

Bepaling toezichtvorm 2015-2018 **Gemeente Mook en Middelaar**

Financieel verdiepingsonderzoek

Provincie Limburg, juli 2015

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	5
2.	Conclusie, aandachtspunten en samenvatting	7
2.1.	Conclusie van het onderzoek.....	7
2.2.	Aandachtspunten	9
2.3.	Samenvatting	12
3.	Aandachtsgebieden	15
3.1.	Analyse begroting en meerjarenraming.....	16
3.2.	Analyse vermogen	25
3.3.	Analyse stuurinformatie	29
3.4.	Analyse Wet- en regelgeving	32
4.	Financieel beleid en beheer	35
4.1.	Lokale heffingen.....	36
4.2.	Weerstandsvermogen en risicobeheersing	40
4.3.	Onderhoud kapitaalgoederen	44
4.4.	Financiering.....	55
4.5.	Bedrijfsvoering	59
4.6.	Verbonden partijen.....	63
4.7.	Grondbeleid.....	66
5.	Het onderzoek	75
5.1.	Inleiding.....	75
5.2.	Doel en kaders financieel toezicht	77
5.3.	Werkwijze.....	79
5.4.	Reikwijdte van het onderzoek.....	81
5.5.	Onderzoek naar het financieel verdiepingsonderzoek	82
6.	Begrippen	83
7.	Bronnen	87

1. Inleiding

Het financieel verdiepingsonderzoek

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

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

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

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

Het rapport

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

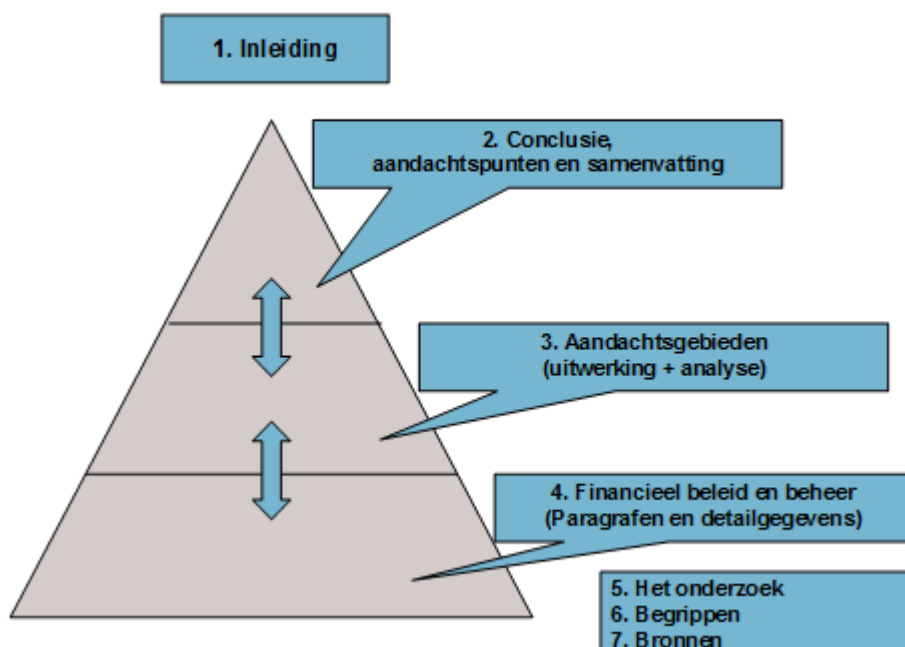
De naam van hoofdstuk 2, Conclusie, aandachtspunten en samenvatting, geeft aan dat hier de kern van het financiële verdiepingsonderzoek is te vinden.

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

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

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

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



2. Conclusie, aandachtspunten en samenvatting

2.1. Conclusie van het onderzoek

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

Aan dit besluit zijn de volgende voorwaarden verbonden:

- de gemeente actualiseert de beheer- en onderhoudsplannen voor civieltechnische werken, groen, gebouwen en openbare verlichting zo spoedig mogelijk. Vervolgens vertaalt de gemeente de financiële gevolgen van deze plannen, net als de financiële gevolgen van het begin 2015 vastgestelde wegenplan 2015-2019, naar de begroting en meerjarenraming. Dit moet zo snel mogelijk volledig zijn gebeurd, maar uiterlijk bij vaststelling van de begroting 2017 met de meerjarenraming 2018-2020;
- bij vaststelling door de raad van de begroting 2016 met meerjarenraming 2017-2019 laten ten minste de jaren tot en met 2018 een structureel en reëel evenwicht zien;
- indien pas bij de vaststelling van de begroting 2017 met meerjarenraming 2018-2020 alle in de eerste voorwaarde genoemde plannen zijn geactualiseerd en financieel vertaald, moeten bij vaststelling van de begroting 2017 met meerjarenraming 2018-2020 ten minste de jaren 2017 en 2018 een structureel en reëel evenwicht laten zien.

Meerjarig repressief toezicht

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

Aan de voorwaarden voldaan

Daarbij geldt aanvullend dat Mook en Middelaar de twee of eventueel drie voorwaarden moet realiseren. Als de gemeente de voorwaarden vervult, blijft het meerjarig repressief toezicht voor de periode tot en met 2018 gelden.

Als de gemeente één of meer voorwaarden niet haalt, zullen Gedeputeerde Staten op dat moment een besluit nemen over het al dan niet handhaven van het meerjarig repressief toezicht.

Deze toetsen en daarop volgende besluiten vinden plaats bij de beoordeling van de door de raad vastgestelde begrotingen met meerjarenramingen aan het eind van het jaar. Gedeputeerde Staten sturen hun besluit aan de raad.

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

Als Gedeputeerde Staten conform dit rapport besluiten, dan wordt de periode, waarvoor het repressief toezicht geldt, verlengd tot en met 2018.

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

2.2. Aandachtspunten

De gemeente komt in aanmerking voor meerjarig repressief toezicht. En aan dit besluit zijn voorwaarden verbonden, waaraan de gemeente moet voldoen om de meerjarige uitspraak te behouden.

Dat betekent dat dit punten zijn die de nodige aandacht van de gemeente zullen gaan vragen. Daarnaast zijn er andere punten die de komende jaren goed moeten worden aangepakt.

We sommen de belangrijkste aandachtspunten hier op.

Bereik en behoud structureel en reëel evenwicht tot en met 2018

Met uitzondering van 2016 laten de jaren tot en met 2018 op dit moment een structureel en reëel evenwicht zien.

De voorwaarden bij het meerjarig repressief toezicht zien erop toe dat de komende begrotingen met meerjarenramingen tot en met ten minste het jaar 2018 een structureel en reëel evenwicht laten zien. Door de vele en snelle ontwikkelingen, intern, maar vooral extern, is dat geen eenvoudige opgave. De gemeente zal die ontwikkelingen goed moeten monitoren en daar alert op moeten reageren. De snelheid en de omvang van de ontwikkelingen dwingen de gemeente eigenlijk om maatregelen tot herstel van het financiële evenwicht al ruim van tevoren te hebben overdacht en waar nodig en mogelijk voorbereid. Een goed werkend systeem van risicomanagement is daarbij een belangrijk hulpmiddel. De gemeente zou dan ook moeten overwegen de elementen van risicomanagement die nu al aanwezig zijn, uit te breiden tot een volledig en werkend systeem van risicomanagement.

De belangrijkste, bekende ontwikkelingen met mogelijke gevolgen voor het financiële evenwicht zijn de volgende.

De uitvoering en transformatie van de drie gedecentraliseerde taken vanaf 2015

Vanaf 2015 is de gemeente verantwoordelijk voor de uitvoering van de drie gedecentraliseerde taken.

Dat levert inhoudelijke, maar zeker ook financiële risico's op. Wij kijken hier naar de financiële risico's. De drie gedecentraliseerde taken zorgen voor financiële risico's:

- omdat de gemeente op veel gebieden van de drie gedecentraliseerde taken nog geen ervaring heeft;
- omdat het bij de drie gedecentraliseerde taken om grote bedragen gaat. In 2015 ontvangt Mook en Middelaar € 2,6 miljoen via het gemeentefonds voor de drie gedecentraliseerde taken;
- omdat de gelden voor de drie gedecentraliseerde taken in het gemeentefonds geleidelijk anders verdeeld gaan worden, waardoor herverdeeleffecten ontstaan. Overigens pakt dit volgens de gepresenteerde modellen voor Mook en Middelaar voor de Wmo 2015 en de Jeugdwet positief uit. Ervan uitgaande dat het centrale uitgangspunt bij de uitvoering van de drie gedecentraliseerde taken, namelijk dat de taken met de ontvangen gelden worden uitgevoerd, gehandhaafd blijft, zullen de extra gelden voor het sociaal domein beschikbaar blijven en zo het risico op tekorten verkleinen;
- omdat na de decentralisatie nu een transformatie moet worden doorgevoerd met tal van kansen, maar ook risico's;
- omdat het Rijk bij de decentralisatie in 2015 al kortingen heeft doorgevoerd, die de komende jaren verder toenemen;
- omdat de gemeente bij de drie gedecentraliseerde taken met kwetsbare mensen te maken heeft.

Mook en Middelaar heeft in de begroting ruimte vrijgemaakt voor het opvangen van risico's bij de drie gedecentraliseerde taken. Daarmee kunnen risico's die zich voordoen, worden opgevangen. Of de buffer voldoende is, valt nu in ieder geval nog niet te zeggen. Overigens is ook bij de bepaling van de

noodzakelijke weerstandscapaciteit rekening gehouden met de risico's van de drie gedecentraliseerde taken.

Ombuigingen en onzekerheden

In de begroting 2015 en de meerjarenramingen 2016-2018 zijn alle tot nu toe bekende ombuigingen van het Rijk op het gemeentefonds en op de doeluitkeringen verwerkt. Of het daar bij blijft, is pas na afloop te bepalen. Die onzekerheid is inherent aan het koppelingsmechanisme tussen de rijksbegroting en het gemeentefonds, bekend als 'samen de trap op en samen de trap af'. Maar het zit ook in allerlei andere onderdelen van de financiële verhouding tussen Rijk en gemeenten. Er vinden ook andere kortingen op het gemeentefonds plaats, er wordt ook op doeluitkeringen gekort en verdeelmodellen voor het gemeentefonds en voor doeluitkeringen worden aangepast. De onzekerheid over de uitkeringen voor het komende begrotingsjaar wordt hierdoor groot, voor de meerjarenraming is die onzekerheid nog groter. Hoe daarmee om te gaan? Een strakke monitoring is natuurlijk noodzakelijk, maar op enig moment moet ook beslist worden of en zo ja, hoe met de onzekerheid rekening wordt gehouden in begroting en meerjarenraming. Gebruik van een somber scenario verkleint het risico op alsnog optredende nadelen, maar vergroot de noodzaak om te bezuinigen en de kans dat uiteindelijk te veel is bezuinigd. De invoering van nieuwe verdeelmodellen levert Mook en Middelaar volgens de onderzoeksrapporten soms voordelen op en soms nadelen. Bij de tweede fase groot onderhoud gemeentefonds is er een (beperkt) nadeel, maar de objectieve verdeelmodellen voor de Wmo 2015 en de Jeugdwet laten volgens de rapporten voor Mook en Middelaar een voordeel zien. Deze nieuwe verdeelmodellen worden volgens de berichten tot nu toe vanaf 2016 geleidelijk ingevoerd. Overigens hebben VNG en Rfv over onderdelen van de tweede fase groot onderhoud bijzonder kritisch geadviseerd. Dat betekent dat Mook en Middelaar de komende jaren nieuwe bezuinigingen van het Rijk direct moet blijven verwerken en bij onzekerheden voor 'redelijke' aannames moet kiezen. Als daardoor tekorten in begroting en meerjarenraming ontstaan, moet de gemeente ombuigen. Op die manier houdt Mook en Middelaar een structureel en reëel evenwicht in de begroting en meerjarenraming.

Actuele beheerplannen kapitaalgoederen

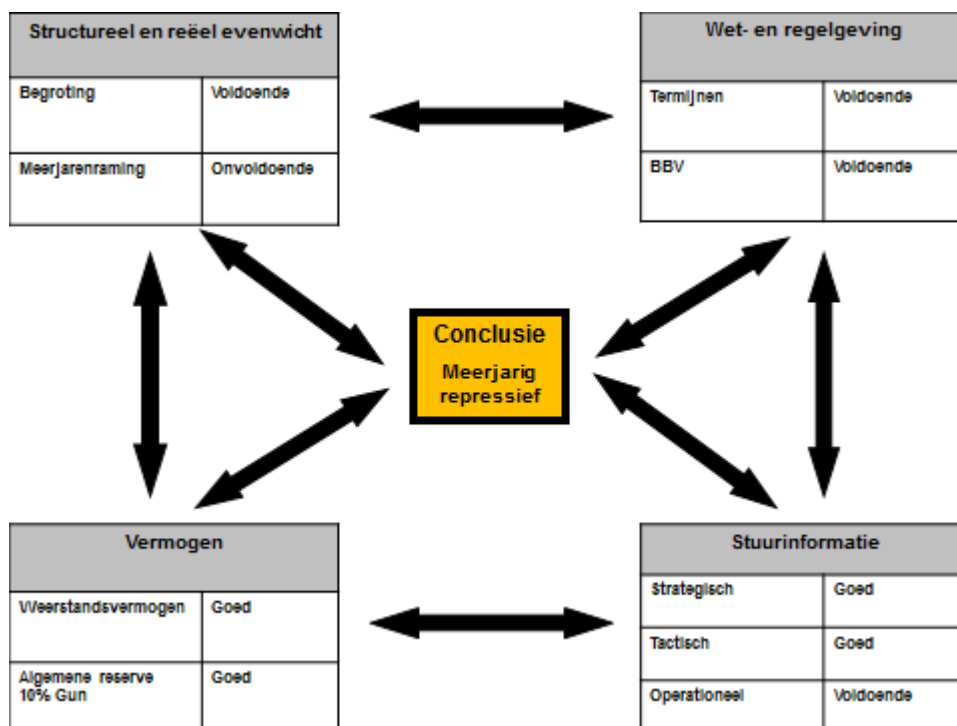
Het onderhoud van kapitaalgoederen komt, als bezuinigen noodzakelijk is, vaak snel in beeld. Bij onderhoud gaat het namelijk vaak om grote bedragen en bezuinigingen leveren in het begin nauwelijks zichtbare nadelen op. Ook Mook en Middelaar heeft de laatste jaren op onderhoud bezuinigd. Actuele beheerplannen voor essentiële kapitaalgoederen als wegen en openbaar groen, waarin op basis van de huidige situatie de noodzakelijke keuzen zijn gemaakt, zijn onmisbaar. Voor wegen en riolering zijn die er. Voor civieltechnische kunstwerken, groenvoorzieningen, gebouwen en binnensportaccommodaties en openbare verlichting ontbreken die op dit moment echter. Zonder actuele beheerplannen weten we niet welk kwaliteitsniveau de raad kiest, en of de budgetten toereikend zijn om die niveaus te behouden. Het kan betekenen dat er achterstallig onderhoud en zelfs kapitaalvernietiging optreden. Herstel daarvan kan een dure zaak zijn. Door beheerplannen, die op korte termijn moeten worden geactualiseerd, is er op dit punt onzekerheid. Daarom is het zeker ook in deze tijd noodzakelijk de beheerplannen elke vier jaar te actualiseren. De onzekerheid die er op dit moment is, heeft ertoe geleid dat we voorwaarden bij het voorstel om Mook en Middelaar meerjarig repressief toezicht te geven, hebben geformuleerd. De voorwaarden houden in dat:

- de raad nieuwe plannen voor civieltechnische kunstwerken, groenvoorzieningen, gebouwen en openbare verlichting vaststelt;

- deze plannen en het recent vastgestelde plan wegen 2015-2019 financieel worden vertaald in de begroting en meerjarenraming;
- deze financiële vertaling uiterlijk in de vastgestelde begroting 2017 (november 2016) te vinden is, maar bij voorkeur al in de vastgestelde begroting 2016 (november 2015);
- de inclusief deze financiële vertaling vastgestelde begroting laat zien dat ten minste de jaren tot en met 2018 structureel en reëel in evenwicht zijn.

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 Mook en Middelaar.



Toelichting op de scorecard

Het middenvlak is oranje. Dit is het resultaat van een weging van de scores bij de vier aandachtsgebieden, waarbij de financiële positie zwaar meeweegt.

De kleur oranje geeft een signaal, net als bij een verkeerslicht. In het geval van Mook en Middelaar betekent het dat wij bijna alle onderzochte onderwerpen als voldoende of goed beoordelen, maar er zijn twee punten die aangepakt moeten worden, voordat het meerjarig repressief toezicht onvoorwaardelijk kan gelden.

Ten eerste beoordelen we de financiële positie op de middellange termijn nog als onvoldoende. Het gaat dan over het tekort dat voor 2016 wordt geraamd. Juist bij het beantwoorden van de vraag of wij als financieel toezichthouder gedurende maximaal vier jaar op meer afstand kunnen gaan zitten, is het oordeel over de financiële positie op middellange termijn van groot belang. Wij weten echter dat de gemeente verwacht dat dit tekort kan worden weggewerkt. En de jaren na 2016 laten weer overschotten zien. Dat geeft ons het vertrouwen dat Mook en Middelaar er bij de begroting 2016 in kan slagen de financiële positie op middellange termijn weer in evenwicht te brengen.

Ten tweede heeft Mook en Middelaar ten tijde van het onderzoek nog niet alle relevante plannen met betrekking tot het beheer en onderhoud aan de gemeentelijke kapitaalgoederen geactualiseerd. Daardoor bestaat de vraag of de huidige beheer- en onderhoudsbudgetten aansluiten bij de door de raad bepaalde kwaliteitsniveaus. Op dit moment moet de raad nog besluiten nemen over nieuwe beheer- en onderhoudsplannen voor civieltechnische werken, groen, gebouwen en openbare verlichting.

De gemeente wil al deze plannen in 2015 door de raad laten vaststellen en de financiële gevolgen ervan vervolgens in de begroting en meerjarenraming meenemen. Als dit op korte termijn gebeurt, kan dat al in de begroting 2016 het geval zijn. Maar anders is dit in ieder geval bij de begroting 2017 gebeurd.

Op basis van wat we bij ten eerste en ten tweede hebben aangegeven, hebben we de gemeente in aanmerking laten komen voor meerjarig repressief toezicht. Wij verbinden aan deze conclusie wel twee of drie voorwaarden. In paragraaf 2.1 en 2.2 hebben wij deze voorwaarden toegelicht.

Het verkeerslicht dat wij bij het financiële verdiepingsonderzoek gebruiken, is een Duits verkeerslicht. Het kan ook van oranje naar groen gaan. Wanneer Mook en Middelaar de voorwaarden realiseert, verandert het licht van oranje in groen. Groen betekent dat er geen voorwaarden (meer) verbonden zijn aan het meerjarig repressief toezicht.

Natuurlijk is er ook een rood licht. Rood licht betekent in ons geval dat er geen meerjarig repressief toezicht mogelijk is. In die situatie beoordelen wij elk jaar de begroting om GS de toezichtvorm te laten bepalen. Dit is de manier van toezicht die wij ook hanteren als er geen geldend verdiepingsonderzoek is.

De scorecard laat zien dat wij bij ons onderzoek zowel het externe perspectief als het interne perspectief hebben betrokken. Het externe perspectief, de financiële positie blijkend uit de begroting en meerjarenraming en de vermogenspositie, is de meest gebruikelijke manier voor de toezichthouder om naar de gemeente te kijken.

Het is ook van belang om naar de interne kant van de gemeente te kijken. De processen die ten grondslag liggen aan de ramingen moeten kwalitatief goed zijn. Daarom hebben we ook gekeken naar het systeem van bestuurlijke informatievoorziening voor wat betreft de financiën en het naleven van de relevante wet- en regelgeving. Mook en Middelaar doet het op deze onderdelen voldoende tot goed.

Belangrijkste resultaten en aandachtspunten bij de vier aandachtsgebieden

Begroting en meerjarenraming
<p>De Programmabegroting 2015-2018 is de eerste begroting van het college dat na de raadsverkiezingen van maart 2014 is gestart. 2015 is het eerste jaar, waarin de gemeente verantwoordelijk is voor de uitvoering en transformatie van de drie decentralisaties. De 3 decentralisaties zijn voor alle gemeenten met grote onzekerheden ingevoerd en houden mede daardoor aanzienlijke risico's voor alle gemeenten in, dus ook voor Mook en Middelaar.</p> <p>In de begroting 2015 heeft Mook en Middelaar voor deze risico's een bedrag van ruim € 97.000 opzij gezet. Daarnaast is bij de totale berekening van de noodzakelijke weerstandscapaciteit ook rekening gehouden met risico's bij de 3 decentralisaties. De beschikbare weerstandscapaciteit is ruim voldoende om de berekende risico's op te vangen.</p> <p>De saldi 2015-2018 zijn voor de jaren 2015, 2017 en 2018 positief. Alleen het saldo 2016 is negatief. Daarmee voldoet de gemeente aan de norm uit de Gemeentewet, die de gemeente ook zelf volgt. De Provincie kijkt bij dit verdiepingsonderzoek of er sprake is van een structureel en reëel evenwicht in het begrotingsjaar en in de drie jaar van de meerjarenraming. Toetsing van de saldi aan de criteria structureel en reëel leidt in alle vier jaren tot kleine neerwaartse bijstellingen, maar het beeld dat de gemeente al presenteerde, verandert er niet door: overschotten in 2015, 2017 en 2018 en een tekort in 2016.</p>

Vermogen

Na de verkoop van de aandelen Essent in 2009 beschikt Mook en Middelaar over een goede reservepositie en beschikt ook over voldoende voorzieningen. De goede reservepositie zorgt ervoor dat de bufferfunctie van de reserves goed is. Ook de financierings- en inkomensfunctie van de reserves en voorzieningen is door de omvang van de reserves en voorzieningen van groot belang voor Mook en Middelaar.

Bij de vaststelling van de begroting 2015 waren de nota reserves en voorzieningen 2009 en de oude verordening 212 nog van kracht maar werd reeds geanticipeerd op de nieuwe nota c.q. verordening die begin 2015 zijn vastgesteld.

Wet- en regelgeving

De gemeente voldoet in voldoende mate aan belangrijke voorschriften zoals de inzendtermijn voor de begroting 2015. Aan de termijn voor indiening van de jaarrekening 2013 is niet voldaan. Dit had te maken met personele wisselingen binnen de organisatie. Daarnaast past de gemeente het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten in het algemeen voldoende toe. De informatiewaarde kan op diverse plaatsen worden vergroot. In hoofdstuk 4 zijn aanbevelingen gedaan voor die onderdelen van de paragrafen waar de financiële verordening en het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten niet worden gevolgd. De gemeente geeft in voldoende mate invulling aan wet- en regelgeving.

Stuurinformatie

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

Met de huidige stuurinformatie beschikt Mook en Middelaar over belangrijke instrumenten om financieel in control te kunnen zijn.

