraaf voldoet aan de richtlijnen van het BBV.

Operationeel vinden wij de in de begroting en verantwoording aanwezige stuurinformatie voldoende tot goed. Van alle kapitaalgoederen geeft de gemeente aan waar het beleidskader is te vinden. Voor deze goederen geeft Kerkrade aan of de uit de beleidskaders voortvloeiende (financiële) consequenties zijn doorvertaald. Uit ons onderzoek blijkt dat dit van toepassing is op de begroting 2016 en de meerjarenraming 2017-2019. Wel bestaan nog een aantal grotere risico's die nauwlettend moeten worden gevolgd. De afwikkeling van het dossier Campus Kerkrade is daarvan een voorbeeld.

### **Conclusie**

Wij zijn van mening dat bij Kerkrade de bestuurlijke informatievoorziening op het strategische en tactische niveau goed is. De raad heeft hierdoor goede mogelijkheden tot bijsturing. De gemeente blijft werken aan het (door)ontwikkelen van de begroting en de verantwoordingsinformatie, gebaseerd op de beschikbare beheerplannen. De tijdige actualisering van de diverse plannen maakt hier deel van uit.

Daarbij adviseren wij in de paragraaf aanvullende informatie op te nemen over de onderhoudstoestand van de diverse kapitaalgoederen en de relatie met de betreffende programmadoelstellingen expliciet aan te duiden (bijvoorbeeld zelfwerkzaamheid van de burgers).

Op operationeel niveau moeten nog verbeteringen worden doorgevoerd. Met name het (meerjarig) cijfermatige inzicht in de kosten van het planmatig onderhoud kan worden verbeterd. Tevens adviseren wij om expliciet per kapitaalgoed aan te geven of er sprake is van enig achterstallig onderhoud.

## 4.4. Financiering

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

### Conclusie

Op strategisch gebied is goede informatie beschikbaar. De gemeente biedt ook een goed inzicht in de financiering op tactisch en operationeel vlak en stuurt actief op haar liquiditeitspositie door het opstellen van liquiditeitsprognoses en een financieringsplanning. Bij nog aan te brengen verbeteringen kan worden gedacht aan het geven van meer (cijfermatig) inzicht in de meerjarige ontwikkelingen.

### Op basis van onze analyse de volgende aanbeveling

- actualiseer het treasurystatuut en neem alle relevante onderwerpen daarin op.

### 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

De afgelopen periode zijn de regels voor treasury door decentrale overheden steeds strenger en strakker geworden. De meest recente landelijke regels zijn de verplichting tot schatkistbankieren (ultimo 2013), de Wet Houdbare Overheidsfinanciën (Wet Hof, 2014) en strengere regels voor het gebruik van derivaten (2016). In de paragraaf Financiering in de begroting 2016 wordt aan deze onderwerpen summier aandacht geschonken. Verder wordt in paragraaf 3 van de Financiële begroting ingegaan op het EMU-saldo. In het Treasurystatuut gemeente Kerkrade 2010 wordt nog geen aandacht aan deze ontwikkelingen geschonken. Wij adviseren dan ook dit statuut te actualiseren.

In de paragraaf Financiering dient volgens artikel 14 van de financiële verordening in ieder geval aandacht geschonken te worden aan de beleidsvoornemens ten aanzien van de kasgeldlimiet, de renterisiconorm, de liquiditeitsplanning en de financieringsbehoefte voor de komende drie jaar, de rentevisie en de rentekosten en –opbrengsten verbonden aan de financieringsfunctie. Volgens artikel 13 van het BBV wordt in de paragraaf in ieder geval aandacht geschonken aan de beleidsvoornemens ten aanzien van het risicobeheer van de financieringsportefeuille.

In de paragraaf wordt voor de beleidsuitgangspunten en doelstellingen van de financieringsfunctie verwezen naar het treasurywet uit 2010. De paragraaf gaat in op de doelstellingen van de financieringsfunctie, waarbij vooral het risicomanagement van de financieringsfunctie, de doelmatigheid van de financiering en de optimalisatie van de renteresultaten is belicht.

In de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing wordt nog informatie gegeven over de financiële kengetallen, waaronder ook de schuldpositie van de gemeente. Deze bevindt zich op een 'acceptabel niveau'. Ook is in de begroting en de jaarstukken informatie opgenomen over de gewaarborgde geldleningen en de verstrekte garantstellingen.

De paragraaf voldoet aan de voorwaarden van het BBV. In de financiële verordening 212 zijn verder geen uitgangspunten vastgelegd. Wel wordt in artikel 14 van deze verordening aandacht besteed aan de zaken waarvoor het college bij de uitoefening van de financieringsfunctie moet zorgen en de hiertoe in acht te nemen richtlijnen. Ook is informatie over de financieringsfunctie terug te vinden bij beleidsveld 00 Algemene dekkingsmiddelen van de beleidsbegroting en de financiële begroting, waar ook nog aandacht is voor de financieringsplanning in relatie tot de kasgeldlimiet.

Vanuit het oogpunt van tactische informatievoorziening wordt goed gescoord.

Tabel 4.4.1 geeft weer in welke mate de activa van de gemeente zijn gefinancierd met eigen financieringsmiddelen en met vreemd vermogen. Uitgangspunt is dat de gemeente in eerste instantie eigen financieringsmiddelen inzet om de activa te financieren. In de tabel is de situatie weergegeven voor de jaarrekening 2014 en de begroting 2016.

Indien we kijken naar het gewicht van de financieringsfunctie en de ontwikkelingen hierin, speelt dit in de beoordeling van de jaarlijkse saldi een beperkte rol. Voor onze berekening van het structureel gezuiverd saldo is het financieringssaldo buiten beschouwing gebleven.

