

Bepaling toezichtvorm 2015-2018 **gemeente Peel en Maas**

Financieel verdiepingsonderzoek

Provincie Limburg, juli 2015

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	5
2.	Conclusie, aandachtspunten en samenvatting	7
2.1.	Conclusie van het onderzoek.....	7
2.2.	Aandachtspunten	8
2.3.	Samenvatting	10
3.	Aandachtsgebieden	15
3.1.	Analyse begroting en meerjarenraming.....	16
3.2.	Analyse vermogen	24
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	39
4.3.	Onderhoud van kapitaalgoederen	44
4.4.	Financiering.....	52
4.5.	Bedrijfsvoering	56
4.6.	Verbonden partijen.....	60
4.7.	Grondbeleid.....	63
5.	Het onderzoek	67
5.1.	Inleiding.....	67
5.2.	Doel en kaders financieel toezicht	69
5.3.	Werkwijze.....	71
5.4.	Reikwijdte van het onderzoek.....	73
5.5.	Onderzoek naar het financieel verdiepingsonderzoek	74
6.	Begrippen	75
7.	Bronnen	79

1. Inleiding

Het financieel verdiepingsonderzoek

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

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

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

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

Het rapport

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

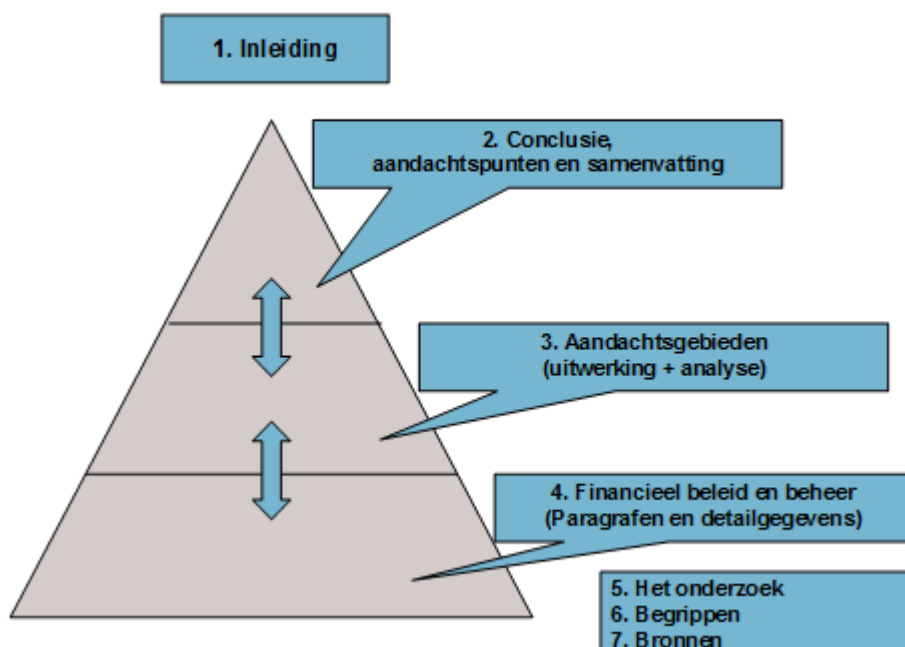
De naam van hoofdstuk 2, Conclusie, aandachtspunten en samenvatting, geeft aan dat hier de kern van het financiële verdiepingsonderzoek is te vinden.

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

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

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

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



2. Conclusie, aandachtspunten en samenvatting

2.1. Conclusie van het onderzoek

Op 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.

Meerjarig repressief toezicht

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

Aan de voorwaarden voldaan

Peel en Maas voldoet met de begroting 2015 en de meerjarenraming 2016-2018 aan de voorwaarden voor meerjarig repressief toezicht. Dat wil niet zeggen dat er geen financiële problemen en aandachtspunten zijn, maar Peel en Maas gaat daar op een zodanige wijze mee om dat er geen belemmeringen zijn voor meerjarig repressief toezicht.

2.2. Aandachtspunten

Peel en Maas komt in aanmerking voor meerjarig repressief toezicht voor de jaren 2015 tot en met 2018. Op basis van ons onderzoek hebben wij vertrouwen in de verdere ontwikkeling van de financiële positie en financiële functie.

Onderstaand staan we stil bij de belangrijkste aandachtspunten voor Peel en Maas.

Onderhoud van kapitaalgoederen

Aangezien nog altijd plannen (wegen, groen en de speelvoorzieningen) van de voormalige gemeenten worden gehanteerd, die volgens de Wet Algemene Regels Herindeling (Arhi) per 1 januari 2012 niet meer geldig zijn, bestaat bij ons onduidelijkheid over de toereikendheid van de beschikbare budgetten, het eventuele achterstallig onderhoud en het kwaliteitsniveau. Voor een goed inzicht in de financiële positie is het beschikken over actuele beheerplannen onmisbaar.

In 2012 heeft de raad de nota Kaderstelling Openbare Ruimte vastgesteld waarin kaders zijn gesteld voor onder andere wegen en groen. Peel en Maas heeft aanvullend aangegeven dat een visuele inspectie van de wegen en het groen laat zien dat de wegen en het groen al voldoen aan de kwaliteitsniveaus zoals bepaald in de nota Kaderstelling Openbare Ruimte. De beschikbare middelen zijn ruim voldoende om betreffende kwaliteitsniveaus te garanderen. Dit betekent een niveau waarbij geen kapitaalvernietiging optreedt. Van achterstallig onderhoud is bij de kapitaalgoederen geen sprake. Ook heeft de gemeente aangegeven dat Peel en Maas geen risico's loopt bij het onderhoud aan de gemeentelijk kapitaalgoederen.

In 2015 wordt onder andere een integraal uitvoeringsplan voor wegen, openbaar groen en de speeltoestellen aan het college ter vaststelling voorgelegd.

Mede met het oog op de transparantie vragen wij aandacht voor het expliciet ingaan op het onderhoudsniveau, de kwaliteitsnorm, de financiële consequenties en eventueel achterstallig onderhoud in de paragraaf kapitaalgoederen.

Bezuinigingen

Bezuinigingen en onzekerheden zijn de laatste jaren bijna standaard onderdeel van de begrotingsvoorbereiding. De begroting 2015 en meerjarenraming 2016-2018 zijn ook sluitend gemaakt met taakstellende bezuinigingsmaatregelen. Het totaal aan bezuinigingen zoals die in de begroting zijn opgenomen bedragen € 1,5 miljoen in 2015, € 1,9 miljoen in 2016 en 2017 en € 1,7 miljoen in 2018. Het daadwerkelijk realiseren van deze bezuinigingen is hierbij essentieel. Indien de maatregelen niet realiseerbaar zijn, dient de gemeente tijdig te zorgen voor alternatieven. Monitoring vindt plaats in de planning & control cyclus, waardoor tijdige bijsturing mogelijk is. Deze informatie is ook relevant voor het integrale beeld van de gemeente en gelet op de verdere financiële ontwikkelingen waaronder de decentralisaties.

Decentralisaties

De decentralisaties zijn opgepakt in gezamenlijk verband met een aantal gemeenten in de regio. Er is voor de samenwerking een nieuwe Modulaire Gemeenschappelijke Regeling sociaal domein Limburg-Noord opgericht per 1 november 2014.

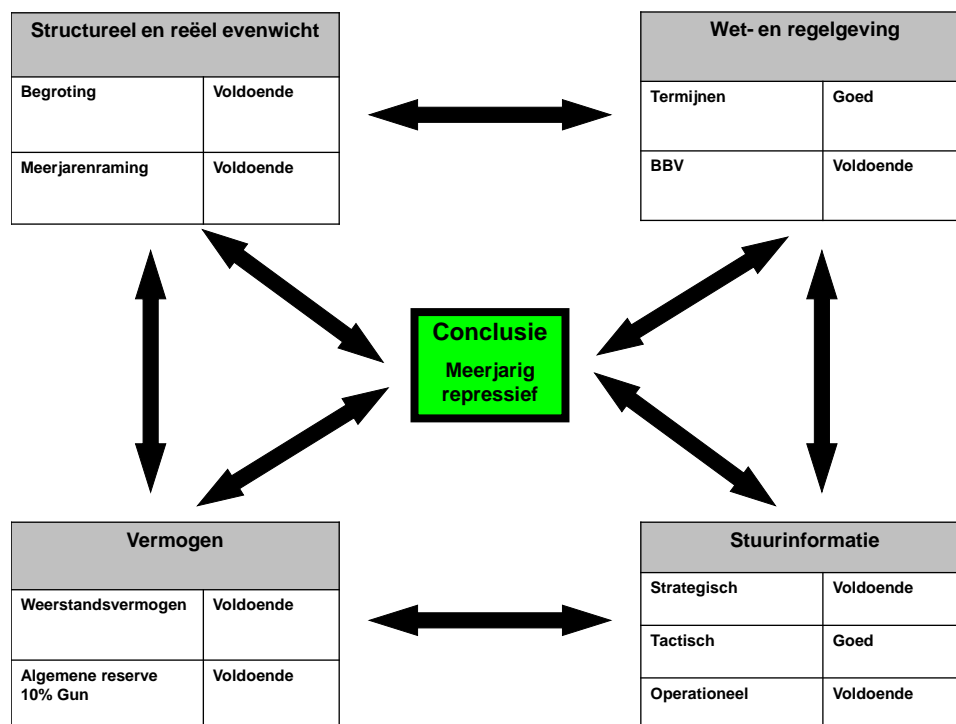
Wij adviseren goede afspraken te maken over de werkwijze, periodieke informatievoorziening, verantwoordingswijze en de manier waarop kan worden bijgestuurd door de gemeente.

Peel en Maas hanteert als uitgangspunt dat de taken worden uitgevoerd met de ontvangen rijksmiddelen. Toch houdt de gemeente rekening met tekorten, als gevolg van het groot aantal open-einde regelingen en de doorgevoerde efficiencykortingen. Peel en Maas heeft hierop al geanticipeerd. Er zijn extra stelposten opgenomen voor de jaren 2015 tot en met 2017. Daarnaast is de reserve sociaal domein ingesteld voor onverwachte tegenvallers binnen het sociaal domein die per 1-1-2015 € 3,2 miljoen bedraagt.

In paragraaf 2.3 Samenvatting wordt ingegaan op de zogenaamde scorecard en de belangrijkste resultaten en aandachtspunten voor de vier aandachtsgebieden. In hoofdstuk 3 en 4 zijn per onderwerp aanbevelingen geformuleerd. Het oppakken van deze punten betekent een verdere verbetering van de financiële positie en financiële functie.

2.3. Samenvatting

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



Toelichting op deze scorecard

Het middenvlak is groen: het resultaat van een afweging tussen de vier aandachtsgebieden, waarbij het zwaartepunt op de financiële positie ligt. Met deze kleur wordt, net als bij een verkeerslicht, een duidelijk signaal gegeven. Groen in de situatie van Peel en Maas betekent, dat wij de financiële positie en financiële functie als voldoende beoordelen. De begroting en meerjarenraming kent een structureel en reëel evenwicht. De gemeente komt in aanmerking voor meerjarig repressief toezicht. Hieraan hebben wij geen voorwaarden verbonden.

Belangrijkste resultaten en aandachtspunten bij de vier aandachtsgebieden

Begroting en meerjarenraming

Peel en Maas streeft naar een reëel en sluitende begroting en meerjarenraming. In de Gemeentewet en het huidige Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader (GTK) 'Kwestie van evenwicht' wordt gesproken over structureel en reëel evenwicht voor de begroting en meerjarenraming. De gemeente heeft aangegeven dat de uitgangspunten uit het GTK overeenkomen met hun visie.

Bezuinigingen en onzekerheden zijn de laatste jaren bijna standaard onderdeel van de begrotingsvoorbereiding. Peel en Maas heeft de laatste jaren vooral maatregelen getroffen in efficiency c.q. bezuinigingen op de organisatie. Van al die taakstellende bezuinigingen is het grootste deel volgens de gemeente gerealiseerd. Om de begroting in evenwicht te houden zijn ook in 2015 forse aanvullende bezuinigingsmaatregelen genomen. Het totaal aan bezuinigingen zoals deze nu in de begroting 2015 zijn opgenomen bedraagt voor 2015 € 1,5 miljoen, 2016 en 2017 € 1,9 miljoen en 2018 € 1,7 miljoen. Belangrijk is de bezuinigingen te monitoren en indien bezuinigingen niet realiseerbaar zijn, tijdig voor alternatieven te zorgen. Monitoring gebeurt in de planning & control cyclus waardoor tijdige bijsturing mogelijk is.

Peel en Maas heeft de begroting 2015 en meerjarenraming 2016-2018 met overschotten vastgesteld waarbij sprake is van een structureel en reëel evenwicht. De begroting is grotendeels gebaseerd op bestaand beleid, dat wil zeggen eerder ingezet beleid.

Voor de uitvoering van de decentralisaties heeft de gemeente een samenwerkingsverband met een aantal gemeenten in de regio. Peel en Maas hanteert als uitgangspunt dat de taken worden uitgevoerd met de ontvangen rijksmiddelen. Volgens de begroting 2015 ontvangt de gemeente hiervoor ruim € 20 miljoen. Toch houdt de gemeente rekening met tekorten, als gevolg van het groot aantal open-einde regelingen en de doorgevoerde efficiencykortingen. Hiervoor zijn extra stelposten opgenomen. Daarnaast is de reserve sociaal domein ingesteld. Deze reserve bedraagt in 2015 € 3,2 miljoen.

Onderhoudslasten van kapitaalgoederen beslaan een substantieel deel van de begroting. Voor een goed inzicht in de financiële positie is het beschikken over actuele plannen noodzakelijk, maar ook een goed inzicht in en een onderbouwing van de lasten.

Aangezien in de begroting 2015 plannen (wegen, groen en de speelvoorzieningen) van de voormalige gemeenten zijn verwerkt, die volgens de Wet Arhi per 1 januari 2012 niet meer geldig zijn, bestaat bij ons onduidelijkheid over de toereikendheid van de beschikbare budgetten, achterstallig onderhoud en het kwaliteitsniveau.

Aanvullend heeft Peel en Maas aangegeven dat een visuele inspectie van de wegen en het groen laat zien dat de wegen en het groen al voldoen aan de vastgestelde kwaliteitsniveaus zoals bepaald in de nota Kaderstelling Openbare Ruimte die de raad in 2012 heeft vastgesteld. Peel en Maas heeft aanvullend aangegeven dat de gemeente geen risico's loopt bij het onderhoud aan de gemeentelijke kapitaalgoederen. De beschikbare middelen zijn ruim voldoende om de betreffende kwaliteitsniveaus te garanderen. Van achterstallig onderhoud is bij de kapitaalgoederen geen sprake.

Vermogen

Peel en Maas beschikt over een actueel door de raad vastgestelde nota Reserves en voorzieningen. In deze nota zijn summier de kaders beschreven die gelden voor de reserves en voorzieningen.

Reserves maken onderdeel uit van de weerstandscapaciteit. In de nota Reserves en voorzieningen ontbreekt een relatie met het weerstandsvermogen. Wel heeft het college in juli 2011 de nota Risicomanagement vastgesteld. Het is belangrijk dat de raad deze nota vaststelt. In deze nota is stilgestaan bij het weerstandsvermogen. Verder zijn kaders gesteld waarbinnen de gemeente het risicomanagement vorm geeft. Wij constateren dat risicomanagement voor een belangrijk deel is geïmplementeerd in de organisatie.

De komende jaren laat het totaal aan reserves en voorzieningen een dalende trend zien. Jaarlijks wordt € 50.000 onttrokken aan de algemene reserve (AR) en ingezet als algemeen dekkingsmiddel. Elke onttrekking aan de AR is een incidentele baat. Bestemmingsreserves nemen af door met name inzet van grondexploitatieprojecten en de uitputting van de reserve Hart voor Maasbree. De voorzieningen blijven de komende jaren vrij constant.

Peel en Maas kwantificeert de financiële vermogenspositie als solide. In de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing heeft de gemeente haar vermogenspositie gekwalificeerd als 'voldoende' om de financiële gevolgen van de risico's op te vangen. Wij onderschrijven dit geschetste beeld.