3. Aandachtsgebieden

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

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

Leeswijzer tabellen:

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

Financiële aspecten

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

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

Stuurinformatie

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

Algemeen oordeel

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

Ontwikkeling

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

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

3.1. Analyse begroting en meerjarenraming

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

Conclusie

De Programmabegroting 2015-2018 is de eerste begroting van het college dat na de raadsverkiezingen van maart 2014 is gestart. 2015 is het eerste jaar, waarin de gemeente verantwoordelijk is voor de uitvoering en transformatie van de drie decentralisaties. De 3 decentralisaties zijn voor alle gemeenten met grote onzekerheden ingevoerd en houden mede daardoor aanzienlijke risico's voor alle gemeenten in, dus ook voor Mook en Middelaar.

In de begroting 2015 heeft Mook en Middelaar voor deze risico's een bedrag van ruim € 97.000 opzij gezet. Daarnaast is bij de totale berekening van de noodzakelijke weerstandscapaciteit ook rekening gehouden met risico's bij de 3 decentralisaties. De beschikbare weerstandscapaciteit is ruim voldoende om de berekende risico's op te vangen.

De saldi 2015-2018 zijn voor de jaren 2015, 2017 en 2018 positief. Alleen het saldo 2016 is negatief. Daarmee voldoet de gemeente aan de norm uit de Gemeentewet, die de gemeente ook zelf volgt. De Provincie kijkt bij dit verdiepingsonderzoek of er sprake is van een structureel en reëel evenwicht in het begrotingsjaar en in de drie jaar van de meerjarenraming. Toetsing van de saldi aan de criteria structureel en reëel leidt in alle vier jaren tot kleine neerwaartse bijstellingen, maar het beeld dat de gemeente al presenteerde, verandert er niet door: overschotten in 2015, 2017 en 2018 en een tekort in 2016.

Op basis van onze analyse doen we de volgende aanbeveling

- zorg ervoor dat de volgende Programmabegrotingen alle vier jaar een structureel en reëel evenwicht hebben.

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 toezichtskaders 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

Dit financieel verdiepingsonderzoek richt zich op de begroting 2015 en de daarbij behorende meerjarenraming 2016-2018 van Mook en Middelaar. We gaan bij ons onderzoek uit van de begroting 2015 zoals deze door de raad op 6 november 2014 is vastgesteld.

Wijzigingen in de ramingen en saldi die daarna plaatsvinden, laten we buiten beschouwing. Tenzij een wijziging zo bepalend is voor het algemene financiële beeld, dat het in feite niet mogelijk is daaraan voorbij te gaan.

De begroting 2015 is de eerste begroting opgesteld door het college dat na de raadsverkiezingen van maart 2014 is gestart. De voorbereiding van de begroting is met de Perspectiefnota 2014-2015 begonnen. De nota verwijst naar het Coalitieakkoord 2014-2018 en het Collegeprogramma 2014-2018. Waar nodig en mogelijk vindt in de nota een financiële vertaling van het Collegeprogramma plaats. Maar veelal zal het Collegeprogramma met bestaande budgetten worden uitgevoerd. Zo nodig vindt herprioritering plaats of worden nieuwe budgetten aangevraagd.

Voor het algemeen financieel beleid bevatten het Coalitieakkoord 2014-2018 en het Collegeprogramma 2014-2018 enkele punten. Akkoord en programma bepalen dat Mook en Middelaar een sluitende (meerjaren)begroting heeft met een gezonde vermogenspositie. Sluitend wil zeggen dat er een structureel en reëel evenwicht is.

In de nota wordt een nieuwe programma-indeling gepresenteerd conform artikel 1 van de Financiële verordening gemeente Mook en Middelaar. De raad heeft de indeling vastgesteld. Op basis van artikel 2 van de verordening heeft de raad ook een productindeling vastgesteld.

In de Perspectiefnota 2014-2015 komen allerlei recente en toekomstige ontwikkelingen aan de orde. Bovendien wordt een aantal uitgangspunten voor de begroting 2015 en de meerjarenraming 2016-2018 gepresenteerd.

In de nota wordt aangegeven dat de begroting sluitend zal zijn, waarbij incidentele lasten met incidentele baten kunnen worden gedekt. De saldi in de Perspectiefnota 2014-2015 zijn voor de jaren 2015-2018 echter nog negatief en liggen tussen - € 113.000 in 2018 en - € 131.000 in 2017. De Perspectiefnota 2014-2015 bevat ook een mogelijk dekkingsplan. Het dekkingsplan bevat bezuinigingen en incidentele dekking. Andere dekkingsvoorstellen zijn nog niet met bedragen ingevuld. Toch zijn de saldi 2015-2018 met het mogelijke dekkingsplan positief. De gemeente merkt wel op dat nog niet alle ontwikkelingen in de saldi zijn meegenomen, waaronder de drie decentralisaties.

Centraal thema bij de voorbereiding van de begroting 2015 is de implementatie van de 3 decentralisaties per 1 januari 2015 geweest. Dit is primair een inhoudelijk onderwerp, maar voor ons onderzoek richten we ons vooral op de financiële kant.

In de loop van 2014 hebben de gemeenten eindelijk zekerheid gekregen over de budgetten voor de 3 decentralisaties voor 2015. Maar informatie die gemeenten nodig zouden hebben om een goede raming van de lasten voor de 3 decentralisaties te maken, is in 2014 niet of nauwelijks ter beschikking gekomen. Het heeft ertoe geleid dat bijna alle gemeenten in de begroting 2015 en de meerjarenraming 2016-2018 hun lasten voor de 3 decentralisaties hebben geraamd door die lasten gelijk te stellen aan de baten. Daarmee werd zonder moeilijke keuzes e.d. ook gelijk uitvoering gegeven aan het veelal gekozen

uitgangspunt dat de nieuwe taken met de daarvoor van het Rijk ontvangen gelden moeten worden uitgevoerd.

Het is mooi dat dit uitgangspunt daarmee is gevolgd, maar het is zeer de vraag of er vertrouwd kan worden op deze lastenramingen. Hoe hard zijn ramingen die op deze manier tot stand zijn gekomen? Deze manier van ramen zorgt voor forse risico's. Dit geldt voor alle gemeenten. Maar deze risico's worden nog eens versterkt door een viertal voor alle gemeenten geldende omstandigheden rond de 3 decentralisaties.

Ten eerste hebben de gemeenten weinig tot geen ervaring op het gebied van de 3 decentralisaties. Ten tweede gaat het om kwetsbare inwoners. Ten derde gaat het al snel over grote bedragen voor de gemeente. En ten vierde heeft het Rijk vóór overdracht van de gelden voor de 3 decentralisaties fors op de gelden bezuinigd, waardoor de transitie en de daarop volgende transformatie in ieder geval een veel goedkopere uitvoering moeten opleveren.

Alle reden om de ontwikkelingen rond de uitvoering van de 3 decentralisaties gedurende 2015 heel nauwkeurig te volgen en snel te reageren als daar reden voor is.

Mook en Middelaar heeft in de begroting 2015 voor het opvangen van tegenvallers bij de uitvoering van de 3 decentralisaties ruim € 97.000 opzij gezet. Bovendien zijn er in regionaal verband afspraken gemaakt over het opvangen van risico's. Tot slot is er bij de totale berekening van de noodzakelijke weerstandscapaciteit ook rekening gehouden met risico's bij de 3 decentralisaties. De beschikbare weerstandscapaciteit is ruim voldoende om de berekende risico's op te vangen.

In paragraaf 4.2 van ons onderzoek kijken we naar het weerstandsvermogen van de gemeente, dat we positief beoordelen.

Onze conclusie op dit moment is dat de gemeente voldoende buffers heeft om tegenvallers bij de 3 decentralisaties op te vangen.

Gemeenten zullen waarschijnlijk enkele jaren ervaring met de uitvoering en transformatie van de 3 decentralisaties moeten hebben, voordat zij goed zicht hebben op waar risico's zitten en hoe groot ze kunnen zijn.

De begroting 2015 met meerjarenraming 2016-2018 is net als de meeste begrotingen sinds 2010 opgesteld met de opdracht om bezuinigingen te vinden. Bovendien hebben al die begrotingen gemeen dat er veel onzekerheid was over ontwikkelingen. In de eerste jaren was er vooral onzekerheid over de ontwikkeling van het gemeentefonds op de middellange termijn. Daarna was er onzekerheid over de gevolgen van rijksbezuinigingen op allerlei nieuwe en bestaande gemeentelijke taken. Nu zijn er veel vragen over wat de 3 decentralisaties gaan betekenen, ook financieel, zoals hiervoor aangegeven. Alle jaren was er ook onzekerheid hoe de economie zich zou gaan ontwikkelen en wat dat ook voor de begroting van de gemeente voor gevolgen zou hebben.

Veel onzekerheid maakt het moeilijk goede ramingen te maken, zeker voor de meerjarenraming. Toch gaat de Gemeentewet er wel vanuit dat een gemeente haar begroting en meerjarenraming reëel raamt. Reëel wil zeggen dat de raming volledig is en naar beste weten is opgesteld.

De onzekerheid zorgt ervoor dat de risico's groter zijn dan normaal. Ook al raamt de gemeente volledig en naar beste weten dan nog moet ze met onvoorziene ontwikkelingen rekening houden.

Mook en Middelaar gaat met die onzekerheid conform haar beleid voor risicobeheersing om.

In paragraaf 4.2 over Weerstandsvermogen en risicobeheersing komen we daarop terug. Met dit beleid zorgt de gemeente ervoor dat risico's in beeld zijn en dat bij elk risico wordt bepaald hoe de gemeente daarmee omgaat. Voor de risico's die de gemeente accepteert, zorgt ze voor een voldoende buffer.

Daarmee kan het financiële nadeel van een zich werkelijk voordoend risico worden opgevangen zonder dat daarvoor (direct) in de lopende exploitatie hoeft te worden ingegrepen.

De begroting 2015 en de meerjarenraming 2016-2018 moesten, rekening houdend met deze onzekerheden worden opgesteld.

In de Programmabegroting 2015-2018 en het bijbehorende raadsvoorstel is te zien dat na de Perspectiefnota 2014-2015 nog een aantal mutaties in de ramingen zijn aangebracht. De tekorten uit de Perspectiefnota 2014-2015 zijn daardoor verder toegenomen, behalve in 2017. De Programmabegroting 2015-2018 bevat daarom een definitief dekkingsplan, waarvan de omvang varieert tussen € 168.000 in 2016 en € 332.000 in 2015. Met het dekkingsplan worden de saldi voor drie van de vier jaar positief. Alleen in 2016 resteert nog een tekort van € 124.000.

Het raadsvoorstel laat daarna zien dat er in de Programmabegroting 2015-2018 nog een openstaande taakstelling uit voorgaande jaren is die vanaf 2017 € 205.000 bedraagt. Een voordeel bij die post in 2014 kan in 2016 en 2017 worden benut. Rekening houdend met deze mutaties is er in 2015 en 2016 sprake van evenwicht en resteren er in 2017 en 2018 tekorten. Overigens komen er in 2015 voorstellen om de openstaande taakstellingen in te vullen en gaat de gemeente in de Programmabegroting 2015-2018 uit van de saldi na het dekkingsplan. Bij de invulling van de taakstellingen zal ook gekeken worden naar een actualisering van de beheerplannen voor gemeentelijke kapitaalgoederen. Hier zou dus een budgettair voordeel uit moeten komen. In paragraaf 4.3 gaan we verder in op dit onderwerp.

We stellen vast dat de Programmabegroting 2015-2018 met financiële problemen is opgesteld. Er was een relatief omvangrijk dekkingsplan noodzakelijk.

De norm uit het Coalitieakkoord/Collegeprogramma 2014-2018 van een sluitende (meerjaren)begroting is voor één jaar niet gehaald. In tabel 3.1.1 hebben we de uitkomsten vastgelegd. Het zijn de cijfers na vaststelling van de begroting 2015.

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

Saldo	B2015	B2016	B2017	B2018
Formeel begrotingssaldo volgens de gemeente	+ 45	-124	+ 93	+ 18
Structureel en reëel evenwicht voor het begrotingsjaar	+ 30	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Structureel en reëel evenwicht voor de meerjarenraming	n.v.t.	-128	+ 87	+ 12

Uit de tabel blijkt, dat voorlopig alleen 2016 nog een tekort vertoont.

In de eerste regel hebben we de cijfers opgenomen die door de gemeente zijn gepresenteerd.

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

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

In regel 2 en 3 van de tabel is te zien welke wijzigingen in de saldi van de gemeente optreden als we die toetsen aan de criteria structureel en reëel. Toetsing aan het criterium reëel heeft tot enkele kleine wijzigingen, positief en negatief, geleid. In de brief van Gedeputeerde Staten over de toezichtsvorm voor de begroting 2015 is dat al gemeld. Het gaat met name over dividend- en renteramingen, die per saldo

een geringe negatieve correctie opleveren. Volgens ons zijn de ramingen 2015-2018 voor het overige volledig en realistisch. Voor de toetsing aan het criterium structureel hebben we alle incidentele lasten (+) en alle incidentele baten (-) uit de saldi gehaald. Daarna blijven alleen de structurele lasten en baten in de ramingen over die het structurele saldo bepalen. Daarbij zijn we uitgegaan van het overzicht incidentele lasten en baten van de gemeente in de begroting 2015. Zoals ook al door Gedeputeerde Staten in hun brief over de toezichtsvorm 2015 is meegedeeld, zijn enkele incidentele lasten en baten op het overzicht van de gemeente door ons geschrappt als incidenteel. In overleg met de gemeente is een bijgestelde lijst opgesteld. Volgens de gewijzigde lijst incidentele lasten en baten zijn er in 2015 € 10.000 meer incidentele baten dan incidentele lasten, wat leidt tot een negatieve correctie van € 10.000. Na 2015 zijn de incidentele lasten en baten aan elkaar gelijk.

Het structureel en reëel evenwicht/saldo van zowel de begroting als van alle drie jaren van de meerjarenraming is wat negatiever dan de saldi volgens de gemeente. Voor 2015 is het verschil - € 15.000 en voor de jaren 2016-2018 rond de - € 5.000.

De correcties veranderen het beeld dat de gemeente met de saldi 2015-2018 bij de Programmabegroting 2015-2018 heeft gepresenteerd, niet.

Overige beleids- en beheersaspecten

Voor de bepaling hoe een gemeente er financieel voorstaat, richten we ons primair op het beeld van de begroting en meerjarenraming. Dat hebben we hiervoor gedaan. Er zijn echter meer aspecten die uiteindelijk de resultaten bepalen en die niet altijd (al) volledig in de begroting en meerjarenraming zijn terug te vinden. Te denken valt aan externe lange termijn ontwikkelingen die de begroting gaan beïnvloeden, zoals veranderingen in de bevolkingssamenstelling en -omvang.

Maar ook de onderwerpen die in de zeven verplichte paragrafen van de begroting aan de orde komen en bepaalde beleids- en beheersaspecten omvatten, hebben een invloed op de begroting en meerjarenraming. De zeven paragrafen komen in hoofdstuk 4 aan de orde, maar hieronder vatten we de financiële effecten van de paragrafen op de begroting en meerjarenraming samen.

Tabel 3.1.2 Financiële effecten uit de paragrafen

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

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

Uit de tabel blijkt dat in de kolom 'begroting' drie lachende gezichtjes staan en vier neutrale gezichtjes. In de kolom 'meerjarenraming' zijn er twee lachende gezichtjes en vijf neutrale gezichtjes. Het effect van de onderwerpen die in de paragrafen aan de orde komen, op de begroting en meerjarenraming wordt dus tussen neutraal en positief beoordeeld.

Een neutraal gezichtje is meestal geplaatst als er minder, concrete informatie in de paragraaf is te vinden of als er toch bepaalde onzekerheden of risico's in de paragraaf worden geconstateerd.

Demografische ontwikkeling

Naast alle opmerkingen over de begroting 2015 en meerjarenraming 2016-2018 zelf die eerder in deze paragraaf zijn gemaakt, en de opmerkingen over de zeven verplichte BBV-paragrafen, willen we hier nog stilstaan bij de demografische ontwikkeling. Het onderwerp demografische ontwikkeling wordt door veel gemeenten in een aparte paragraaf in de begroting en jaarstukken behandeld. Mook en Middelaar heeft geen paragraaf demografische ontwikkeling, maar kondigt in de begroting 2015 wel aan volgend jaar de themapagina's hier aan te willen besteden.

Demografische ontwikkeling is overigens wel een onderwerp voor een paragraaf, want net als de onderwerpen in de andere paragrafen raakt de demografische ontwikkeling bijna alle onderwerpen die in de begroting voorkomen.

Voor Mook en Middelaar is het onderwerp belangrijk, omdat de gemeente al te maken heeft met een daling van het inwonertal. De sterkste effecten zullen echter ontstaan doordat de bevolkingssamenstelling verandert door ontgroening en vergrijzing. Voor de gemeente heeft dat gevolgen voor de woningmarkt, onderwijshuisvesting, voor de sportvoorzieningen, voor de behoefte aan zorg en voorzieningen die de gemeente in het kader van haar nieuwe, gedecentraliseerde taken aanbiedt etc.

Zeker als de gemeente moet investeren om aan die behoeften in de samenleving van Mook en Middelaar tegemoet te komen, is het belangrijk om die vraag goed te bepalen. Want die investeringen moeten vaak lang meegaan, tot wel tientallen jaren.

Eigenlijk zou de gemeente bij al haar beleid ook steeds de vraag moeten meenemen wat de veranderende bevolkingssamenstelling en -daling voor gevolgen hebben

De jaren 2012-2014

Het verdiepingsonderzoek gaat uit van de begroting 2015 en de meerjarenraming 2016-2018. We kijken nu ook even terug. Heeft het hele planning&controlproces van de afgelopen drie jaar nog bijzondere dingen laten zien?

2012

Het planning&controlproces 2012 startte met de kadernota 2012. De kadernota 2012 weerspiegelde de onzekerheid op dat moment over de meerjarige ontwikkeling van het gemeentefonds. Landelijk was gesproken over ombuigingen tot 20% op bijna alle rijksuitgaven. De meicirculaire 2011, die in de kadernota 2012 was meegenomen, liet echter zien dat de verwachtingen voor 2012 e.v. toch minder negatief waren dan eerder gedacht. Ondanks deze 'meevaller' liet de kadernota 2012 voor de hele periode 2012-2015 forse tekorten zien van tussen de € 230.000 en € 400.000. De nadruk lag dan ook op bezuinigen. Daarbij werden nog geen duidelijke keuzen gemaakt, maar was er wel sprake van een taakstellende opdracht voor het college.

De Programmabegroting 2012-2015 kwam met alleen positieve saldi die varieerden tussen € 5.000 en € 118.000. Vanaf 2012 waren structurele bezuinigingen aangebracht. Nieuw beleid bleef beperkt tot een incidenteel bedrag van € 15.000 in 2012.

De voortgangsrapportages 2012 lieten zien dat het saldo 2012 opliep tot + € 118.000.

In de jaarstukken 2012 werd die lijn doorgetrokken, want het saldo 2012 kwam uit op + € 267.000.

2013

Ook de kadernota 2013 gaf aan dat de ontwikkelingen bij het Rijk na de val van het kabinet voor nieuwe onzekerheden zorgden. Toch waren de saldi 2013-2016 in de kadernota 2013 alle jaren positief. Bij de kadernota 2013 zat dan ook geen dekkingsplan. De bij de begroting 2011 gevormde stelpost voor het opvangen van de negatieve ontwikkelingen van de algemene uitkering werd voor een deel gebruikt om tegenvallers op te vangen.

De Programmabegroting 2013-2016 bracht geen wijziging in het beeld: alle jaren sloten met een overschot. Nieuw beleid in de vorm van investeringen werden ten laste van de Vrij Besteedbare Reserve gebracht. De bezuinigingen op de organisatie, waartoe in 2010 en 2011 was besloten, waren in 2013 al grotendeels gerealiseerd.

In 2013 werden de voorjaarsnota en de kadernota voor het eerst gecombineerd als Perspectiefnota. (Vanaf 2015 zijn het weer twee aparte stukken.)

De jaarstukken 2013 lieten een aanzienlijk overschot zien van € 885.000. Hiervan werd echter € 471.000 doorgeschoven naar 2014 om alsnog te worden uitgevoerd.

2014

De Perspectiefnota 2014 was ook de start van het planning&controlproces 2014. De saldi 2014-2017 lagen alle jaren rond nihil. Daarvoor was in 2014 wel gebruik gemaakt van de stelpost algemene uitkering voor € 26.000 en van de Vrij Besteedbare Reserve voor € 21.000.

Bij de Programmabegroting 2014-2017 lieten de jaren 2014, 2015 en 2017 overschotten zien en was 2016 bijna in evenwicht. Als nieuw beleid was alleen een investering opgenomen. De bezuinigingen op de organisatie/het personeel waren volledig gerealiseerd. De al onder '2013' genoemde stelpost algemene uitkering was zodanig aangesproken dat deze vanaf 2015 in toenemende mate negatief werd en daardoor in feite een nieuwe taakstelling werd.

De voortgangsrapportages lieten zien dat het saldo 2014 eerst licht negatief werd om vervolgens weer licht positief te worden.

De jaarstukken 2014 lieten een aanzienlijk positief saldo van ruim € 1,3 miljoen zien. Voorgesteld werd om daarvan op twee manieren bijna € 1,0 miljoen naar 2015 door te schuiven. Het restant werd aan de Vrij Besteedbare Reserve toegevoegd.

Indicatoren voor evenwicht

Al eerder hebben wij het structurele evenwicht als een belangrijke factor in onze analyses genoemd.

Wij gaan hier nog verder op in. Ons toezicht kent een belangrijke indicator voor evenwicht:

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

Structureel en reëel evenwicht voor het begrotingsjaar

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

Toezichtkader "Kwestie van evenwicht" het geldende beoordelingscriterium. Met structureel evenwicht bedoelen wij de situatie waarin:

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

Met het criterium reëel evenwicht beoordelen wij ook de kwaliteit van de begroting en meerjarenraming.

Dit houdt in dat gekeken wordt naar het realiteitsgehalte en de volledigheid van de geraamde baten en lasten. Bij de beoordeling van de realiteit en de volledigheid van de ramingen zijn in beginsel ook alle

risico's die het structurele evenwicht in gevaar kunnen brengen relevant voor ons. Of de ramingen reëel zijn, toetsen wij verder onder meer aan de hand van de paragrafen en de uiteenzetting van de financiële positie.

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

Voor de bepaling of er sprake is van structureel en reëel evenwicht voor de begroting 2015 kijken we primair naar de tweede regel van tabel 3.1.1. Voor 2015 is er een overschot van € 30.000 geraamd. In deze paragraaf hebben we vrij uitgebreid geschreven over de 3 decentralisaties. Mook en Middelaar heeft daar geen aparte structurele of incidentele reservering meer voor om risico's op te vangen. Bovendien blijkt uit de beschrijvingen van hoofdstuk 4 dat Mook en Middelaar extra risico loopt bij onderhoud kapitaalgoederen en bij verbonden partijen.

Deze risico's laten zich momenteel echter nog niet becijferen. Daarom zijn we van mening dat het begrotingsjaar 2015 structureel en reëel in evenwicht is.