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

	Rekening 2014	Begroting 2016
Vaste activa	154.422	150.992
Voorraad bouwgrond (bruto)		
Totaal activa	154.422	150.992
- Eigen vermogen (incl. voorzieningen)	56.425	49.946
- Vreemd vermogen (incl. vaste geldleningen)	77.966	82.024
Totaal vermogen	134.391	131.970
<b>Financieringssaldo</b>	<b>-/- 20.031</b>	<b>-/- 19.022</b>

Uit de jaarstukken 2014 blijkt dat het financieringstekort op 31 december 2014 circa € 20 miljoen bedroeg. Dit tekort is in de begroting 2016 geraamd op € 19 miljoen. De gemeente financiert met kort geld als dit voordeliger blijkt. Voor 2016 benut de gemeente de maximale ruimte van de kasgeldlimiet ad € 15 miljoen. De vaste activa in de jaarrekening 2014 zijn voor 36,5 % gefinancierd met eigen vermogen, terwijl dit aandeel in de begroting 2016 33 % bedraagt.

De liquiditeitspositie laat zien dat de gemeente er voldoende voor staat. In de paragraaf geeft de gemeente aan dat er in de laatste 2 kwartalen van 2014 geen overschrijding van de kasgeldlimiet is geweest, als gevolg van het hebben van een financieringstekort. In de eerste twee kwartalen van 2015 was sprake van een overschrijding van de kasgeldlimiet. Indien de kasgeldlimiet structureel wordt

overschreden, betekent dit voor een gemeente, dat zij de kortlopende financiering zal aflossen en een vaste geldlening zal moeten aantrekken. Kerkrade heeft medio 2015 een vaste geldlening aangetrokken van € 11 miljoen. Voor 2016 wordt een overschrijding van de kasgeldlimiet verwacht. De gemeente is onvoldoende liquide en zal nieuwe geldleningen aantrekken voor een verwacht bedrag van € 12 miljoen.

Een ander belangrijk aandachtspunt bij de financiering zijn de renterisico's. De begroting moet daarom inzicht geven in de renterisiconorm en de renterisico's op de vaste schuld. Het renterisico op de vaste schuld voor een gemeente vloeit voort uit de mate waarin het saldo van rentelasten en –baten gevoelig is voor wijzigingen in het rentepercentage op aangetrokken leningen en uitzettingen. Uit de paragraaf financiering blijkt dat de (her)financiering van 'oude' leningen van de gemeente in 2016 niet aan de orde zal zijn. De samenstelling van de vaste schuld laat een evenwichtig beeld zien.

De informatie in de begroting en programmarekening is goed gestructureerd en biedt de mogelijkheid om het financieringsbeleid bij te sturen. Er is sprake van een duidelijke structuur in de presentatie en er wordt goede informatie geboden over het financieringsbeleid en de –functie van de gemeente. Kerkrade werkt met totaalfinanciering en stuurt actief op haar liquiditeitspositie met behulp van liquiditeitsprognoses en financieringsplanningen. Deze planningen maken deel uit van de planning en control-cyclus. De begroting biedt een goed cijfermatig inzicht in de financiering. De gemeente maakt ook gebruik van externe informatiesystemen bij de uitoefening van de treasuryfunctie.

Wij concluderen dan ook dat de operationele bestuurlijke informatievoorziening van goede kwaliteit is.

#### *EMU-saldo*

We kijken bij de paragraaf financiering ook naar het EMU-saldo. Kerkrade verstrekt de informatie over het EMU-saldo in paragraaf 3g Financiële positie van de begroting 2016 alsmede in paragraaf 6.8 van de jaarstukken 2014. De vermelding van het EMU-saldo in of bij de begroting is sinds 2005 verplicht. Het EMU-saldo is het saldo van de begroting op kasbasis, terwijl de gemeente zelf met het stelsel van lasten en baten werkt en op basis daarvan ook haar saldo in de begroting presenteert. De saldi kunnen dan ook sterk uiteen lopen. In de septembercirculaire 2015 van het gemeentefonds is niets opgenomen over het toegestane EMU-tekort 2016 voor de individuele gemeenten. Kerkrade raamt voor 2016 een EMU-tekort van ongeveer € 8,9 miljoen. Het saldo van Kerkrade wordt in sterke mate bepaald door investeringen (o.m. het Centrumplan) en het exploitatiesaldo vóór mutaties in de reserves. Gelet op het accent dat de komende jaren op het terugdringen van het landelijke EMU-tekort zal blijven liggen, is het zaak voor de gemeente de ontwikkeling van haar eigen EMU-saldo goed te blijven volgen.

Wij stellen vast dat de kaderstelling bij het onderdeel financiering in orde is. De regels worden ook goed toegepast en de informatie in de paragraaf is van goed niveau.

## 4.5. Bedrijfsvoering

Onderzoek	Begroting	Meerjaren-raming	Strategisch	Tactisch	Operationeel	Algemeen oordeel	Ontwikkeling
Bedrijfsvoering	😊	😐	Goed	Voldoende	Voldoende	😊	↗

### Conclusie

De bedrijfsvoering heeft de afgelopen jaren veel aandacht gekregen. Er is enkele jaren geleden gestart met een strategische personeelsplanning om de organisatie te richten op zaken als de decentralisatie van rijkstaken, de bezuinigingen en de (regionale) ambities van de gemeente. Momenteel wordt ook aan de verbetering van de sturing en beheersing van de financiële functie aandacht gegeven.