Wet- en regelgeving

Peel en Maas leeft de termijnbepalingen uit de Gemeentewet over de vaststelling en inzending van de begroting 2015 en jaarstukken 2013 goed na. Het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) wordt in voldoende mate toegepast. Op onderdelen zijn verbeteringen mogelijk waardoor de informatiewaarde wordt vergroot.

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

Stuurinformatie

De informatie op strategisch en operationeel niveau is gemiddeld van voldoende kwaliteit en op tactisch niveau goed. Peel en Maas beschikt hiermee over belangrijke instrumenten om financieel in control te kunnen zijn.

De strategische informatie kan verbeterd worden door in de paragraaf een verwijzing op te nemen naar de visiedocumenten/kaders en een beknopte samenvatting van het beleid weer te geven. Ook het

expliciet ingaan op relevante interne en externe ontwikkelingen draagt hiertoe aan bij.
Op tactisch niveau kunnen verbeteringen worden aangebracht door de informatie in de paragrafen verder af te stemmen op de eisen van het BBV en de financiële verordening.
Op operationeel niveau ontbreekt op dit moment inzicht in (meerjarige) cijfermatige informatie of een toelichting hierop. Het opnemen van deze informatie verhoogt de transparantie voor onder andere de raad.

3. Aandachtsgebieden

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

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

Leeswijzer tabellen:

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

Financiële aspecten

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

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

Stuurinformatie

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

Algemeen oordeel

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

Ontwikkeling

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

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

3.1. Analyse begroting en meerjarenraming

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

Conclusie

In het coalitieakkoord 'Een nieuwe lente en een nieuw geluid' 2014-2018 is aangegeven dat de gemeente streeft naar reëel en sluitende begroting met een gezonde reservepositie en meerjarenraming. In de Gemeentewet en het huidige Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader (GTK) 'Kwestie van evenwicht' wordt gesproken over structureel en reëel evenwicht voor de begroting en meerjarenraming. De gemeente heeft aangegeven dat de uitgangspunten uit het GTK overeenkomen met hun visie. Bezuinigingen en onzekerheden zijn de laatste jaren bijna standaard onderdeel van de begrotingsvoorbereiding. Het zorgt voor meer risico's en een groeiende noodzaak om de uitvoering van de begroting strak te monitoren. Maar ondanks alle financiële moeilijkheden sluiten de jaarrekeningen tot nog toe steeds met een positief saldo.

Ook in 2015 zijn forse aanvullende bezuinigingsmaatregelen, naast de nog (deels) taakstellende maatregelen uit voorgaande jaren, opgenomen. Het totaal aan bezuinigingen zoals deze nu in de begroting 2015 zijn opgenomen bedraagt voor 2015 € 1,5 miljoen, 2016 en 2017 € 1,9 miljoen en 2018 € 1,7 miljoen. Hierdoor lukte het een sluitende begroting 2015 en meerjarenraming te presenteren. In de planning & control cyclus wordt de voortgang van de realisatie van de taakstellende bezuinigingen nadrukkelijk gemonitord, waardoor tijdige bijsturing mogelijk is. Wij vertrouwen erop dat Peel en Maas de realisatie van de bezuinigingen nauwgezet zal monitoren en indien nodig tijdig bijsturen.

Peel en Maas heeft voor de uitvoering van de decentralisaties een samenwerkingsverband met een aantal gemeenten in de regio. De gemeente hanteert als uitgangspunt dat de taken worden uitgevoerd met de ontvangen rijksmiddelen.

Volgens de begroting 2015 ontvangt de gemeente voor de drie decentralisaties in totaal ruim € 20 miljoen. Toch houdt de gemeente rekening met tekorten, als gevolg van het groot aantal open-einde regelingen en de doorgevoerde efficiencykortingen. Hiervoor zijn extra stelposten opgenomen voor de jaren 2015 tot en met 2017. Daarnaast is de reserve sociaal domein ingesteld voor onverwachte tegenvallers binnen het sociaal domein die per 1-1-2015 € 3,2 miljoen bedraagt.

Bij de kapitaalgoederen zijn signalen naar voren gekomen die wij als onzeker inschatten. Voor het onderhoud aan wegen, groen en speelvoorzieningen worden volgens de paragraaf nog altijd de plannen van de voormalige gemeenten gehanteerd. Volgens de Wet Algemene Regels Herindeling (Arhi) zijn die plannen niet meer geldig.

Aanvullend heeft Peel en Maas aangegeven, dat ondanks dat er op dit moment nog geen nieuwe uitvoeringsplannen beschikbaar zijn, uit de schouwen blijkt dat de gemeente voldoet aan de in 2012 door de raad vastgestelde kwaliteitsniveaus. De beschikbare budgetten zijn ook ruim voldoende om betreffende kwaliteitsniveaus te garanderen. Van achterstallig onderhoud is geen sprake.

Wij vertrouwen erop dat in de begroting 2015 en meerjarenraming voldoende middelen zijn opgenomen

om de kapitaalgoederen op het vastgestelde kwaliteitsniveau te houden. Dit betekent een niveau waarbij geen kapitaalvernietiging optreedt.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- geef in de begroting per programma de relatie aan met de strategische visie en licht concreet de relevante meerjarige ontwikkelingen (zowel extern als intern) toe;
- zorg voor handhaving van het structureel en reëel evenwicht in de begroting en meerjarenraming. Voor behoud van het meerjarig repressief toezicht is het noodzakelijk dat in ieder geval de komende jaren steeds de jaren tot en met 2018 structureel en reëel in evenwicht zijn;
- monitor de bezuinigingsmaatregelen en indien bezuinigingen niet realiseerbaar zijn, zorg dan tijdig voor alternatieven.

Waarom onderzoek naar de begroting en meerjarenraming?

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

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

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

Onderzoek en bevindingen

In ons onderzoek kijken we zowel terug als vooruit. De behaalde resultaten vanaf 2010 wegen mee in de beeldvorming. Het financieel verdiepingsonderzoek richt zich op de begroting 2015 en bijbehorende meerjarenraming 2016-2018. De raad heeft de begroting 2015 op 11 november 2014 vastgesteld.

In het coalitieakkoord ‘Een nieuwe lente en een nieuw geluid’ 2014-2018 is aangegeven dat Peel en Maas streeft naar een verantwoord financieel beleid voor het totale gemeentelijke beleid: een reëel en sluitende begroting met een gezonde reservepositie en meerjarenraming. In de Gemeentewet en het huidige Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader (GTK) ‘Kwestie van evenwicht’ wordt gesproken over structureel en reëel evenwicht voor de begroting en meerjarenraming. De gemeente heeft aangegeven dat de uitgangspunten uit het GTK overeenkomen met hun visie.

Gezien de uitdagingen die op de gemeente afkomen is een behoedzaam financieel beleid geboden. Dat is ook nodig om de nieuwe taken in het sociaal domein goed te kunnen oppakken.

Voordat we ingaan op de begroting 2015 en meerjarenraming 2016-2018 blikken we eerst kort terug.

Het financiële beeld van de jaren 2010 tot en met 2013

2010

Als gevolg van de samenvoeging van de gemeenten Kessel, Maasbree, Meijel en Helden is per 1 januari 2010 de gemeente Peel en Maas ingesteld. Voor Peel en Maas is er geen begroting 2010 vastgesteld omdat de raad pas vanaf 1 januari 2010 in functie is getreden en daarom niet in staat was voor die datum de begroting vast te stellen.

De jaarrekening 2010 vertoont een positief saldo van € 0,53 miljoen. Dit overschot is voornamelijk van incidentele aard en is uitvoerig geanalyseerd en toegelicht in de jaarstukken 2010.

Belangrijke veroorzakers zijn hogere personeelskosten en hogere kapitaallasten van bestaande investeringen. Dit afgezet tegen de voor 2010 geraamde bedragen. Daar tegenover staan een groot aantal positieve afwijkingen op de overige kostenposten in de exploitatie.

2011

In de begroting 2011 zijn behoorlijke taakstellende bezuinigingen en efficiencymaatregelen opgenomen om met een sluitende begroting te kunnen blijven werken en de vele ambities te kunnen realiseren. Ook zijn er andere maatregelen getroffen, zoals het opschonen of temporiseren van de investeringsplannen. De ramingen zijn tegen het licht gehouden. Na het treffen van de maatregelen sluit de begroting met een positief saldo van € 0,1 miljoen.

De jaarrekening 2011 laat een overschot zien van € 2,9 miljoen. Dit overschot wordt voor een groot gedeelte gevormd door een incidentele opbrengst die te maken heeft met de verkoop van de Essent aandelen. Maar ook zonder Essent kon het jaar worden afgesloten met een klein positief saldo.

2012

De begroting 2012 ligt in lijn met de vastgestelde kadernota 2012. Het belangrijkste wat deze begroting kenmerkt is de aandacht voor en de focus op vernieuwing. De veranderende omstandigheden die het noodzakelijk maken om tal van zaken anders te doen.

Ondanks de financieel sombere tijd vertoont de begroting 2012 structurele (kleine) begrotingsoverschotten. De gemiddelde lasten voor de inwoners worden ook in 2012 e.v. niet verhoogd. In financieel moeilijke tijden is Peel en Maas erin geslaagd gezond te blijven. De jaarrekening 2012 vertoont een positief saldo van € 0,3 miljoen. Dit overschot is van incidentele aard. Belangrijke veroorzakers zijn lagere afschrijvingskosten en een hogere uitkering uit het gemeentefonds dan begroot. Daar staat tegenover dat in 2012 een vordering met betrekking tot een aanvullende WWB (Wet Werk en Bijstand) uitkering over 2010 definitief is afgeboekt.

2013

De begroting 2013 en meerjarenraming 2014-2016 laten positieve saldi zien. Ook nu heeft Peel en Maas voor deze uitkomsten een bezuinigingsoperatie moeten doorvoeren. Samen met de nog te realiseren bezuinigingen uit de eerdere jaren vormen dit de taakstellingen voor de komende jaren. Er ligt een begroting en meerjarenraming waarin (zij het nog in redelijk beperkte mate) rekening is gehouden met nieuwe rijksbezuinigingen. Daarmee heeft de gemeente wel wat ruimte gecreëerd om nieuwe bezuinigingen al voor een deel te kunnen opvangen zonder zelf gedwongen te zijn om nieuwe bezuinigingen te vinden.

De jaarrekening 2013 sluit met een positief overschot van € 0,8 miljoen. Dit overschot is van incidentele aard. Er waren tegenvallers op het gebied van de legesinkomsten en opbrengsten van beleggingen en een flinke meevaller op het gebied van hulp in de huishouding.

Kadernota 2015

De kadernota die de basis vormt voor het opstellen van de begroting 2015 en meerjarenraming resulteert in tekorten van € 275.000 in 2015, € 23.000 in 2016, € 493.000 in 2017 en € 650.000 in 2018.

Uitgangspunt is een sluitende begroting 2015 en meerjarenraming. In de nota is aangegeven dat voor oplossingen gezocht moet worden in het voorzieningenniveau in de breedste zin van het woord. Het heeft niet de voorkeur om de lokale lasten te verhogen.

Begroting 2015

De begroting is tot stand gekomen waarin nadrukkelijk ruimte is gemaakt voor de opbrengsten van gesprekken met inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties. Voor de toekomst zijn de kernwaarden: zelfsturing, duurzaamheid en diversiteit leidend.

In de begroting 2015 heeft de gemeente maatregelen genomen om de financiële tekorten weg te werken. De vastgestelde begroting 2015 is structureel en reëel in evenwicht. Ook de meerjarenraming 2016-2018 laat een structureel en reëel evenwicht zien. Alle jaarschijven hebben positieve saldi. Daarvoor zijn weer behoorlijke nieuwe bezuinigingen doorgevoerd, naast de nog (deels) taakstellende bezuinigingsmaatregelen uit voorgaande jaren.

Peel en Maas heeft de laatste jaren al diverse maatregelen getroffen vooral in efficiency c.q. bezuinigingen op de organisatie. Van al die taakstellende maatregelen is het grootste deel volgens de gemeente gerealiseerd. Voor 2015 is in totaal structureel € 1,1 miljoen nog (deels) taakstellend niet gerealiseerd. Dit heeft betrekking op de brandweer, gemeentelijk onroerend goed en accommodaties en voorzieningen en de 'kanteling' van WMO en het anders organiseren van Huishoudelijk Werk (HHW). Tegenover deze bezuinigingen heeft de gemeente jaarlijks een stelpost opgenomen die (deels) compensatie biedt wanneer een bepaalde bezuiniging niet volledig wordt gerealiseerd. Deze post is in 2015 bijgesteld omdat de onzekerheid volgens de gemeente met betrekking tot bepaalde bezuinigingsmaatregelen minder groot is geworden. Voor 2015 bedraagt de stelpost afgerond € 0,3 miljoen. Vermeld is dat in 2015 een gedeelte van deze stelpost wordt benut omdat bijvoorbeeld de toekomst van zwembad de Waterloot nog onduidelijk is.

In de planning & control cyclus wordt uitgebreid stilgestaan bij de stand van zaken met betrekking tot de bezuinigingsmaatregelen. In een overzicht zijn zowel de nog niet gerealiseerde bezuinigingen uit voorgaande jaren als de nieuwe maatregelen meerjarig inzichtelijk gemaakt. Vervolgens worden de bezuinigingen separaat toegelicht. Hierdoor is tijdige bijsturing mogelijk.

Zoals hierboven vermeld zijn, om een sluitende begroting 2015 en meerjarenraming te realiseren, nieuwe bezuinigingsmaatregelen opgenomen voor in totaal afgerond € 0,9 miljoen in 2015, € 0,8 miljoen in 2016 en 2017 en € 0,6 miljoen in 2018. Het totaal aan bezuinigingen zoals deze nu in de begroting 2015 zijn opgenomen bedraagt voor 2015 € 1,5 miljoen, 2016 en 2017 € 1,9 miljoen en 2018 € 1,7 miljoen. In het totaalbedrag aan bezuinigingen is rekening gehouden met een taakstelling op de organisatie- en uitvoeringskosten. Wij vertrouwen erop dat Peel en Maas de realisatie van de bezuinigingen nauwgezet zal blijven monitoren en indien nodig tijdig bijsturen.

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	81	112	583	329
Structureel en reëel evenwicht voor het begrotingsjaar	212	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Structureel en reëel evenwicht voor de meerjarenraming	n.v.t.	189	592	338

Uit tabel 3.1.1 blijkt dat er evenwicht is in alle jaren.

In de eerste regel hebben wij de cijfers opgenomen die door Peel en Maas zijn gepresenteerd.

Volgens de Gemeentewet moet de gemeente haar begroting en meerjarenraming structureel en reëel in evenwicht hebben. Over de betekenis van reëel hebben we hiervoor al iets 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 GS elk voorjaar naar de gemeenten sturen, geven ze daarvoor een aantal handvatten.

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

In regel twee en drie van de tabel is te zien welke wijzigingen in de saldi van de gemeente optreden als we die toetsen aan de criteria structureel en reëel. Toetsing aan het criterium reëel heeft niet tot wijzigingen geleid. Volgens ons zijn de ramingen 2015-2018 volledig en realistisch. Voor de toetsing aan het criterium structureel hebben we alle incidentele baten (-) en alle incidentele lasten (+) uit de saldi gehaald. Daarna blijven alleen de structurele baten en lasten in de ramingen over die het structurele saldo bepalen. Daarbij zijn we uitgegaan van het overzicht incidentele baten en lasten van Peel en Maas in de begroting 2015. Ook is de jaarlijkse onttrekking van € 50.000 aan de algemene reserve gecorrigeerd die wordt ingezet als algemeen dekkingsmiddel.

Het structureel en reëel evenwicht/saldo voor zowel de begroting 2015 als van alle drie de jaren van de meerjarenraming is iets positiever dan de saldi volgens de gemeente. De correcties veranderen het beeld dat de gemeente met de saldi 2015-2018 bij de begroting 2015 heeft gepresenteerd niet.

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

Tabel 3.1.2 Financiële effecten uit de paragrafen

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

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

Uit de tabel blijkt dat er geen opvallende bijzonderheden zijn die het beeld van de financiële positie negatief kunnen beïnvloeden. Indien sprake zou zijn van een probleem of een risico dat financieel niet goed is opgenomen in de begroting en meerjarenraming, was dit aangegeven met een somber kijkend gezichtje. Een neutraal gezichtje is weergegeven bij één paragraaf voor de begroting en bijna alle paragrafen voor de meerjarenraming. Oorzaak hiervan is het ontbreken van (meerjarige) financieel inzicht c.q. dit inzicht is onvoldoende transparant.