Uit onze analyse blijkt, dat Mook en Middelaar aan deze voorwaarde voldoet in het begrotingsjaar 2015.

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

Structureel en reëel evenwicht voor de meerjarenraming

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

Om dit te bepalen kijken we primair naar de derde regel van tabel 3.1.1.

Voor ons oordeel kijken we naar alle drie jaar. De jaren 2017 en 2018 laten een structureel en reëel overschot zien van respectievelijk € 87.000 en € 12.000. In 2016 wordt een tekort van € 128.000 geraamd. Vanwege dit tekort is er voor de hele meerjarenramingperiode geen sprake van een structureel en reëel evenwicht.

Uit onze analyses blijkt, dat deze situatie in Mook en Middelaar niet geldt.

Structureel en reëel evenwicht voor de meerjarenraming Beoordeling: onvoldoende
--

We signaleren hier nog dat de gemeente als financiële doelstelling heeft geformuleerd dat de begroting en meerjarenraming structureel evenwicht vertonen.

Deze interne regel van Mook en Middelaar is gebaseerd op artikel 189, lid 2 van de Gemeentewet.

Artikel 189, lid 2 luidt als volgt: "De raad ziet erop toe dat de begroting structureel en reëel in evenwicht is. Hiervan kan hij afwijken indien aannemelijk is dat het structureel en reëel evenwicht in de begroting in de eerstvolgende jaren tot stand zal worden gebracht".

In artikel 203 Gemeentewet is geregeld dat Gedeputeerde Staten een gemeente die niet voldoet aan het bepaalde in artikel 189, lid 2, dat wil zeggen dat noch de begroting noch ten minste het laatste jaar van de meerjarenraming structureel en reëel in evenwicht is, onder preventief toezicht moeten plaatsen.

Voldoet een gemeente wel aan de bepaling in artikel 189, lid 2 en zijn ook de begroting en de jaarstukken conform de bepalingen in de Gemeentewet tijdig vastgesteld en aan Gedeputeerde Staten toegestuurd, dan krijgt die gemeente altijd repressief toezicht. Dat repressief toezicht geldt dan voor de begroting van het nieuwe jaar en het jaar erop zullen Gedeputeerde Staten opnieuw nagaan of een gemeente voldoet aan de voorwaarden voor repressief toezicht.

Voor de bepaling of een gemeente in aanmerking komt voor repressief toezicht voor vier jaar, zoals het doel is van ons verdiepingsonderzoek, hebben we de voorwaarden nader geformuleerd. Om als toezichthouder vier jaar op afstand te gaan staan, moeten én de begroting én alle drie jaren van de meerjarenraming structureel en reëel in evenwicht zijn. Daarmee wijkt deze voorwaarde af van de bepaling in de Gemeentewet. Het betekent dat er structureel en reëel evenwicht moet zijn voor het begrotingsjaar én voor alle jaren van de meerjarenraming. Deze norm hebben we hierboven gevolgd.

Tot slot hebben we gekeken naar de stuurinformatie voor de raad rond de begroting. De begroting past bij het Coalitieakkoord 2014-2018 en het Collegeprogramma 2014-2018 en in de verschillende programma's wordt de relatie gelegd met het nieuwe Collegeprogramma. Relevante ontwikkelingen komen in de programma's aan de orde. En er zijn indicatoren aan de programma's toegevoegd. De eigen en landelijke regels voor de p&c-producten worden, zoals hiervoor beschreven, goed toegepast. De begroting zelf geeft duidelijke informatie.

In de begroting is per programma informatie opgenomen over visie en opdrachten, de producten, de kaderstellende beleidsnota's, de drie W-vragen (bereiken, presteren, kosten), mutaties reserves en indicatoren.

Als apart aandachtspunt in deze begroting is informatie over de 3 decentralisaties opgenomen.

De opzet en inrichting van de Programmabegroting 2015-2018 voldoen aan de strekking van de bepalingen hierover in het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten en in de eigen Financiële verordening gemeente Mook en Middelaar.

We zijn dan ook van mening dat de strategische en tactische stuurinformatie goed is. De operationele stuurinformatie beoordelen we als voldoende.

3.2. Analyse vermogen

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

Conclusie

Na de verkoop van de aandelen Essent in 2009 beschikt Mook en Middelaar over een goede reservepositie en beschikt ook over voldoende voorzieningen. De goede reservepositie zorgt ervoor dat de bufferfunctie van de reserves goed is. Ook de financierings- en inkomensfunctie van de reserves en voorzieningen is door de omvang van de reserves en voorzieningen van groot belang voor Mook en Middelaar.

Bij de vaststelling van de begroting 2015 waren de nota reserves en voorzieningen 2009 en de oude verordening 212 nog van kracht maar werd reeds geanticipeerd op de nieuwe nota c.q. verordening die begin 2015 zijn vastgesteld.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

We hebben geen aanbevelingen.

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 Mook en Middelaar om met haar reserves en voorzieningen? Beschikt zij over voldoende weerstandscapaciteit om eventuele tegenvallers op te vangen?

Onderzoek en bevindingen

De raad van Mook en Middelaar heeft op 21 mei 2015 de nota reserves en voorzieningen vastgesteld. In de in februari 2015 vastgestelde Financiële verordening 212 is in artikel 11 bepaald dat eens per vier jaar de nota Reserves en Voorzieningen herzien wordt. De nota bevat uitgangspunten voor het vormen, aanwenden en opheffen van reserves en voorzieningen en bevat heroverwegingen. Naast de wettelijke verplichtingen zijn de navolgende uitgangspunten opgenomen:

- de algemene reserve bedraagt minimaal € 1,5 miljoen voor het opvangen van risico's. Het meerdere is vrij besteedbaar (en wordt afzonderlijk weergegeven in de Vrij Besteedbare Reserve). Een lager saldo wordt in vier jaren aangevuld;
- de hoogte van een bestemmingsreserve is minimaal € 10.000;
- de hoogte van een voorziening is minimaal € 10.000;
- er wordt geen rente toegevoegd aan reserves of voorzieningen.

Door dit laatste uitgangspunt zorgen reserves en voorzieningen ervoor dat de begroting een voordeel heeft, de zogenaamde inkomensfunctie. Heeft een gemeente veel reserves en voorzieningen, dan is dat ook voor de begroting van belang.

Daarnaast zijn er in de nota 2015 tien voorstellen gedaan voor het actualiseren van reserves en voorzieningen. In de meeste gevallen gaat het om het overhevelen van bestemmingsreserves en voorzieningen naar de Vrij Besteedbare Reserve.

Mook en Middelaar heeft verder in de nota per reserve en voorziening een beschrijving opgenomen van de bestemming/doelstelling, gewenste/benodigde omvang, dotaties/onttrekking 2013-2015. Voor enkele bestemmingsreserves is de gewenste omvang bepaald. De benodigde omvang bij de voorzieningen is bepaald op basis van onderhoudsplannen. Ook in de nieuwe nota wordt per reserve en voorziening een relatie gelegd met de programma's in de begroting. Tot slot heeft de gemeente een meerjarig overzicht opgenomen met de standen van de reserves en voorzieningen voor de periode 2014-2018.

Voor een meerjarige uitspraak is de ontwikkeling van de vermogenspositie een belangrijk punt. We beginnen met een terugblik op basis van de laatste vijf vastgestelde jaarrekeningen.

Tabel 3.2.1 Terugblik reserves en voorzieningen 2010-2014, stand per 31-12 (bedragen * € 1.000)

Jaar	R2010	R2011	R2012	R2013	R2014
Algemene reserve	3.497	3.778	5.319	2.890	2.774
Bestemmingsreserves	9.571	7.867	4.987	6.682	6.938
Voorzieningen	2.695	2.425	2.660	3.493	4.050
Totaal	15.763	14.070	12.966	13.065	13.762

In de jaarrekeningen worden in bijlage 2 de onttrekkingen, overhevelingen en toevoegingen toegelicht, zodat de lezer een duidelijk beeld krijgt. Over het verloop van de reserves en voorzieningen volgens de jaarrekeningen 2010-2014 constateren wij het volgende:

- het totaal aan reserves en voorzieningen laat in de periode 2010-2014 een daling zien van € 2,0 miljoen;
- aan het vrij besteedbaar deel van de algemene reserve is het rekeningsaldo 2011 van bijna € 1,88 miljoen toegevoegd. Tevens is in 2011 aan de algemene reserve € 417.268 toegevoegd zodat de minimale norm van € 1,5 miljoen bereikt wordt. Vervolgens is in 2013 € 2,45 miljoen onttrokken waaronder € 1,86 miljoen voor de investeringen 2013-2016;
- ook aan de bestemmingsreserves is in 2012 een in het oog springende onttrekking gedaan. Aan de reserve opbrengst Essent is bijna € 2,9 miljoen onttrokken ter dekking van de kosten van de Brede School Molenhoek;
- de voorzieningen laten vooral de laatste jaren een stijging zien;
- een hogere dotatie en onttrekking heeft in 2011 plaatsgevonden aan voorziening rioolbeheer dan de jaren daarna; resp. € 449.188 en € 855.179. In 2012 bedroegen deze € 410.742 en € 227.821. Vanaf 2013 is het een egalisatievoorziening geworden, waardoor de aard van de mutaties is veranderd. In 2013 en 2014 hebben er alleen dotaties plaatsgevonden en geen onttrekkingen, waardoor het saldo op 31-12-2014 € 2.721.129 bedroeg. De voorziening wegbeheer is in de periode 2010-2014 op peil gehouden met dotaties van rond de € 200.000 en bedraagt eind 2014 ruim € 400.000.

In het verdiepingsonderzoek 2011 hebben wij bijzondere aandacht gevraagd voor de reserves en voorzieningen die verband houden met onderhoud kapitaalgoederen omdat in 2010 besloten werd het

onderhoud aan een aantal accommodaties uit te stellen. Dit had ook te maken met de herindeling die toen gepland stond. Uit de terugblik blijkt dat Mook en Middelaar in de periode 2010-2014 voldoende gestort heeft in de voorzieningen voor het onderhoud van kapitaalgoederen en er derhalve voldoende financiële middelen aanwezig zijn.

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

Jaar	B2015	B2016	B2017	B2018
Algemene reserve	2.240	2.529	2.519	2.389
Bestemmingsreserves	7.014	6.760	6.487	6.220
Voorzieningen	3.859	3.833	4.194	4.546
Totaal	13.113	13.122	13.200	13.156

Over het verloop van de reserves en voorzieningen volgens de begroting 2015 en meerjarenraming 2016-2018 is het volgende op te merken:

- de algemene reserve blijft volgens de begroting 2015 voor de periode 2015-2018 voldoen aan de minimale norm van € 1,5 miljoen;
- aan de Vrij Besteedbare Reserve wordt in 2015 € 500.000 toegevoegd uit verkoop gronden en in totaal € 210.890 onttrokken. Deze onttrekking wordt gedaan voor de realisatie van de Perspectiefnota 2013 en 2014-2015 c.q. nieuw beleid (€ 132.600), de regiovisie (€ 55.290) en de geplande investeringen 2013-2016 (€ 20.000). Voor 2016 en 2017 is een onttrekking voor nieuw beleid van resp. € 10.000 en € 130.000 geraamd;
- aan de bestemmingsreserves wordt jaarlijks per saldo € 250.000 onttrokken overeenkomstig het bepaalde in de nota reserves en voorzieningen;
- de voorzieningen nemen na 2016 toe omdat jaarlijks een storting plaatsvindt in de voorziening Rioolbeheer van meer dan € 300.000 en er geen onttrekkingen zijn geraamd.

Conclusie: het vermogen van Mook en Middelaar blijft op een goed niveau en derhalve concluderen wij dat de gemeente op een verantwoorde wijze met haar vermogen omgaat.

Voor de beoordeling van de stuurinformatie op strategisch niveau kijken we bij deze analyse of de gemeente een door de raad vastgestelde visie heeft over haar reserves en voorzieningen. Daarbij wordt gekeken of er afstemming heeft plaatsgevonden met de integrale visie. Voor de stuurinformatie op tactisch niveau wordt gekeken of de geboden informatie voldoet aan het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten en de eigen verordening 212. In de geldende "oude" verordening 212 ten tijde van het opstellen van de begroting 2015 waren geen nadere bepalingen opgenomen voor het vermogen. Ten tijde van de vaststelling gold de nota reserves en voorzieningen die in maart 2009 werd vastgesteld, maar werd in het begrotingsproces reeds geanticipeerd op de nieuwe nota. Daarbij kijken we ook of de begroting meerjarig inzicht biedt in de reserves en voorzieningen en of de ontwikkeling van de vermogenspositie is toegelicht.

Mook en Middelaar heeft in het begrotingsproces duidelijke informatie verstrekt zodat de raad duidelijke keuzes heeft kunnen maken voor het inzetten van reserves en voorzieningen. Daarom beoordelen we de tactische informatie als goed. Of de gemeente inzicht biedt in haar vermogen (en risico's) is informatie op operationeel niveau en ook op dit niveau scoort Mook en Middelaar goed omdat dit inzicht wordt geboden.

Tot slot willen we nog daaraan toevoegen dat Mook en Middelaar beschikt over een sterke vermogenspositie omdat zij weinig vreemd vermogen heeft. De financieringsfunctie van de reserves en voorzieningen is voor Mook en Middelaar belangrijk. Voor de financiering van de activa kan de gemeente voor een belangrijk deel gebruik maken van haar eigen reserves en voorzieningen. Zij hoeft hier weinig leningen voor af te sluiten. Uit de jaarstukken 2014 blijkt dat de gemeente nog één vaste geldlening heeft. Dit betekent dat de begroting weinig gevoelig is voor renteontwikkelingen op de kapitaalmarkt.

3.3. Analyse stuurinformatie

Conclusie

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

Met de huidige stuurinformatie beschikt Mook en Middelaar over belangrijke instrumenten om financieel in control te kunnen zijn.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- de strategisch informatie kan op onderdelen verbeterd worden door te verwijzen naar de actuele visie / kader en de belangrijkste uitgangspunten op te nemen;
- leg in de paragraaf een relatie met de uitgangspunten uit het coalitieakkoord;
- ga in de paragraaf in op interne en externe ontwikkelingen en kijk hierbij terug en vooruit en geef aan of dit consequenties heeft voor het beleid;
- de tactische informatie kan verbeterd worden door meer te voldoen aan de eisen van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten en de eigen financiële verordening;
- een verbetering van de operationele informatie kan bereikt worden door op een transparante manier in de paragrafen van de begroting en jaarrekening (meerjarige) cijfermatige informatie op te nemen aangevuld met een toelichting;
- de specifieke opmerkingen en aanbevelingen met betrekking tot stuurinformatie zijn te vinden in de paragrafen 3.1, 3.2 en de zeven paragrafen van hoofdstuk 4.

Stuurinformatie

Oordeel strategisch: goed

Oordeel tactisch: goed

Oordeel operationeel: voldoende

Waarom onderzoek naar stuurinformatie?

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

Onderzoek en bevindingen

Ons onderzoek richt zich op de randvoorwaarde om in control te kunnen zijn. Dit doen we door met name te kijken naar de drie informatieniveaus: strategisch, tactisch en operationeel.

De raad stelt de kaders op basis van een visie en op basis van interne en externe ontwikkelingen. In de praktijk gebeurt dit door het vaststellen van de begroting, kadernota's en andere beleidsstukken. Het komt ook voor dat gemeenten paragrafen uit de begroting een kaderstellende functie laten vervullen. Dit kan omschreven worden als informatievoorziening op strategisch niveau.

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

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

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

Tabel 3.3.1 Resultaten onderzoek stuurinformatie begroting 2015

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

Aan het begin van de paragraaf hebben we het gewogen gemiddelde van al deze resultaten voor de drie niveaus vermeld. Op operationeel niveau is de stuurinformatie gemiddeld voldoende en op strategisch en tactisch niveau gemiddeld goed.

De wegingsfactor om het gewogen gemiddelde te bepalen is in de laatste kolom opgenomen. We geven een zwaar gewicht aan het onderdeel 'begroting en meerjarenraming' en ook het onderdeel 'vermogen' laten we zwaarder meewegen dan de afzonderlijke onderdelen die in de zeven verschillende paragrafen aan de orde komen.

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

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

De operationele stuurinformatie hebben we 3 keer als goed beoordeeld, vijf keer als voldoende en een keer als onvoldoende. De 'score' voldoende heeft vooral te maken met informatie die niet volledig aansluit bij de behoefte om met concrete, vaak cijfermatige informatie een goed inzicht in de situatie te krijgen. Bij de 'score' onvoldoende is er geen (meerjarige) cijfermatige informatie opgenomen.

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

3.4. Analyse Wet- en regelgeving

Conclusie

De gemeente voldoet in voldoende mate aan belangrijke voorschriften zoals de inzendtermijn voor de begroting 2015. Aan de termijn voor indiening van de jaarrekening 2013 is niet voldaan. Dit had te maken met personele wisselingen binnen de organisatie. Daarnaast past de gemeente het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten in het algemeen voldoende toe. De informatiewaarde kan op diverse plaatsen worden vergroot. In hoofdstuk 4 zijn aanbevelingen gedaan voor die onderdelen van de paragrafen waar de financiële verordening en het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten niet worden gevolgd. De gemeente geeft in voldoende mate invulling aan wet- en regelgeving.

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 Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten en van de eigen financiële verordening;
- geef uitvoering aan de doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoeken ex artikel 213a Gemeentewet nu de minister heeft aangegeven dat dit artikel in stand blijft en rapporteer in de paragraaf bedrijfsvoering van de begroting en jaarrekening over de voortgang van de onderzoeken.

Waarom onderzoek naar wet- en regelgeving?

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

Onderzoek en bevindingen

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

Termijnen

De begroting 2015 is door de raad van Mook en Middelaar vastgesteld op 6 november 2014 en is door Gedeputeerde Staten van de provincie Limburg ontvangen op 14 november 2014.

De jaarrekening 2013 is door de raad vastgesteld op 9 juli 2014 en door Gedeputeerde Staten van de provincie Limburg ontvangen op 23 juli 2014. De gemeente voldoet voor de begroting 2015 wel en voor de jaarrekening 2013 niet aan de wettelijke termijn van inzending van de artikelen 191 en 200 van de

Gemeentewet. Dit heeft bij de beoordeling voor de toezichtvorm 2015 geen consequenties gehad. Dit was een incident door een personele wisseling binnen de organisatie.

Termijnen
Beoordeling: voldoende

BBV

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

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

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

BBV
Beoordeling: voldoende

Financiële verordening ex artikel 212 Gemeentewet

Bij de begroting 2015 is de Financiële verordening van 26 februari 2015 van toepassing. De nieuwe verordening 212 Gemeentewet is in werking getreden op 1 januari 2015. In de verordening geeft de raad de uitgangspunten voor de begroting en verantwoording, het financieel beleid en de financiële organisatie en het financieel beheer. Deze uitgangspunten zijn van strategisch belang voor de financiële huishouding van de gemeente.

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

Controleverordening ex artikel 213 Gemeentewet

In oktober 2003 is de verordening 213 Gemeentewet vastgesteld. Met deze verordening heeft de raad de regels vastgesteld voor de controle op het financiële beheer en op de inrichting van de financiële organisatie. Met het controleprotocol geeft de raad de accountant toetsingscriteria voor zijn controle op de rechtmatigheid. Wij zijn van mening dat de gemeente haar verordening goed uitvoert.

Controleverordening ex artikel 213a Gemeentewet

De verordening 213a is door de gemeente in oktober 2003 vastgesteld.

In 2009 heeft de destijds verantwoordelijke staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties laten weten dat zij een voorstel tot schrappen van artikel 213a Gemeentewet in procedure zou brengen. Doel was om het artikel op het moment dat in 2010 de nieuwe raden van start zouden gaan, uit de Gemeentewet gehaald te hebben. Dat is echter nooit gebeurd en begin 2013 heeft de huidige minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties laten weten dat hij artikel 213a wil handhaven. Volgens artikel 213a Gemeentewet moet elke gemeente een verordening hebben waarin de onderzoeken naar doelmatigheid en doeltreffendheid zijn geregeld. Daaraan voldoet Mook en Middelaar.

Maar de gemeente voldoet niet aan haar eigen verordening. Er wordt in de paragraaf Bedrijfsvoering niet ingegaan op de onderzoeken ex artikel 213a van de Gemeentewet. In de verordening staat dat het college aan de hand van de door hem onderzochte risico's in de bedrijfsvoering ten aanzien van organisatieonderdelen en/of taken onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door het college gevoerde bestuur zal doen. Verder staat in de verordening dat het college in de paragraaf Bedrijfsvoering van de begroting en jaarrekening over de voortgang rapporteert van de onderzoeken naar de doelmatigheid en doeltreffendheid en de uitputting van de bijbehorende budgetten. Hier voldoet de gemeente op dit moment niet aan. Wij adviseren de gemeente weer uitvoering te geven aan onderzoeken naar de doelmatigheid en doeltreffendheid conform de verordening 213a Gemeentewet en in de paragraaf bedrijfsvoering daar aandacht aan te besteden.

Rekenkamercommissie

De rekenkamercommissie van Mook en Middelaar heeft een onafhankelijke positie. Dit betekent dat deze commissie zelf bepaalt welke onderwerpen worden onderzocht en hoe het onderzoek wordt ingericht. De rekenkamercommissie maakt daarbij wel gebruik van eventuele verzoeken en suggesties van de raad, raadsfracties en derden.

Overigens is er op dit moment geen rekenkamercommissie. De gemeente bereidt een voorstel voor voor een nieuwe rekenkamercommissie. Zie voor verdere informatie paragraaf 4.5 bedrijfsvoering.

4. Financieel beleid en beheer

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

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

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

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

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

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

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

Onze bevindingen rondom het financiële beleid en beheer bij Mook en Middelaar 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

Mook en Middelaar heeft geen actuele nota voor lokale heffingen. In het coalitieakkoord en het collegeprogramma is de visie geformuleerd en zijn de uitgangspunten geformuleerd. In de paragraaf is het beleid uitgewerkt en wordt veel informatie geboden. Informatie waar het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten om vraagt, is in de paragraaf opgenomen. Op basis van de nieuwe verordening 212 moet ook informatie worden opgenomen over de stand van zaken met betrekking tot werkzaamheden in het kader van de Wet Waardering Onroerende zaken. Deze informatie ontbreekt in de begroting 2015. De nota met de kaders voor de prijzen voor de levering van gemeentelijke goederen, werken en diensten aan overheidsbedrijven en derden voor de huren en de erfpachten wordt nog dit jaar aan de raad aangeboden. De informatiewaarde van de paragraaf kan nog worden uitgebreid door enkele zaken toe te voegen die hierna staan vermeld.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- neem de visie op lokale heffingen ook op in de paragraaf lokale heffingen;
- ga in de paragraaf expliciet in op interne en externe ontwikkelingen;
- besteed expliciet aandacht aan de kostendekkendheid van de heffingen riolering en afval;
- geef inzicht in de ontwikkeling van de economische waarde van de woningen en niet-woningen;
- laat de raad conform planning nog dit jaar de nota vaststellen met de kaders voor de prijzen voor de levering van gemeentelijke goederen, werken en diensten aan overheidsbedrijven en derden voor de huren en de erfpachten.