Het collegeprogramma 2014-2018 spreekt met betrekking tot de bedrijfsvoering over het 'door de sectoren heen samenwerken, waarbij de rol van de gemeente verandert in die van faciliterend en vraaggestuurd optredend'. De hieruit resulterende visie op strategische personeelsplanning wordt verder uitgewerkt. De gemeente hanteert een integraal model voor de ontwikkeling van de organisatie, waarvan de bedrijfsvoering deel uitmaakt. Het gehanteerde dienstverleningsconcept en de aanwezige instrumenten moeten zorgen dat de gemeente degelijk kan opereren. Dit heeft onder meer geresulteerd in een goedkeurende controleverklaring voor rechtmatigheid bij de jaarrekening 2014. Vanuit het perspectief van stuurinformatie wordt op de diverse niveaus voldoende tot goed gescoord.

Aan de bezuinigingen en taakstellingen die de gemeente heeft gerealiseerd en nog moet realiseren wordt ook door de bedrijfsvoering bijgedragen. Kerkrade houdt de balans tussen haar ambitieniveau en de daarvoor nodige en beschikbare middelen goed in het oog.

De paragraaf Bedrijfsvoering bevat te weinig (meerjarig) cijfermatig inzicht in de kosten en opbrengsten van de bedrijfsvoering. Kerkrade voert al enige tijd geen expliciete onderzoeken naar doelmatigheid en doeltreffendheid uit, zoals artikel 213a Gemeentewet voorschrijft, alsmede de vigerende verordening 213a. Er is geen plan voor 2016 door het college vastgesteld.

### Op basis van onze analyse de volgende aanbeveling

- geef naast de informatie in de jaarstukken ook in de paragraaf van de begroting meer (meerjarig) cijfermatig inzicht in de kosten en opbrengsten van de bedrijfsvoering (voer onder meer de lasten van de doorberekende uren op en maak de met de organisatieontwikkeling gemoeide kosten (en opbrengsten) transparanter).

### 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**

Bij de beoordeling van de bedrijfsvoering kijken we naar de bedrijfsvoering in het algemeen en naar de financiële bedrijfsvoering in het bijzonder. De bedrijfsvoering heeft de afgelopen jaren veel aandacht gekregen. Het collegeprogramma 2014-2018 spreekt met betrekking tot de veranderende rol van de gemeente over het 'door de sectoren heen samenwerken, waarbij de rol van de gemeente verandert in die van faciliterend en vraaggestuurd optredend'. De gemeente hanteert een integraal model voor de ontwikkeling van de organisatie, waarvan de bedrijfsvoering deel uitmaakt

Voor een koerswijziging is gekozen door het formuleren en verder uitwerken van een strategische personeelsplanning, met de daarbij horende gevolgen voor de bedrijfsvoering en de financiële functie. Vervolgens is gestart met een plan van aanpak om de gemeentelijke organisatie voor te bereiden op zaken als de andere wijze van dienstverlening aan de inwoners, de decentralisatie van rijkstaken, de bezuinigingen en de (regionale) ambities van de gemeente.

Het ontwikkelingstraject omvat ook de verbetering van de sturing en beheersing van de financiële functie. Denk daarbij aan zaken als:

- verbetering sturingsmogelijkheden (nieuwe begrotingsprogramma- en themastructuur);
- het optimaliseren van de control- en beheerorganisatie;
- de organisatieontwikkeling en
- het procesgericht verbeteren

In eerste instantie zijn vooral doelstellingen voor de korte termijn gerealiseerd zoals het formuleren van een visie op de P&C-cyclus, de verbetering en doorontwikkeling van het proces en instrumentarium van deze cyclus, het (her)inrichten van de control- en beheerorganisatie, verbeteren en implementeren van interne controlemaatregelen.

De organisatie levert een bijdrage aan de taakstellingen op de bedrijfsvoering door onder meer een afname van de formatiekosten. In de p&c-cyclus wordt de realisatie van de taakstellingen gevolgd. De gemeente gaat verder met het procesgericht verbeteren en met het verbeteren van de (digitale) dienstverlening. De doorlopende ontwikkeling en verbetering van de financiële functie maakt deel uit van de reguliere werkprocessen. De paragraaf geeft de nodige aandacht aan de ontwikkelingen bij de bedrijfsvoering. Daarbij zijn strategische personeelsplanning, het verhogen van de beleidseffectiviteit, het verhogen van de arbeidsproductiviteit, het uitbesteden van taken en het afstoten van taken (formatiereductie) belangrijke onderdelen. In dat kader wordt door Kerkrade ook op regionale samenwerking tussen gemeenten gekoerst, inclusief samenwerking op het gebied van de drie decentralisaties, PIT (Parkstad IT) en HRM.

De gemeente beschikt over een visie op de inrichting van de organisatie en het besturingsconcept. De administratieve organisatie en de interne controle functioneren in voldoende mate. Aan de verbetering van de werkprocessen en –procedures en de kwaliteit van de interne controlewerkzaamheden wordt de nodige aandacht gegeven. Verbeterpunten worden actief opgepakt. In zijn jaarlijkse rapportage gaat de accountant in op diverse aspecten van de administratieve organisatie en de interne controle. Bij de jaarstukken 2014 heeft de externe accountant een goedkeurende controleverklaring verstrekt. Uit het

verslag van bevindingen van de accountant blijkt dat de gemeente zich overigens goed houdt aan haar regels. Dit geeft tevens een oordeel over de werking van het planning en control- instrumentarium.

### ***Toetsing aan regelgeving***

Wij zien een aantal van de hiervoor genoemde onderwerpen ook terugkomen in de paragraaf Bedrijfsvoering in de begroting 2016 en summier aangeduid in beleidsveld 10 Bestuur en bedrijfsvoering. De paragraaf voldoet aan de vereisten van het BBV, zeker in samenhang met de paragraaf in de jaarrekening. Er wordt in voldoende mate ingegaan op de stand van zaken van en de beleidsvoornemens voor de bedrijfsvoering.