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

Onderhoud kapitaalgoederen

Uit paragraaf 4.3 Onderhoud van kapitaalgoederen blijkt dat er volgens ons onzekerheden zijn bij het onderhoud van de kapitaalgoederen. Wij constateren dat voor het onderhoud aan wegen, groen en de speelvoorzieningen nog altijd de plannen van de voormalige gemeenten Helden, Maasbree en Meijel worden gehanteerd. Op basis van de Wet Arhi zijn deze plannen niet meer geldig. Voor riolering en de gemeentelijke gebouwen zijn wel actuele plannen vastgesteld. Peel en Maas beschikt over een beleidsplan Openbare Verlichting 2011-2015, maar dit plan is niet door het college en/of raad vastgesteld.

In 2015 wordt een nieuw integraal uitvoeringsplan voor openbare verlichting, wegen, openbaar groen en de speeltoestellen ter vaststelling aan het college voorgelegd.

Peel en Maas heeft aanvullend toegelicht dat de gemeente geen bijzondere risico's loopt bij het onderhoud aan de kapitaalgoederen. De beschikbare middelen zijn ruim voldoende om de kwaliteitsniveaus zoals de raad in 2012 heeft vastgesteld in de nota Openbare Ruimte te garanderen. Wij vertrouwen erop dat in de begroting 2015 en meerjarenraming voldoende middelen zijn opgenomen om de kapitaalgoederen op het gewenste/gekozen niveau te houden. Dit betekent een niveau waarbij geen kapitaalvernietiging optreedt.

Met mogelijke effecten uit de nog op te stellen beheerplannen is bij onze gecorrigeerde cijfers geen rekening gehouden.

Decentralisaties

In het coalitieakkoord is opgenomen dat de beschikbaarheid van de financiële middelen afneemt door de overheveling van de drie decentralisaties in het sociale domein. Ondanks dat de overheveling van taken gepaard gaat met bezuinigingen staat de coalitie inhoudelijk volledig achter deze overdracht.

Peel en Maas staat namelijk het meest direct in contact met de inwoners. Dit vraagt om een fundamentele koerswijziging. Waar mogelijk wil de gemeente samen met inwoners en ondernemers individuele voorzieningen omzetten naar collectieve voorzieningen.

Drie jaar lang heeft Peel en Maas zich voorbereid op de drie decentralisaties in het sociale domein. Er is volop voorbereidend werk verricht zodat de gemeente klaar is om de nieuwe vragen van inwoners om te zetten in arrangementen en ondersteuning. Maar Peel en Maas is er nog lang niet. De coalitie wil krachtig doorgaan met het inspelen op de veranderende omstandigheden en samen met de burgers ervoor zorgen dat Peel en Maas toekomstbestendig blijft.

Goede uitvoering van een aantal taken vraagt om een vorm van regionale samenwerking. Peel en Maas heeft een samenwerkingsverband voor de uitvoering van de decentralisaties. Er is voor de samenwerking een nieuwe Modulaire Gemeenschappelijke Regeling sociaal domein Limburg-Noord opgericht per 1 november 2014. De gemeente werkt samen met zes andere gemeenten in de regio. Het samenwerkingsverband is verantwoordelijk voor de inkoop en aanbesteding, bijbehorend relatiemanagement en het contractbeheer. De gemeente zelf is verantwoordelijk voor alle overige aspecten. Het is van belang de risico's van deze samenwerking goed te monitoren en beheersen.

In de begroting 2015 is uitgebreid stilgestaan bij de decentralisaties. De gemeente hanteert hierbij als uitgangspunt dat de taken worden uitgevoerd met de ontvangen rijksmiddelen. Volgens de begroting ontvangt Peel en Maas in 2015 voor de Participatiewet, Jeugdzorg en Awbz-WMO totaal ruim € 20 miljoen.

Vanwege het groot aantal open-einde regelingen en de doorgevoerde efficiencykortingen zijn voor de jaren 2015, 2016 en 2017 extra stelposten (respectievelijk € 500.000, € 350.000 en € 250.000) in de begroting opgenomen. Daarnaast is de reserve Sociaal domein ingesteld als 'financieel vangnet' voor onverwachte en incidentele tegenvallers binnen het sociaal domein. Deze reserve bedraagt per 1-1-2015 € 3,2 miljoen.

Demografische ontwikkelingen

De gemeente heeft in het coalitieakkoord aangegeven dat ze nu en in de toekomst te maken heeft met een ingrijpende ontgroening en vergrijzing en afnemende bevolkingsaantallen.

Demografische ontwikkelingen wordt door veel gemeenten, waaronder Peel en Maas, in een aparte paragraaf in de begroting en jaarstukken behandeld. Het is inderdaad een item voor een paragraaf, want net als de onderwerpen in de andere paragrafen raakt de demografische ontwikkeling bijna alle onderwerpen die in de begroting voorkomen.

In de paragraaf Demografische verschuivingen van de begroting 2015 wordt een algemene toelichting gegeven op de demografische krimp. Begin 2011 heeft de raad de nota Krimpverkenning 'Niet verkrampen bij krimpen' vastgesteld. Deze nota geeft inzicht in de ontwikkelingen en nodigt uit deze op een toekomstgerichte en kansrijke manier op te pakken. Een absolute daling van de bevolking wordt verwacht vanaf 2015 in 25 jaar met 6%. De crux zit niet in de afname van het aantal inwoners, maar in de wijziging van de bevolkingssamenstelling. Het aantal jeugdigen neemt af en het aantal 65 en 75 plussers neemt toe.

Indicatoren voor evenwicht

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

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

Structureel en reëel evenwicht voor het begrotingsjaar

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

- ten minste alle structurele lasten worden gedekt door structurele baten en

- incidentele lasten kunnen worden gedekt door incidentele baten (waaronder onttrekkingen aan de algemene reserve).

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

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

Uit onze analyse blijkt, dat Peel en Maas wel aan deze voorwaarde voldoet in begrotingsjaar 2015. We hebben daarvoor gekeken naar de tweede regel van tabel 3.1.1 in deze paragraaf.

Structureel en reëel evenwicht voor het begrotingsjaar
Beoordeling: voldoende

Structureel en reëel evenwicht voor de meerjarenraming

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

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

Structureel en reëel evenwicht voor de meerjarenraming
Beoordeling: voldoende

Sturen met de programmabegroting

De begroting is niet alleen van belang voor het financiële inzicht. Zij is ook stuurmiddel van de raad. Een goede begroting levert een essentiële bijdrage aan het in control zijn. In ons onderzoek hebben wij ook gekeken naar de aanwezigheid van een visie, de ontwikkelingen, de relatie met programma's en duidelijke doelstellingen.

Peel en Maas heeft de strategische visie en de doelstellingen in het coalitieakkoord en de begroting uitgewerkt. Een concrete relatie tussen haar strategische visie en de programma's ontbreekt. Relevante ontwikkelingen komen in de programma's aan de orde maar er is niet expliciet onderscheid gemaakt in (meerjarige) interne en externe ontwikkelingen. Per programma zijn indicatoren opgenomen. Wij vinden de aanwezige strategische stuurinformatie gemiddeld van een goed niveau.

Ook op tactisch en operationeel niveau vinden wij dat de begroting 2015, jaarrekening 2013 en de bijstellingsrapportages 2014 van Peel en Maas goede informatie bevatten om in control te kunnen zijn. Zo handelt de gemeente volgens haar financiële verordening voor wat betreft het volgen van de budgetcyclus (tactisch) en geeft zij daarbij voldoende financiële informatie (operationeel) die bijsturing mogelijk maakt.

3.2. Analyse vermogen

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

Conclusie

Peel en Maas streeft naar een verantwoord financieel beleid. Een reële en sluitende begroting met een gezonde reservepositie en meerjarenperspectief.

In juli 2014 heeft de raad de geactualiseerde nota Reserves en voorzieningen vastgesteld. In deze nota zijn summier de kaders beschreven die gelden voor de reserves en voorzieningen. Ook wordt kort ingegaan op het rentebeleid en de wijzigingen die zijn vastgesteld met betrekking tot de reserves en voorzieningen. En er is een doorkijk opgenomen naar 2018 op basis van de geraamde uitgaven en inkomsten.

Peel en Maas voldoet met de nota Reserves en voorzieningen aan de financiële verordening. Conform het BBV is in de begroting 2015 een meerjarig overzicht reserves en voorzieningen opgenomen. In het overzicht reserves en voorzieningen ontbreken per jaar de toevoegingen en onttrekkingen.

Het totaal aan reserves en voorzieningen laat de komende jaren een dalende trend zien. Wij constateren dat jaarlijks € 50.000 aan de algemene reserve (AR) wordt onttrokken en ingezet als algemeen dekkingsmiddel. Elke onttrekking aan de AR is een incidentele baat. Bestemmingsreserves nemen af door met name inzet van grondexploitatieprojecten en de uitputting van de reserve Hart voor Maasbree. De voorzieningen blijven de komende jaren vrij constant.

Peel en Maas kwantificeert de financiële vermogenspositie als solide. In de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing van de begroting 2015 heeft de gemeente haar vermogenspositie gekwalificeerd als voldoende om de financiële gevolgen van de risico's op te vangen. Wij onderschrijven dit geschetste beeld. Wij merken hierbij op de kwalificatie 'voldoende' te onderbouwen in de paragraaf en/of de nota Risicomanagement.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- neem de belangrijkste uitgangspunten van de nota Reserves en voorzieningen op in de begroting;
- leg in de nota en in het overzicht reserves en voorzieningen relaties met de programma's zodat een duidelijke koppeling ontstaat met de begroting;
- neem in het meerjarig overzicht reserves en voorzieningen ook per jaar en per reserve en voorziening de geraamde toevoegingen en onttrekkingen op.

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

Onderzoek en bevindingen

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

Een verantwoord financieel beleid is voor deze coalitie de basis voor het totale gemeentelijk beleid: een reële en sluitende begroting met een gezonde reservepositie en meerjarenperspectief. Van de opgebouwde en vrij besteedbare reserve kan een deel incidenteel worden ingezet om initiatieven te honoreren. Bij dit soort investeringen wordt wel nadrukkelijk gekeken of deze investeringen in financiële zin renderen.

Peel en Maas heeft in de financiële verordening bepaald dat de raad een nota Reserves en voorzieningen moet vaststellen. Termijnen zijn daarbij niet gesteld. De nota moet aangegeven:

- de vorming en besteding van reserves;
- de vorming en besteding van voorzieningen;
- de manier waarop de reserves en voorzieningen worden gevoed;
- de toerekening en verwerking van rente over de reserves en de voorzieningen.

Begin juli 2014 heeft de raad de geactualiseerde nota Reserves en voorzieningen 2014 vastgesteld. De voorafgaande nota dateerde uit 2012. Sinds die tijd hebben wijzigingen plaatsgevonden die zijn verwerkt in de geactualiseerde nota.

In de nota zijn summier de kaders beschreven die gelden voor de reserves en voorzieningen. Denk hierbij aan de relevante wet- en regelgeving. Verder wordt kort ingegaan op het rentebeleid. Bepaald is dat:

- aan bijna alle reserves een (bespaarde) rente wordt toegevoegd van 1 of 4% met uitzondering van de reserves risico's grondexploitaties, risico's deelneming CV Klavertje 4 en de algemene risicoreserve. Deze rente van 4% komt ten gunste van de exploitatie;
- aan de reserve riolering conform het verbreed Rioleringsplan 4,5% rente wordt toegevoegd;
- aan de reserves Uitgezette middelen (Essent) en Combinatiefunctionarissen de rentetoevoeging niet van toepassing is;
- aan de reserves Kasteeltuinen/ruïne Kessel, Hart voor Maasbree, Fonds infrastructurele werken, Onderwijshuisvesting, Dekking kapitaallasten, Algemene reserve en de reserves voor de thema's 4% rente wordt toegevoegd. Aan de overige reserves 1%.

Wij constateren dat dit vastgesteld rentebeleid in de praktijk niet geheel wordt opgevolgd. Volgens de staat reserves en voorzieningen in de begroting 2015 wordt er onder andere géén rente in plaats van 4,5% rente toegevoegd aan de reserve riolering. De gemeente heeft aanvullend toegelicht dat er wel 4,5% rente wordt toegevoegd. Dit bedrag is gesaldeerd in de toevoeging aan de reserve. Verder wordt bij enkele reserves een afwijkend rentepercentage aan rente toegevoegd. Wij adviseren de nota Reserves en voorzieningen aan te passen aan de praktijk.

In zijn algemeenheid merken wij op dat het vrij besteedbaar karakter van reserves verandert indien de bespaarde rente wordt gebruikt voor het dekken van structurele lasten. Het aanwenden van reserves heeft dan consequenties voor de exploitatie.

De wijzigingen die zijn aangebracht in de reserves en voorzieningen zijn in de nota toegelicht en per reserve en voorziening is een beschrijving opgenomen waarbij ook een doorkijk is gegeven voor de komende jaren. Bij de onderhoudsvoorzieningen voor de gemeentelijke gebouwen zijn geen wijzigingen aangebracht in verband met de actualisatie van de plannen. De reserves en voorzieningen worden separaat toegelicht. Bij alle reserves en voorzieningen is ingegaan op het soort, de doelstelling, de jaarlijkse dotatie, de (meerjarige) onttrekkingen en toevoegingen, het rentepercentage en of er sprake is van rentetoevoeging. In bijlagen zijn totaaloverzichten opgenomen van de reserves en voorzieningen met het (geraamde) verloop inclusief de wijzigingen vanaf 2014 tot en met 2018. Per saldo hebben de wijzigingen volgens de gemeente beperkte financiële gevolgen die zijn verwerkt in de begroting 2015. Peel en Maas voldoet op basis van bovenstaande informatie aan de eigen verordening.

Het strategisch niveau beoordelen wij als voldoende. In de begroting 2015 wordt verwezen naar de nota Reserves en voorzieningen. Een samenvatting van de belangrijkste uitgangspunten uit de nota ontbreekt. Ook is het belangrijk in de nota en de staat reserves en voorzieningen relaties te leggen met de programma's in de begroting. Door inhoudelijk in te gaan op de toekomstige ontwikkelingen van de vermogenspositie wint de begroting aan informatiewaarde.

Op tactisch en operationeel niveau scoort de gemeente ook voldoende. Conform het BBV is in de begroting 2015 een meerjarig overzicht reserves en voorzieningen opgenomen. Voor de jaren 2015 tot en met 2018 is het saldo per 1 januari weergegeven. Er ontbreken de toevoegingen en onttrekkingen. Zoals eerder vermeld voldoet Peel en Maas aan de financiële verordening.

Ontwikkeling vermogenspositie

De ontwikkeling van de vermogenspositie geeft ook inzicht in de ontwikkelingen van de financiële positie. In tabel 3.2.1 kijken we terug naar het verloop van de algemene reserves, de bestemmingsreserves en de voorzieningen. Ook zijn de rekeningcijfers in beeld gebracht per 31 december voor de jaren 2010 tot en met 2013.

Tabel 3.2.1 Terugblik reserves en voorzieningen 2010-2013, stand per 31-12 (bedragen * € 1.000)

Jaar	R2010	R2011	R2012	R2013
Algemene reserves	11.626	10.717	11.516	9.506
Bestemmingsreserves	65.852	67.342	72.620	73.830
Voorzieningen	9.786	9.357	4.023	3.891
Rekeningsaldo	533	2.909	305	805
Totaal	87.797	90.325	88.464	88.032

Over het verloop van de reserves en voorzieningen volgens de jaarrekeningen 2010-2013 merken we het volgende op:

- de algemene reserves bestaan volgens Peel en Maas uit de algemene reserve en de algemene risicoreserve;
- het totale vermogen laat in 2011 een toename zien met € 2,5 miljoen. De toename wordt onder andere veroorzaakt door het rekeningsaldo. In dit resultaat zit een eenmalige bijdrage van afgerond € 2,9 miljoen in verband met een aanvullende dividenduitkering;
- de afname van de algemene reserves in 2011 houdt onder andere verband met een overheveling van incidenteel € 0,5 miljoen naar de reserve risico's grondexploitatie omdat deze reserve conform de actuele nota Reserves en voorzieningen een minimaal saldo moet bevatten van € 2 miljoen. Hierdoor nemen de bestemmingsreserves toe;
- de toename van de algemene reserves en de bestemmingsreserves in 2012 wordt onder andere veroorzaakt door de bestemming van het rekeningsaldo 2011 en de overheveling vanuit de voorziening riolering;
- de forse afname van de voorzieningen in 2012 is het gevolg van de geactualiseerde nota Reserves en voorzieningen waarin mutaties in met name de voorziening riolering hebben plaatsgevonden;
- de algemene reserves nemen in 2013 af doordat met name € 0,9 miljoen wordt aangewend ten behoeve van het Hart van Maasbree en de reserverisico grondexploitatie met € 0,6 miljoen wordt aangevuld.