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

Mook en Middelaar heeft geen actuele nota voor lokale heffingen. Op basis van het coalitieakkoord 2014-2018 wordt de verhoging van de gemeentelijke heffingen in de begroting beperkt tot inflatiecorrectie. In

het collegeprogramma 2014-2018 is als visie aangegeven dat de lokale heffingen reëel en acceptabel zijn en gestreefd wordt naar een belastingtarief dat niet meer stijgt dan inflatiecorrectie. De gemeente wil een maatschappelijk geaccepteerd niveau van de belastingtarieven. Dit streven is ook als opdracht geformuleerd in de programmabegroting 2015 bij het programma Budgetteren.

Jaarlijks worden door de raad de verordeningen en de belastingtarieven vastgesteld. In december 2014 heeft de raad hierover besloten voor het jaar 2015. Conform de uitgangspunten in de Perspectiefnota 2014-2015 en de programmabegroting 2015-2018, is een inflatiepercentage toegepast van 1,25% (hogere opbrengsten) bij de Onroerende ZaakBelastingen (OZB), de land- en watertoeristenbelasting en de hondenbelasting. Bij de tarieven voor de rioolheffing is uitgegaan van het eind 2012 vastgesteld verbreed Gemeentelijk RioleringsPlan (vGRP). De tarieven voor de afvalstoffenheffing zijn afhankelijk van de geraamde kosten. Ook voor de leges is uitgegaan van een inflatiecorrectie van 1,25%, echter op onderdelen vindt een extra verhoging plaats. Eind 2012 heeft de raad besloten bij de leges op onderdelen een extra verhoging (10%) toe te passen aangezien er nog geen sprake is van kostendeckung. Deze verhoging vindt in vier tranches plaats tot en met 2016.

In het raadsvoorstel voor de vaststelling van de belastingverordeningen en de tarieven (december 2014), is ten aanzien van de kostendeckendheid van de afvalstoffenheffing opgemerkt dat dit een kostendeckend systeem is. Bij de rioolheffing wordt gewerkt met een voorziening om de verschillen in baten en lasten te egaliseren. Tevens is opgemerkt dat de gemeente berekeningen gaat maken waarbij de technische levensduur van het vrij-verval-riool verlengd wordt van 60 naar 80 jaar. Deze verlenging in combinatie met renovatie kan (een positieve) invloed hebben op de hoogte van de rioolheffing, dat wil zeggen een lagere heffing. Het resultaat van de berekeningen en de mogelijke gevolgen voor de hoogte van de rioolheffing gaat Mook en Middelaar verwerken in de Perspectiefnota 2015-2016. Het onderzoek is intussen afgerond en de gemeente gaat op basis hiervan voorstellen formuleren.

De gemeente wil de eventuele tariefbijstelling bezien in combinatie met andere tarieven, met oog voor de totale lastendruk.

Vanuit onze toezichthoudende rol blijven wij ook nu weer bijzondere aandacht vragen voor de gehanteerde economische afschrijvingstermijn. Ook in ons verdiepingsonderzoek van 2011 hebben wij gewezen op de lange afschrijvingstermijn bij riolering en hebben wij geadviseerd deze termijn terug te brengen naar maximaal 50 jaar. Dit omdat bij het vernieuwen c.q. vervangen van het riool nu het risico bestaat dat op het te vervangen riool nog steeds wordt afgeschreven.

Voor de vaststelling van de OZB-tarieven in december 2014 is uitgegaan van een voorlopige waardedaling van de woningen van 4% en van een voorlopige waardedaling van de niet-woningen van 2%. Omdat dit voorlopige ontwikkelingen zijn, moeten de voorlopige tarieven veiligheidshalve hoog worden vastgesteld, zodat het mogelijk is de definitieve tarieven lager vast te stellen. Mook en Middelaar houdt rekening met de waardedaling, een trendmatige verhoging van 1,25% en een buffer van 10% voor de definitief lager vast te stellen tarieven.

In de paragraaf Lokale heffingen is het beleid ten aanzien van lokale heffingen weergegeven. Hierbij zijn de uitgangspunten opgenoemd voor de voorlopige tarieven en opbrengsten overeenkomstig de Perspectiefnota 2014-2015. Op kostendeckung bij afval en riolering wordt niet ingegaan.

De meerjarige opbrengstramingen zijn in de paragraaf maar ook bij het programma Budgetteren weergegeven. Op basis van deze cijfers bedraagt de stijging van de opbrengst OZB gebruikers in 2015 10% t.o.v. 2014.

De stijging van de opbrengst OZB eigenaren is in 2015 3,3% t.o.v. 2014.

Ten aanzien van de OZB is opgemerkt dat de totaalopbrengst en de lastendruk gelijk blijven, met uitzondering van de inflatiecorrectie en autonome mutaties.

Op basis van het meerjarig overzicht in de paragraaf stijgt de totale OZB opbrengst in 2015 met 3,2%. Voor 2016 bedraagt de stijging 2,2% en voor 2017 1,9%. In 2018 is de opbrengst gelijk aan die van 2017. De stijgingen in 2016 en 2017 zijn gebaseerd op het voor die jaren gebruikte inflatiepercentage van 2. Voor 2016 en volgende zullen te zijner tijd de laatste inflatieramingen van het CPB worden gebruikt.

Bij het onderzoek kijken we in hoeverre de bepalingen in het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten over de paragraaf zijn terug te vinden. Ook aanvullende regels die de raad bij de verordening 212 heeft gesteld nemen we hierbij mee. Wat dit laatste betreft is in de onlangs vastgestelde verordening 212 een aanvullende wens/informatievraag van de raad opgenomen. Naast de verplichte onderdelen op grond van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten moet in de begroting en de jaarrekening in ieder geval relevante ontwikkelingen met betrekking tot werkzaamheden in het kader van de Wet Waardering Onroerende Zaken worden opgenomen. Deze informatie maakt op dit moment nog geen deel uit van de begroting. Informatie over de hertaxaties zijn door de gemeente uitbesteed aan een externe partij. Deze verzorgt de gehele uitvoering van de lokale heffingen voor de gemeente.

Deze informatie maakt normaliter deel uit van het raadsvoorstel Belastingverordeningen en tarieven dat in december aan de raad wordt voorgelegd voor besluitvorming. In december 2014 waren nog geen gegevens bekend. Wij merken op dat in de paragraaf Lokale heffingen in de jaarrekening 2013 een toelichting is gegeven omtrent de WOZ. Hierbij is ingegaan op de werkzaamheden, hertaxaties in 2013 en is cijfermatige informatie opgenomen over beschikkingen, bezwaarschriften en beroepsprocedures.

In de verordening 212 is ook bepaald dat eens in de vier jaar een nota aan de raad wordt aangeboden met de kaders voor de prijzen voor de levering van gemeentelijke goederen, werken en diensten aan overheidsbedrijven en derden voor de huren en de erfpachten. Mook en Middelaar heeft aanvullend opgemerkt dat deze nota dit jaar nog wordt gemaakt.

De paragraaf is uitgebreid van opzet, zodat een goed beeld kan worden gevormd over het beleid en de werking ervan in de praktijk. Er wordt inzicht gegeven in de bestedingsgebonden, lokale heffingen en in de niet-bestedingsgebonden, lokale heffingen. Hierbij worden absolute (meerjarige) opbrengsten gepresenteerd. De heffingen worden individueel kort toegelicht. Tevens wordt ingegaan op het kwijtscheldingsbeleid. Het tarievenoverzicht geeft inzicht in de tarieven van 2014 en de voorlopige tarieven voor 2015. Op basis van de (voorlopige) tarieven heeft Mook en Middelaar de (voorlopige) belastingdruk berekend voor 2014 en 2015. Hiervoor is bij de OZB uitgegaan van drie gemiddelde woningwaarden. Bij de afvalstoffenheffing is uitgegaan van een gemiddelde hoeveelheid afval voor groente- fruit- en tuinafval en een gemiddelde voor restafval. De afvalstoffenheffing en de rioolheffing zijn in dit overzicht voor 2015 gelijk aan 2014. Deze heffingen zijn in een staafdiagram weergegeven voor 2014 en 2015 waarbij ook de OZB is opgenomen op basis van een gemiddelde woningwaarde van € 269.500.

Voor de vergelijking heeft de gemeente de woonlasten die jaarlijks berekend worden door het Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden in tabelvorm gepresenteerd. Dit zijn de

lastendruk voor 2014 per gemeente en de tarieven die berekend zijn/gelden voor een eenpersoonshuishouden en voor een meerpersoonshuishouden. Hierbij is ook ingegaan op kwijtschelding. Naast de tarieven voor de OZB, afval en riolering wordt ook inzicht gegeven in toeristenbelasting en hondenbelasting en in de lasten voor een rijbewijs, uittreksel gemeentelijke basisadministratie, een paspoort en een identiteitskaart. Het overzicht biedt inzicht in de cijfers voor Mook en Middelaar maar ook in de cijfers voor Gennep, Bergen, Venray, Groesbeek, Heumen, Nijmegen, Cuijk en Ubbergen.

Aanvullend merken wij op dat in maart het Belastingoverzicht 2015 van de provincie is verschenen. Dit overzicht wordt jaarlijks gemaakt en voor de gemeenten beschikbaar gesteld. Hierbij gaan we uit van de tarieven zoals die in januari gelden. De tarieven van de OZB van december 2014 zijn de definitieve tarieven. Volgens onze berekening heeft Mook en Middelaar in 2015 een lastendruk als eigenaar en gebruiker van € 780,64. Het gemiddelde in Limburg bedraagt voor 2015 € 680,40. Ten opzichte van 2014 stijgt de lastendruk (OZB, afvalstoffenheffing en rioolheffing) in de gemeente met 7,26%. Van deze stijging is 4,3%-punt het gevolg van de toegenomen afvalstoffenheffing voor een meerpersoonshuishouden, en dan met name door het vastrecht per perceel. De rioolheffing is niet gewijzigd, zodat op basis van het belastingoverzicht de OZB is gestegen met 2,96%-punt. De gemiddelde WOZ-waarde van woningen is voor Mook en Middelaar voor 2015 berekend op € 257.000, tegenover € 269.583 in 2014. In 2014 hadden vijf gemeenten een hogere lastendruk eigenaar/gebruiker dan Mook en Middelaar. Voor 2015 zijn dit drie gemeenten.

De stuurinformatie op strategisch, op tactisch en operationeel niveau beoordelen wij als gemiddeld goed. Op strategisch niveau is een verdere verbetering mogelijk door ook de visie in de paragraaf Lokale heffingen op te nemen, en door expliciet in te gaan op externe en interne ontwikkelingen. Op tactisch niveau kan de gemeente volledig voldoen aan het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten door ook (meerjarig) inzicht te bieden in de economische waarden van onroerende zaken. Hiermee komt de gemeente ook tegemoet aan de eisen die in de 212 verordening zijn opgenomen voor lokale heffingen.

4.2. Weerstandsvermogen en risicobeheersing

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

Conclusie

Mook en Middelaar heeft bij de begroting 2015 een goed weerstandsvermogen maar in de paragraaf wordt geen ratio berekend voor 2015 en ook niet meerjarig. Wel zijn de beschikbare weerstandscapaciteit en de risico's in de paragraaf beschreven en gekwantificeerd. Volgens onze berekening is de ratio goed en heeft Mook en Middelaar voldoende buffers om tegenvallers op te vangen. Jammer is dan ook dat Mook en Middelaar geen kaders heeft gesteld waaraan het beleid getoetst kan worden.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- laat de raad de kaders vaststellen voor het beleid voor het weerstandsvermogen en het risicomanagement;
- bereken in de paragraaf de ratio weerstandsvermogen per jaar.

Waarom onderzoek naar weerstandsvermogen en risicobeheersing?

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

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

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

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

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

Onderzoek en bevindingen

Paragraaf 3.13 van de begroting 2015 over weerstandsvermogen en risicobeheersing opent met de vermelding dat volgens artikel 11 Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten ten minste inzicht in de paragraaf wordt geboden in:

- inventarisatie van de weerstandscapaciteit;
- inventarisatie van de risico's;
- het beleid omtrent de weerstandscapaciteit en de risico's.

Allereerst wordt inzicht geboden in de beschikbare weerstandscapaciteit in 2018 (€ 2.397.000). Het overzicht met alle beschikbare weerstandscapaciteit maakt niet duidelijk dat dit de cijfers voor 2018 zijn. Uit een overzicht van het verloop van de Vrij besteedbare reserve, twee bladzijden verder in de desbetreffende paragraaf in de begroting, is dit op te maken. Het lijkt ons logisch om in de paragraaf van de begroting altijd de beschikbare weerstandscapaciteit van ten minste het begrotingsjaar op te nemen, maar beter nog van het begrotingsjaar én de drie jaren van de meerjarenraming.

In de paragraaf komen vervolgens de definities, de bepalingen en betekenis van het weerstandsvermogen aan de orde. Daarna wordt een uitleg gegeven over de vrij aanwendbare reserves waarin het navolgende vermeld is (bladzijde 89): "In het verleden was de algemene reserve samengesteld uit twee componenten. Ten eerste een minimale norm die de provincie hanteert en 10% bedroeg van het genormeerde uitgavenniveau (€ 650.000) en ten tweede een buffer voor de potentiële risico's (gebaseerd op de risico-inventarisatie) die € 850.000 bedroeg. Deze buffer was in principe vrij aanwendbaar en werd daarom tot het weerstandsvermogen gerekend. Al enige jaren hanteert de provincie echter geen minimale norm meer". Dat klopt in het algemeen. Maar deze norm is nog wel van toepassing indien een gemeente geen beleid heeft vastgesteld ten aanzien van het weerstandsvermogen en geen werkend systeem van risicomangement heeft.

Mook en Middelaar heeft de raad geen nota over en daarmee geen kaders voor het weerstandsvermogen laten vaststellen. En hoewel de gemeente op verschillende onderdelen en in het kader van de p&c-cyclus risicomangement hanteert, is er in de organisatie nog geen volledig werkend systeem van risicomangement ingevoerd.

Mook en Middelaar voldoet daarom nog niet aan de voorwaarden die de Provincie als regel hanteert. Daarom hanteren we dan ook de oude norm van de Provincie voor de minimale omvang van de algemene reserve, 10% van het genormeerde uitgavenniveau, nog voor Mook en Middelaar.

Door de 3 decentralisaties en de toevoeging van de integratie-uitkering Sociaal Domein in het gemeentefonds is de berekening van het genormeerde uitgavenniveau, het GUN, vanaf 2015 wat gewijzigd. Het GUN 2015 op basis van de septembercirculaire 2014 komt voor Mook en Middelaar neer op € 8.903.838. De algemene reserve moet dan dus minimaal 10%, of € 890.384, bedragen.

In de verordening 212 die in februari 2015 is vastgesteld is in artikel 18 het volgende vastgelegd:

- in de paragraaf weerstandsvermogen bij de jaarstukken neemt het college naast de verplichte onderdelen op grond van artikel 11 van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeente in ieder geval op:
 - de solvabiliteitsratio;
 - de ontwikkeling van de netto schuld per inwoner;
 - de ontwikkeling van de netto schuld als percentage van de gemeentelijke inkomsten.

- voor het in beeld brengen van de weerstandscapaciteit van de gemeente wordt beoordeeld of de gemeente bij een risicoscenario de schuldverplichtingen in de toekomst kan blijven nakomen zonder dat de uitgaven aan en de investeringen in noodzakelijke publieke voorzieningen in de knel komen. Deze bepalingen zijn vanaf 1 januari 2015 van kracht en waren dus voor zover relevant voor de begroting nog niet van toepassing op de begroting 2015 die in november 2014 is vastgesteld. Deze nieuwe bepalingen voor de paragraaf hebben ook nog geen uitwerking gekregen in de paragraaf van de begroting 2015.

In de Perspectiefnota 2014-2015 is voorgesteld om de hoogte van de Algemene reserve afhankelijk te stellen van de risico's met een minimum van € 1,5 miljoen. Hierdoor is de Algemene reserve niet vrij aanwendbaar voor andere zaken, maar dient als buffer voor de risico's. De saldi van de Vrij Besteedbare Reserve zijn, naar de stand van dit moment vrij aanwendbaar.

De Algemene reserve bedraagt per 1 januari 2015 in totaliteit € 2.240.200 waarvan € 1,5 miljoen niet aanwendbaar is en € 740.200 is de zgn. Vrij Besteedbare Reserve. Vervolgens is het verloop van de Vrij Besteedbare Reserve vermeld. Tot slot wordt in de paragraaf vermeld dat het risico-overzicht recent ge-update is en onderverdeeld in structurele en incidentele risico's. Het totaalbedrag aan structurele risico's wordt geraamd op € 202.500 (€ 15.000 + € 187.500) en incidentele risico's bedragen € 752.500 (€ 142.500 + € 222.500 + € 387.500). Het totaal aan gekwantificeerde risico's wordt in de paragraaf niet vermeld maar bedraagt volgens onze telling € 955.000. Uit de paragraaf noch uit bijlage 6.4 blijkt voor welke jaren de vermelde risico's van toepassing zijn. Als we de beschikbare weerstandscapaciteit per 1 januari 2015 (€ 2.240.200) afzetten tegen de geïnventariseerde risico's (€ 955.000) dan bedraagt de ratio weerstandsvermogen 2,35. Een ratio van 2,35 kunnen we als "goed" bestempelen.

Mook en Middelaar biedt dit inzicht niet in de paragraaf. Daarin is volstaan met de stelling "dat als de hiervoor genoemde risico's worden afgezet tegen de weerstandscapaciteit dat dan geconcludeerd kan worden dat het weerstandsvermogen meer dan voldoende is om eventuele risico's op te vangen".

Beoordeling

Mook en Middelaar heeft geen nota weerstandsvermogen en heeft geen werkend systeem van risicomanagement. Dus geldt de oude norm van een algemene reserve van minimaal 10% van het GUN voor de gemeente. Daar voldoet de gemeente ruimschoots aan. Ook voldoet de gemeente aan haar eigen norm van een vrije algemene reserve van € 1,5 miljoen. De eigen norm ligt ook ruim boven de provinciale norm. Ook als we kijken naar een "nieuwere" norm, het weerstandsvermogen als ratio van beschikbare in relatie tot noodzakelijke weerstandscapaciteit, dan scoort Mook en Middelaar met een ratio van 2,35 goed. Hieruit zou je de conclusie kunnen trekken dat het niet nodig is dat Mook en Middelaar een beleidskader vaststelt. Tot dusver maakt de gemeente geen melding dat zij voornemens is een beleidskader vast te stellen. Daardoor kunnen de uitkomsten, zoals die in de paragraaf worden gepresenteerd niet getoetst worden aan kaders zoals die door de raad zijn vastgesteld. In de huidige situatie met een ratio van 2,35 is dat niet zo belangrijk zou men kunnen concluderen. Maar ook in de huidige situatie kunnen vragen gesteld worden over wat de ratio minimaal moet zijn, of er een splitsing in incidenteel en structureel moet worden gemaakt en in direct beschikbaar en niet direct beschikbaar. Ook kan de vraag gesteld worden hoe de gemeente haar risicomanagement inricht. Hoe het risicomanagement plaatsvindt, wordt uit de paragraaf niet duidelijk. Er is geen beleidskader voor en daarom is niet te bepalen of dit toereikend is.

In de financiële verordening van Mook en Middelaar ex artikel 212 Gemeentewet en het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten is niets opgenomen over de berekening van de ratio c.q. confrontatie van weerstandscapaciteit t.o.v. risico's. De Gemeentewet stelt die eis ook niet, maar als de verordening 212 niets hierover regelt en er geen aparte nota is dan moet wel de paragraaf voldoende informatie bevatten en de geldende kaders aangeven. Zoals hiervoor al werd toegelicht, bevat de paragraaf dit soort informatie niet. Op strategisch en tactisch niveau scoort Mook en Middelaar derhalve onvoldoende.

In artikel 11 van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten staat dat de paragraaf weerstandsvermogen in moet gaan op de weerstandscapaciteit, de risico's en het beleid omtrent de weerstandscapaciteit en risico's. De informatie in de paragraaf is van voldoende niveau om de operationele stuurinformatie als voldoende te kwalificeren. Vandaar dat de aanbeveling is opgenomen om per jaar de berekening van de ratio weerstandsvermogen op te nemen nadat de minimale omvang is vastgesteld door de raad.

4.3. Onderhoud kapitaalgoederen

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

Conclusie

In het coalitieakkoord is een relatie met het onderhoud aan kapitaalgoederen aanwezig. Speerpunt voor het onderhoud is het onderhoud aan wegen, in het bijzonder het onderhoud aan trottoirs en fietspaden. Ingezet wordt op goede verbindingen waardoor de leefbaarheid in de kernen en economische ontwikkelingen worden versterkt. In de paragraaf van de begroting heeft Mook en Middelaar niet verwezen naar de beleidsuitgangspunten uit het coalitieakkoord. In enkele programma's is een relatie gelegd met de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen. Zo is in de programmabegroting aandacht voor de startnotitie maatschappelijk vastgoed. Door middel van de startnotitie wil Mook en Middelaar een aanzet geven tot het realiseren van een evenwichtig niveau aan huisvesting voor maatschappelijke doeleinden.

In de paragraaf gaat Mook en Middelaar vooral in op interne ontwikkelingen. Mook en Middelaar gaat in de paragraaf in op de kapitaalgoederen wegen, riolering water, groen en gebouwen. Er zijn meer kapitaalgoederen waarvoor plannen zijn vastgesteld.

Mook en Middelaar voldoet in voldoende mate aan de eisen van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten en de tot 2015 geldende financiële verordening. Om verder aan de eisen te voldoen zijn aanbevelingen opgenomen. De operationele informatie kan ook verbeterd worden.

In het algemeen is de paragraaf niet concreet over de door de raad bepaalde kwaliteitsniveaus, de financiële gevolgen van die keuze volgens de plannen en eventueel achterstallig onderhoud.

In de laatste jaren is ook bezuinigd op onderhoud. Dat lijkt weinig negatieve gevolgen te hebben gehad, maar is niet altijd duidelijk.

Dat laatste hangt ook samen met het feit dat in 2015 veel nieuwe plannen worden opgesteld: voor wegen (al vastgesteld), groen, openbare verlichting, civieltechnische kunstwerken, gebouwen en een overkoepelend plan voor de openbare ruimte. Met de nieuwe plannen moet de gemeente duidelijkheid hebben over de gekozen kwaliteitsniveaus, de financiële gevolgen daarvan, de eventueel bestaande afwijkingen van de gekozen kwaliteitsniveaus (= achterstallig onderhoud), de manier waarop dat wordt ingelopen en de ramingen in de begroting en meerjarenraming voor het geheel aan onderhoud.