In artikel 22 van verordening 212 worden verder geen eisen gesteld aan de paragraaf Bedrijfsvoering. Ook voor deze paragraaf is het uitgangspunt dat het college aanvullend op de wettelijke eisen aanvullende informatie kan opnemen. Ook de raad kan verzoeken om aanvullende informatie op te nemen. Ten behoeve van de kaderstelling door de raad kan voor het uitdiepen van betreffende onderwerpen een afzonderlijke nota worden opgesteld. Op tactisch niveau wordt dan ook voldoende gepresteerd.

Wij merken op dat in de paragraaf in de begroting 2016 geen (meerjarig) cijfermatig inzicht wordt gegeven in de kosten van de belangrijkste aspecten van de bedrijfsvoering (onder meer de aan projecten toegerekende uren, de omvang van de formatie, het ziekteverzuim en de personele kosten). In de gelijknamige paragraaf in de jaarrekeningen wordt wel aan de gerealiseerde cijfers van deze onderwerpen aandacht geschonken.

In de paragraaf is geen informatie opgenomen over onderzoeken op basis van verordening 213a. Volgens artikel 4 van deze verordening rapporteert het college in deze paragraaf (in zowel de begroting als de jaarstukken) over de voortgang van deze onderzoeken. In artikel 3 staat vermeld dat het college jaarlijks een onderzoeksplan aan de raad voorlegt met de uit te voeren 213a-onderzoeken. De gemeente stelt dat een aantal onderzoeken door de rekenkamer (of de externe accountant) ook als een 213a-onderzoek kunnen worden gezien.

### ***Planning en control***

De afgelopen jaren heeft de gemeente gewerkt aan het verder verbeteren en vereenvoudigen van de planning en control-cyclus. Onder anderen aan de bestuurlijke planning en control-producten en de opzet en inrichting van de programmabegroting. De nieuwe programma- en themastructuur wordt, uitgaande van het collegeprogramma 2014-2018, verder uitgewerkt met indicatoren voor de diverse thema's, met een duidelijke formulering van prioriteiten binnen de begroting.

In paragraaf 3.3. en paragraaf 3.4. is het instrumentarium dat wordt ingezet voor de besturing van de financiële huishouding reeds besproken. Een kwalitatief goede beleidscyclus is uiteraard direct te relateren aan bedrijfsvoering. Financiën zijn immers ook de weerspiegeling van zowel politiek als organisatorisch handelen.

### ***Tot slot***

De bedrijfsvoering levert een materiële bijdrage aan de bezuinigingen van de gemeente. Wij adviseren Kerkrade om de balans tussen haar ambitieniveau en de daarvoor nodige en beschikbare middelen niet uit het oog te verliezen. De randvoorwaarden voor een goede en doeltreffend functionerende bedrijfsvoering moeten zoveel als mogelijk in stand blijven, bij de nog door te voeren

bezuinigingstaakstellingen. De afgelopen jaren hebben laten zien dat de gemeente dit goed heeft opgepakt.

De stuurinformatie met betrekking tot de bedrijfsvoering op strategisch niveau is goed en op tactisch en operationeel niveau voldoende.



## 4.6. Verbonden partijen

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

### Conclusie

Voor de verbonden partijen is door de raad van Kerkrade expliciet beleid geformuleerd. In september 2014 heeft de raad daartoe de beleidsnota Verbonden Partijen vastgesteld.

Het collegeprogramma 2014-2018 geeft aan welk belang wordt gehecht aan strategische allianties, zoals de regionale samenwerking met andere gemeenten en grensoverschrijdende samenwerking. Door het jaarlijks vaststellen van de programmabegroting bepaalt de raad zijn strategische visie op de verbonden partijen, gemeenschappelijke regelingen, (andere) samenwerkingsverbanden en belangrijke subsidierelaties. De strategische stuurinformatie scoort hierdoor goed. De gemeente voldoet aan de eisen die door het BBV en verordening 212 worden gesteld. De paragraaf is gestructureerd en bevat cijfermatige informatie. Ook de tactische en operationele informatie scoren hierdoor goed.

Wij adviseren om in de paragraaf een kader voor operationele samenwerking vast te stellen, waarin de visie op samenwerking (met verbonden partijen) in relatie tot de programma's en de beleidsvoornemens omtrent verbonden partijen verder wordt belicht. De in de paragraaf bestede aandacht aan het openbaar belang, het vermogen, de financiële resultaten, de risico's en de bestuursverantwoordelijkheden van de verbonden partijen verschaft belangrijke stuurinformatie.

### Op basis van onze analyse de volgende aanbeveling

- geef in de begroting meer aandacht aan lasten- en batenanalyses in relatie tot de toegevoegde waarde van de geleverde dienst.

### Waarom onderzoek naar verbonden partijen?

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

- het financiële belang<sup>6</sup> van de gemeente in de verbonden partij;
- te verwachten resultaten van de verbonden partij;
- inzicht in de samenhangende risico's en in de weerstandspositie van de verbonden partij.

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

<sup>6</sup> Met een financieel belang wordt bedoeld dat de gemeente middelen ter beschikking heeft gesteld die ze kwijt is in geval van faillissement van de verbonden partij en/of als financiële problemen bij de verbonden partij verhaald kunnen worden op de gemeente.

## Onderzoek en bevindingen

De gemeente heeft de in de begroting en de jaarstukken verplicht op te nemen paragraaf Verbonden Partijen ingericht in overeenstemming met (het aangescherpte) artikel 15 van het BBV. Deze partijen vervullen een belangrijke rol in de doelenrealisatie van Kerkrade.