In tabel 3.2.2 zijn de begrotingscijfers per 1 januari voor 2015 tot en met 2018 in beeld gebracht.

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

Jaar	B2015	B2016	B2017	B2018
Algemene reserves	9.827	9.385	9.339	9.425
Bestemmingsreserves	61.339	59.554	58.816	54.472
Voorzieningen	3.511	3.411	3.496	3.476
Totaal	74.677	72.350	71.651	67.373

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

- de algemene reserves zoals in de tabel is weergegeven is volgens de gemeente opgebouwd uit de algemene reserve en de algemene risicoreserve;
- de algemene reserve (AR) neemt jaarlijks af doordat onder andere € 50.000 wordt ingezet als algemene dekkingsmiddel. Elke onttrekking aan de AR is een incidentele baat. Ook wordt in 2015 € 0,2 miljoen onttrokken voor dorpsdagvoorziening Maasbree en € 0,3 miljoen ingezet voor kasschuif algemene uitkering. De jaren erna blijft de algemene reserve vrij constant;

- in aansluiting op de rekeningcijfers laat het totaal aan reserves en voorzieningen in de periode 2015-2018 een verdere afname zien;
- de forse afname van de bestemmingsreserves in 2018 houdt verband met onder andere de afname van de reserve fonds infrastructurele werken (grondexploitatie) ad € 1,2 miljoen, uitputting reserve Hart voor Maasbree ad € 2,9 miljoen en de reserve uitgezette middelen afgerond € 0,6 miljoen;
- de voorzieningen blijven de komende jaren vrij constant.

Bruteringsreserves

Peel en Maas heeft een aantal bruteringsreserves gevormd, die onderdeel uitmaken van de bestemmingsreserves. Bruteringsreserves zijn geblokkeerde reserves die bestemd zijn om kapitaallasten te dekken van investeringen die in het verleden zijn geactiveerd.

De gemeente heeft de volgende bruteringsreserves gevormd: riolering, onderwijshuisvesting, dekking kapitaallasten en uitgezette middelen.

In 2015 bedragen de bruteringsreserves totaal € 43 miljoen. Voor 2015 betekent dit dat in totaliteit 70% van de bestemmingsreserves is geblokkeerd zodat € 18 miljoen resteert.

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

Peel en Maas kwantificeert de financiële vermogenspositie als solide. Door het realiseren van maatschappelijk initiatieven (bijvoorbeeld Meijel) of noodzakelijk investeringen (bijvoorbeeld gebouwelijke aanpassingen bij het BBC) ten laste van reserves neemt het vrij beschikbaar vermogen sterk af. Nieuwe investeringen kunnen pas worden uitgevoerd als het vrij beschikbaar vermogen is aangevuld.

In de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing van de begroting 2015 heeft de gemeente, haar vermogenspositie gekwalificeerd als 'voldoende' om de financiële gevolgen van de risico's op te vangen. Wij onderschrijven dit geschetste beeld. Belangrijk is dat de kwalificatie voldoende in de nota Risicobeheersing en/of de paragraaf wordt toegelicht. In paragraaf 4.2 Weerstandsvermogen en risicobeheersing zijn we hier nader op ingegaan.

3.3. Analyse stuurinformatie

Conclusie

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

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- de strategische informatie kan op onderdelen verbeterd worden door te verwijzen naar de/het actuele visie/kader en de belangrijkste uitgangspunten op te nemen;
- de strategische informatie kan worden aangevuld door expliciet in te gaan op relevante interne en externe ontwikkelingen;
- de tactische informatie kan verbeterd worden door meer te voldoen aan de eisen van het BBV en de financiële verordening;
- een verbetering van de operationele informatie kan bereikt worden door op een transparante manier in de paragrafen van de begroting meerjarige cijfermatige informatie op te nemen aangevuld met een toelichting.

Stuurinformatie

Oordeel strategisch: voldoende

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 art. 212 Gemeentewet, de financiële beheersverordening, legt de raad de basis voor veel van deze kaders. Ook zal de gemeente over actuele (door de raad) vastgestelde beheerplannen moeten beschikken.

Onderzoek en bevindingen

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

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

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

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

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

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

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

Tabel 3.3.1 Resultaten onderzoek stuurinformatie begroting 2015

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

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

De score is op strategisch en operationeel niveau gemiddeld voldoende en op tactisch niveau goed.

In de afzonderlijke paragrafen van het onderzoek zijn aanbevelingen en aandachtspunten opgenomen die leiden tot een verbetering van de stuurinformatie. Hiervoor verwijzen wij naar de hoofdstukken 3 en 4.

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

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

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

3.4. Analyse Wet- en regelgeving

Conclusie

Peel en Maas voldoet voor wat betreft de termijnen voor de begroting 2015 en de jaarrekening 2013 aan de wetgeving. De gemeente past het BBV in voldoende mate toe. De informatiewaarde kan op een aantal plaatsen worden vergroot. In hoofdstuk 4 en de paragrafen 3.1 en 3.2 zijn voor de afzonderlijke paragrafen hiervoor aanbevelingen opgenomen.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- breng de begroting verder in overeenstemming met de eisen van het BBV;
- stel een verordening doelmatigheid en doeltreffendheid ex artikel 213a Gemeentewet op en leg deze nota voor ter goedkeuring aan de raad.

Waarom onderzoek naar wet- en regelgeving?

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

Onderzoek en bevindingen

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

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

Termijnen

De begroting 2015 is op 11 november 2014 door de raad van Peel en Maas vastgesteld.

Op 14 november 2014 heeft de provincie deze begroting ontvangen. De jaarrekening 2013 is op 24 juni 2014 door de raad vastgesteld en op 3 juli 2014 aan de provincie gestuurd.

Peel en Maas voldoet voor beide documenten aan de wettelijke termijn van inzending op grond van de artikelen 191 en 200 van de Gemeentewet.

Begrotingswijzigingen dienen twee weken na vaststelling aan Gedeputeerde Staten ingezonden te worden op grond van artikel 191 Gemeentewet. Peel en Maas voldoet niet consequent aan deze wettelijke termijn. Wij vragen hier aandacht voor.

Termijnen
Beoordeling: goed

Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten (BBV)

Het BBV geeft aan waaruit de begroting tenminste dient te bestaan. Het BBV geldt vanaf de begroting 2004 en is voornamelijk ingegeven vanuit de invoering van het dualisme; om een betere ondersteuning te zijn voor de raad.

Het BBV beoogt transparantie te bieden voor de raad, andere overheden maar ook voor burgers. Op basis van de begroting moet het mogelijk zijn om een totaal beeld te vormen van de financiële positie van de gemeente Peel en Maas.

Om het inzicht in de financiële positie te verbeteren, kan de begroting nog op een zevental punten worden verbeterd, om deze zo nog meer in overeenstemming te brengen met het BBV. Deze verbeterpunten zijn:

- specificeer in het overzicht baten en lasten op programmaniveau de mutaties reserves in beoogde toevoegingen en onttrekkingen aan reserves per programma (art. 17);
- breidt het overzicht van baten en lasten uit met het gerealiseerde bedrag van het voorvorig begrotingsjaar en het geraamde bedrag van het vorig begrotingsjaar (art. 19);
- specificeer bij het overzicht incidentele baten en lasten ten minste afzonderlijk de belangrijkste posten (art. 19);
- breidt de berekening van het EMU-saldo uit met het aandeel over het vorig begrotingsjaar en de berekening van het geraamde bedrag over het jaar volgend op het begrotingsjaar (art. 19);
- breidt de toelichting op het overzicht baten en lasten uit met een overzicht van de beoogde structurele toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves (art. 19);
- maak bij de investeringen onderscheid in investeringen met een economisch nut en in investeringen in de openbare ruimte met een maatschappelijk nut (art. 20).

Het BBV kent zeven verplichte paragrafen. Peel en Maas heeft naast deze paragrafen ook een paragraaf Demografische verschuivingen in de begroting en jaarrekening opgenomen.

In hoofdstuk 4 Financieel beleid en beheer worden de paragrafen afzonderlijk behandeld met uitzondering van de laatstgenoemde. Hier merken wij op dat paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen in onvoldoende mate voldoet aan de eisen van het BBV. Bij paragraaf 4.3 Onderhoud van kapitaalgoederen zijn we hier op ingegaan. Wij vragen aandacht om de eisen nader te bekijken en de informatie hierop aan te passen.

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

BBV Beoordeling: voldoende

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

Financiële verordening ex artikel 212 Gemeentewet

De raad heeft op 20 april 2010 de financiële verordening vastgesteld. In deze verordening geeft de raad de uitgangspunten voor het financieel beleid, het financieel beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie. Deze uitgangspunten zijn van strategisch belang voor de financiële huishouding van de

gemeente. Een belangrijk aandachtspunt van het financiële beheer is de administratieve organisatie en de interne controle. De verordening 212 is vrij uitgebreid.

Het is van belang dat de gemeente handelt conform haar eigen regelgeving. De gemeente heeft bij de jaarrekening 2013 voor de financiële rechtmatigheid een goedkeurende controleverklaring gekregen. Dit zegt iets over de tactische en operationele bedrijfsvoering. De gemeente heeft een beheersingsmechanisme waarmee naleving van alle relevante wet- en regelgeving (en daarmee dus het rechtmatig handelen) in belangrijke mate is gewaarborgd.

Controleverordening ex artikel 213 Gemeentewet

De controleverordening van de gemeente Peel en Maas is ook op 20 april 2010 door de raad vastgesteld. Met deze verordening heeft de raad de regels vastgelegd voor de controle op het financieel beheer en op de inrichting van de financiële organisatie. In het kader van de controle stelt de raad een controleprotocol vast. Met het controleprotocol geeft de raad de accountant de toetsingscriteria voor zijn controle op de rechtmatigheid. Peel en Maas heeft voor de jaarrekening 2013 een goedkeurende controleverklaring ontvangen voor zowel het aspect getrouwheid als de financiële rechtmatigheid.

Verordening op doelmatigheid en doeltreffendheid ex artikel 213a Gemeentewet

In verordening 213a wordt normaliter geregeld dat de doelmatigheid en de doeltreffendheid van organisatie-eenheden en de uitvoering van taken door de gemeente periodiek wordt onderzocht. Verder wordt de toetsing van de doeltreffendheid van programma's en/of paragrafen geregeld.

In 2009 heeft de destijds verantwoordelijke staatssecretaris van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) 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 BZK 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 Peel en Maas niet. Wij adviseren een verordening 213a op te stellen en ter vaststelling voor te leggen aan de raad.

Rekenkamercommissie

De Rekenkamercommissie Peel en Maas bestaat sinds februari 2011 en bestaat uit drie raadsleden en twee externe leden, waaronder de voorzitter. De commissie initieert en organiseert onderzoek naar de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van beleid en bestuur.

Eind september 2012 heeft de raad de verordening Rekenkamercommissie vastgesteld. Inmiddels heeft de commissie een viertal onderzoeken bij de gemeente Peel en Maas uitgevoerd:

- onderzoek Klachten en meldingen (oktober 2012);
- onderzoek Tussenstand uitvoering Coalitieakkoord 2010-2014 (september 2012);
- onderzoek Zelfsturing op het goede spoor (juni 2013);
- onderzoek Hoe stemt Peel en Maas (november 2013);
- onderzoek De betrokkenheid van de raad bij de drie decentralisatie (2014).

Het budget dat Peel en Maas jaarlijks voor de rekenkamercommissie beschikbaar stelt bedraagt in 2015 totaal € 159.000 (inclusief eigen kosten).

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 Peel en Maas zijn te vinden in de volgende paragrafen:

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

4.1. Lokale heffingen

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

Conclusie

Peel en Maas heeft de kaders voor het beleid met betrekking tot de lokale heffingen summier opgenomen in het coalitieakkoord 'Een nieuwe lente en een nieuw geluid' 2014-2018 en de begroting 2015. De gemeente wil de lastendruk voor de inwoners de komende jaren zo min mogelijk laten stijgen, zodat oplossingen zijn/worden gezocht in bezuinigingen. Bij de afvalinzameling is de gemeente bezig om de kosten voor de inwoners omlaag te brengen.

Het strategisch niveau scoort voldoende. Het is belangrijk dat er in de paragraaf of in een nota explicieter aandacht wordt besteed over de koers die Peel en Maas de komende jaren wil inzetten.

Er is aandacht voor ontwikkelingen zoals onder andere om in de loop van 2015 de nieuwe wijze van afvalinzameling verder uit te rollen binnen de gemeente. Verder zal in de komende jaren het verbreed Gemeentelijk Rioleringsplan worden geactualiseerd.

De stuurinformatie op tactisch en operationeel niveau is ook gemiddeld voldoende en kan verbeterd worden. De informatiewaarde van de paragraaf kan nog worden uitgebreid door enkele onderdelen toe te voegen. Hiervoor doen we aanbevelingen die hierna worden vermeld.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- besteed in de paragraaf explicieter aandacht aan de visie van de lokale heffingen;
- ga expliciet in op interne en externe ontwikkelingen die de lokale heffingen kunnen beïnvloeden en leg duidelijke relaties tussen het beleid in de programma's en de paragraaf;
- vermeld conform het BBV en de financiële verordening in de paragraaf explicieter het beleid voor de lokale heffingen;
- vermeld bij de tarieven expliciet, waarvoor dat relevant is, het kostendeckingspercentage;
- verbeter het inzicht door ook opbrengstramingen op te nemen voor de meerjarenraming.

Waarom onderzoek naar de lokale heffingen?

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

Onderzoek en bevindingen

De gemeente heeft de kaders ten aanzien van de lokale heffingen summier opgenomen in het coalitieakkoord en de begroting. In het coalitieakkoord 'Een nieuwe lente en een nieuw geluid' 2014-2018 is bepaald dat een verantwoord financieel beleid de basis vormt voor het totale gemeentelijke beleid. Daarnaast is in de begroting 2015 opgenomen dat bezuinigingen de komende jaren noodzakelijk zijn. Peel en Maas wil de lastendruk voor de inwoners de komende jaren zo min mogelijk laten stijgen, zodat oplossingen zijn/worden gezocht in bezuinigingen. Bij de afvalinzameling is de gemeente bezig om de kosten en de lasten voor de inwoners omlaag te brengen.

In de paragraaf van de begroting 2015 is ingegaan op de opbrengstraming aan lokale heffingen voor 2015. Vervolgens worden afzonderlijk de afvalstoffenheffing, rioolheffing, onroerend-zaakbelastingen (OZB), verblijfsbelasting en forensenbelasting, kwijtschelding en de gemiddelde lokale lastendruk toegelicht.

Voor wat betreft de rioolheffing en afvalstoffenheffing streeft de gemeente 100% kostendekkende tarieven na. De paragraaf maakt niet duidelijk of het uitgangspunt van de kostendekkendheid met de voorgestelde tarieven 2015 voor afval en riool wordt gehaald. De gemeente heeft mondeling toegelicht dat er sprake is van 100% kostendekkendheid bij afval en riolering. Om hierbij fluctuaties in de tarieven te voorkomen is voor riolering een reserve riolering en voor afval de reserve egalisatie afval in het leven geroepen. De stand van deze reserves bedraagt per 1 januari 2015 circa € 13,5 miljoen en € 0,1 miljoen.