We sluiten de conclusie af met aanbevelingen. In de aanbevelingen nemen we niet de plannen op, waarvan de gemeente aangeeft dat ze deze in 2015 gaat op- en vaststellen.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- leg in de paragraaf een relatie met de uitgangspunten uit het coalitieakkoord 2014-2018;
- ga in de paragraaf ook in op externe ontwikkelingen die het onderhoud aan kapitaalgoederen (kunnen) beïnvloeden;
- ga in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen meer in op meerjarige ontwikkelingen;
- ga in de paragraaf in op de ontwikkelingen van het accommodatiebeleid als gevolg van de verdere uitwerking van de startnotitie maatschappelijk vastgoed en ga hierbij in op de gevolgen voor het

- onderhoud aan de verschillende gemeentelijke kapitaalgoederen;
- ga in de paragraaf in op bezuinigingen op het onderhoud aan kapitaalgoederen en geef aan of het gekozen kwaliteitsniveau van de raad hiermee in gevaar komt;
- geef in de paragraaf per kapitaalgoed inzicht in de gekozen kwaliteitsniveaus en de bijbehorende financiële consequenties, geef de geraamde bedragen in begroting en meerjarenraming aan en verklaar een eventueel verschil tussen de bedragen volgens het plan en de geraamde bedragen;
- geef in de nieuwe plannen aan of er sprake is van achterstallig onderhoud en geef aan wat de omvang is;
- laat de raad bepalen hoe en binnen welke termijn het achterstallig onderhoud wordt ingelopen;
- geef in de paragraaf per kapitaalgoed aan of er achterstallig onderhoud is. Meld ook als er geen achterstallig onderhoud is;
- werk het achterstallig onderhoud bij openbaar groen zo snel mogelijk weg;
- de raad bepaalt het kwaliteitsniveau voor alle kapitaalgoederen;
- wees er op alert dat bij wegen geen rekening is gehouden met vervangingsinvesteringen en lasten voor reconstructie en dat hiervoor in de toekomst additionele middelen nodig zijn;
- rek de afschrijvingstermijn bij riolering niet op naar 80 jaar, maar overweeg om de termijn terug te brengen naar 50 jaar;
- zorg dat de in 2015 nog vast te stellen plannen voor groen, kunstwerken, gebouwen en openbare verlichting financieel worden vertaald naar de begroting. Het liefst al in de begroting 2016, maar zeker in de begroting 2017.

Waarom onderzoek naar onderhoud kapitaalgoederen?

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

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

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

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

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

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

Onderzoek en bevindingen

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

Beleidsuitgangspunten

Welke beleidsuitgangspunten heeft de gemeente voor onderhoud gekozen?

In het coalitieakkoord 2014-2018 is een directe relatie aanwezig met het onderhoud aan gemeentelijke kapitaalgoederen. In hoofdstuk 2 Verplaatsen is als speerpunt het onderhoud aan wegen genoemd. Vermeld is dat het onderhoud aan wegen van groot belang is voor de veiligheid. In het bijzonder zijn de trottoirs en de fietspaden genoemd. Mook en Middelaar geeft verder aan dat goede verbindingen wezenlijk zijn voor de leefbaarheid in de kernen en de economische ontwikkelingen.

In hoofdstuk 4 is 'scholing' het speerpunt. Mook en Middelaar zet in op duurzame gezonde schoolgebouwen. Ook de sportaccommodaties worden in dit programma genoemd. Goed uitgeruste sportaccommodaties worden in stand gehouden.

Mook en Middelaar heeft in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen geen relatie gelegd met de uitgangspunten uit het coalitieakkoord. Wij adviseren om deze relatie wel te leggen. Immers kapitaalgoederen spelen een belangrijke rol in het voorzieningenniveau van een gemeente. Dit legt ook beslag op budgettaire middelen. We adviseren dan ook om een verwijzing naar de passages uit het coalitieakkoord, waar uitgangspunten zijn genoemd, op te nemen in de paragraaf.

In november 2014 heeft de raad van Mook en Middelaar de startnotitie maatschappelijk vastgoed vastgesteld waar in de begroting 2015 over gesproken is. Uit het bijbehorend raadsvoorstel blijkt dat Mook en Middelaar het noodzakelijk vindt om het beleid van de gemeenschapshuizen aan te passen. Dit is ook een advies van de rekenkamercommissie. Door middel van de startnotitie wil Mook en Middelaar een aanzet geven tot het realiseren van een evenwichtig niveau aan huisvesting voor maatschappelijke doeleinden, dat recht doet aan de behoefte per kern en de gemeente in zijn geheel. De notitie is bedoeld om 'ten behoeve van de ontmoeting van burgers en maatschappelijke, niet commerciële uitvoerbare activiteiten bij te dragen aan voldoende en geschikte huisvesting'. De notitie biedt daarin mogelijke richtingen, maar geeft ook de grenzen van het gemeentelijk beleid aan.

Met de startnotitie is een aantal uitgangspunten geformuleerd voor het gebouwvolume, exploitatie en beheer, subsidiebeleid en maatschappelijk draagveld en samenleving.

De gemeente geeft in de notitie aan dat het van belang is om de betrokkenheid van alle eigenaren/huurders van accommodaties te stimuleren. Dit is nodig om een goede samenwerking en uiteindelijke verwezenlijking van het doel, waarvoor de maatschappelijke accommodaties bestemd zijn, te realiseren.

Mook en Middelaar heeft in verschillende documenten uitgangspunten voor het onderhoud aan kapitaalgoederen geformuleerd. Op onderdelen zijn verdere verbeteringen mogelijk. Op strategisch niveau scoort Mook en Middelaar daarmee voor wat betreft de stuurinformatie voldoende.

Specifieke beleidsuitgangspunten voor de afzonderlijke kapitaalgoederen zijn vastgelegd in afzonderlijke beheer- en onderhoudsplannen. Deze komen later in de paragraaf aan de orde.

De begroting 2015 en onderhoud

In de paragraaf is ingegaan op interne ontwikkelingen die gerelateerd zijn aan het onderhoud aan kapitaalgoederen. In de paragraaf zijn geen externe ontwikkelingen genoemd. Voorbeeld van een externe ontwikkeling, die in deze paragraaf genoemd had kunnen worden, is de overheveling van het onderwijshuisvestingsbudget van het gemeentefonds naar scholen, waardoor de gehele verantwoordelijkheid voor het onderhoud bij de basisscholen komt te liggen.

Mook en Middelaar heeft in de programma's een relatie gelegd met het onderhoud aan kapitaalgoederen.

In de programma's 3.3 en 3.4 is een relatie gelegd met het wegenbeheerplan.

In programma 3.5 Leren is vermeld dat een beleidsnotitie maatschappelijk vastgoed wordt vastgesteld.

Ook in programma 3.8 Samenleven en zorgen is een relatie met het vastgoed in de gemeente gelegd. In dit programma is namelijk aangegeven dat het college ernaar streeft om de gemeenschapshuizen als centrale ontmoetingsplaats in de kernen te behouden.

BBV en financiële verordening

Volgens de begrotingsvoorschriften, het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten, dient een gemeente in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen inzicht te geven in het onderhoud van de volgende kapitaalgoederen: wegen, riolering, water, groen en gebouwen. Ook moet worden ingegaan op het beleidskaders van de afzonderlijke kapitaalgoederen, de financiële consequenties uit deze kaders en de vertaling van de financiële consequenties naar de begroting. Kunstwerken mogen volgens de Nota van toelichting van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten vallen onder het onderhoud aan wegen.

Mook en Middelaar heeft op het moment van vaststelling van de begroting 2015 de volgende plannen door de raad laten vaststellen:

- een afzonderlijk wegenbeheerplan 2012-2016 (2012);
- een afzonderlijk groenbeheerplan 2007 (2007);
- een afzonderlijk rioleringsplan 2012-2016 (2012);
- een afzonderlijk meerjarenonderhoudsplan voor gebouwen 2010-2019 (2010).

Voor het kapitaalgoed water is geen separaat plan vastgesteld. Water maakt onderdeel uit van het rioleringsplan 2012-2016. Voor kunstwerken is ook nog geen plan door de raad vastgesteld.

In aanvulling op de kapitaalgoederen die in het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten zijn genoemd, is er een onderhoudsplan openbare verlichting (2010) dat door het college is vastgesteld.

Wij concluderen dat een aantal plannen gedateerd is, namelijk het plan voor openbaar groen, gebouwen en openbare verlichting. Voor kunstwerken is er geen plan.

Tijdens de samenstelling van dit onderzoek is het wegenbeheerplan geactualiseerd door de raad vastgesteld (april 2015). Uit aanvullende informatie blijkt dat het plan voor groen in de eerste helft van 2015 wordt geactualiseerd. Voor het gemeentelijk rioleringsplan vindt een financiële doorrekening plaats in 2015. Het onderhoudsplan gebouwen wordt ook in 2015 geactualiseerd.

Voor het plan openbare verlichting is niet bekend wanneer actualisatie plaatsvindt. De gemeente heeft aangegeven dat de raad in 2015 een plan voor kunstwerken zal vaststellen.

Naast het vaststellen van beleidsuitgangspunten vraagt het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten om de financiële consequenties van de vastgestelde kwaliteitsniveaus in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen weer te geven en om de plannen financieel te vertalen in de begroting en meerjarenraming.

In de paragraaf is voor de kapitaalgoederen wegen, riolering en gebouwen inzicht gegeven in het verloop van de onderhoudsvoorzieningen voor de jaren 2014 tot en met 2018. Voor wegen, riolering en groen zijn de exploitatiebedragen genoemd voor dezelfde reeks van jaren. Voor gebouwen zijn de exploitatiebedragen als p.m. weergegeven.

De voorzieningen zijn gevormd voor (gepland) groot onderhoud. De exploitatiebedragen zijn bedragen voor klein onderhoud. Mook en Middelaar heeft aangegeven dat de bedragen voor het klein onderhoud aan gebouwen in de toekomst wel in de paragraaf worden opgenomen.

De gemeente maakt niet duidelijk of de begrote bedragen overeenstemmen met de bedragen die in de afzonderlijke plannen zijn opgenomen. Het is van belang om hier in de paragraaf expliciet bij stil te staan. Indien bedragen in het plan en in begroting en meerjarenraming verschillen, dient dit te worden toegelicht.

Wij concluderen dat de gemeente in mindere mate aan de eisen van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten voldoet en dat verdere verbeteringen kunnen worden aangebracht.

Mook en Middelaar heeft in de financiële verordening die tot 1 januari 2015 van toepassing is, bepaald dat de ramingen van onderhoudsbudgetten in de begroting gebaseerd zijn op meerjarige onderhoudsplannen die door de raad zijn vastgesteld.

In de nieuwe verordening die vanaf 1 januari 2015 van kracht is, zijn een aantal specifieke regels bepaald. Volgens de nieuwe financiële verordening dient:

- ten eerste in de paragraaf in te worden gegaan op de voortgang van het geplande onderhoud en de omvang van het achterstallig onderhoud;
- ten tweede het college eenmaal in de vier jaar aan de raad een onderhoudsplan openbare ruimte ter vaststelling aan te bieden. Het plan dient het beoogde onderhoudsniveau weer te geven, de planning van het onderhoud en de kosten van het onderhoud voor de kapitaalgoederen groen, water, wegen, kunstwerken en straatmeubilair;
- ten derde het college ten minste eenmaal in de vier jaar aan de raad een rioleringsplan ter vaststelling aan te bieden;
- ten vierde het college ten minste eenmaal in de vier jaar aan de raad een onderhoudsplan gebouwen ter vaststelling aan te bieden.

Het genoemde onderhoudsplan openbare ruimte dat genoemd is in de financiële verordening waarin aandacht is voor de kapitaalgoederen wegen, groen, water, kunstwerken en straatmeubilair zal geen apart plan worden. Wel zal in de plannen voor de verschillende onderdelen een relatie naar de andere onderdelen worden gelegd.

In de paragraaf heeft Mook en Middelaar aangegeven om een aantal plannen separaat door de raad te laten vaststellen.

Wij concluderen dat de informatie in de paragraaf in voldoende mate voldoet aan de verordening die tot 1 januari 2015 geldt, maar in mindere mate aan de verordening die vanaf 1 januari 2015 van toepassing is. We laten hier onze beoordeling over de naleving van de oude verordening zwaarder wegen.

Wij adviseren om voor de afzonderlijke kapitaalgoederen elke vier jaar (gelijk aan de raadsperiode) kaders door de raad te laten vaststellen.

De kaders dienen antwoord te geven op de vragen: waar staat de gemeente nu?, wat is het gewenste kwaliteitsniveau?, wat zijn de bijbehorende financiële consequenties?, is er sprake van achterstallig onderhoud? en zo ja, hoe wordt dit achterstallig onderhoud ingelopen?

Later in deze paragraaf staan we stil bij de specifieke beheer- en onderhoudsplannen die de raad van Mook en Middelaar heeft vastgesteld.

De stuurinformatie op tactisch niveau beoordelen wij als voldoende. Er zijn mogelijkheden om verdere verbeteringen aan te brengen. We denken dan met name aan de punten die in de nieuwe verordening worden genoemd.

Bezuinigingen op onderhoud kapitaalgoederen

Er heeft de afgelopen jaren een aantal bezuinigingen op het onderhoud aan kapitaalgoederen plaatsgevonden.

- In 2010 heeft een herijking plaatsgevonden voor wegen en riolering. In totaliteit is op wegen en riolen een bedrag van € 30.000 in 2010 en structureel een bedrag van € 40.000 bezuinigd. Voor openbaar groen is in 2010 het kwaliteitsniveau gewijzigd.
- Uit het wegenbeheerplan 2012 blijkt dat de toevoeging aan de voorziening jaarlijks is verhoogd. Deze verhoging wordt gecompenseerd door een verlaging van de jaarlijkse toevoeging aan de reserve vervanging lichtmasten en de voorziening groot onderhoud bruggen. In 2015 stelt de gemeente nieuwe plannen voor bruggen en openbare verlichting vast. Daaruit zal ook moeten blijken of bezuiniging op deze onderdelen gevolgen heeft gehad en zo ja, hoe die moeten worden opgevangen.
- In de begroting 2015 is de dotatie aan de voorziening wegen verlaagd met € 50.000. Mook en Middelaar heeft deze maatregel genomen om de begroting 2015 mede sluitend te maken. Mook en Middelaar noemt als argument voor de lagere dotatie dat in 2013 minder besteed is dan geraamd. Vanaf 2016 is weer rekening gehouden met een dotatie van € 200.000.

Informatie in de paragraaf

Op operationeel niveau geeft de paragraaf op onderdelen inzicht met cijfermatige informatie. Bij de toelichting van de afzonderlijke kapitaalgoederen zijn op onderdelen cijfers genoemd. Voor een aantal kapitaalgoederen is inzicht gegeven in het verloop van de onderhoudsvoorzieningen en zijn exploitatiebedragen genoemd voor de jaren 2014-2018.

De paragraaf kent een duidelijke structuur, maar de cijfermatige informatie in de paragraaf is niet volledig. Er is aanvullende informatie nodig om een volledig beeld te krijgen van het onderhoud aan kapitaalgoederen.

Op dit moment beoordelen we de operationele stuurinformatie als voldoende.

Om het financiële inzicht in het onderhoud aan kapitaalgoederen te verbeteren, hebben wij een aantal aanbevelingen. De verbetering kan allereerst plaatsvinden door per kapitaalgoed het door de raad gekozen kwaliteitsniveau te vermelden en de bijbehorende financiële consequenties van de kwaliteitsniveaus te vermelden. Tevens is het van belang dat de raming voor onderhoud in de begroting en meerjarenraming wordt aangegeven. Als er verschil is tussen het bedrag dat volgens het plan nodig is en de raming in de begroting en meerjarenraming, dan moet dat verschil worden verklaard. Daarnaast dient te worden ingegaan op de omvang van het achterstallig onderhoud. Ook als hier geen sprake van is, betreft dit belangrijke informatie voor de raad. Indien wel sprake is van achterstallig onderhoud, is het van belang om aan te geven hoe en op welke termijn dit achterstallig onderhoud ingelopen wordt. Door hierin inzicht te bieden wordt ook meer aan de eisen van de financiële verordening voldaan. Indien van de beheerplannen wordt afgeweken, dient dit expliciet in de paragraaf aan te worden gegeven.

We gaan nu in op de afzonderlijke kapitaalgoederen.

Wegen

Het wegenbeheerplan uit 2012 is een van de bij de begroting 2015 en meerjarenraming 2016-2018 geldende kaders. Dit plan zetten we eerst uiteen. Daarna staan we stil bij het wegenbeheerplan 2015-2019 dat in april 2015 tijdens de samenstelling van dit onderzoek is vastgesteld.

Wegenbeheerplan 2012-2016

In het wegenbeheerplan 2012-2016 zijn verschillende scenario's berekend. Daarbij zijn de lasten berekend voor de korte, middellange en lange termijn. We zetten de scenario's samenvattend kort uiteen.

- het budget voor het 'minimaal noodzakelijk onderhoud' bedraagt voor de periode 2012-2016 € 1.002.000, hetgeen een bedrag is van € 200.400 per jaar;
- voor de 'geoptimaliseerde basisplanning' is voor de periode 2012-2016 gemiddeld een bedrag nodig van € 205.600 per jaar (inclusief kosten voor klein onderhoud van € 27.000);
- voor de meerjarenplanning 2017-2021 (planperiode 6 tot en met 10 jaar) is een bedrag nodig van € 296.600 per jaar (inclusief klein onderhoud);
- volgens de systematiek van CROW dient voor de lange termijn rekening te worden gehouden met reconstructie en vervanging van de verharding aan het eind van de levensduur. Hiervoor is jaarlijks een budget nodig van € 358.000;
- indien voor de lange termijn rekening wordt gehouden met rehabilitatie, dan bedragen de normkosten volgens CROW € 546.000 per jaar.

De genoemde bedragen zijn reguliere onderhoudskosten voor groot en klein onderhoud. Er is geen rekening gehouden met teerhoudend asfalt, onderhoud halfverharde en onverharde wegen, algemene beheerkosten (bijhouden beheersysteem, weginspectie, opstellen beheerplannen), kosten voor voorbereiding en toezicht en bijkomende werkzaamheden bij groot onderhoud, bijvoorbeeld banden stellen, nieuwe (bestratings-)materialen, kolken en putten aanpassen.

In het wegenbeheerplan is uiteengezet dat de kwaliteit van de asfaltverhardingen ten opzichte van 2007 is verslechterd.

Volgens het plan bedraagt het achterstallig onderhoud in totaliteit € 347.000. Dit bedrag is uitgesplitst in achterstallig onderhoud voor asfaltverhardingen € 280.000 en elementverhardingen € 67.000.

Het achterstallig onderhoud uit 2012 is volgens informatie van de gemeente intussen volledig ingelopen.

De raad heeft gekozen voor de geoptimaliseerde basisplanning. In het budget is het klein onderhoud meegenomen. Daarnaast zijn de genoemde bedragen verhoogd met een jaarlijkse toeslag van 6% voor verkeersleidingen, voorbereiding en toezicht van de werkzaamheden en het verwerken van vrijkomend teerhoudend asfalt. De gemiddelde jaarkosten inclusief toeslagen bedragen € 217.000. Mook en Middelaar heeft uiteindelijk besloten om aan de voorziening elk jaar € 200.000 toe te voegen.

Daarnaast is een bedrag beschikbaar voor de dagelijkse werkzaamheden voor wegen (vegen, reinigen, onderhoud aan onverharde wegen, noodreparaties etc.). Vanaf 2012 is hiervoor jaarlijks een bedrag van € 33.000 opgenomen.

Zoals al gemeld is de toevoeging aan de voorziening wegen in 2015 éénmalig verlaagd. De voorziening bedraagt per 1-1-2015 € 310.000 en loopt af naar € 250.000 per 1-1-2018.

Wij merken op dat bij de toevoeging aan de voorziening géén rekening is gehouden met rehabilitatie van wegen (bestaande verharding, inclusief fundering, opnieuw verharden). Ook zijn geen bedragen opgenomen voor het onderhoud aan halfverharde en onverharde wegen. Hiervoor zouden in de nabije toekomst additionele middelen moeten worden gereserveerd.

In het wegenbeheerplan zijn geen kwaliteitsniveaus genoemd. In 2015 is ten behoeve van een landelijk onderzoek een separate vragenlijst omtrent het onderhoud aan kapitaalgoederen aan alle gemeenten voorgelegd. Uit de beantwoording van uw gemeente blijkt dat voor wegen niveau 'basis' geldt. Van belang is dat de raad expliciet het kwaliteitsniveau bepaalt. Zie hiervoor de aanbevelingen die wij eerder in deze paragraaf hebben gemaakt.

We kijken vooruit naar het wegenbeheerplan 2015-2019.

Wegenbeheerplan 2015-2019

Het wegenbeheerplan 2015-2019 kent dezelfde opzet als het plan 2012-2016.

Ook in dit plan zijn verschillende scenario's berekend. Daarbij zijn de lasten berekend voor de korte, middellange en lange termijn. Samenvattend:

- het budget voor het 'minimaal noodzakelijk onderhoud' bedraagt jaarlijks voor de periode 2015-2019 € 182.900 (inclusief kosten voor klein onderhoud € 28.000 en 15% toeslagen);
- voor de 'geoptimaliseerde basisplanning' is gemiddeld een bedrag nodig van € 210.000 per jaar (inclusief kosten voor klein onderhoud van € 28.000 en 5-12% toeslagen);
- Voor de meerjarenplanning 2020-2024 (planperiode 6 tot en met 10 jaar) is een bedrag nodig van € 364.000 per jaar (inclusief klein onderhoud en 15% toeslagen);
- volgens de systematiek van CROW dient voor de lange termijn rekening te worden gehouden met reconstructie en vervanging van de verharding aan het eind van de levensduur. Hiervoor is jaarlijks een budget nodig van € 371.200;
- indien voor de lange termijn rekening wordt gehouden met rehabilitatie bedragen de normkosten volgens CROW € 556.200 per jaar.

De genoemde bedragen zijn reguliere onderhoudskosten voor groot en klein onderhoud. Er is geen rekening gehouden met teerhoudend asfalt, onderhoud halfverharde en onverharde wegen, algemene beheerkosten (bijhouden beheersysteem, wegininspectie, opstellen beheerplannen) en bijkomende werkzaamheden bij groot onderhoud, bijvoorbeeld banden stellen, nieuwe (bestratings-)materialen, kolken en putten aanpassen. De genoemde kosten voor de verschillende varianten zijn in dit plan gepresenteerd inclusief de kosten voor voorbereiding en toezicht (toeslagen).

In het onderzoek is de kwaliteit van de verhardingen per categorie (asfaltverhardingen, elementverhardingen en betonverhardingen) uiteengezet. Van de asfaltverhardingen is 12,3% matig van kwaliteit te noemen. De kwaliteit van de elementverhardingen is goed en redelijk constant. De kwaliteit van de betonverhardingen is goed. Volgens het plan bedraagt het achterstallig onderhoud in totaliteit € 206.600 voor 2015. In het raadsbesluit van het plan is niet aangegeven hoe het bedrag aan achterstallig wordt ingelopen. Mook en Middelaar heeft aanvullend toegelicht dat het achterstallig onderhoud in 2015 wordt weggewerkt. Mook en Middelaar heeft verder aangegeven dat de term achterstallig onderhoud niet correct is. De gemeente geeft aan dat dit uitgesteld onderhoud betreft, dat om redenen is uitgesteld (combineren van andere werken of andere ontwikkelingen).