De paragraaf Verbonden partijen dient in te gaan op de visie op de verbonden partijen in relatie tot de realisatie van de gemeentelijke doelstellingen, die zijn opgenomen in de begroting, de beleidsontwikkelingen en -realisatie ten aanzien van verbonden partijen en de gesignaleerde risico's bij de verbonden partijen. Bij de paragraaf Verbonden partijen gaat het in ieder geval over samenwerking, waarbij sprake is van een bestuurlijk én financieel belang voor de gemeente.

De gemeente relateert de in de paragraaf verstrekte informatie aan artikel 22 van haar verordening 212. In dit artikel is slechts vastgelegd dat het college tenminste één maal per raadsperiode een (bijgestelde) beleidsnota aanbiedt en welke informatie de paragraaf in de begroting en jaarstukken moet bevatten. Veel aandacht moet hierbij worden gegeven aan de sturing en control, alsmede aan de risico's die de gemeente loopt. Een integrale visie met daarbij ook gedragsregels voor het verkeer met verbonden partijen is expliciet verwoord en door de raad vastgesteld in de beleidsnota Verbonden partijen (september 2014). Deze nota geeft handvaten voor een betere sturing en control en een betere vormgeving van de relatie met de verbonden partijen en is gebaseerd op een rapport van de Rekenkamercommissie Parkstad Limburg. Enkele belangrijke verbonden partijen van Kerkrade zijn Werkvoorzieningschap OZL, Stadsregio Parkstad Limburg, Holding Stadion Kerkrade, Gaiazoo en de Veiligheidsregio Zuid-Limburg.

De visie van de gemeente op (intergemeentelijke, regionale en grensoverschrijdende) samenwerking is in de paragraaf vastgelegd, maar is ook af te leiden uit de strategische visie 2030, het collegeprogramma 2014-2018 en de hiervoor genoemde beleidsnota. De doelstellingen worden benoemd en in de paragraaf/bijlagenboek wordt aangegeven wat het publiek belang is van een verbonden partij. De onderkende relaties met de doelstellingen van de programma's worden gememoreerd en er wordt inzicht gegeven in de meerjarige ontwikkelingen van de verbonden partijen. Deze moeten voor de gemeente een meerwaarde hebben.

De gemeente heeft in haar beleidsnota de mogelijke redenen aangegeven die van toepassing kunnen zijn bij het aangaan van een relatie met een andere 'partij'. Ook de afwegingscriteria en de verantwoordingseisen komen uitgebreid aan bod in de nota. De vermelde na te streven doelen ondervangen de algemene visie op het 'openbaar belang' van de verbonden partijen. In de paragraaf wordt summier ingegaan op de doelstellingen per verbonden partij en er worden concrete relaties gelegd met de doelstellingen uit de programmabegroting. Ook wordt summier aandacht gegeven aan de door de raad benoemde aspecten per gemeenschappelijke regeling of publieke/private rechtspersoon waarmee de gemeente is verbonden. Wij vinden het inzichtelijk maken van dergelijke relaties van strategisch belang.

De paragraaf gaat goed in op deze informatiebehoefte. Moet de gemeente risico's monitoren of actief bijsturen? De expliciete uitspraak dat er geen problemen zijn, kan ook relevante informatie zijn. Rondom verbonden partijen is ook van belang dat de raad duidelijk zicht heeft op de lasten en baten die de samenwerkingsverbanden met zich meebrengen. Staat de prijs van de geleverde dienst in relatie tot de toegevoegde waarde van de samenwerking?

De aansturing, beheer en toezicht van/op verbonden partijen moet voldoen aan het hierboven geformuleerde integrale beleidskader. Voor iedere partij moet een risico-analyse worden uitgevoerd en deze moet regelmatig worden geactualiseerd. Daarbij moet ook worden gekeken naar noodzaak en omvang van gevormde reserves en getroffen voorzieningen voor specifieke risico's. Dit is bij Kerkrade van toepassing. In de hele planning en control cyclus worden de uitgangspunten voor de verbonden partijen nauwgezet in de gaten gehouden.

### **Conclusie**

Wij zijn van mening dat op het strategische, tactische én operationele niveau goede stuurinformatie aanwezig is om het beleid te kunnen bijsturen. Er wordt actueel cijfermatig inzicht geboden en de informatie wordt goed gestructureerd gepresenteerd, waardoor de gebruiker een goed inzicht in de verbonden partijen krijgt. Wij vinden dit belangrijk, gelet op de trend van steeds meer samenwerking met andere partijen en de duidelijk toenemende risico's. Hierbij nemen de financiële belangen en de daarmee samenhangende risico's eveneens toe. Met name voor de meerjarenraming kunnen risico's voor financiële tegenvallers zorgen. Kerkrade neemt deze mogelijke tegenvallers, ook meerjarig, mee bij de bepaling van het weerstandsvermogen.

## 4.7. Grondbeleid

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

### Conclusie

Het grondbeleid is belangrijk voor de gemeente. De ontwikkelingen van de afgelopen jaren hebben dan ook grote invloed (gehad) op de financiële positie van Kerkrade. Voor de regievoering c.q. uitvoering van haar grondbeleid heeft de gemeente een Vastgoed- en Grondbedrijf. Dit fungeert als opdrachtnemer voor alle ruimtelijke plannen in Kerkrade, waarbij sprake is van locatie- en gebiedsontwikkeling en vastgoedontwikkeling en -exploitatie.