Peel en Maas heeft met betrekking tot de WOZ-waarde als uitgangspunt bepaald dat de waarde gelijk blijft aan de situatie per 1 januari 2014. Doordat de waarden tijdens het opstellen van de begroting 2015 nog niet exact bekend waren zijn de OZB tarieven niet aangegeven. Wel is opgenomen dat de OZB-opbrengst met 4% mag stijgen ten opzichte van 2014, exclusief de areaaluitbreiding als gevolg van nieuwbouw. In de tabel 'lokale lastendruk voor een gemiddeld huishouden in Peel en Maas' wordt hier onder andere meerjarig inzicht in gegeven. Vervolgens is ook de ontwikkeling van de lokale lastendruk voor een gemiddeld huishouden in een staafdiagram voor de jaren 2010 tot en met 2015 weergegeven.

Een relatie met de programma's ontbreekt. In de paragraaf is aandacht voor ontwikkelingen. Vermeld is dat onder andere in de loop van 2015 de nieuwe wijze van afvalinzameling binnen de gemeente verder wordt uitgerold. Dit zal onder andere tot gevolg hebben dat de kosten naar alle waarschijnlijkheid omlaag gaan. Verder zal in de komende jaren het verbreed Gemeentelijk Rioleringsplan worden geactualiseerd. De gemeente sluit niet uit dat vanwege extra investeringen (bijvoorbeeld op het gebied van waterafvoer) ook tariefstijgingen na 2017 noodzakelijk zijn.

De gemeente scoort op strategisch niveau gemiddeld voldoende. Een verdere verbetering is mogelijk door expliciet in te gaan op interne en externe ontwikkelingen en door duidelijke relaties te leggen tussen het beleid in de programma's en de paragraaf. Ook door in de paragraaf explicieter stil te staan bij de koers die Peel en Maas de komende jaren wil inzetten wordt de transparantie verder vergroot.

Op tactisch niveau voldoet de gemeente in voldoende mate aan de eisen van het BBV en de financiële verordening. In de financiële verordening zijn naast de verplichte onderdelen van het BBV geen nadere eisen gesteld. Om volledig aan eisen te voldoen dient het beleid voor de lokale heffingen in de paragraaf te worden uitgewerkt. Ook is cijfermatig begrotingsinzicht nodig in de kwijtscheldingen.

Ook op operationeel niveau scoort de gemeente gemiddeld voldoende. Door ook de lastendruk van omliggende gemeenten te presenteren en het regionaal en het provinciaal gemiddelde wordt het inzicht verder vergroot. De vergelijking kan relevant zijn bij het bepalen van de eigen positie en daaruit volgend een mogelijke bijstelling van het beleid. Verder vragen we aandacht voor de opbrengstramingen van lokale heffingen voor de meerjarenraming.

4.2. Weerstandsvermogen en risicobeheersing

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

Conclusie

Het college van Peel en Maas heeft in juli 2011 de nota Risicomanagement vastgesteld en de raad heeft deze nota voor kennisgeving aangenomen. Hierbij merken wij op dat het belangrijk is dat de raad deze nota vaststelt. Met deze nota zijn de kaders gesteld waarbinnen de gemeente het risicomanagement vorm geeft. Er ontbreekt in de nota de minimale ratio voor het weerstandsvermogen voor Peel en Maas.

Wij constateren dat risicomanagement in de organisatie voor een belangrijk deel is geïmplementeerd. Per kwartaal worden het gemeentebrede risicoprofiel en de daaraan gekoppelde beheersmaatregelen aan het managementteam en het college gerapporteerd.

De belangrijkste risico's zijn in de paragraaf van de begroting toegelicht maar niet gekwantificeerd. Aanvullend heeft Peel en Maas een risicokaart aangereikt, waarin de risico's zijn gekwantificeerd en de benodigde weerstandscapaciteit is berekend.

De gemeente concludeert in de paragraaf dat de aanwezige weerstandscapaciteit van 'voldoende' omvang is om de financiële gevolgen van de risico's op te vangen. Mondeling is door de gemeente toegelicht dat de uitspraak is gebaseerd op de risicokaart. Wij merken hierbij op de uitspraak in de paragraaf te onderbouwen of de raad een minimale ratio in de nota en/of de paragraaf te laten vaststellen. Verder adviseren wij om de ontwikkelingen in de risico's en de beschikbare weerstandscapaciteit goed te blijven volgen.

Op strategisch, tactisch en operationeel niveau scoort de gemeente gemiddeld voldoende. De gemeente voldoet in voldoende mate aan het BBV en in de financiële verordening zijn geen aanvullende eisen gesteld. De lezer wordt in de paragraaf met actuele informatie over het weerstandsvermogen geïnformeerd maar er zijn verbeterpunten die hierna worden vermeld.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- actualiseer het risicomanagementbeleid eens in de vier jaar zoals vastgesteld in de huidige nota Risicomanagement uit het jaar 2011 en laat deze door de raad vaststellen;
- laat de raad een minimale ratio weerstandsvermogen in de nota en/of paragraaf vaststellen of onderbouw in de paragraaf de conclusie (waardering) van de raad;
- leg in de paragraaf een relatie tussen de risico's en de programma's uit de begroting;
- zorg ervoor dat de paragraaf cijfermatig (meerjarig) inzicht biedt in de totale beschikbare incidentele en structurele weerstandscapaciteit en de benodigde weerstandscapaciteit.

Waarom onderzoek naar weerstandsvermogen en risicobeheersing?

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

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

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

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

Onderzoek en bevindingen

In ons onderzoek hebben we onder meer bekeken in hoeverre de gemeente beleid heeft vastgesteld ten aanzien van het weerstandsvermogen en risicomanagement. Hierbij hebben we gekeken naar de omvang van de weerstandscapaciteit, de omvang van de risico's en de confrontatie tussen beide.

Nota Risicomanagement

Het college van Peel en Maas heeft in juli 2011 de nota Risicomanagement vastgesteld en de raad heeft deze nota voor kennisgeving aangenomen. Hierbij merken wij op dat het belangrijk is dat de raad deze nota vaststelt. Hiermee zijn de kaders gesteld waarbinnen de gemeente het risicomanagement vorm geeft. Met haar risicomanagement wil de gemeente een efficiënte realisatie van haar organisatiedoelstellingen veilig stellen. Voor een succesvolle toepassing is het belangrijk om altijd de juiste principes/uitgangspunten voor ogen te houden. Deze uitgangspunten zijn onder andere dat:

- risicomanagement waarde toevoegt en bijdraagt aan de verbetering van de organisatie;
- risicomanagement een integraal deel is van de organisatieprocessen en een basis voor keuzes;
- risicomanagement deel uitmaakt van de besluitvorming;
- zowel interne als externe transparantie rondom de risico's zorgt voor meer vertrouwen bij de burgers en de bestuurders/medewerkers van de organisatie.

Het risicomanagementproces is het continue proces van risico's in beeld krijgen, kwantificeren en afwegen of en welke beheersmaatregelen er genomen moeten worden.

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

De gemeente onderscheid hierbij vijf hoofdthema's:

1. bewustwording;
2. inventarisatie/identificatie risico's;
3. analyseren en beoordelen van risico's;
4. risicostrategieën;
5. evaluatie en bijstelling.

Verder is in de nota aandacht besteed aan taken en verantwoordelijkheden van de verschillende actoren in de organisatie op het gebied van risicomanagement. Onder andere is opgenomen dat minimaal 1x per vier jaar een geactualiseerd risicomanagementbeleid door het college wordt vastgesteld. De huidige nota dateert uit het jaar 2011. Wij adviseren de nota te actualiseren en te laten vaststellen door de raad.

In de nota is ook stilgestaan bij het weerstandsvermogen. Hierbij zijn de keuzes weergegeven met betrekking tot de informatieverstrekking in de paragraaf Weerstandsvermogen.

Peel en Maas rekent de volgende componenten tot de weerstandscapaciteit: vrij besteedbare reserves, ruimte binnen de begroting, onbenutte belastingcapaciteit en de post onvoorzien. Wij merken hierbij op dat de vrij besteedbare reserves niet zijn toegelicht. Verder is in de nota een 'waarderingstabel' opgenomen die een waardering biedt van een berekende ratio. Een ratio van $> 1,0$ = voldoende en hoger. In de nota ontbreekt een minimale ratio voor het weerstandsvermogen voor Peel en Maas.

In de paragraaf van de begroting 2015 is een verwijzing opgenomen naar de nota Risicomanagement. Ook zijn de uitgangspunten voor het risicomanagement voor Peel en Maas vermeld. Een relatie met de programma's uit de begroting ontbreekt. Door het leggen van deze relaties kan worden gezien of en in hoeverre bijsturing van beleid dient plaats te vinden.

Periodiek op vaste momenten binnen de planning & control cyclus vindt risico-inventarisatie en beoordeling plaats. In deze rapportage is wel een relatie gelegd met de programma's van de begroting. De gemeente scoort op strategisch niveau gemiddeld voldoende.

Weerstandscapaciteit

Peel en Maas heeft de weerstandscapaciteit in de paragraaf van de begroting 2015 onderverdeeld in incidentele en structurele weerstandscapaciteit. Tot de incidentele weerstandscapaciteit zijn de algemene reserves, enkele bestemmingsreserves en de post onvoorzien gerekend. Tot de structurele weerstandscapaciteit de onbenutte belastingcapaciteit en de ruimte in de begroting.

In de tabel op de volgende pagina is de omvang van de beschikbare weerstandscapaciteit opgenomen zoals deze door Peel en Maas per 1 januari 2015 is geraamd.

Tabel 4.2.1 Berekening beschikbare incidentele weerstandscapaciteit volgens Peel en Maas (bedragen x € 1.000)

Onderdeel	Stand 1 januari 2015
<i>Algemene reserves:</i>	
- algemene reserve	3.826
- algemene risicoreserve	6.000
<i>Bestemmingsreserves:</i>	
- reserve sociaal domein	3.249
- reserve risico's grondexploitatie	2.000
- reserve werk en bijstand	786
- reserve risico's deelneming CV Klavertje 4	1.000
Post onvoorzien	150
Totale beschikbare incidentele weerstandscapaciteit	17.011

De gepresenteerde weerstandscapaciteit bedraagt volgens Peel en Maas per 1 januari 2015 in totaal afgerond € 17 miljoen en heeft een incidenteel karakter. De elementen van de structurele weerstandscapaciteit zijn separaat toegelicht maar niet verder uitgewerkt. Volgens de begroting is de ruimte in de begroting de laatste jaren sterk ingeperkt door onder andere rijksbezuinigingen. Verder is in de nota opgenomen dat indien de weerstandscapaciteit te laag is, een tijdsplan moet worden vastgesteld waarbinnen de weerstandscapaciteit op peil wordt gebracht.

Risico's

De risico's worden volgens de nota Risicomanagement per begrotingsprogramma in kaart gebracht en geanalyseerd en beoordeeld. Op basis hiervan wordt een risicoscore samengesteld (kans x gevolg) en een risicokaart opgesteld. Dit vormt de grondslag voor het al of niet treffen van beheersmaatregelen. Per kwartaal worden het gemeentebrede risicoprofiel en de daaraan gekoppelde beheersmaatregelen aan het managementteam en het college gerapporteerd. Per risico is een beschrijving gegeven van het risico, de verantwoordelijke teammanager, programma, (mogelijke) financiële en juridische gevolgen, reeds genomen en voorgestelde beheersmaatregelen, stand van zaken betreffende kwartaal en een kwantificering van het risico.

In de paragraaf van de begroting zijn de belangrijkste risico's weergegeven waarbij een onderverdeling is aangebracht in risico's die voortvloeien uit het eigen beleid, beleid van een hogere overheid, samenwerking met andere gemeenten of instanties, het doen/nalaten van derden, niet te beïnvloeden (autonome) ontwikkelingen en bedrijfsvoering. Denk bijvoorbeeld aan de risico's: grondexploitatie en projecten, gemeenschappelijke regelingen, decentralisaties, onderhoud/investeringen, Klavertje 4 en de Floriade. De risico's zijn in de begroting 2015 beschreven maar niet gekwantificeerd.

De gemeente heeft aanvullend een risicokaart aangereikt, waarin de risico's zijn gekwantificeerd en de benodigde weerstandscapaciteit is berekend. Wij adviseren in de paragraaf de risico's te kwantificeren en inzicht te geven in de totale benodigde weerstandscapaciteit. Verder is het belangrijk de ontwikkelingen in de risico's en de beschikbare weerstandscapaciteit goed te blijven volgen.

Peel en Maas werkt aan de verdere implementatie en uitvoering van haar risicomanagement in de gehele organisatie. Dit is een meerjarig proces. Tijdens het proces is er aandacht voor de vastgestelde

uitgangspunten voor risicomanagement. Voor de gemeentelijke projecten is reeds een handboek projectmatig werken opgesteld. Ook de juridische kwaliteitszorg heeft de aandacht middels een vastgestelde notitie Juridische Kwaliteitszorg en de uitvoering van een zogenaamde nulmeting. Mondeling heeft de gemeente toegelicht dat er de afgelopen jaren ook stelselmatig is gewerkt aan het verbeteren van de juridische kwaliteit en de juridische bewustwording binnen de organisatie. Om zorg te dragen voor implementatie en monitoring van het risicomanagementbeleid is het kernteam risicomanagement ingesteld.

Weerstandsvermogen

Om te bepalen of het weerstandsvermogen voldoende is wordt een relatie gelegd tussen de beschikbare en de benodigde weerstandscapaciteit.

In de nota Risicomanagement is een waarderingstabel opgenomen die een waardering biedt van een berekende ratio. Een ratio van $> 1,0$ = voldoende en hoger. Zoals eerder vermeld is de ratio die Peel en Maas hanteert niet expliciet bepaald. Ook niet in de paragraaf van de begroting.

Aanvullend heeft Peel en Maas een risicokaart aangereikt, waarin de risico's zijn gekwantificeerd en de benodigde weerstandscapaciteit is berekend.

De gemeente concludeert in de paragraaf dat de aanwezige weerstandscapaciteit van 'voldoende' omvang is om de financiële gevolgen van de risico's op te vangen. De conclusie is gebaseerd op de risicokaart die de gemeente aanvullend heeft aangereikt. Wij merken hierbij op de uitspraak in de paragraaf te onderbouwen en/of de raad een minimale ratio in de nota en/of paragraaf te laten vaststellen.

Zoals al hiervoor vermeld is de incidentele weerstandscapaciteit volgens de begroting 2015 in totaal afgerond € 17 miljoen. De risico's zijn in de paragraaf toegelicht maar niet gekwantificeerd. Ondanks dat de benodigde weerstandscapaciteit niet in de begroting is berekend concludeert Peel en Maas dat de aanwezige weerstandscapaciteit 'voldoende' is om de financiële gevolgen van de risico's op te vangen. De gemeente vindt het weerstandsvermogen dan ook toereikend gezien de aanwezige risico's en weerstandscapaciteit.

Wij adviseren de gemeente in de paragraaf een berekening van de beschikbare en benodigde weerstandscapaciteit op te nemen. Na confrontatie van alle risico's met de weerstandscapaciteit dient dan te blijken of Peel en Maas aan de eigen gestelde norm voldoet.

Op tactisch en operationeel niveau scoort de gemeente gemiddeld voldoende. De gemeente voldoet in voldoende mate aan het BBV en in de financiële verordening zijn naast de verplichte onderdelen van het BBV geen aanvullende eisen gesteld. Dus wordt ook in voldoende mate voldaan aan de financiële verordening.

De lezer wordt in de paragraaf met actuele informatie over het weerstandsvermogen geïnformeerd maar er zijn verbeterpunten. De aanwezige weerstandscapaciteit is voor het incidentele deel berekend en er wordt ingegaan op de belangrijkste risico's. Deze risico's zijn nog onvoldoende gekwantificeerd.

Bovendien is er door de raad een uitspraak gedaan over het weerstandsvermogen voor 2015. Nogmaals benadrukken wij het belang van het vaststellen van een ratio voor het weerstandsvermogen en de risico's te kwantificeren in de paragraaf.