Ook in het nieuwe plan is géén rekening is gehouden met rehabilitatie van wegen (bestaande verharding, inclusief fundering, opnieuw verharden) en zijn geen bedragen opgenomen voor het onderhoud aan halfverharde en onverharde wegen. Hiervoor zullen in de nabije toekomst additionele middelen moeten worden gereserveerd.

Civieltechnische kunstwerken

Voor civieltechnische kunstwerken is geen plan aanwezig. Mook en Middelaar heeft wel een aantal bruggen in onderhoud, namelijk de brug Witteweg te Plasmolen en de brug Cuijksesteeg te Mook. In de paragraaf is aangegeven dat de intentie is dat beide bruggen worden meegenomen in het beheerprogramma (softwareprogramma) van de gemeente Nijmegen. Mook en Middelaar geeft aan dat voor beide bruggen hiermee de noodzakelijke onderhoud-technische aandacht geborgd is. De gemeente heeft aanvullend toegelicht dat de bruggen inmiddels deel uitmaken van het beheerprogramma van Nijmegen.

Uit het landelijk onderzoek naar het onderhoud aan kapitaalgoederen is gebleken dat voor civieltechnische kunstwerken niveau 'basis' geldt. De raad heeft dit niveau (nog) niet vastgesteld. Mook en Middelaar heeft aanvullend aangegeven dat voor het dagelijks onderhoud aan de wegdekken van de bruggen jaarlijks een bedrag is opgenomen van € 30.000. Verder is toegelicht dat er een voorziening groot onderhoud bruggen is met een omvang van € 164.000.

Er is geen inzicht in het mogelijk achterstallig onderhoud aan bruggen.

Mook en Middelaar is voornemens om het structureel en groot onderhoud aan bruggen inzichtelijk te maken door in het 3^e kwartaal van 2015 een onderhoudsplan vast te stellen.

Van belang is dat de raad dit plan vaststelt inclusief het kwaliteitsniveau. Verder dient hierbij inzicht te worden gegeven in de omvang van het achterstallig onderhoud waarbij wordt aangegeven hoe dit achterstallig onderhoud wordt weggewerkt.

Verbreed Gemeentelijk Rioleringsplan

Mook en Middelaar heeft in december 2012 het verbreed gemeentelijk rioleringsplan (GRP) vastgesteld. Het plan is vastgesteld voor de periode 2012-2016. De rioolheffing bedraagt volgens het plan voor 2012 € 225,60. Voor 2015 is volgens het plan een tarief berekend van € 230,10. Het vastgestelde tarief van de rioolheffing voor 2015 bedraagt ook € 230,10.

De voorziening bedraagt volgens het plan per 1 januari 2015 € 2.570.000. Volgens de begroting 2015 is de stand van de voorziening € 2.679.000. Mook en Middelaar heeft de geraamde lasten aan riolering niet allemaal uitgegeven. De middelen die niet zijn uitgegeven zijn toegevoegd aan de voorziening rioolheffing.

Mook en Middelaar hanteert in het plan een afschrijvingstermijn van 60 jaar.

In de financiële verordening, die in februari 2015 is vastgesteld, is vermeld dat riolen annuïtair worden afgeschreven en dat een afschrijvingstermijn van 80 jaar wordt gehanteerd. Mook en Middelaar anticipeert hiermee op een herberekening van het GRP. In 2015 zal een herberekening plaatsvinden. Intentie van Mook en Middelaar is om de rioolheffing te verlagen door lastenverlaging en verlenging van de afschrijvingstermijnen van de rioolheffing.

Wij vragen wederom aandacht voor de economische afschrijvingstermijn. In het financieel verdiepingsonderzoek van 2011 hebben wij gewezen op de lange afschrijvingstermijn en hebben wij geadviseerd om deze terug te brengen naar 50 jaar. Het is verstandig om financieel gezien geen lange economische afschrijvingstermijn te hanteren, aangezien met een lange afschrijvingstermijn lasten naar de toekomst worden verschoven. Bij vernieuwen c.q. vervangen van het riool bestaat nu het risico dat op het te vervangen riool nog steeds wordt afgeschreven.

Wij adviseren dan ook om de economische levensduur bij riolering niet op te rekken naar 80 jaar, maar om deze terug te brengen naar 50 jaar.

Water

Mook en Middelaar heeft de verplichting om de passantenhaven bevaarbaar te houden.

Water is opgenomen in het GRP. Het onderhoud aan de passantenhaven maakt echter geen deel uit van het GRP.

In de paragraaf is aangegeven dat de benodigde diepte in de passantenhaven op peil gehouden moet worden. Jaarlijks wordt deze diepgang gemeten. Indien baggeren noodzakelijk is, zal dit leiden tot een kostenpost van naar schatting € 150.000 volgens de gemeente. Mook en Middelaar heeft deze lasten niet opgenomen in de begroting, noch is er een voorziening voor gevormd. In de paragraaf weerstandsvermogen is dit bedrag als risico opgenomen.

Groenvoorzieningen

De raad van Mook en Middelaar heeft in 2007 een groenbeheerplan vastgesteld.

De raad heeft destijds gekozen voor onderhoudsniveau B-C. Mook en Middelaar heeft aangegeven dat dit niveau nog steeds geldt.

We merken op dat het plan van 2007 gedateerd is. In de paragraaf is aangegeven dat de intentie is om in 2015 een nieuw beheerplan op te stellen. Uit aanvullende informatie blijkt dat dit plan in de eerste helft van 2015 geactualiseerd wordt. Van belang is dat de financiële consequenties worden vertaald in de begroting 2016 en meerjarenraming 2017-2019.

In het coalitieakkoord is een relatie met groen aanwezig. In programma 7 Gezond leven zijn een aantal aandachtspunten genoemd bij de ontwikkeling en realisatie van het beleid. Mook en Middelaar zal deze punten meenemen bij het nog te actualiseren groenbeheerplan.

Er is thans sprake van achterstallig onderhoud, waarvoor in het nieuwe plan voorstellen zullen worden gedaan.

Gebouwen en binnensportaccommodaties

Het meerjarenonderhoudsplan 2010-2019 gebouwen (MJOP) is in februari 2010 door de raad vastgesteld. De gemeente is nu (2015) nog verantwoordelijk voor het onderhoud van het gemeentehuis, gemeentewerf, zoutloods, KCA-depot en de sportparken de Heikant / Astrantia en de Maasvallei/Eendracht.

In het MJOP is gekozen voor een minimum kwalitatief conditieniveau. Bij de vaststelling van het plan in 2010 is besloten om, gelet op de toen spelende herindeling, het onderhoud aan een aantal accommodaties uit te stellen en terug te brengen naar calamiteitenonderhoud. Ook is bepaald om het onderhoud aan het gemeentehuis en de zoutloods vanaf 2015 niet meer te ramen. Daarvoor zijn nu wel weer onderhoudsbedragen in begroting en meerjarenraming opgenomen.

In de begroting 2015 bedraagt de stand van de voorziening groot onderhoud € 438.000 per 1 januari 2015. Volgens de paragraaf wordt jaarlijks € 116.000 gedoteerd.

In de paragraaf staat een P.M.-raming voor het onderhoud. Op verschillende posten door de begroting heen is regulier, klein onderhoud geraamd dat echter niet precies te bepalen is voor het onderhoudsdeel. Vanaf 2016 probeert de gemeente in de paragraaf inzicht te bieden in het totale budget klein onderhoud. Desgevraagd geeft de gemeente aan dat er geen achterstallig onderhoud is.

Mook en Middelaar heeft aangegeven dat in het derde kwartaal van 2015 een nieuw gebouwenplan wordt opgesteld. Wij adviseren om dit door de raad te laten vaststellen.

Openbare verlichting

Mook en Middelaar heeft in 2008 het vervangingsplan openbare verlichting vastgesteld. In 2011 is de afrondingsrapportage vervangingsplan openbare verlichting vastgesteld. In deze afrondingsrapportage is hetzelfde bedrag opgenomen aan vervangingsinvesteringen als in het plan uit 2008.

Een bedrag van € 307.000 is nodig voor de vervanging van verlichtingsarmaturen en masten.

Mook en Middelaar heeft in het verleden een reserve voor de vervanging gevormd. Deze bedraagt per 1 januari 2015 € 60.000. Jaarlijks wordt nu nog een bedrag van € 5.000 toegevoegd aan de reserve. Vóór de vaststelling van het wegenbeheerplan 2012 werd jaarlijks € 20.000 toegevoegd aan deze reserve. De lagere toevoeging heeft te maken met de verhoging van de dotatie aan de voorziening onderhoud wegen die voor een deel gedekt is door de jaarlijkse toevoeging aan de reserve vervanging lichtmasten te verlagen met € 15.000.

In de paragraaf heeft Mook en Middelaar niet verwezen naar de aanwezige plannen voor openbare verlichting. Mook en Middelaar heeft aangegeven dat er geen sprake is van achterstallig onderhoud bij openbare verlichting. Voor het reguliere onderhoud zijn bedragen opgenomen tussen de € 30.000 en € 55.000 in de periode 2015-2018.

Mook en Middelaar heeft aangegeven dat in het derde kwartaal van 2015 het plan voor openbare verlichting geactualiseerd wordt.

4.4. Financiering

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

Conclusie

Mook en Middelaar heeft in juli 2011 het treasurystatuut vastgesteld. Met dit statuut zijn de kaders gesteld voor de financiering. Het huidige statuut voldoet overwegend aan de geldende wet- en regelgeving.

In de paragraaf wordt niet ingegaan op meerjarige ontwikkelingen die het beleid kunnen beïnvloeden. De paragraaf financiering voldoet in voldoende mate aan het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten en de financiële verordening. Er ontbreekt volgens de eigen verordening inzicht in de financieringsbehoefte voor de komende drie jaar, de rentevisie, de rentekosten en de renteopbrengsten verbonden aan de financieringsfunctie.

Daarnaast vragen wij conform het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten in de paragraaf aandacht voor risico's bij financiering. De paragraaf is gestructureerd en duidelijk van opzet. Er is voldoende financiële informatie opgenomen. Mook en Middelaar stuurt actief op haar liquiditeitspositie met behulp van liquiditeitsprognoses.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- actualiseer het treasurystatuut in 2015, conform de actuele verordening 212 en met aandacht voor het verplicht schatkistbankieren;
- neem in de paragraaf een samenvatting op van de belangrijkste elementen uit het treasurystatuut;
- neem de informatie over de netto vlottende schuld afgezet tegen de kasgeldlimiet op de juiste wijze op in de begroting;
- ga in op de meerjarige ontwikkelingen verbonden aan de financieringsfunctie;
- besteed in de paragraaf meer aandacht aan risico's bij financiering.

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 raad heeft in juli 2011 het huidige treasurystatuut vastgesteld, waarin de regels zijn opgenomen voor de uitvoering van de financieringsfunctie. Het statuut sluit in overwegende mate aan bij de geldende Wet Financiering decentrale overheden (Wet Fido) en de Regeling uitzettingen en derivaten decentrale overheden (Ruddo). Wel moet in het statuut nog aandacht worden gegeven aan het verplichte schatkistbankieren.

In het treasurystatuut zijn de doelstellingen van de financieringsfunctie als volgt weergegeven:

- het realiseren van een flexibel en controleerbaar cash-management in de organisatie;
- het verzekeren van duurzame toegang tot financiële markten tegen marktconforme condities;
- het beschermen van gemeentelijke vermogens- en (rente)resultaten tegen ongewenste financiële risico's zoals renterisico's, koersrisico's, kredietrisico's, liquiditeitsrisico's en valutarisico's;
- het minimaliseren van de interne verwerkingskosten en externe kosten bij het beheren van de geldstromen en financiële posities;
- het optimaliseren van de renteresultaten binnen de kaders van de wet Fido respectievelijk de limieten en richtlijnen van het treasurystatuut.

Het statuut geeft aandacht aan het risicobeheer, met name de uitgangspunten voor risicobeheer, rente-, koers-, krediet-, intern liquiditeits- en valutarisicobeheer. Ook is ingegaan op de gemeentefinanciering, het kasbeheer en de administratieve organisatie en interne controle.

In de paragraaf van de begroting verwijst de gemeente naar het treasurystatuut en is aandacht voor zowel interne- als externe ontwikkelingen (waaronder de Wet Hof en het schatkistbankieren). Het is van belang om in de paragraaf ook aandacht te besteden aan de uitgangspunten voor het risicobeheer en in te gaan op meerjarige ontwikkelingen die het beleid kunnen beïnvloeden. Het is hierbij belangrijk om zowel vooruit als terug te kijken.

De relatie tussen de paragraaf en de diverse programma's waar de financiering een duidelijke rol bij speelt is niet exact te duiden; de gemeente werkt met zogenaamde totaalfinanciering.

Op basis van bovenstaande informatie beoordelen wij de strategische stuurinformatie als voldoende.

Op tactisch niveau voldoet Mook en Middelaar in de paragraaf met het treasurystatuut in voldoende mate aan de uitgangspunten die zijn opgenomen in het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten. Conform het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten is in het statuut ingegaan op de beleidsvoornemens ten aanzien van het risicobeheer van de financieringsfunctie. In de paragraaf heeft Mook en Middelaar aangegeven dat de financieringsfunctie uitsluitend de publieke taak dient en dat het beheer prudent is. Verder wordt ingegaan op de kasgeldlimiet, renterisiconorm, financieringspositie, relatiebeheer en (in een aparte bijlage) het EMU-saldo verbonden aan de financieringsfunctie. Wij vragen meer aandacht voor de risico's bij financiering in de paragraaf. Dit is ook een vereiste op grond van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten. Mook en Middelaar voldoet grotendeels aan de verordening 212 (rekening houdende met het gegeven dat deze nog pas in februari 2015 is herzien). Op dit moment ontbreekt nog inzicht in de rentevisie, de rentekosten en renteopbrengsten die verbonden zijn aan de financieringsfunctie. Ook moet nog invulling worden gegeven aan een tweetal vereisten uit de artikelen 17 en 18 van de verordening. Sommige zaken zijn overigens wel in de jaarrekening, maar niet in de begroting opgenomen.

Mook en Middelaar heeft in het treasurywettelijk kader opgenomen dat elk kwartaal een liquiditeitsplanning aan de treasurer wordt aangeboden. Ook een meerjarenplanning wordt opgesteld. Bij de opmaak van de rente-omslagberekening wordt jaarlijks bij de begroting bekeken/besproken hoe de verwachtingen zijn voor het aantrekken van leningen. Dit wordt als zodanig vastgelegd.

De operationele stuurinformatie beoordelen wij als voldoende. De paragraaf biedt actuele cijfermatige informatie die in grote lijnen duidelijk is om het financieringsbeleid bij te sturen.

Mook en Middelaar geeft in de paragraaf aan dat er binnen de begroting ruimte is voor het aantrekken van 'kort geld' en dat ze voor de periode 2015-2018 ruim binnen de gestelde renterisiconorm blijft. Er is maar één lening afgesloten met een rente die gedurende de gehele looptijd (tot en met 2025) vast is.

Sinds 2010 hoeft de gemeente niet meer elk kwartaal een overzicht van de netto vlottende schuld en de vlottende middelen naar de provincie te sturen. Daarvoor in de plaats is de verplichting gekomen om in de paragraaf in te gaan op die kwartaalcijfers afgezet tegen de geldende kasgeldlimiet. Voor de begroting t gaat het om de kwartalen 3 en 4 van t-2 en de kwartalen 1 en 2 van t-1. Bij de jaarrekening zijn het de vier kwartalen van het rekeningjaar. De begroting en de jaarstukken 2013 voldoen niet aan deze verplichting. Bij de jaarstukken 2014 is de noodzakelijke informatie wel opgenomen. Wij adviseren de gemeente hiermee rekening te houden bij de opstelling van de begroting 2016.

Wet Hof, schatkistbankieren en EMU-saldo

De paragraaf financiering in de begroting 2015 gaat ook in op de nieuwe wetgeving met de Wet Hof en het schatkistbankieren. Daarbij wordt aangegeven wat het voor Mook en Middelaar betekent. In bijlage 6.5 van de begroting 2015 is te lezen dat het EMU-saldo 2015 van Mook en Middelaar + € 468.000 is, terwijl de gemeente als referentiewaarde - € 649.000 heeft. Mook en Middelaar blijft in 2015 volgens de begroting 2015 dus ruim binnen de referentiewaarde. Daar kunnen wel enige opmerkingen bij gemaakt worden. Ten eerste is de referentiewaarde geen norm. Overschrijding leidt niet automatisch tot een sanctie. Maar binnen de referentiewaarde blijven is ook geen garantie dat er geen sanctie volgt. De referentiewaarde is voor elke gemeente een indicatie voor haar EMU-saldo. Als alle gemeenten binnen hun referentiewaarde blijven, blijft het EMU-saldo van alle gemeenten onder de EMU-ruimte die landelijk aan de gemeentelijke sector is toegewezen. Pas dan is er de garantie dat er geen sanctie volgt. Sancties volgen niet automatisch, maar kunnen worden opgelegd als Nederland de Europese afspraken overschrijdt met een boete van Europa als gevolg en tegelijkertijd ook de gemeentelijke sector de door het Rijk vastgestelde EMU-ruimte voor de sector overschrijdt. Of dan alle gemeenten door de sanctie worden getroffen, is onzeker. Dat zou kunnen, maar de minister van Financiën zou de sanctie ook alleen kunnen opleggen aan de gemeenten die hun referentiewaarden hebben overschreden. Kortom, het is niet zo eenvoudig om aan te geven wanneer de gemeente een sanctie krijgt in verband met haar EMU-saldo. Ten tweede zegt de raming van het gemeentelijke EMU-saldo minder over de realisatie dan de raming van het begrotingssaldo. In het EMU-saldo spelen namelijk zaken een rol die voor het begrotingssaldo niet direct van belang zijn, zoals de uitvoering van investeringen en grondaan- en -verkoop. En juist bij deze zaken is het moment van uitvoering vaak moeilijk te ramen, waardoor realisatiecijfers behoorlijk af kunnen wijken van ramingscijfers.

Mook en Middelaar beschrijft in de paragraaf summier wat het schatkistbankieren betekent en hoe de gemeente ermee omgaat. In het stukje over schatkistbankieren wordt niet een relatie gelegd met de beleggingsportefeuille van de gemeente, die nu nog buiten het schatkistbankieren valt.

We zijn van oordeel dat bij de financieringsfunctie sprake is van een duidelijke en actuele kaderstelling. De stuurinformatie voor de raad is alle niveaus (strategisch, tactisch en operationeel) voldoende. De operationele stuurinformatie kan versterkt worden door de punten op te nemen die de artikelen 17 en 18 van de actuele verordening 212 vragen, maar die nu nog deels ontbreken.

Bij het begin van deze paragraaf hebben we onder 'begroting' en 'meerjarenraming' een lachend gezichtje gezet, omdat de paragraaf inzicht biedt in de ontwikkeling van de meerjarige financieringsbehoefte in relatie tot de ontwikkelingen van de gemeente.

4.5. Bedrijfsvoering

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

Conclusie

Het Dienstverleningsconcept 2011-2015 is in 2011 vastgesteld. De gemeente gaat in het coalitieakkoord en collegeprogramma 2014-2018 onder andere in op samenwerken en dienstverlening. In de paragraaf geeft de gemeente informatie over en inzicht in relevante ontwikkelingen met betrekking tot de bedrijfsvoering: vergoedingsregelingen burgemeester, wethouders, raad- en commissieleden, werkkostenregeling, werkgroepen Budgetcyclus en Integrale Beleidsadvisering, samenwerking beheer openbare ruimte, belastingsamenwerking, doorontwikkeling organisatie, formatie, persoonlijke ontwikkeling, uitgangspunten personele salarissen, digitalisering, vennootschapsbelasting en verordening en nota's.

De gemeente zou in de paragraaf kort kunnen verwijzen naar de visiedocumenten ten aanzien van bedrijfsvoering en de relatie tussen de programma's en de paragraaf inzichtelijker kunnen maken. Mook en Middelaar heeft voor 2014 een goedkeurende verklaring ontvangen voor de aspecten van getrouwheid en rechtmatigheid.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- wij adviseren u in de paragraaf naar de beleidsdocumenten te verwijzen, de samenhang tussen de verschillende documenten aan te geven en een beknopte samenvatting te geven van deze documenten;
- maak de relatie tussen de programma's en de paragraaf inzichtelijker;
- geef uitvoering aan de doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoeken ex artikel 213a Gemeentewet nu de minister heeft aangegeven dat dit artikel in stand blijft en rapporteer in de paragraaf bedrijfsvoering van de begroting en jaarstukken over de voortgang van de onderzoeken;
- ga in de paragraaf in op de risico's die de gemeente loopt c.q. denkt te lopen met betrekking tot de bedrijfsvoering;
- wij adviseren u om het inzicht nog verder te vergroten door (meerjarige) operationele stuurinformatie op te nemen met betrekking tot inhuur extern personeel, huisvestingskosten, kosten ict etc.

Waarom onderzoek naar bedrijfsvoering?

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

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

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

Onderzoek en bevindingen

In het coalitieakkoord 2014-2018 wordt ingegaan op de zelfstandigheid van Mook en Middelaar en op de samenwerking met gemeenten zowel in de regio Noord-Limburg als Nijmegen. Mook en Middelaar heeft besloten om samen te werken in het Rijk van Nijmegen en binnen deze regio gezamenlijk op te trekken met de gemeente Heumen. Als er wordt samengewerkt met externe partners is de gemeente van mening dat het aantal samenwerkingspartners vanwege de overzichtelijkheid en efficiency beheersbaar moet zijn en dat Mook en Middelaar zeggenschap en regie moet blijven houden op de domeinen van de samenwerking.

In het collegeprogramma 2014-2018 “Samenwerken en Verbinden” gaat de gemeente ook in op samenwerken en dienstverlening. Voor de gemeente zijn loyaliteit en betrouwbaarheid sleutelwoorden in samenwerking en deze sleutelwoorden gelden voor de relaties met de gemeente Heumen, de regio Nijmegen en Limburg. Voor Mook en Middelaar heeft samenwerken aantoonbare meerwaarde en daarbij gaat de gemeentelijke organisatie uit van haar eigen kracht en voert een adequate interne bedrijfsvoering.

De gemeente heeft een Dienstverleningsconcept 2011-2015 vastgesteld in 2011. In deze nota gaat de gemeente in op het verbeteren van de dienstverlening aan burgers, bedrijven en instellingen. De gemeente wil een organisatie zijn die uitblinkt in dienstverlening. In deze nota gaat de gemeente in op een aantal onderwerpen:

- wat is er nodig om uit te blinken in dienstverlening?;
- het programma gemeente heeft Antwoord@;
- de visie, ambitie en het eindplaatje van de gemeente Mook en Middelaar;
- kwaliteitshandvest en servicenormen;
- het KCC voor de gemeente Mook en Middelaar;
- de routekaart voor de gemeente Mook en Middelaar.