De paragraaf Grondbeleid geeft, uitgaande van de jaarlijkse Grondnota, een uitvoerige uiteenzetting van de richting waarin de ontwikkelingen gaan, de bijhorende risico's en het daarvoor benodigde weerstandsvermogen. De ontwikkelingen hebben tot gevolg gehad dat de grondexploitatie geen bijdragen meer kan leveren aan de dekking van binnenstedelijke ontwikkelingen en de herstructureringsopgave. Gezien de ambities van en de opgaves voor Kerkrade en het uitgangspunt dat de gemeente toch ondernemend wil zijn, moet er altijd ruimte kunnen worden gemaakt voor nieuwe projecten. De gemeente heeft ambities kunnen nastreven door de inzet van een deel van haar reserves en door het 'binnenhalen' van externe geldstromen (o.a. provinciale middelen en subsidies). De gemeente geeft in de begroting (cijfermatige) informatie over het (financieel) kunnen realiseren van de lopende exploitaties. Deze informatie komt ook terug in de jaarstukken en indien nodig in de tussentijdse rapportages. Alle grondexploitaties worden (minimaal) jaarlijks geactualiseerd, waarbij mogelijke risico's direct worden onderkend. Wij vinden dit van strategisch belang voor de financiële positie van de gemeente.

Vanuit het perspectief van stuurinformatie wordt op de diverse niveaus goed gescoord.

### Op basis van onze analyse de volgende aanbeveling

Wij hebben op dit moment geen aanbeveling.

### Waarom onderzoek naar grondbeleid?

Grondexploitatie is het proces waarbij grond wordt aangekocht, bouwrijp wordt gemaakt en rioleringen en wegen worden aangelegd om vervolgens grond te verkopen voor de bouw van woningen en/of bedrijven. Grondbeleid is voor de raad van belang vanwege de relatie met de programmadoelstellingen. Via grondbeleid kan een gemeente nadere invulling geven aan het uitvoeren van programma's. Denk aan: groen, water, wonen, werken en recreëren. Verder is grondbeleid van belang vanwege de financiële betekenis en de risico's. Grondbeleid kan leiden tot extra lasten, maar ook tot extra baten. Deze kunnen een significante invloed hebben op de gemeentelijke financiële positie.

## **Onderzoek en bevindingen**

De grondexploitatie maakt deel uit van de totale gemeentelijke exploitatie. Kerkrade heeft het Vastgoed- en Grondbedrijf belast met de uitvoering van de ontwikkelingsprogramma's woningbouw en bedrijventerreinen.

In de (jaarlijkse) grondnota wordt het ontwikkelingsprogramma voor woningbouw en bedrijventerreinen vastgesteld en een beeld geschetst van het grondbeleid en wordt de relatie gelegd tussen de ruimtelijke taakstelling uit het regionaal woningbouwprogramma en het ontwikkelingsprogramma bedrijfs- en industrieterreinen. Ook worden de recente ontwikkelingen geschetst. De herstructureringsvisie binnen de regio Parkstad (voor de periode 2010-2020) is uitgewerkt in de Structuurvisie voor Kerkrade (raad maart 2011), die vervolgens is uitwerkt in verschillende stadsdeelvisies (West (2011), Oost I (2012), Noord (2013) en Oost II (2013)). Doel van deze visies is de ruimtelijke strategie voor de gemeente Kerkrade te beschrijven. De ruimtelijke visie hangt samen met verschillende vormen van sectoraal beleid, namelijk verkeer, milieu, en landschap. Daarnaast geeft de structuurvisie zoals gezegd het kader voor verschillende stadsdeelvisies met bijhorende uitvoeringsprogramma's. Gemiddeld wordt de structuurvisie elke vijf jaar herzien. De structuurvisie is aangepast als gevolg van veranderingen in wetgeving en demografische ontwikkelingen. Naast locatieontwikkelingen vinden dan ook steeds meer integrale gebiedsontwikkelingen plaats (via programma- en projectmanagement).

### ***Relatie met de begrotingsprogramma's/thema's en -beleidsvelden***

Het grondbeleid moet de programma's in de programmabegroting faciliteren. Grondexploitaties zijn belangrijk voor ontwikkelingen op het gebied van woningbouw, economische ontwikkeling van bedrijventerreinen, maar hangen ook samen met een groot aantal beleidsvelden (met de nadruk op wonen, welzijn en zorg). Het beleid moet zodanig worden ingezet, dat de in de programma's beschreven doelstellingen (zo efficiënt mogelijk) kunnen worden gerealiseerd. De voortgang van de grondexploitaties en gebiedsontwikkelingen wordt via de reguliere planning en control-cyclus en middels presentaties aan de Commissie GEZ en de raad gevolgd. Belangrijke projecten voortvloeiend uit de diverse stadsdeelvisies zijn onder meer het Centrumplan, de herstructurering Heilust en uitvoeringsprogramma 'Op Flexpeditie'.

De gemeente vult met de paragraaf Grondbeleid een belangrijk onderdeel van de strategisch bestuurlijke informatievoorziening in. Ook in enkele programma's alsmede de paragraaf Krimp wordt aandacht aan het grondbeleid van de gemeente besteed. De paragraaf Grondbeleid in de begroting geeft een goed inzicht in de status van het grondbeleid en ook in de jaarstukken wordt uitgebreid ingegaan op de in het BBV aangegeven aspecten van het grondbeleid. De paragraaf geeft een helder beeld van de stand van zaken rondom het hele grondbeleid met ruime aandacht voor de gesignaleerde risico's. De relatie tussen de paragraaf Grondbeleid en de diverse programma's en beleidsvelden is goed uitgewerkt.

Jaarlijks wordt per grondexploitatie beoordeeld of er aanleiding is om de parameters (zoals grondprijzen, rentepercentages, looptijden) bij te stellen. Gekeken wordt naar de afzetbaarheid van bouwgrond en (nieuwbouw)woningen en de ontwikkeling van verkoopprijzen van woningen. Naast de macro-economische omstandigheden wordt ook gekeken naar de lokale ontwikkelingen.