4.3. Onderhoud van kapitaalgoederen

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

Conclusie

In het coalitieakkoord 'Een nieuwe lente en een nieuw geluid' 2014-2018 alsmede in de nota Kaderstelling Openbare Ruimte die de raad in september 2012 heeft vastgesteld geeft de gemeente haar visie ten aanzien van het beheer van de openbare ruimte. Peel en Maas heeft uitgesproken een onderscheidende gemeente te willen zijn waarbij duurzaamheid een speerpunt is. Op basis van de uitgangspunten zoals bepaald in de nota Kaderstelling worden uitvoeringsplannen door het college vastgesteld.

Wij constateren dat voor het onderhoud aan wegen, groen en speelvoorzieningen nog altijd de plannen van de voormalige gemeente Helden, Maasbree en Meijel worden gehanteerd. Deze plannen zijn conform de Wet Arhi per 1 januari 2012 niet meer geldig.

Voor riolering en de gemeentelijke gebouwen zijn wel actuele plannen vastgesteld. Peel en Maas beschikt over een beleidsplan Openbare Verlichting 2011-2015, maar dit plan is niet door het college en/of raad vastgesteld. In 2015 wordt het plan geactualiseerd en door het college vastgesteld en verwerkt in de begroting 2016.

Aanvullend heeft de gemeente aangegeven dat een visuele inspectie van de wegen en het groen laat zien dat de wegen en het groen al voldoen aan de vastgestelde kwaliteitsniveaus zoals bepaald in de nota Kaderstelling Openbare Ruimte. De beschikbare budgetten worden ruim voldoende geacht om betreffende kwaliteitsniveaus te garanderen. De nieuw op te stellen uitvoeringsplannen zullen, op basis van de vastgestelde kwaliteitsniveaus en de doorvertaling ervan naar de begroting, niet leiden tot financiële tekorten. Van achterstallig onderhoud is geen sprake.

In de programma's van de begroting is aandacht besteed aan ontwikkelingen en bij programma's zijn relaties gelegd met de kapitaalgoederen maar niet in de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen.

In de financiële verordening zijn geen nadere eisen gesteld voor het onderhoud van kapitaalgoederen. De gemeente voldoet niet aan de eisen die het BBV stelt. In de paragraaf is per kapitaalgoed vermeld de datum van vaststelling plan, de looptijd en een korte toelichting. Voor openbare verlichting, wegen, openbaar groen en de speeltoestellen wordt in 2015 een nieuw integraal uitvoeringsplan ter vaststelling aan het college voorgelegd. Deze plannen dienen inzicht te geven in het gekozen kwaliteitsniveau, de financiële consequenties hiervan en (eventueel) achterstallig onderhoud.

Cijfermatig inzicht ontbreekt. Wel is in de begroting 2015 aangegeven dat het huidige beheer en onderhoud (gemiddeld) wordt uitgevoerd op het niveau van de voormalige gemeenten en de beschikbare middelen voldoende zijn om het huidige kwaliteitsniveau te handhaven. Van achterstallig onderhoud is geen sprake.

Aangezien in de begroting 2015 plannen van de voormalige gemeenten zijn verwerkt, die volgens de

Wet Arhi niet meer geldig zijn, bestaat bij ons onduidelijkheid over de toereikendheid van de beschikbare budgetten, achterstallig onderhoud en het kwaliteitsniveau. In 2015 worden de plannen geactualiseerd. De gemeente heeft ons desgevraagd aanvullend duidelijk gemaakt dat er geen onzekerheden zijn en dat de nieuwe uitvoeringsplannen niet leiden tot aanvullende middelen.

Zoals eerder vermeld ontbreekt in de paragraaf cijfermatig inzicht in de onderhoudslasten die zijn opgenomen voor onderhoud. Ook de relatie met reserves en voorzieningen is nog niet nader belicht. Alleen bij de gemeentelijke gebouwen is inzicht gegeven in het verloop van de voorzieningen. De paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen dient te worden verbeterd omdat op dit moment geen volledig beeld kan worden gevormd over het onderhoud van kapitaalgoederen. Er is veel aanvullende informatie nodig om een compleet en actueel beeld te kunnen vormen over het onderhoud van kapitaalgoederen.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- verwijst in de paragraaf naar de visiedocumenten en neem een samenvatting op van de belangrijkste uitgangspunten ten aanzien van onderhoud kapitaalgoederen;
- ga in de paragraaf expliciet in op interne en externe ontwikkelingen en leg een concrete relatie met de programma's in de begroting;
- laat het college in 2015 integrale uitvoeringsplannen vaststellen voor wegen, openbaar groen, openbare verlichting en de speelvoorzieningen. Houd de beheerplannen actueel door ze minimaal iedere raadsperiode te herzien en door de raad en/of het college te laten vaststellen;
- breng de paragraaf in overeenstemming met de eisen van het BBV;
- geef per plan expliciet aan of er sprake is van achterstallig onderhoud en kwantificeer dit. Als er geen sprake is van achterstallig onderhoud is dit ook relevante informatie;
- ga in op de consequenties van bezuinigingsmaatregelen en geef aan of dit consequenties heeft voor het kwaliteitsniveau.

Waarom onderzoek naar onderhoud van kapitaalgoederen?

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

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

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

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

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

Onderzoek en bevindingen

In ons onderzoek kijken we of er een visie is vastgesteld ten aanzien van kapitaalgoederen. Daarnaast kijken we in hoeverre de beheerplannen actueel zijn en of de exploitatielasten zijn doorvertaald naar de begroting en meerjarenraming. Verder toetsen we of de stuurinformatie uit de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen voldoet aan het BBV en of de financiële verordening is nageleefd voor wat betreft het onderdeel kapitaalgoederen.

Beheer openbare ruimte

In het coalitieakkoord 'Een nieuwe lente en een nieuw geluid' 2014-2018 is opgenomen dat het beheer van de openbare ruimte in de gemeente vooral wordt bepaald door de kernwaarden 'diversiteit, duurzaamheid en zelfsturing'. Deze visie is doorvertaald in de nota Kaderstelling programma 1.4 Openbare Ruimte die de raad in september 2012 heeft vastgesteld. Ook zijn onder andere de volgende uitgangspunten opgenomen:

- participatie van burgers bij onderhoud van openbare groen;
- bij openbare verlichting wordt de trend doorgezet om de bestaande conventionele verlichting te vervangen door led-verlichting.

Voor de kwaliteitskaders van het beheer van de openbare ruimte wordt aangesloten op de landelijke onderhoudsniveaus die zijn vastgesteld door het CROW (Centrum voor Regelgeving en Onderzoek in de Grond-, Water- en Wegenbouw en de Verkeerstechniek).

Peel en Maas heeft de volgende gewenste onderhoudsniveaus bepaald:

- woonbuurten: niveau B;
- kernen en toeristische trekpleisters: niveau B;
- industrieterreinen en het buitengebied: niveau C;
- wegen: niveau B.

Met de kaderstellende nota Openbare Ruimte zijn de uitgangspunten bepaald voor de op te stellen uitvoeringsplannen die door het college worden vastgesteld.

Wij constateren dat voor het onderhoud aan wegen, groen en speelvoorzieningen nog altijd de plannen van de voormalige gemeenten worden gehanteerd. Deze plannen zijn conform de Wet Arhi per 1 januari 2012 niet meer geldig. Kaderstellende documenten en beleidsstukken van voormalige gemeenten blijven maximaal twee jaar van kracht nadat gemeenten met elkaar gefuseerd zijn. Voor riolering en de gemeentelijke gebouwen zijn actuele beleidsplannen vastgesteld.

Peel en Maas beschikt over een beleidsplan Openbare Verlichting 2011-2015, maar dit plan is niet door de raad en/of het college vastgesteld. In 2015 wordt het plan geactualiseerd en door het college vastgesteld en verwerkt in de begroting 2016.

In de paragraaf is vermeld dat de raad zich in de nota Kaderstelling Openbare Ruimte heeft uitgesproken over de gewenste kwaliteitsniveaus en dat deze kaders worden uitgewerkt in uitvoeringsplannen. Een samenvatting van de visie op onderhoud kapitaalgoederen ontbreekt in de paragraaf.

Het verbreed Gemeentelijk Rioleringsplan wordt in 2015 geactualiseerd. Ook wordt in 2015 een integraal uitvoeringsplan voor openbare verlichting, wegen, openbaar groen en de speeltoestellen ter vaststelling aan het college voorgelegd. Hierbij merken wij op dat het belangrijk is dat de raad de kaders vaststelt. Er ontbreekt in de paragraaf (meerjarig) cijfermatig inzicht in de onderhoudslasten van de kapitaalgoederen. Wel is aangegeven dat het huidige beheer en onderhoud (gemiddeld) wordt uitgevoerd op het niveau van de voormalige gemeenten en de beschikbare middelen voldoende worden geacht om het huidige kwaliteitsniveau te handhaven. Wat het huidige kwaliteitsniveau is, is niet benoemd. Van achterstallig onderhoud is volgens Peel en Maas geen sprake.

Aanvullend heeft de gemeente aangegeven dat een visuele inspectie van de wegen en het groen laat zien dat al aan de vastgestelde kwaliteitsniveaus zoals bepaald in de actuele nota Kaderstelling Openbare Ruimte wordt voldaan. De beschikbare budgetten zijn ook ruim voldoende om de vastgestelde kwaliteitsniveaus te garanderen. De nieuw op te stellen plannen zullen, op basis van de vastgestelde kwaliteitsniveaus, niet leiden tot financiële tekorten.

Wij vertrouwen erop dat de budgettaire middelen die in de begroting 2015 en meerjarenraming zijn opgenomen voldoende zijn om de kapitaalgoederen op het gewenste/gekozen niveau te houden. Dit betekent een niveau waarbij geen kapitaalvernietiging optreedt.

Bij de programma's van de begroting (bijvoorbeeld programma 1.4 Beheer Openbare Ruimte) zijn relaties gelegd met de kapitaalgoederen. In de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen ontbreken deze relaties.

Op strategisch niveau scoort Peel en Maas gemiddeld voldoende. In de paragraaf van de begroting ontbreekt een samenvatting van de visie op kapitaalgoederen. Er is aandacht voor ontwikkelingen. Door in de paragraaf expliciet in te gaan op interne en externe ontwikkelingen en concreet relaties te leggen met de programma's in de begroting wordt de transparantie vergroot.

In de financiële verordening zijn naast de verplichte onderdelen volgens het BBV geen aanvullende eisen gesteld. Volgens het BBV dient de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen inzicht te geven in het onderhoud van de volgende kapitaalgoederen: wegen, riolering, groen en gebouwen. In de paragraaf worden de kapitaalgoederen beperkt toegelicht door alleen de datum van vaststelling plan, looptijd en een korte toelichting te benoemen. Ook is aandacht besteed aan openbare verlichting en speelvoorzieningen. Daarnaast dient volgens het BBV in de paragraaf te worden opgenomen: het beleidskader van de afzonderlijke kapitaalgoederen, de financiële consequenties uit deze kaders en de vertaling van de financiële consequenties naar de begroting. Wij constateren dat deze onderdelen nauwelijks aan bod komen.

Zoals eerder vermeld wordt voor openbare verlichting, wegen, openbaar groen, riolering, speeltoestellen en de gemeentelijke gebouwen een nieuw integraal plan ter vaststelling aan het college voorgelegd.

Deze plannen dienen inzicht te geven in het gekozen kwaliteitsniveau, de financiële consequenties hiervan en (eventueel) achterstallig onderhoud.

Op tactisch niveau scoort de gemeente hierdoor onvoldoende. Wij adviseren de paragraaf in overeenstemming te brengen met de eisen die het BBV stelt.

In de begroting 2015 is een bezuinigingstaakstelling op huisvesting-onroerend goed en accommodaties en voorzieningen opgenomen van structureel € 275.000. Toegelicht is hoe de taakstelling de komende jaren wordt ingevuld. Aanvullend heeft de gemeente aangegeven dat de bezuiniging niet samenhangt met het onderhoud van gebouwen maar met het afstoten van gebouwen en/of een efficiëntere exploitatie betreft. Wij adviseren in de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen hier ook aandacht aan te besteden en in te gaan op de consequenties van de bezuinigingsmaatregelen.

Ook op operationeel niveau scoort Peel en Maas een onvoldoende. Er is veel aanvullende (cijfermatige) informatie nodig om een compleet en actueel beeld te kunnen vormen over het onderhoud van kapitaalgoederen. Wij concluderen dat de informatie beter en transparanter in de paragraaf kan worden weergegeven.

Onderstaand gaan we nader in op de afzonderlijke kapitaalgoederen riolering, wegen, groen, openbare verlichting, speelvoorzieningen en de gemeentelijke gebouwen.

Verbreed Gemeentelijk Rioleringsplan (vGRP) Peel en Maas 2012-2016

Het vGRP is eind juni 2012 door de raad vastgesteld. Dit geldt ook voor het bijbehorend Afvalwaterplan Limburgse Peelen.

In maart 2011 heeft het college besloten om samen te werken met de gemeenten Weert, Nederweert, Maasgouw, Leudal, het waterschap Peel en Maasvallei en het Waterschapsbedrijf Limburg. Het doel van de samenwerking is dat er aanzienlijke besparingen kunnen worden behaald, de kwaliteit van de dienstverlening aan burgers en bedrijven wordt vergroot en de personele kwetsbaarheid van de eigen organisatie wordt verminderd.

Het uitgangspunt van de samenwerking is een gebiedsbrede kostenreductie van tenminste 10% ten opzichte van de op dit moment geldende rioleringsplannen. Deze reductie is volgens de gemeente verwerkt in het kostendekkingsplan van het huidige vGRP. Dit betekent voor Peel en Maas dat uiteindelijk het kostendekkende tarief voor de rioolheffing, uitgaande van € 288 (prijsspeil 2012) met een jaarlijkse inflatiestijging van 2%, kan worden teruggebracht naar € 252 in 2016. De gemeente heeft aanvullend opgemerkt dat dit tarief ook in 2016 wordt bereikt.

Verder zijn in het plan de doelstellingen voor het afvalwater en de riolering beschreven. Ook wordt er een relatie gelegd met het programma 1.4 Beheer Openbare Ruimte in de begroting.

Het vGRP gaat uit van kostendekkendheid in 80 jaar. Peel en Maas baseert zich op het eigendomsrecht. Volgens het plan worden de kosten voor regulier onderhoud bekostigd uit de exploitatie en de kosten voor groot onderhoud komen ten laste van de voorziening riolering. Wij constateren dat er geen voorziening riolering is gevormd. Aanvullend is door de gemeente toegelicht dat in afwijking van het plan alle kosten voor onderhoud worden voldaan uit de exploitatie. Wij adviseren met deze opmerking rekening te houden bij de actualisatie van het vGRP.

De kapitaallasten die voortkomen uit de bestaande en nieuwe investeringen in de riolering komen ten laste van de reserve riolering. Daarnaast worden overschotten of tekorten op de exploitatie van de riolering verrekend met de reserve riolering. Deze reserve bedraagt per 1-1-2015 € 13,5 miljoen. De gemeente heeft toegelicht dat de baten en lasten conform het vGRP zijn vertaald in de begroting 2015 en meerjarenraming en dat van achterstallig onderhoud geen sprake is.

Peel en Maas gaat in het vGRP uit van een economische afschrijvingstermijn voor vrijvervalriolen van 60 jaar. Dit is niet overeenkomstig de notitie Activabeleid. Wij adviseren om deze termijn terug te brengen naar 40 jaar, conform de notitie. 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.

Wegen en groen

Peel en Maas streeft naar een nette openbare ruimte met bijvoorbeeld weinig onkruid en hondenpoep. Voor alle woonbuurten geldt dan ook een ambitie voor een constante basiskwaliteit. Een netto openbare ruimte in de woonbuurten biedt een stabiele basis voor eventueel zelfbeheer. Bewoners kunnen samen met de gemeente meewerken aan het beheer en onderhoud in hun eigen buurt (zelfsturing). Wensen bewoners een hogere kwaliteit dan kan deze middels burgerparticipatie worden gerealiseerd. Dit beleid is doorvertaald in de nota Kaderstelling Openbare Ruimte die de raad in 2012 heeft vastgesteld. Hierin is het kwaliteitsniveau bepaald voor onder andere wegen en groen.