In het dienstverleningsconcept zijn de volgende strategische keuzes gemaakt:

- de burger heeft één duidelijke ingang, namelijk het KCC;
- de burger is vrij om de manier en het moment van dienstverlening te kiezen met uitzondering van het baliekanaal;
- de burger krijgt direct antwoord of wordt goed doorgewezen;
- de gemeentelijke organisatie is rondom de burger georganiseerd;
- het KCC handelt gemiddeld 80% van de vragen aan de overheid in één keer af in 2015;
- aanbod gestuurd en vraaggericht werken: de klant staat centraal.

De gemeente heeft het dienstverleningsconcept vertaald naar een meerjarenuitvoeringsplan gericht op de professionalisering van dienstverlening. Het meerjarenuitvoeringsplan is gebaseerd op vijf ontwikkelingsfasen. De vijf fasen zijn toegelicht met daaraan een tijdsplanning gekoppeld. De gemeente bevindt zich op dit moment in de derde fase: een volwaardig KCC: het KCC geeft Antwoord@.

De gemeente geeft in de Perspectiefnota 2014-2015 aan dat de huidige nota Dienstverleningsconcept tot 2015 loopt en dat er momenteel wordt gewerkt aan een nieuwe visie voor de jaren 2015 tot en met 2020. Inhoudelijk zal deze visie aansluiten bij de landelijke visie op dienstverlening "Overheidsbrede Dienstverlening 2020".

In de paragraaf bedrijfsvoering van de begroting 2015 geeft de gemeente informatie over en inzicht in relevante ontwikkelingen met betrekking tot de bedrijfsvoering. In de paragraaf wordt ingegaan op: vergoedingsregelingen burgemeester, wethouders, raad- en commissieleden, werkkostenregeling, werkgroepen Budgetcyclus en Integrale Beleidsadviesing, samenwerking beheer openbare ruimte, belastingsamenwerking, doorontwikkeling organisatie, formatie, persoonlijke ontwikkeling, uitgangspunten personele salarissen, digitalisering, vennootschapsbelasting en verordening en nota's.

De gemeente zou in de paragraaf kort kunnen verwijzen naar de visiedocumenten ten aanzien van bedrijfsvoering en de relatie tussen de programma's en de paragraaf inzichtelijker kunnen maken. Mook en Middelaar heeft voor 2014 een goedkeurende verklaring ontvangen voor de aspecten van getrouwheid en rechtmatigheid.

Er wordt in de paragraaf niet ingegaan op de onderzoeken ex artikel 213a van de Gemeentewet. De verordening 213a Gemeentewet is door de raad vastgesteld in oktober 2007. Met de verordening geeft de raad de kaders aan voor de interne onderzoeken naar de doelmatigheid en doeltreffendheid, die door het college worden uitgevoerd. Het college onderzoekt jaarlijks de doelmatigheid en doeltreffendheid van (onderdelen van) organisatieonderdelen van de gemeente en de uitvoering van de taken door de gemeente. Afhankelijk van de resultaten van de rapportages wordt een plan van verbetering opgesteld. De rapportages en verbeterplannen dienen ter kennisname aan de raad te worden aangeboden. In de paragraaf bedrijfsvoering dient volgens verordening 213a Gemeentewet bij de begroting en jaarstukken over de voortgang van de onderzoeken gerapporteerd te worden. Hier voldoet de gemeente niet aan. Wij adviseren u hier in de paragraaf aandacht aan te besteden.

In 2009 heeft de destijds verantwoordelijke staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties laten weten dat zij een voorstel tot schrappen van artikel 213a Gemeentewet in procedure zou brengen. Doel was om het artikel op het moment dat in 2010 de nieuwe raden van start zouden gaan, uit de Gemeentewet gehaald te hebben. Dit is echter nooit gebeurd en begin 2013 heeft de huidige minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties laten weten dat hij artikel 213a wil handhaven. Volgens artikel 213a Gemeentewet moet elke gemeente een verordening hebben waarin de onderzoeken naar doelmatigheid en doeltreffendheid zijn geregeld. Daaraan voldoet Mook en Middelaar. Maar de gemeente voldoet niet aan de uitvoering van dit artikel. Wij adviseren u weer uitvoering te gaan geven aan dit artikel, zeker nu duidelijk is dat artikel 213a in stand blijft.

De raad heeft eind 2005 besloten tot de instelling van een gemeentelijke rekenkamercommissie. Met deze commissie beschikt de raad over een instrument om zijn controlerende taak beter te kunnen uitvoeren. Onafhankelijk verricht de commissie onderzoeken naar de uitvoering van het beleid en doet aanbevelingen om de gemeente nog beter en efficiënter te laten functioneren.

De commissie bestaat uit drie leden. Twee externe leden (waaronder de voorzitter) en één lid afkomstig uit de raad en / of commissieleden.

De gemeente heeft aangegeven dat er in de periode 2012-2014 geen onderzoeken zijn uitgevoerd. Op dit moment heeft de gemeente geen rekenkamercommissie. De gemeente bereidt een voorstel voor een nieuwe rekenkamercommissie voor.

Beoordeling

Conform het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten moet de gemeente inzicht geven in de stand van zaken ten aanzien van de bedrijfsvoering en inzicht in de beleidsvoornemens ten aanzien van de bedrijfsvoering. Mook en Middelaar heeft op onderdelen beleidsvoornemens opgenomen in het coalitieakkoord, collegeprogramma, het dienstverleningsconcept en de paragraaf. In de paragraaf geeft de gemeente informatie over en inzicht in de stand van zaken over onderdelen die betrekking hebben op bedrijfsvoering die eerder zijn benoemd. Mook en Middelaar heeft daarnaast in de verordening 212 Gemeentewet nadere eisen opgenomen:

- de omvang, opbouw en ontwikkeling van het personeelsbestand en de loonkosten;
- de kosten van inhuur derden;
- de huisvestingskosten;
- de automatiseringskosten;
- de budgetten voor de raad, de griffie, de rekenkamer en de accountant;
- de budgetten in het kader van de Wet Normering Topinkomens.

Met de hierboven genoemde punten is in de begroting 2015 geen rekening gehouden. Dit komt waarschijnlijk omdat de verordening 212 Gemeentewet door de raad is vastgesteld in februari 2015. Het (nog) niet voldoen van de paragraaf aan de nieuwe verordening 212 heeft geen invloed gehad op de volgende scores.

Op basis van bovenstaande informatie beoordelen wij de strategische en tactische stuurinformatie als voldoende. De gemeente heeft in diverse documenten beleid opgenomen. In de paragraaf wordt daarvan geen beknopte samenvatting gegeven en de samenhang tussen de documenten ontbreekt. Wij adviseren u in de paragraaf naar de beleidsdocumenten te verwijzen, de samenhang tussen de verschillende documenten aan te geven en een beknopte samenvatting te geven van deze documenten. Daarnaast zou het inzicht verder vergroot kunnen worden door de relatie tussen de paragraaf en de programma's duidelijk aan te geven. De gemeente zou verder in de paragraaf kunnen ingaan op de risico's die de gemeente loopt c.q. denkt te lopen met betrekking tot bedrijfsvoering.

De operationele stuurinformatie beoordelen wij als onvoldoende. In de paragraaf is geen cijfermatige informatie opgenomen omtrent de lasten van de bedrijfsvoering, zoals (meerjarig) inzicht in de lasten voor personeel, huisvesting en ict.

4.6. Verbonden partijen

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

Conclusie

Ook voor Mook en Middelaar zijn verbonden partijen belangrijk. De paragraaf verbonden partijen in de begroting 2015 geeft voor elke verbonden partij duidelijke informatie over onder andere doel, financieel en bestuurlijk belang en ontwikkelingen.

De gemeente heeft geen eigen nota voor het beleid met betrekking tot verbonden partijen opgesteld, maar baseert zich daarvoor op de regels over verbonden partijen in het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten. Wel wordt in het coalitieakkoord en collegeprogramma 2014-2018 ingegaan op samenwerking.

De regels in het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten over verbonden partijen worden goed toegepast en we vinden de strategische en operationele stuurinformatie in de paragraaf dan ook goed en de tactische voldoende. Dat laatste houdt verband met het ontbreken van een visie op verbonden partijen.

In de paragraaf is ook niet te lezen hoe Mook en Middelaar omgaat met de risico's bij verbonden partijen.

Op basis van onze analyse doen we de volgende aanbevelingen

- neem in het vervolg in de paragraaf ook een visie op verbonden partijen op in relatie tot de realisatie van de begrotingsdoelstellingen;
- vermeld bij de afzonderlijke verbonden partijen onder het kopje 'Ontwikkelingen' of er bijzondere risico's zijn en hoe de gemeente daarmee omgaat.

Waarom onderzoek naar verbonden partijen?

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

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

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

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

Onderzoek en bevindingen

Verbonden partijen lijken steeds belangrijker te worden. Heel recent is dat weer zichtbaar geworden bij de voorbereiding van de drie decentralisaties. Het Rijk is ervan uitgegaan dat gemeenten voor een deel van de nieuwe taken nauwe samenwerking met in ieder geval andere gemeenten en instellingen op de gebieden van de drie decentralisaties zouden moeten organiseren. Dat zou tot nieuwe verbonden partijen kunnen leiden.

Als we over verbonden partijen praten, komt ook de grootte van de gemeente aan de orde.

Mook en Middelaar is als gemeente verantwoordelijk voor alle publieke taken. Voor bijna elke gemeente is het onmogelijk voor al die taken voldoende kennis en capaciteit in huis te hebben. Hoe kleiner de gemeente hoe meer dat gaat klemmen. Samenwerking is dan ook een logisch antwoord op de toenemende vraag naar kennis en capaciteit door meer en ingewikkelder taken. Daarmee neemt het belang van verbonden partijen voor alle gemeenten toe, maar geldt dat in versterkte mate voor kleine gemeenten.

We zien het toenemend belang van verbonden partijen ook weerspiegeld in de regels daarvoor. Op zich zijn er niet veel regels over verbonden partijen, maar de regels over de informatievoorziening van de raad zijn wel recent aangepast. Artikel 15 Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten vraagt nu ook om per verbonden partij specifieke informatie op te nemen, waarmee de raad beter in staat is het doel, het belang, de verbondenheid en de risico's van een verbonden partij in te schatten.

Mook en Middelaar heeft geen nota verbonden partijen, maar in het coalitieakkoord 2014-2018 en het collegeprogramma 2014-2018 komt samenwerking expliciet aan de orde. In deze stukken wordt gewezen op de noodzaak voor de gemeente om samen te werken. Maar er worden ook voorwaarden gesteld aan samenwerking. Zo moet er niet met teveel verschillende partners worden samengewerkt, moet de gemeente zeggenschap en regie houden op de domeinen van samenwerking en moet samenwerking meerwaarde opleveren. Als criteria, waaraan samenwerking kan worden getoetst, worden genoemd efficiency, betrouwbaarheid, loyaliteit, bestendigheid en logisch verband.

Mook en Middelaar geeft in de paragraaf verbonden partijen van de begroting 2015 het kader aan voor het beleid en de uitvoering met betrekking tot verbonden partijen. Daarbij wordt niet verwezen naar bovengenoemd coalitieakkoord en collegeprogramma 2014-2018. Zoals gezegd is er geen nota verbonden partijen, waarin kaderstelling heeft plaatsgevonden.

Het kader voor beleid en uitvoering rond verbonden partijen is voor Mook en Middelaar volgens de paragraaf het bepaalde in artikel 15 van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten. Artikel 15 Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten geeft aan welke informatie over het beleid in het algemeen en specifiek over elke verbonden partij in de begrotingsparagraaf moet worden vermeld.

De paragraaf in de begroting 2015 opent met de vrijwel letterlijke tekst van artikel 15. Daarmee is volledig duidelijk welke informatie in de paragraaf te vinden is c.q. moet zijn.

We zien dat de paragraaf daarna vrijwel geheel gaat over de verschillende verbonden partijen van de gemeente, gerubriceerd naar gemeenschappelijke regelingen, deelnemingen en publiek private samenwerkingsverbanden.

Met deze informatie krijgt de raad per verbonden partij informatie over:

- het doel van de verbonden partij;
- de betrokkenen. Welke organisaties participeren in de verbonden partij;

- het financieel belang. Wat betaalt of ontvangt Mook en Middelaar aan respectievelijk van de verbonden partij;
- het bestuurlijk belang. Hoe/met welke bestuurder is Mook en Middelaar betrokken bij de verbonden partij;
- ontwikkelingen. Wat verandert er bij de verbonden partij;
- vermogen en resultaat. Genoemd worden het eigen en het vreemd vermogen en het resultaat. Het jaar waarover de informatie gegeven wordt, wisselt, afhankelijk van de beschikbaarheid.

We beoordelen de paragraaf positief. Er is veel informatie te vinden over de verbonden partijen van de gemeente. De stuurinformatie op strategisch en operationeel niveau vinden we goed, op tactisch niveau voldoende. Dat laatste houdt vooral verband met het ontbreken van een visie op verbonden partijen in relatie tot de realisatie van begrotingsdoelstellingen. In het coalitieakkoord en collegeprogramma 2014-2018 komt wel een visie op samenwerking voor, maar deze is niet uitgewerkt naar verbonden partijen in het algemeen en de afzonderlijke verbonden partijen in het bijzonder.

Een visie op verbonden partijen in relatie tot de realisatie van begrotingsdoelstellingen is het eerste dat in artikel 15 Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten wordt gevraagd, maar komt in de paragraaf verder niet aan de orde. Gelet op het toenemend belang van verbonden partijen kan een duidelijke visie de gemeente helpen bij het maken van de keuzen met betrekking tot verbonden partijen. We missen in de paragraaf ook een expliciete vermelding van risico's bij verbonden partijen. In het kader dat artikel 15 van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten geeft, wordt niet apart naar risico's gevraagd, maar in samenhang met de informatie over met name het financieel belang en de ontwikkelingen, ligt het voor de hand ook op risico's in te gaan. Als de risico's in beeld zijn (gebracht), is het vervolgens ook gemakkelijker om de risico's te monitoren en zo nodig daarop te reageren. Op dit moment maakt de paragraaf niet duidelijk of en zo ja, hoe dit gebeurt.

Omdat het nu onduidelijk is of en hoe de gemeente met de risico's bij verbonden partijen omgaat, wordt ons oordeel over de financiële invloed van verbonden partijen op de begroting en op de meerjarenraming met een neutraal gezichtje aangegeven.

4.7. Grondbeleid

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

Conclusie

De nota grondbeleid is in april 2015 door de raad vastgesteld. Hierin zijn de beleidsuitgangspunten opgenomen. De gemeente bestendigt het huidige beleid, gericht op selectief, strategisch grondbeleid. De rode draad bij dit beleid is en blijft: "Niet inkopen en niet verkopen, tenzij..".

Mook en Middelaar is terughoudend bij deelname in constructies van publiek/private samenwerking. In de begroting is expliciet aangegeven dat Mook en Middelaar primair een passief grondbeleid voert. Dit is vanwege de aard van de ontwikkelingen (beperkte omvang en beperkte impact) in de gemeente, de schaalgrootte van de gemeente, het beschikken over relatief weinig onroerende zaken, de beperkte financiële middelen, de huidige conjunctuur/markt en de interne capaciteit. Indien nodig wordt een participierend grondbeleid gevoerd en in zeer uitzonderlijke gevallen zal een actief grondbeleid worden gevoerd.

In de nota is aangegeven dat het faciliterend beleid wordt bestendigd, waarbij de gemeente maatwerk levert en vooral meedenkt met burgers en initiatieven van particulieren worden ondersteund. Hierbij kan sprake zijn van financiële risico's, omdat vaak niet alle kosten kunnen worden verhaald op de initiatiefnemer. Het streven is via grondexploitatieovereenkomsten afspraken vast te leggen en kosten te verhalen. Hierbij kan ook een bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen worden gevraagd.

Wij constateren dat noch in de nota Grondbeleid noch in de nota Reserves en voorzieningen beleid is geformuleerd ten aanzien van winstneming en verlies. De paragraaf biedt ook geen inzicht in mogelijke risico's en in het reservebeleid in relatie tot de risico's. Ook als er geen risico's zijn is dit relevante informatie. In de paragraaf in de begroting heeft Mook en Middelaar voor wat betreft winstneming en reserves gewezen op het overwegend passief grondbeleid in het verleden. Hierbij is opgemerkt dat vanuit deze historie op dit moment nog geen sprake is van een reserve grondzaken en mogelijke winstnemingen. In het recente verleden is op een aantal locaties een meer actieve houding aangenomen. Wij vragen aandacht voor kaderstelling ten aanzien van winstneming en hoe met verlies wordt omgegaan en voor risico's. Dit geldt ook ten aanzien van reserves met betrekking tot grondbeleid. In dit verband merken wij op dat de gemeente eigenaar is van een aantal onroerende zaken in het plangebied Centrumplan Mook. De boekwaarde van de eigendommen Groesbeekseweg bedraagt per 1-1-2015 afgerond € 454.000. De meeste panden zijn gesloopt en in 2015 wordt onderzocht in hoeverre op de activapost extra moet worden afgeschreven tot de grondwaarde. Hiervoor wordt de bestemmingsreserve panden Groesbeekseweg aangewend. Deze reserve bedraagt afgerond € 356.000 per 1-1-2015. Een eventueel overschot van de reserve wil de gemeente dan toevoegen aan de Vrij Besteedbare Reserve.

De boekwaarde van Elzenstraat, een perceel dat in 2008 is aangekocht met het oog op het project 'Uitbreiding Mookerplas en realisatie drijvende (recreatie)woningen' bedraagt per

1-1-2015 afgerond € 674.000. Hierbij is opgemerkt dat de ontwikkeling van dit plan niet meer aan de orde is en Mook en Middelaar actief gaat inzetten op verkoop in 2015.

De boekwaarde van het plan Cuijksesteeg bedraagt per 1-1-2015 afgerond € 170.000. Hierbij is aangegeven dat nog geen besluitvorming heeft plaatsgevonden omtrent mogelijke woningbouw. Dit is mede afhankelijk van de nieuwe gemeentelijke woonvisie.

Volgens de gemeente zal op de genoemde boekwaarden moeten worden afgeschreven.

Op onderdelen is verbetering van het inzicht nodig c.q. mogelijk. Hiervoor zijn aanbevelingen opgenomen.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- geef in de paragraaf van de begroting integraal de uitgangspunten van het grondbeleid;
- leg een relatie tussen de paragraaf en de programma's in de begroting;
- ga expliciet in op interne en externe ontwikkelingen;
- formuleer beleid hoe met winst en verlies wordt omgegaan;
- ga inhoudelijk in op risico's en hoe hiermee wordt omgegaan. Indien geen sprake is van een risico, vermeld dit dan expliciet;
- neem informatie op over bedrijventerreinen;
- ga in de paragraaf in op de meerjarige prognose van het totaalbeeld van de grondexploitaties.

Waarom onderzoek naar grondbeleid?

Grondexploitatie is het proces waarbij grond wordt aangekocht, bouwrijp wordt gemaakt en rioleringen en wegen worden aangelegd om vervolgens grond te verkopen voor de bouw van woningen en/of bedrijven.

Grondbeleid is voor de raad van belang vanwege de relatie met de programmadoelstellingen.

Via grondbeleid kan een gemeente nadere invulling geven aan het uitvoeren van programma's.

Denk aan: groen, water, wonen, werken en recreëren. Verder is grondbeleid van belang vanwege de financiële betekenis en de risico's. Grondbeleid kan leiden tot extra lasten, maar ook tot extra baten.

Deze kunnen een significante invloed hebben op de gemeentelijke financiële positie.

Onderzoek en bevindingen

In het coalitieakkoord en collegeprogramma komen termen als leefbaarheid en woongenot terug. Mook en Middelaar wil levensloopbestendig en duurzaam wonen stimuleren omdat dit ervoor moet zorgen dat de gemeente in de toekomst in staat zal zijn, de demografische ontwikkelingen op te vangen zonder het milieu daarbij onnodig te belasten. Genoemd is een gunstig woon- en vestigingsklimaat voor jonge gezinnen, maar ook ouderen moeten in staat worden gesteld zo lang mogelijk (zelfstandig) in de eigen gemeenschap te blijven wonen.

Ten aanzien van bestaande bedrijventerreinen is in het collegeprogramma opgemerkt dat men deze wil revitaliseren en dat men leegstand van bedrijfs- en winkelpanden wil voorkomen. Als activiteit is bij de revitalisering bedrijventerreinen, de ontwikkeling van het bedrijventerrein Korendal genoemd in samenhang met de omgeving van het station.

In het collegeprogramma maar ook in de programmabegroting is als visie bij het programma Wonen geformuleerd dat de woningbouw zich richt op betaalbare woningen voor eenpersoonshuishoudens en starters. Bij afwijkende vormen van bouwen en gebruik moet in mogelijkheden worden gedacht, waarbij duurzaam (ver)bouwen wordt gestimuleerd. De gemeente heeft geformuleerd wat ze wil bereiken:

- een woningbouwprogramma afgestemd op betaalbare woningen voor eenpersoonshuishoudens en starters;
- een gemeente zijn waar jongeren en ouderen zelfstandig kunnen blijven wonen;
- instandhouding van monumenten;
- ontwikkeling van het Centrumplan Mook.

Om de genoemde punten te realiseren zijn diverse activiteiten geformuleerd voor 2014, 2015 en volgende jaren. Ook is aangegeven dat Mook en Middelaar pas tevreden is over het werk, als de ruimtelijke kwaliteit van de gemeente is vergroot. En als het woningbouwprogramma de gemeente in staat stelt ouderen zo lang mogelijk zelfstandig te laten blijven en jongeren voor de gemeente te behouden.

In het programma Wonen zijn ook drie opdrachten geformuleerd met de daarbij behorende activiteiten die continu van toepassing zijn, activiteiten specifiek voor 2015 en voor 2016 en volgende jaren. Een opdracht is het ontwikkelen van het Hart van Mook. Om het project minder complex te maken is het opgeknipt in verschillende deelprojecten. Er is een toelichting opgenomen over de herinrichting van de omgeving N271 ter hoogte van het Raadhuisplein. Voor wat betreft andere plandelen van het centrum is opgemerkt dat er gesprekken worden gevoerd met verschillende partijen om te komen tot een ruimtelijke ontwikkeling die past binnen Mook. Niet alleen functioneel maar ook vanuit stedenbouwkundig oogpunt. Hierbij is tevens opgemerkt dat de ontwikkeling van het centrum van Mook moet aansluiten bij de woningbehoefte. Het ontwikkelen van het Centrum Mook is een van de activiteiten voor 2015 en volgende jaren. Hierbij is de gemeente mede afhankelijk van investeringen vanuit de markt. De ontwikkeling wordt vertraagd door de economische crisis en de crisis op de huizenmarkt.