Naast de beoordeling van de separate exploitaties worden ook de gebiedsontwikkelingen goed gevolgd. Bij deze gebiedsontwikkelingen kan sprake zijn van overdracht aan externe partijen (op basis van een ontwikkelingsovereenkomst, waarin de ruimtelijke en financiële voorwaarden zijn vastgelegd).

De gemeente geeft aan dat de Beheersvoorschriften worden aangepast aan de gewijzigde uitvoering van het grondbeleid, waarbij is getransformeerd van separate locatie-ontwikkelingen naar integrale gebiedsontwikkelingen met bijhorende gebiedsexploitaties. Hierbij zijn de verantwoordelijkheden voor het realiseren van de opgaven binnen de gemeentelijke organisatie gewijzigd.

De paragraaf voldoet aan de eisen die artikel 16 van het BBV eraan stelt. Artikel 22 van Verordening 212 stelt geen nadere eisen aan de paragraaf grondbeleid. De tactische bestuurlijke informatievoorziening scoort goed.

### ***Risicomanagement grondbeleid***

De gemeente voert een actief risicomanagement. En heeft enkele specifieke reserves voor het grondbeleid. De algemene reserve OBK fungeert als buffer voor opvang van eventuele niet reeds voorziene risico's in de totale grondexploitaties. De raad heeft het plafond voor deze reserve bepaald op € 1,25 miljoen. Ook heeft Kerkrade een reserve Grondexploitatie OBK. Alle mutaties, waaronder mee- en tegenvallers lopen via deze reserve, de 'werkreserve' waaruit grondexploitaties worden bekostigd, dan wel opbrengsten worden geparkeerd ten behoeve van investeringen. Nieuwe ontwikkelingsprojecten betreffen herstructureringen en binnenstedelijke locaties, waarvan de financiële haalbaarheid vaak een probleem is. Ook de demografische ontwikkelingen binnen Kerkrade leveren (door hun gevolgen voor de regionale woningmarkt) extra risico's op.

In de afgelopen periode (vanaf 2008) heeft de gemeente als gevolg van de vastgoedcrisis en de gewijzigde woningmarkt de te hoge opbrengstverwachtingen naar beneden moeten bijstellen. Daarnaast constateert de gemeente dat ook de structurele verdien capaciteit van de grondexploitatie te klein is geworden om grote investeringen te kunnen dekken. De risico's van de grondexploitaties worden onderscheiden naar juridische risico's, planschade en marktrisico's. En worden in de paragraaf goed toegelicht.

### **Financieel evenwichtig**

Het uitgangspunt voor een financieel evenwichtige uitvoering is het opstellen en jaarlijks actualiseren van een exploitatieopzet, waarbij het sluitende karakter centraal staat. Het kan uit oogpunt van ruimtelijke of lokale belangen wenselijk zijn om plannen toch te realiseren, al zijn ze financieel niet sluitend. De gemeente gaat verantwoord om met het (tussentijds) nemen van winsten en ook separate voorzieningen voor verwachte nadelige exploitaties worden tijdig getroffen. Daarnaast is de reserve grondexploitatie OBK bedoeld voor de totale grondexploitatie. De gemeente houdt rekening met de relevante verslaggevingsvoorschriften. In de begroting 2016 is een specificatie van in exploitatie zijnde complexen en een meerjarige prognose van de te verwachten resultaten opgenomen. De paragraaf Grondbeleid geeft actueel inzicht en heeft dan ook het meeste 'gewicht'.

Kerkrade geeft veel aandacht aan de bedrijfsvoering van de grondexploitatie, waarbij budgetbewaking, taakstellende plannings, voortgangsrapportages en een gestructureerde vorm van risicomanagement worden gehanteerd. Op operationeel niveau geeft de gemeente een goede invulling aan de informatievoorziening.

Het risicomanagement is goed uitgewerkt. Dit blijkt ook uit de aandacht die in de paragraaf Grondbeleid wordt besteed aan de beleidsuitgangspunten van de reserves voor het grondbeleid en de risicobeheersing. De gemeente concludeert in de paragraaf dat de risico's in beeld zijn en de financiële risico's redelijk beheersbaar worden geacht. En dat met name heroverwegingen binnen de herstructureringsvisie gevolgen voor de financiële positie van de gemeente kunnen hebben.

Zoals in de paragraaf Grondbeleid wordt gemeld levert het Vastgoed- en Grondbedrijf geen bijdrage meer aan de verwachte tekorten van nieuwe plannen. De tekorten bij binnenstedelijke (her)ontwikkelingen moeten uit andere bronnen worden gedekt (zoals inzet gelden derden, de inzet van reserves en eigen beleidsgelden). Binnen het Vastgoed- en Grondbedrijf resteert alleen nog financiële dekking voor de reguliere bedrijfsrisico's. Dit strategisch uitgangspunt blijft bij een nadere beschouwing van het meerjarig financieel beleid van belang.