Wegen

Volgens de begroting 2015 is het onderhoud van de wegen nog steeds gebaseerd op de wegenbeleidsplannen van de voormalige gemeenten. Het betreft hierbij het beleidsplan Beheer Wegen van Helden 2004-2013, Onderhoud asfalt- en elementverharding 2008-2015 van Maasbree en Beheer Wegen van Meijel. Op basis van deze plannen is een meerjarenraming van de onderhoudslasten groot onderhoud opgesteld die de gemeente aanvullend heeft aangereikt.

Om fluctuaties te egaliseren wordt met de voorziening onderhoud wegen gewerkt. Jaarlijks wordt er vanuit de exploitatie € 0,9 miljoen aan deze voorziening toegevoegd. De onttrekkingen fluctueren van € 0,9 miljoen in 2015 en 2016 en € 0,8 miljoen in 2017. Per saldo is de voorziening volgens de begroting in 2015 € 5.000 en in 2018 € 0,2 miljoen.

De kosten van reconstructies worden als investeringskredieten opgenomen en afzonderlijk door de raad goedgekeurd.

Groen

Tot en met 2012 zijn de beheerplannen van de voormalige gemeenten gebruikt. Volgens de begroting is vanaf 2013 het onderhoud groen gebaseerd op beeldbestekken.

De onderhoudswerkzaamheden worden deels uitbesteed aan Monsdael (voorheen NLW) en voor een deel in eigen beheer uitgevoerd. Voor het onderhoud aan plantsoenen is volgens Peel en Maas € 1,1 miljoen opgenomen. Daarnaast is er voor bomen afgerond € 0,2 miljoen, bossen € 0,1 miljoen, onderhoud landschap € 0,1 miljoen en voor beheer bossen en landschap € 0,1 miljoen jaarlijks beschikbaar. Voor de renovatie en inboet plantsoenen en bomen is afgerond € 157.000 en het onderhoud aan gazons € 0,1 miljoen opgenomen.

Voor de egalisatie van kosten voor het onderhoud en beheer van groen en bosprojecten als gevolg van de vastgestelde Bosnota is de voorziening groenbeheer gevormd. Bijdragen van derden, die worden ontvangen op basis van de bomenverordening worden toegevoegd aan deze voorziening. De voorziening

groenbeheer bedraagt per 1-1-2015 € 27.000. Aangezien het budget voor onderhoud volledig is opgenomen in de begroting kan de voorziening volgens de gemeente vervallen.

Op basis van bovenstaande informatie concluderen wij dat het voor ons moeilijk te beoordelen is of er voor de wegen en het groen voldoende middelen zijn opgenomen in de begroting 2015 en meerjarenraming. Belangrijk is dat het college in 2015 een integraal plan voor wegen en het openbaar groen vaststelt en verwerkt in de begroting en meerjarenraming.

De gemeente heeft ons aangegeven dat de beschikbare middelen ruim voldoende zijn om de vastgestelde kwaliteitsniveaus te garanderen. Van achterstallig onderhoud is bij groen en wegen geen sprake.

Openbare verlichting Peel en Maas 2011-2015

De uitgangspunten voor openbare verlichting die zijn opgenomen in de nota Kaderstelling Openbare Ruimte zijn vertaald in het beleidsplan Openbare Verlichting 2011-2015. Dit plan is niet door het college en/of raad vastgesteld. Hierbij merken we op dat het belangrijk is dat het college deze nota vaststelt. In de nota is opgenomen dat de vervanging van armaturen plaatsvindt op basis van 20 jaar en masten op basis van 40 jaar. Het beheer van de openbare verlichting wordt uitgevoerd door Ziut. Hiervoor is € 0,3 miljoen per jaar in de exploitatie opgenomen.

Uit het plan blijkt een achterstand van € 1 miljoen in 2015 gedurende de vervangingsperiode van 5 jaar op basis van een levensduur van 40 jaar voor de mast en 20 jaar voor het armatuur. Dit bedrag is opgebouwd uit afgerond € 0,5 miljoen voor het inlopen van de achterstand tot en met 2010 en € 0,5 miljoen voor de vervanging van armaturen en lichtmasten. Dit betekent € 0,2 miljoen gemiddeld per jaar. Om fluctuaties in de kosten voor groot onderhoud te voorkomen wordt gewerkt met de egalatievoorziening openbare verlichting. Deze voorziening bedraagt volgens de staat reserves en voorzieningen in de begroting per 1 januari 2015 € 0,5 miljoen. Wij constateren dat het verloop van de voorziening volgens de begroting 2015 niet aansluit bij de aan ons aangereikte aanvullende informatie. Peel en Maas heeft aanvullend toegelicht dat per abuis is uitgegaan van een jaarlijkse onttrekking van € 50.000 terwijl dit conform het plan € 0,2 miljoen moet zijn. Bij de actualisatie van het plan in 2015 worden de bedragen bijgesteld en vertaald in de begroting 2016.

Wij vertrouwen erop dat zoals de gemeente heeft aangegeven het achterstallig onderhoud wordt ingelopen.

Verder is in de begroting vermeld dat in het voorjaar 2015 een nieuw beleidsplan ter vaststelling wordt voorgelegd. De richtlijnen van het NSVV en NNI vormen de basis voor het plan.

Speelvoorzieningen

Het onderhoud en de vervanging van de openbare speeltuinaccommodaties vindt plaats op basis van inspecties. Alleen de voormalige gemeente Helden beschikte over een speelvoorzieningenplan en een daarvan afgeleid werkplan (voor het laatst herzien in 2007) dat nog steeds wordt gehanteerd.

Vervanging van versleten toestellen is geen vanzelfsprekendheid meer in de toekomst. Om speeltoestellen te kunnen vervangen wordt er volgens de paragraaf jaarlijks € 30.000 gestort in de voorziening onderhoud en vervanging speeltoestellen. Volgens de begroting bedraagt de voorziening in 2015 € 126.000. Wij constateren dat de voorziening de komende jaren fors afneemt naar € 14.000 in 2017 en € 2.000 vanaf 2018. Aanvullend heeft de gemeente toegelicht dat er de afgelopen jaren flink is

geïnvesteed in de speelvoorzieningen. De komende jaren zullen er nauwelijks investeringen plaatsvinden waardoor de voorziening zal toenemen.

Gemeentelijke gebouwen

Het college heeft in maart 2014 het Uitvoeringsbeleid Maatschappelijk Vastgoed '50 bouwstenen voor goed beheer' van de gemeente vastgesteld. Met deze notitie wordt uitvoering gegeven aan een integrale aanpak van accommodaties en het gemeentelijk vastgoed.

Onderhoud is van grote invloed op de levensduur, kwaliteit en waarde van een vastgoedobject. Het onderhoud is onderdeel van de exploitatie van het gemeentelijk vastgoed. De Meerjarenonderhoudsplannen (MOP's) vormen de basis voor de voorzieningen voor het onderhoud aan het gemeentelijk vastgoed.

Jaarlijks worden de MOP's aan de hand van NEN 2767 norm geactualiseerd. Hierdoor is tevens het kwaliteitsniveau vastgelegd. Op basis van inspecties wordt de conditiescore vastgesteld. De inspectie vindt steekproefsgewijs plaats en op basis van klachtmeldingen.

Peel en Maas gaat uit van conditiescore 3 (redelijk); beperkte onderhoudsschade en -behoefte. Bij enkele gebouwen zoals historische gebouwen of beeldbepalende objecten (denk aan het Huis van de Gemeente) kan hiervan worden afgeweken.

De geactualiseerde onderhoudsvoorzieningen zijn in de begroting 2015 opgenomen. Door de vaststelling van de begroting heeft de raad hiermee ingestemd

Als een gemeentelijk vastgoedobject haar functie verliest, volgt ambtelijk een ruimtelijke en functionele verkenning. Op basis van deze verkenning besluit het college tot herbestemming, (tijdelijke) herinvulling, verkoop of sloop.

In de paragraaf van de begroting 2015 wordt cijfermatig inzicht gegeven in de verschillende voorzieningen met de eindstand van de voorziening in 2014 en 2015. Ook zijn de toevoegingen en onttrekkingen voor 2015 weergegeven. Peel en Maas beschikt over de onderhoudsvoorzieningen: binnensportaccommodaties, buitensportaccommodaties, sociaal culturele accommodaties, gemeentehuis, gemeentewerf en brandweerkazernes en overige gemeentelijke eigendommen. Aanvullend heeft de gemeente separate onderhoudsplanningen aangereikt van de gemeentelijke gebouwen. Wij constateren dat deze planningen overeenkomen met het verloop van de voorzieningen in de begroting 2015.

In het eerste kwartaal van 2015 worden de Meerjarenonderhoudsplannen door een externe partij gehierijkt en geactualiseerd. Belangrijk is dat de raad integrale beleidsplannen voor de gemeentelijke gebouwen vaststelt.

4.4. Financiering

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

Conclusie

Op strategisch niveau scoort de informatievoorziening van Peel en Maas goed en op tactisch en operationeel niveau gemiddeld voldoende.

Peel en Maas heeft in december 2014 het Treasurystatuut vastgesteld. Met dit statuut zijn de kaders gesteld voor de financieringsfunctie. Het statuut voldoet aan de Wet Fido en Ruddo. Nieuw hierin is het verplicht schatkistbankieren dat met ingang van 15 december 2013 is ingevoerd en het besluit leningsvoorwaarden decentrale overheden. Peel en Maas geeft aan dat er naar verwachting in 2015 geen sprake zal zijn van overtollige middelen die onder het schatkistbankieren zouden vallen waardoor de financiële gevolgen dan ook beperkt zullen zijn.

De paragraaf en het statuut voldoen in voldoende mate aan de eisen die het BBV en de financiële verordening stellen, maar er zijn verbeteringen mogelijk.

De paragraaf is gestructureerd en in grote lijnen duidelijk. Er is voldoende financiële informatie opgenomen maar op onderdelen kan het inzicht worden vergroot.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- verwijst in de paragraaf naar het Treasurystatuut, maar neem ook de doelstellingen op voor de treasuryfunctie;
- neem de informatie omtrent de netto vlottende schuld afgezet tegen de kasgeldlimiet op de juiste wijze op in de begroting en jaarrekening;
- geef conform de financiële verordening inzicht in de financieringsbehoefte voor de komende vier jaar en de schulden met een looptijd korter dan één jaar;
- neem in de paragraaf de berekening op van de (meerjarige) liquiditeitsplanning, de financieringspositie en informatie hoe met (bespaarde) rente wordt omgegaan.

Waarom onderzoek naar financiering?

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

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

Onderzoek en bevindingen

In december 2014 heeft de raad het Treasurystatuut Peel en Maas vastgesteld. De gemeente geeft aan dat het statuut aansluit bij de geldende Wet Financiering decentrale overheden (Fido) en de Wet Regeling uitzettingen en derivaten decentrale overheden (Ruddo). Nieuw hierin is het verplicht schatkistbankieren dat met ingang van 15 december 2013 is ingevoerd en het besluit leningsvoorwaarden decentrale overheden. Overtollige liquide middelen die niet onmiddellijk nodig zijn voor het uitoefenen van de publieke taak mogen alleen in rekening courant en/of via deposito's bij de schatkist of bij andere decentrale overheden worden aangehouden.

Verder is in het statuut aandacht besteed aan de doelstellingen van de treasuryfunctie, de uitgangspunten voor risicobeheer, maar ook aan rente-, koers-, krediet-, intern liquiditeits- en valutarisicobeheer. Tevens is ingegaan op de gemeentefinanciering, het kasbeheer, de administratieve organisatie en interne controle. Ook zijn regels opgenomen met betrekking tot het verstrekken van gemeentegaranties aan derden.

Met het Treasurystatuut 2014 zijn de kaders gesteld voor de financieringsfunctie.

Diverse elementen uit het statuut zien we terug in de paragraaf van de begroting 2015. Ook is er aandacht voor ontwikkelingen, hetgeen voldoende is gelet op de huidige situatie. Hierbij wordt ingegaan op algemene ontwikkelingen en actuele ontwikkelingen rondom de gevolgen van de Wet schatkistbankieren, Wet Hof / EMU-saldo en de mogelijke risico's die hieraan verbonden zijn. Peel en Maas geeft aan dat er naar verwachting in 2015 geen sprake zal zijn van overtollige middelen die onder het schatkistbankieren zouden vallen waardoor de financiële gevolgen dan ook beperkt zullen zijn.

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

Op strategisch niveau scoort de gemeente gemiddeld goed. De paragraaf kan verbeterd worden door te verwijzen naar het Treasurystatuut en aandacht te besteden aan de doelstellingen van de treasuryfunctie.

Op tactisch niveau scoort de gemeente gemiddeld voldoende. In de paragraaf is ingegaan op het risicobeheer, waarbij de begrippen kasgeldlimiet en renterisiconorm aan bod komen. Wij constateren dat de gepresenteerde informatie van de kasgeldlimiet niet correct wordt weergegeven. Er dient inzicht te worden gegeven in de gemiddelde netto vlottende schuld afgezet tegen de kasgeldlimiet voor het 3^e en 4^e kwartaal van jaar t-2 en het 1^e en 2^e kwartaal van jaar t-1. Bij de jaarrekening zijn het de vier kwartalen van het rekeningjaar. Peel en Maas dient in de begroting en jaarrekening met deze te verstrekken informatie rekening te houden.

In de financiële verordening zijn naast het BBV aanvullende eisen opgenomen. Wij constateren dat hieraan wordt voldaan met uitzondering van de financieringsbehoefte voor de komende vier jaar en de schulden met een looptijd korter dan één jaar.

Tabel 4.4.1 geeft weer in welke mate de activa van Peel en Maas zijn gefinancierd met eigen financieringsmiddelen en met vreemd vermogen. Uitgangspunt is dat de gemeente in eerste instantie eigen financieringsmiddelen inzet om de activa te financieren. In de tabel is de situatie weergegeven voor de jaarrekeningen 2012 en 2013.

Indien we kijken naar het gewicht van de financieringsfunctie en de ontwikkelingen hierin, speelt dit in de beoordeling een beperkte rol.

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

	Jaarrekening ultimo 2012	Jaarrekening ultimo 2013
Vaste activa	140.435	143.569
Voorraad bouwgrond	14.770	17.401
Totaal activa	155.205	160.970
Eigen vermogen	84.441	84.141
Vreemd vermogen:		
- Voorzieningen	4.023	3.891
- Vaste geldleningen	60.794	75.927
Totaal vreemd vermogen	64.817	79.818
Totaal vermogen	149.258	163.959
Financieringsaldo	-/-5.947	-/-2.989
Verhouding eigen vermogen/ vreemd vermogen	57% / 43%	51% / 49%

Uit bovenstaande tabel blijkt dat Peel en Maas ultimo 2013 een financieringstekort had van € 3 miljoen. Ultimo 2012 was sprake van een gerealiseerd tekort van € 6 miljoen. De afname van het eigen vermogen en de toename van het vreemd vermogen is debet aan deze omslag. De gemeente financiert met kort geld als dit voordeliger blijkt.

De liquiditeitspositie laat zien dat de gemeente er voldoende voor staat. Indien de kasgeldlimiet structureel wordt overschreden, betekent dit voor een gemeente, dat zij een vaste geldlening zal moeten aantrekken. De gemeente heeft aanvullend toegelicht dat voor 2015 geen overschrijding van de kasgeldlimiet wordt verwacht.

Peel en Maas heeft het grootste deel van de geldleningen verstrekt aan woningbouwverenigingen. De rentekosten voor 2015 van de opgenomen geldleningen van in totaliteit € 15,1 miljoen bedragen € 2,3 miljoen met een gemiddeld rentetarief van 3,8%.

Uit de paragraaf blijkt dat volgens een recente liquiditeitenplanning (november 2014) in 2015 een herfinanciering zal plaatsvinden van de aflossingen op geldleningen en financiering van de investeringen voor een totaalbedrag van € 15 miljoen. Ook worden er kasgeldleningen afgesloten om tijdelijke liquiditeitsproblemen op te lossen.

Gelet op de huidige rentestand en de te verwachten renteontwikkelingen en gelet op het begrotingstotaal zal een rentestijging volgens Peel en Maas marginale gevolgen hebben.

De informatie die de paragraaf op operationeel niveau biedt is in grote lijnen duidelijk. Op onderdelen kan het inzicht worden vergroot door het opnemen van een (meerjarige) liquiditeitsplanning, een berekening van de financieringspositie en informatie hoe met (bespaarde) rente wordt omgegaan.