Een andere activiteit die de gemeente heeft geformuleerd is het vaststellen van de woonvisie. Hiervan is toegelicht dat in de regio Limburg Noord en in de stadsregio Arnhem Nijmegen wordt gewerkt aan nieuwe afspraken over woningbouw. Voor beide regio's is gebleken dat sprake is van overcapaciteit aan bouwplannen. Tevens sluiten veel woningbouwplannen niet aan bij de behoefte. In beide regio's wordt geprobeerd om met de gemeenten een actueel woningbouwprogramma vast te stellen gebaseerd op de daadwerkelijke behoefte. Mook en Middelaar geeft hierbij aan dat het voor hun van belang is dat de afspraken die met stadsregio en de subregio Nijmegen worden gemaakt, aansluiten op de afspraken die gemaakt gaan worden met de regio Limburg Noord. Het goed uitvoering geven aan de afspraken is hierbij cruciaal. Hierbij is opgemerkt dat het college de gemaakte afspraken wil borgen en verder uitwerken in een gemeentelijke woonvisie met daarbij een uitvoeringsparagraaf. Met de woonvisie is in 2014 al gestart. Afhankelijk van de voortgang van de regionale processen kan een en ander afgerond worden. Op dit moment zit men in de planvormingsfase.

Vooruitlopend op de woonvisie heeft het college in augustus 2014 besloten voorlopig geen nieuwe bouwtitels toe te voegen. Binnen de gemeente zijn veel bouwtitels die nu niet worden ingevuld. Mook en Middelaar acht het ook niet wenselijk om nog meer bouwtitels toe te voegen. Ook is opgemerkt dat in de nieuwe woonvisie een aangescherpt beleid geformuleerd moet worden voor het toevoegen van nieuwe bouwtitels.

Een andere opdracht bij het programma Wonen in de begroting 2015 is de nota grondbeleid vaststellen. Hierbij is toegelicht dat in 2013 is gestart met het opstellen van een geactualiseerde nota grondbeleid. De raad heeft zich eerst moeten uitspreken over ontwikkelingen omtrent strategische gronden voordat de nota grondbeleid ter vaststelling naar de raad is gegaan.

Mook en Middelaar ziet de nota als een belangrijk sturingsinstrument en daarom moet deze ook geformaliseerd worden. Als activiteit voor 2015 is het vaststellen van de nota grondbeleid genoemd en het aanpakken van de problematiek omtrent de reststroken. Dit laatste is in 2012 geïnventariseerd. Toen bleek dat 120 reststroken onrechtmatig door derden in gebruik waren genomen. Het oplossen van deze problematiek loopt nog. De nota grondbeleid is intussen door de raad vastgesteld.

Nota grondbeleid

Op 9 april 2015 heeft de raad de nota Grondbeleid 2015-2020 vastgesteld. Kaderstelling kan plaatsvinden in de paragraaf Grondbeleid bij de begroting of in een separaat op te stellen nota. Mook en Middelaar heeft voor dit laatste gekozen vanwege de transparantie voor de burgers en het voorkomen van willekeur van beleid.

In de nota zijn de doelstellingen van de nota en van het grondbeleid vanuit de praktijk geformuleerd.

Als belangrijkste doelstellingen van de nota zijn vermeld:

- het stellen van (bestuurlijke) kaders: formuleren van uitgangspunten van het grondbeleid van de gemeente met de volgende speerpunten;
- infomeren:
 - aangeven welke ambitie de gemeente Mook en Middelaar heeft;
 - hoe de ambitie kan worden waargemaakt, en
 - binnen welke financiële kaders er wordt geopereerd.

In de praktijk zijn de doelstellingen van het grondbeleid:

- invloed op het soort ruimtegebrek;
- invloed op tijdige beschikbaarheid van de grond;
- invloed op de kwaliteit van het ruimtegebruik;
- een rechtmatige en doelmatige verdeling van de kosten en baten over alle inwoners van de gemeente.

Mook en Middelaar wenst haar maatschappelijke taak (beheer en realisatie natuur- en cultuurgronden), goed en verantwoord uit te voeren. Om die reden wil de gemeente de strategische gronden die ze in eigendom heeft, beheren en behouden en nieuwe strategische gronden tegen zo laag mogelijke kosten kunnen verwerven.

In de nota is niet alleen het vast te stellen beleidskader weergegeven, ook is voor de verschillende onderwerpen/deelaspecten het huidige beleid beschreven met de visie.

Actief, faciliterend en passief grondbeleid zijn toegelicht waarbij is ingegaan op de voor- en de nadelen. De gemeente bestendigt het huidige beleid, gericht op selectief, strategisch grondbeleid. De rode draad bij dit beleid is en blijft: "Niet inkopen en niet verkopen, tenzij..". Mook en Middelaar is terughoudend bij deelname in constructies van publiek/private samenwerking omwille van de benodigde specifieke expertise bij het ambtelijk apparaat, de benodigde ad hoc capaciteit, en de aanbestedingsrechtelijke procedures. Uitgebreid is ingegaan op strategische gronden. Hierbij zijn redenen gegeven waarom gronden strategisch zijn te noemen. In principe worden geen strategische gronden verkocht maar worden ze behouden en beheerd. Strategische gronden worden tijdelijk in beheer gegeven, verpacht, in gebruik

gegeven of verhuurd. Aankoop vindt plaats voor het uitvoeren van de algemene maatschappelijke taak van de gemeente op basis van de vastgestelde structuurvisie. Ten aanzien van aankopen van strategische gronden is opgemerkt dat hier de afgelopen jaren zeer terughoudend mee is omgegaan. Ook is opgemerkt dat het voortijdig verwerven van gronden een financieel risico kan betekenen omdat daadwerkelijke realisatie van plannen nog ver in de toekomst kan liggen en gedurende lange tijd rentelasten over de verwervingen zullen ontstaan.

Bij faciliterend grondbeleid is opgemerkt dat de gemeente kiest voor terughoudendheid om te voorkomen dat de gemeente 'twee petten' op heeft als ontwikkelaar en als regievoerder. Hierbij wil de gemeente de rollen als ontwikkelaar en overheid (uitvoerder en toezichthouder van wet- en regelgeving) zo veel als mogelijk scheiden om de schijn van belangenverstrengeling te voorkomen. Het faciliterend beleid wordt bestendig, waarbij de gemeente maatwerk levert en vooral meedenkt met burgers. Initiatieven van particulieren worden ondersteund. Hierbij kan sprake zijn van financiële risico's, omdat vaak niet alle kosten kunnen worden verhaald op de initiatiefnemer. Het streven is via grondexploitatieovereenkomsten afspraken vast te leggen en kosten te verhalen. Hierbij kan ook een bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen worden gevraagd.

Als samenvattende visie is aangegeven:

- focus op selectief strategisch grondbeleid;
- focus op behoud en beheer van strategische gronden;
- focus op maatwerk en flexibiliteit waar mogelijk en noodzakelijk;
- criteria op hoofdlijnen ter voorkoming van willekeur;
- aandacht voor groene en agrarische waarden in het algemeen belang.

In de nota is bij Instrumenten voor grondbeleid uitvoerig ingegaan op grondposities, verwervingen en gronduitgifte. Als beleidskader is het bestendigen van het huidige beleid aangegeven waarbij strategische gronden worden behouden, beheerd en selectief worden aangekocht. Niet-strategische gronden worden selectief verkocht, in gebruik gegeven als openbaar groen, als parkeerplaatsen en voor terrassen. Hierbij heeft de gemeente als voorwaarde opgenomen dat geen algemeen belang is gediend bij het behoud en er financieel voordeel ontstaat door verkoop.

Bij het Financieel kader zijn het grondprijnsbeleid, kostenverhaal en bijdragen ruimtelijke ontwikkeling en vrijwillige bijdragen uitgewerkt. Voor het vragen van vrijwillige bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen wordt een nota Bovenwijkse voorzieningen opgesteld. Conform planning wordt deze nota einde 2015 aan de raad aangeboden ter vaststelling.

Opgemerkt is dat relatief weinig grondtransacties plaatsvinden zodat in voorkomende situaties en incidenteel gebruik wordt gemaakt van een onafhankelijk taxateur. Bij verwerving of verkoop vindt dan beoordeling plaats op basis van een reëel marktconforme prijs. Op aanbesteding en staatssteun is separaat ingegaan.

Begroting 2015

In de begroting is bij de visie ten aanzien van grondbeleid opgenomen dat het een gemeentelijk instrument in de ruimtelijke ordening betreft waarmee een gemeente de gewenste ontwikkelingen kan bevorderen en ongewenste ontwikkelingen kan tegengaan. Niet alleen in de nota grondbeleid maar ook in de paragraaf merkt Mook en Middelaar op dat het grondbeleid geen doel op zich is, maar dienstbaar en ondersteunend aan de verschillende beleidsterreinen. Hierbij zijn ook voorbeelden genoemd met

aandachtspunten zoals volkshuisvesting, economie en natuur en milieu. Grondbeleid is een bundeling van instrumenten om de regie over ruimtelijke ontwikkelingen te kunnen voeren. Hierbij is tevens opgemerkt dat door een goede regievoering opbrengsten gegenereerd kunnen worden die de kosten kunnen dekken die gepaard gaan met de verwezenlijking van de ruimtelijke ontwikkeling. Ook in de paragraaf is ingegaan op actief, passief (faciliterend) en participierend grondbeleid. Expliciet is aangegeven dat Mook en Middelaar primair een passief grondbeleid voert. Dit is vanwege de aard van de ontwikkelingen (beperkte omvang en beperkte impact) in de gemeente, de schaalgrootte van de gemeente, het beschikken over relatief weinig onroerende zaken, de beperkte financiële middelen, de huidige conjunctuur/markt en de interne capaciteit. Indien nodig wordt een participierend grondbeleid gevoerd. In zeer uitzonderlijke gevallen zal een actief grondbeleid worden gevoerd. De werkwijze rond grondverwerving en gronduitgifte is toegelicht. Wederom is toegelicht dat relatief gezien weinig gronden eigendom zijn van de gemeente. Verkoop van gronden is alleen aan de orde als sprake is van een project waarvoor grondverkoop nodig is. Dit geldt echter niet voor reststroken. Hierbij is aangegeven dat verkoop mogelijk is indien dit plaatsvindt volgens de nota 'uitgifte reststroken en handhaving gemeentelijke eigendommen'. Indien dit niet mogelijk is vindt verhuur van reststroken plaats. Paardenweiden en volkstuinten worden alleen verhuurd en erfpacht wordt gebruikt voor percelen met een agrarische bestemming.

Onder de kopjes Algemene prognose per project en Financiële prognose per project zijn voor de afzonderlijke plannen (korte) toelichtingen gegeven. Vanwege de inzichtelijkheid en het mogelijk overwegen van actieve grondpolitiek (verkopen van het perceel Elzenstraat) geven wij in overweging om schematisch inzicht te geven en hierbij de plannen te rubriceren in: In exploitatie genomen grond, nog niet in exploitatie genomen grond en overige gronden. In dit schema kan inzicht worden geboden in de boekwaarde, rentelast en in de toekomst mogelijk te verwachten winst. De afzonderlijke plannen moeten wel individueel toegelicht blijven. De projecten waarbij de gemeente mogelijk (financieel) risicodragend is behoeven ook in de begroting en niet alleen in de jaarrekening bijzondere aandacht en toelichting. Tevens nemen wij een aanbeveling op voor het opnemen van informatie over bedrijventerreinen (bedrijventerrein Korendal) in de paragraaf van de begroting. In de jaarrekening wordt hier wel op ingegaan.

Wij beoordelen de strategische stuurinformatie gemiddeld als goed. In de nota zijn de kaders uitgewerkt en in de paragraaf bij de begroting en jaarrekening is ook ingegaan op belangrijke zaken die in de nota aan de orde komen. Verbeteringen zijn mogelijk door in de paragraaf relaties te leggen met programma's in de begroting en expliciet in te gaan op interne en externe ontwikkelingen.

Op tactisch niveau kijken we met name naar de eisen die het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten stelt en naar de aanvullende eisen die de gemeente zelf heeft geformuleerd. In de verordening 212 die van toepassing was bij het opstellen van de begroting 2015, zijn geen aanvullende wensen opgenomen voor de paragraaf Grondbeleid. In de nieuwe verordening 212 is opgemerkt dat de paragraaf Grondbeleid aan de vereisten moet voldoen die zijn opgenomen in artikel 16 van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten. Aanvullend is vermeld dat de raad ook wordt geïnformeerd over het verloop van de grondvoorraad en de te ontwikkelen en in ontwikkeling genomen projecten. Tevens is opgenomen dat het college eens in de vier jaar een nota grondbeleid aan de raad aanbiedt ter vaststelling.

In de nota moet aandacht besteed worden aan:

- de strategische visie van het toekomstige grondbeleid van de gemeente;
- te ontwikkelen en in ontwikkeling genomen projecten;
- het verloop van de grondvoorraad;
- de uitgangspunten voor de verkoopprijzen van gronden.

Het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten vraagt om een visie op het grondbeleid in relatie tot de te bereiken doelstellingen in de begroting, het soort grondbeleid, een onderbouwing van de geraamde winstneming, het reservebeleid in relatie tot de risico's en een actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie. Wij constateren dat Mook en Middelaar geen gronden in exploitatie heeft en derhalve ook geen inzicht in de te verwachten resultaten kan bieden.

Ten aanzien van winstneming en reserves heeft Mook en Middelaar gewezen op het overwegend passief grondbeleid dat in het verleden is gevoerd. Opgemerkt is dat vanuit deze historie op dit moment nog geen sprake is van een reserve grondzaken en mogelijke winstnemingen. Tevens is opgemerkt dat in het recente verleden op een aantal locaties een meer actieve houding is aangenomen.

Wij constateren dat noch in de nota Grondbeleid noch in de nota Reserves en voorzieningen beleid is geformuleerd ten aanzien van winstneming en verlies. Hiervoor nemen wij een aanbeveling op. De paragraaf biedt ook geen inzicht in mogelijke risico's. Ook als er geen risico's zijn is dit relevante informatie. Ook het opnemen van informatie over reserves met betrekking tot grondbeleid is van belang.

Aanvullend merken we op dat uit de nota Reserves en voorzieningen blijkt dat de bestemmingsreserve panden Groesbeekseweg afgerond € 356.000 per 1-1-2015 bedraagt. Deze reserve is bestemd voor de dekking van kapitaallasten. De gemeente is eigenaar van een aantal onroerende zaken in het plangebied Centrumplan Mook. De meeste panden zijn gesloopt en in 2015 wordt onderzocht in hoeverre op de activapost extra moet worden afgeschreven tot de grondwaarde. De boekwaarde van de eigendommen bedraagt per 1-1-2015 afgerond € 454.000. Een eventueel overschot van de reserve wil de gemeente dan toevoegen aan de Vrij Besteedbare Reserve.

Een ander plan is Elzenstraat, een perceel dat in 2008 is aangekocht met het oog op het project 'Uitbreiding Mookerplas en realisatie drijvende (recreatie)woningen'. De boekwaarde bedraagt per 1-1-2015 afgerond € 674.000. Hierbij is opgemerkt dat de ontwikkeling van dit plan niet meer aan de orde is en Mook en Middelaar actief gaat inzetten op verkoop in 2015.

De boekwaarde van het plan Cuijksesteeg bedraagt per 1-1-2015 afgerond € 170.000. Er heeft nog geen besluitvorming plaatsgevonden omtrent mogelijke woningbouw. Dit is mede afhankelijk van de nieuwe gemeentelijke woonvisie.

De gemeente geeft aan dat ze op de genoemde boekwaarden zal moeten afschrijven om deze op het niveau van de marktwaarden te brengen.

Bij het programma Wonen is bij het verloop van reserves 2015 een toevoeging aan de Vrij Beschikbare Reserve opgenomen van € 500.000 uit de opbrengst van grondverkoop. De gemeente heeft hierbij toegelicht dat deze transacties betrekking hebben op diverse eigendommen. De transacties vinden in de loop van 2015 plaats. Deels zijn al gronden verkocht en deels vinden er onderhandelingen plaats.

Wij concluderen dat de informatie in de jaarrekening tezamen met de informatie in de begroting in voldoende mate voldoet aan het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten. Dit geldt

ook voor wat betreft het voldoen aan de verordening 212. Hierbij merken we op dat in de nota Grondbeleid en in de paragraaf niet is ingegaan op de te ontwikkelen en in ontwikkeling genomen projecten. Ook is niet ingegaan op het verloop van de grondvoorraad. Voor het opnemen van deze informatie in de paragraaf vragen wij aandacht, maar ook bij het actualiseren van de nota over vier jaar. Een andere optie is de verordening 212 voor deze onderdelen aan te passen. De stuurinformatie op tactisch niveau is gemiddeld goed. Gelet op de mogelijk actievere rol die Mook en Middelaar wil gaan innemen dient wel kaderstelling plaats te vinden voor winstneming en hoe met verlies wordt omgegaan. Deze beleidsuitgangspunten dienen een plek te krijgen in de paragraaf in de begroting .

Op operationeel niveau constateren wij dat gemiddeld voldoende wordt gescoord. We kijken naar de begroting en de jaarrekening. Er moet een duidelijk actueel (cijfermatig) beeld kunnen worden gevormd. In grote lijnen is het verhaal duidelijk. Het toerekenen van uren aan de grondexploitatie is in de paragraaf niet opgenomen. Bovenstaand zijn verbeteringen aangegeven, zodat de paragraaf in de begroting een vollediger beeld geeft.

5. Het onderzoek

5.1. Inleiding

Het financieel verdiepingsonderzoek

Dit is het rapport van het financiële verdiepingsonderzoek van de gemeente Mook en Middelaar. 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 Mook en Middelaar

Het financieel verdiepingsonderzoek hebben wij bij Mook en Middelaar uitgevoerd in de periode januari-mei 2015 op basis van de begroting 2015. Wij danken de gemeente voor de samenwerking en bereidheid steeds op korte termijn antwoord te geven op onze vragen om informatie en toelichting. In verschillende ambtelijke en bestuurlijke overleggen hebben wij afstemming van en overeenstemming over cijfers, gegevens en feiten gezocht én gevonden.

Meerjarige uitspraak

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

Uitspraak rondom toezicht

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

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

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

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

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

De periode tot het volgende financiële verdiepingsonderzoek

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

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

5.2. Doel en kaders financieel toezicht

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

Houd de Limburgse gemeenten financieel gezond!

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

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

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

Aanvullend op andere controlemechanismen

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

Kaders waaruit wij ons oordeel vormen:

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

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

>>

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

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

5.3. Werkwijze

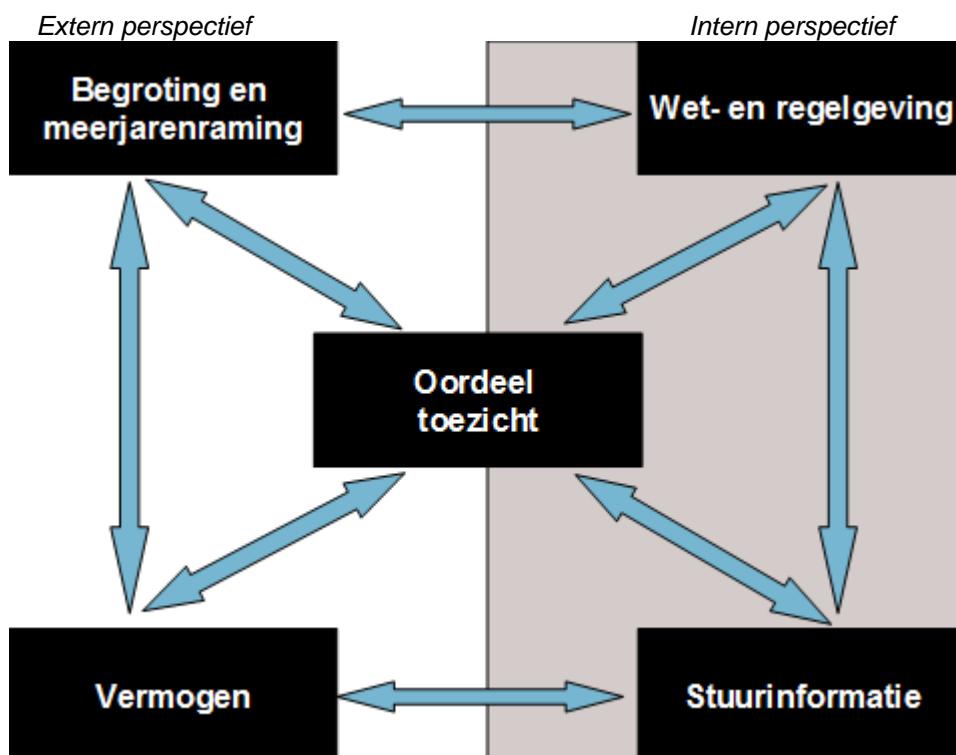
Het belangrijkste doel van ons onderzoek is, om een uitspraak te doen over de vorm van toezicht voor vier jaar. Om voor een meerjarig repressieve uitspraak in aanmerking te kunnen komen, moet de gemeente minimaal voldoende scores op een aantal kritische factoren. Deze factoren vloeien voort uit de kaders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

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

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

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

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



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

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

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

Een voorbeeld

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

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

5.4. Reikwijdte van het onderzoek

Primair richt het onderzoek zich op de financiële positie, zoals de gemeente die presenteert in de begroting 2015 en de bijhorende meerjarenraming 2016-2018. Ook behaalde resultaten, zoals gepresenteerd in de jaarrekeningen vanaf 2012 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 Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten 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 artikel 12-aanvraag vereist zijn en de ruimte tot 100% kostendekkende tarieven voor rioolheffingen en reinigingsheffingen.

Onderuitputting

Het achterblijven van de lasten ten opzichte van de ramingen.

Post onvoorzien

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

Repressief toezicht

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

Structureel en reëel evenwicht van de begroting en de meerjarenraming

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

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

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

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

Structurele weerstandscapaciteit

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

De middelen die dit vermogen (kunnen) bepalen:

- de onbenutte belastingcapaciteit;
- de in de begroting opgenomen structurele ramingen voor onvoorziene uitgaven voor zover hieraan nog geen bestemming is gegeven;
- het structureel rekeningsaldo 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:

- Kadernota's 2012-2015 (deels gecombineerd met voortgangsrapportages);
- Begroting 2012, 2013, 2014, 2015 en meerjarenraming 2016-2018;
- Jaarrekeningen 2012, 2013 en 2014;
- Voortgangsrapportages 2012, 2013 en 2014 (deels gecombineerd met kadernota's);
- Coalitieakkoord 2014-2018;
- Collegeprogramma 2014-2018;
- Nota grondbeleid 2015-2020;
- Nota reserves en voorzieningen 2009 en 2015;
- Verordeningen (212 (2015), 213 (2003) en 213a (2003) Gemeentewet);
- Treasurystatuut 2011;
- Wegenbeheerplan 2012-2016 en 2015 tot en met 2019;
- Startnotitie maatschappelijk vastgoed (2014);
- Verbreed Gemeentelijk Rioleringsplan 2012 tot en met 2016;
- Groenbeheerplan (2007);
- Vervangingsplan Openbare Verlichting (2008) en Afrondingsrapportage (2011);
- Meerjarenonderhoudsplan gemeentelijke gebouwen 2010-2019;
- Dienstverleningsconcept 2011-2015.

Provincie Limburg:

- Begrotingsbrief 2015;
- Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader 'kwestie van evenwicht' 2014;
- www.limburg.nl/gemeentefinancien.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties:

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