## 5. Het onderzoek

### 5.1. Inleiding

#### Het financieel verdiepingsonderzoek

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

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

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

#### Meerjarige uitspraak

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

#### Uitspraak rondom toezicht

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

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

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

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

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

### **De periode tot het volgende financiële verdiepingsonderzoek**

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

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

## 5.2. Doel en kaders financieel toezicht

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

***Houd de Limburgse gemeenten financieel gezond!***

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

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

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

### **Aanvullend op andere controlemechanismen**

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

### **Kaders waaruit wij ons oordeel vormen:**

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

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

>>

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

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

### 5.3. Werkwijze

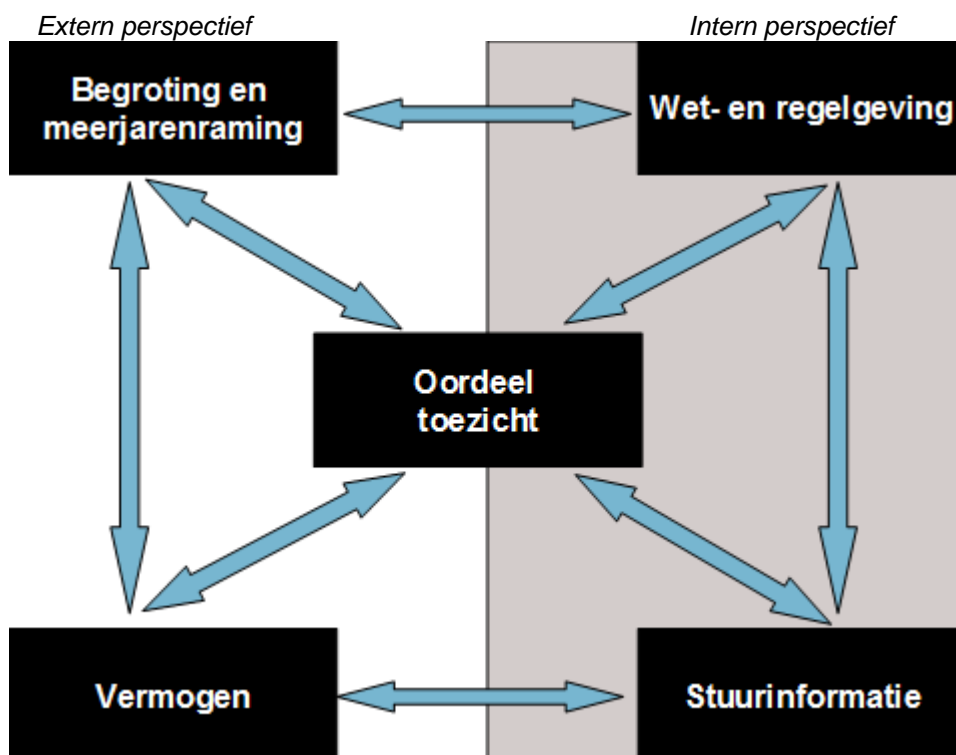
Het belangrijkste doel van ons onderzoek is, om een uitspraak te doen over de vorm van toezicht voor vier jaar. Om voor een meerjarig repressieve uitspraak in aanmerking te kunnen komen, moet de gemeente minimaal voldoende scores op een aantal kritische factoren. Deze factoren vloeien voort uit de kaders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

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

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

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

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



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

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

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

### **Een voorbeeld**

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

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

#### **5.4. Reikwijdte van het onderzoek**

Primair richt het onderzoek zich op de financiële positie, zoals de gemeente die presenteert in de begroting 2016 en de bijhorende meerjarenraming 2017-2019. Ook behaalde resultaten, zoals gepresenteerd in de jaarrekeningen vanaf 2008 zijn nader onderzocht, net als tussentijdse rapportages.

## 5.5. Onderzoek naar het financieel verdiepingsonderzoek

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

Zij concluderen onder meer het volgende:

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



## 6. Begrippen

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

### **Algemene reserve**

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

### **Dekkingsreserve/bruteringsreserve**

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

### **Financiële functie**

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

### **Formeel begrotingssaldo**

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

### **Geblokkeerde reserves**

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

### **Groot onderhoud**

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

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

### **Incidenteel/structureel**

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

### **Incidentele baten**

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

### **Incidentele lasten**

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

### **Incidentele weerstandscapaciteit**

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

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

### **Onbenutte belastingcapaciteit**

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

### **Onderuitputting**

Het achterblijven van de lasten ten opzichte van de ramingen.

### **Post onvoorzien**

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

### **Repressief toezicht**

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

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

Structureel en reëel evenwicht is in de huidige Gemeentewet / Gemeenschappelijk 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:

- Programmabegrotingen 2012-2016;
- Jaarrekeningen 2010-2014 (incl. accountantsverslagen);
- Voor- en Najaarsnota's 2009-2015;
- Tarievennota's 2015 en 2016;
- Collegeprogramma Kerkrade 2014-2018 'Integraal en kansen: Een koepel voor al ons handelen';
- Grondnota's College 2012, 2013, 2014 en 2016;
- Nota reserves en voorzieningen 2011;
- Treasurystatuut 2010;
- Bezuinigingsvoorstellen college januari 2012 ("blauwe boekje");
- Notitie Besturingsmodel en organisatiestructuur;
- Nota Dienstverlening Kerkrade 'Verschillende klanten, verschillende aanpak' (2010);
- Informatiebeleidsplan 2012-2015;
- Nota Verbonden Partijen (2014);
- Inkoop- en aanbestedingsbeleid en –protocol (2014);
- Strategische nota Kerkrade reisgids 2030;
- Ruimtelijke structuurvisie Kerkrade 2010-2020 (2011);
- Regionale woonstrategie 2012-2020 "Kiezen voor Parkstad";
- Stadsdeelvisies Kerkrade-West (2011), Kerkrade-Oost (2012) Kerkrade-Noord (2014) en Kerkrade-Oost II (2014);
- Sociale structuurvisie 2022;
- Nota speelruimtebeleid 2012;
- Nota sportaccommodaties 2009;
- Subsidieverordening Kerkrade (2012);
- Subsidieverordening professionele instellingen Kerkrade (2009);
- Beleidsplan decentralisatie sociaal domein;
- Onderzoeksrapporten Rekenkamercommissie Parkstad Limburg;
- Verordeningen (212, 213 en 213a Gemeentewet);
- Beleids- en beheerplannen kapitaalgoederen;

### Provincie Limburg:

- Begrotingsbrief 2016;
- Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader 'kwestie van evenwicht' 2014;
- [www.limburg.nl/gemeentefinancien](http://www.limburg.nl/gemeentefinancien).

### Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties:

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