Solvabiliteit

Onze aandacht gaat met name uit naar de ontwikkeling van de solvabiliteit in relatie tot de rentegevoeligheid en het weerstandsvermogen. De gemeente Peel en Maas heeft volgens de jaarrekening 2013 51% van de vaste activa gefinancierd met eigen financieringsmiddelen en 49% met vreemd vermogen. In 2012 werd 57% van de vaste activa gefinancierd met eigen vermogen. De gemeente beschikt over minder eigen vermogen waardoor meer vreemd vermogen is aangetrokken. Hierdoor is de gemeente gevoeliger geworden voor renteontwikkeling op de kapitaalmarkt.

EMU-saldo

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

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

Aan de hand van de begrotingstotalen van alle gemeenten heeft het Rijk het toegestane EMU-tekort gemeenten verdeeld over de gemeenten, de zogenaamde referentiewaarden. In de septembercirculaire 2014 is er voor 2015 een toegestane referentiewaarde voor Peel en Maas opgenomen van € 3,4 miljoen. Peel en Maas berekent zelf voor 2015 een EMU-tekort van afgerond € 5,3 miljoen.

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

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

Er ligt nu ook een voorstel om de sanctiebepalingen te wijzigen. Aanvaarding van dit voorstel zal betekenen dat toepassing van sancties een zorgvuldiger procedure vereist. Desondanks blijft het risico bestaan dat op termijn gemeenten sancties krijgen bij overschrijding van de macronorm. De referentiewaarde kan daarbij relevant zijn omdat het Rijk er ook voor kan kiezen om de sanctie niet collectief op te leggen, maar alleen voor medeoverheden die hun referentiewaarde in sterke mate hebben overschreden.

4.5. Bedrijfsvoering

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

Conclusie

In verschillende documenten geeft Peel en Maas aandacht aan de bedrijfsvoering.

De gemeente wil een moderne organisatie zijn die efficiënt en flexibel inspeelt op ontwikkelingen in de samenleving en proactief en mensgericht vragen van de inwoners beantwoord. Dit betekent dat er constant aandacht is voor kwaliteitsverbetering van de organisatie.

Deze uitgangspunten zijn overgenomen in het Organisatieplan 2015-2018: 'Stabiliteit en beweging in één', dat het managementteam in februari 2015 heeft vastgesteld. Daardoor is niet duidelijk dat het bestuur heeft ingestemd met het plan. Wij vinden het belangrijk dat het college dit plan vaststelt.

Om de overheid te zijn die de gemeente wil zijn, vindt de ontwikkeling plaats via een drietal met elkaar samenhangende pijlers, zoals het nieuwe besturen, een excellente dienstverlening en een lerende organisatie. Medio februari is gestart met de uitvoering van het plan.

Het organisatieplan krijgt een verdere vertaling in de teamplannen die reeds worden opgesteld.

De onderdelen dienstverlening, externe oriëntatie, mens en systemen worden in de paragraaf toegelicht. Aan deze onderdelen is de afgelopen jaren en wordt ook de komende jaren uitvoering gegeven. De resultaten worden toegelicht en er wordt tevens een vooruitblik geschetst.

Ook is stilgestaan bij de bezuinigingen op de bedrijfsvoering. Sinds de herindeling (per 1 januari 2010) is er aanzienlijk op de organisatie bezuinigd. Peel en Maas heeft aangegeven dat de bezuinigingen worden gerealiseerd.

Verder wordt er continue rekening gehouden met meerjarige interne en externe ontwikkelingen.

Specifiek onderscheid in interne en externe ontwikkelingen in de paragraaf ontbreekt.

Naast de paragraaf Bedrijfsvoering bevat de begroting het programma Dienstverlening waar expliciet wordt ingegaan op de dienstverlening.

Peel en Maas voldoet aan het BBV. In de financiële verordening zijn geen aanvullende eisen gesteld. Bij de jaarrekening 2013 heeft de gemeente een goedkeurende controleverklaring ontvangen voor de aspecten getrouwheid en rechtmatigheid.

De paragraaf is gestructureerd maar er ontbreekt (meerjarige) cijfermatige informatie omtrent de lasten van de bedrijfsvoering. Hierdoor scoort de gemeente op operationeel onvoldoende.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- verwijst in de paragraaf Bedrijfsvoering naar de beleidskaders voor de bedrijfsvoering en neem een samenvatting op van de belangrijkste uitgangspunten ten aanzien van de bedrijfsvoering;
- ga in de paragraaf expliciet in op interne en externe ontwikkelingen;
- leg in de paragraaf een relatie met de programma's van de begroting;

- geef in de paragraaf (meerjarig) cijfermatig inzicht in de lasten ten aanzien van de bedrijfsvoering. Denk hierbij aan de personeels-, huisvestings- en automatiseringslasten. Ook inzicht in de lasten voor inhuur van derden en de toegerekende kosten aan projecten zijn van belang.

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

'Partnerschap, klantgericht werken en voortdurende dialoog' zijn de sleutelwoorden voor deze coalitie. De inwoners en ondernemers van de gemeente worden in eerste plaats als partners en klanten gezien.

Deze visie, uit het coalitieakkoord, is overgenomen in de begroting 2015. Er is aandacht voor ontwikkelingen als gevolg van digitalisering, crisis, bezuinigingen en demografische ontwikkelingen.

Peel en Maas wil een moderne organisatie zijn die efficiënt en flexibel inspeelt op ontwikkelingen in de samenleving en proactief en mensgericht vragen van de inwoners beantwoord. Dit betekent dat er constant aandacht is voor kwaliteitsverbetering van de organisatie.

Deze uitgangspunten zijn overgenomen in het Organisatieplan 2015-2018: 'Stabiliteit en beweging in één', dat het managementteam in februari 2015 heeft vastgesteld. Daardoor is niet duidelijk dat het bestuur heeft ingestemd met het plan. Wij vinden het belangrijk dat het college dit plan vaststelt.

Het plan kent een andere indeling dan het vorige organisatiebrede kwaliteitsplan 'Blik op de toekomst' 2010-2015. Het plan ligt wel in lijn met de organisatiekoers van de afgelopen jaren maar een doorvertaling van het 'nieuwe besturen' heeft er een nadrukkelijker positie in gekregen.

Het plan schetst de koers voor de ambtelijke organisatie in de komende jaren. Deze koers biedt houvast en richting om als organisatie verder te ontwikkelen.

Om de overheid te zijn die de gemeente wil zijn vindt de ontwikkeling plaats via een drietal met elkaar samenhangende pijlers:

1. het nieuwe besturen;
2. een excellente dienstverlening;
3. een lerende organisatie.

Deze drie sporen worden in het Organisatieplan uitgebreid toelicht. Medio februari 2015 is gestart met de uitvoering van het plan. Het plan krijgt een verdere vertaling in de teamplannen die reeds worden opgesteld.

In de paragraaf van de begroting 2015 is vermeld dat er een Organisatieplan voor 2015 tot en met 2018 wordt opgesteld. Verder is kort aandacht besteed aan bovenstaande beleidsuitgangspunten.

Ook is stilgestaan bij de bezuinigingen op bedrijfsvoering. Sinds de herindeling (per 1 januari 2010) is er aanzienlijk bezuinigd op de organisatie. In 2010 is al direct door minder fte's een bezuiniging gerealiseerd

van circa € 2,5 tot € 3 miljoen. Vervolgens is in de periode 2010-2012 nogmaals € 0,5 miljoen bezuinigd op de organisatie. Bij de bezuinigingen 2014-2017 is opnieuw een taakstelling van € 0,3 miljoen als besparing op de organisatiekosten opgenomen. Volgens de begroting 2015 worden de taakstellingen allemaal gerealiseerd. Aanvullend heeft de gemeente toegelicht dat de bezuinigingen zijn/worden gerealiseerd door selectief te kijken naar vervanging bij natuurlijk verloop. Dit heeft geen invloed op de kwaliteit van de dienstverlening. De inhuur aan extern personeel is de laatste jaren afgebouwd. In 2014 is voor totaal € 1,4 miljoen ingehuurd aan extern personeel. Dit bedrag is exclusief de kosten die samenhangen met de regionale pilots die in 2014 hebben plaatsgevonden met betrekking tot de drie decentralisaties. Ook zijn de afgelopen jaren diverse leantrajecten doorlopen en is steeds meer gebruik gemaakt van digitalisering waardoor efficiënter gewerkt wordt en met minder mensen dezelfde of zelfs betere kwaliteit kan worden geleverd.

Belangrijk is om de voortgang van de bezuinigingen zorgvuldig te volgen en indien nodig bij te sturen, zodat de realisatie daadwerkelijk zal plaatsvinden.

De onderdelen dienstverlening, externe oriëntatie, mens en systemen worden ook toegelicht. Aan al deze onderdelen is de afgelopen jaren en wordt ook de komende jaren uitvoering gegeven. De resultaten worden toegelicht en er wordt tevens een vooruitblik geschetst.

Naast de paragraaf Bedrijfsvoering bevat de begroting het programma 5.3 Dienstverlening waar expliciet is ingegaan op de dienstverlening. Peel en Maas wil de dienstverlening afstemmen op de uitgangspunten van het 'Huis van de Gemeente' en de digitale dienstverlening verder ontwikkelen. Denk bijvoorbeeld aan de verbreding van het Klant Contact Centrum, door de burgers en andere klanten actief te betrekken bij het verbeteren van de dienstverlening, meer producten en formulieren volledig digitaal aan te bieden en af te handelen en een visie te ontwikkelen over het gebruik van social media. Verder is opgenomen dat er om de twee jaar een benchmark Publiekszaken plaatsvindt.

Met behulp van de verschillende documenten zijn beleidskaders gesteld voor de bedrijfsvoering. Ook heeft Peel en Maas aandacht besteed aan meerjarige ontwikkelingen waarbij wordt vooruitgeblift en terug gekeken. Specifiek onderscheid in interne en externe ontwikkelingen ontbreekt. Wij adviseren in de paragraaf te verwijzen naar de verschillende beleidsdocumenten en een samenvatting van de belangrijkste uitgangspunten voor de bedrijfsvoering op te nemen. Door een concrete relatie te leggen met de programma's van de begroting wordt het inzicht verder vergroot. Het strategisch niveau beoordelen wij voldoende.

Op tactisch niveau scoort Peel en Maas goed. Volgens het BBV dient de paragraaf inzicht te geven in de stand van zaken en de beleidsvoornemens omtrent de bedrijfsvoering. Zoals eerder vermeld is in de paragraaf inzicht gegeven in de resultaten van de onderdelen dienstverlening, externe oriëntatie en mens en systemen. Tevens wordt een vooruitblik geschetst van deze onderdelen. Ook is stilgestaan bij de bezuinigingen op de bedrijfsvoering.

In aanvulling op de eisen van het BBV zijn in de financiële verordening geen nadere eisen gesteld.

De gemeente verstrekt in de paragraaf Bedrijfsvoering geen informatie over de risico's met betrekking tot de bedrijfsvoering. In de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing is hierbij summier stilgestaan. Op het personele vlak wordt de kwetsbaarheid van de organisatie aangehaald.

Bij de jaarrekening 2013 heeft de externe accountant een goedkeurende controleverklaring verstrekt. Hieruit blijkt dat Peel en Maas zich houdt aan haar regels. Dit geeft tevens een oordeel over de werking van het planning en control instrumentarium.

De administratieve organisatie en de interne controle functioneren in voldoende mate.

In de paragraaf Bedrijfsvoering is niet stilgestaan bij de onderzoeken naar doelmatigheid en doeltreffendheid ex artikel 213a Gemeentewet. Bij paragraaf 3.4 Analyse Wet- en regelgeving zijn we hierop ingegaan.

Op operationeel niveau scoort de gemeente onvoldoende. In de paragraaf ontbreekt (meerjarige) cijfermatige informatie omtrent de lasten van de bedrijfsvoering. Denk hierbij aan de personeels-, huisvestings- en automatiseringslasten. Ook inzicht in de lasten voor inhuur van derden en de toegerekende kosten aan projecten zijn van belang.

Uren toerekening aan investeringsprojecten en grondexploitaties

In de paragraaf Weerstandsvormogen en risicobeheersing is opgenomen dat er jaarlijks kosten van personeel worden toegeschreven aan investeringsprojecten en grondexploitaties. Uit de begroting 2015 blijkt dat Peel en Maas in 2015 12.872 uren (€ 1,42 miljoen) heeft toegerekend aan investeringsprojecten en grondexploitaties. Het toerekenen op een realistische wijze dient te gebeuren, waarbij voorkomen moet worden dat dit buiten proportioneel gebeurt, waardoor lasten naar de toekomst worden geschoven. Peel en Maas monitort dit proces en indien nodig vindt bijstelling plaats in de bijstellingsrapportage.

4.6. Verbonden partijen

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

Conclusie

De gemeente heeft met de paragraaf de uitgangspunten voor deelname aan een verbonden partij vastgelegd. Samenwerkingsmogelijkheden opzoeken in de (eu)regio is een aandachtspunt in het coalitieakkoord 2014-2018 'Een nieuwe lente en een nieuwe geluid'. Er wordt al op diverse taken samengewerkt. Peel en Maas stelt zich als consistente partner op in de (eu)regio, overeenkomstig de met de regio gemaakte afspraak dat de gemeente lokaal doet wat ze lokaal kan en regionaal samenwerken waar dit een meerwaarde heeft. Er is aandacht voor ontwikkelingen.

De paragraaf voldoet in ruime mate aan de eisen die het BBV stelt en aan de aanvullende eisen die zijn opgenomen in de financiële verordening. Op dit moment ontbreekt nog inzicht in de verwachte omvang van het eigen- en vreemd vermogen aan het begin en einde van het begrotingsjaar en het resultaat in het begrotingsjaar. Peel en Maas heeft deze cijfers wel opgenomen, maar deze zijn gebaseerd op de jaarrekening 2012 of 2013.

De paragraaf is overzichtelijk gepresenteerd. Door nog meer aan de eisen van het BBV te voldoen, wordt ook de operationele informatie verbeterd. De begroting biedt dan een actueel cijfermatig inzicht in verbonden partijen.

De paragraaf Verbonden partijen is bij enkele partijen gericht op risicobeheersing. In de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing geeft de gemeente aan dat met name bij het Werkvoorzieningschap NLW groep N.V. risico's aanwezig zijn die om een nauwkeurig en kritisch risicomangement vragen. Ook heeft de gemeente aanvullend toegelicht dat de betrokkenheid bij de Veiligheidsregio Limburg Noord als risicovol wordt ingeschat.

Peel en Maas staat volgens de jaarrekening 2013 direct of indirect garant voor in totaal € 17 miljoen. Voorbeelden hiervan zijn onder andere de realisatie van Villa Flora en 'Regio Venlo'.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- verwijst in de paragraaf naar het coalitieprogramma en neem de visie ten aanzien van verbonden partijen op;
- laat de relatie van de paragraaf met de programmadoelstellingen duidelijk zien;
- breng de paragraaf volledig in overeenstemming met de eisen die het BBV stelt.

Waarom onderzoek naar verbonden partijen?

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

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

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

Onderzoek en bevindingen

In het coalitieakkoord is vermeld dat de gemeente op lokaal en (eu)regionaal niveau voortdurend in gesprek is met ondernemers, onderwijsinstellingen en overheden om bijdrage te leveren aan een gezonde economie.

Samenwerkingsmogelijkheden opzoeken in de (eu)regio is een aandachtspunt in het coalitieakkoord 2014-2018 'Een nieuwe lente en een nieuwe geluid'. Er wordt al op diverse taken samengewerkt.

Peel en Maas stelt zich als consistente partner op in de (eu)regio, overeenkomstig de met de regio gemaakte afspraak dat de gemeente lokaal doet wat ze lokaal kunnen en regionaal gaat samenwerken waar dit een meerwaarde heeft. Er is aandacht voor ontwikkelingen.

Peel en Maas heeft geen separate nota waarin het beleid is vastgelegd voor verbonden partijen, maar in de paragraaf Verbonden partijen van de begroting 2015 zijn uitgangspunten opgenomen. De toetsingscriteria ten aanzien van het wel of niet aangaan van een samenwerking zijn dat:

- er sprake dient te zijn van een publiek belang;
- dit belang niet volledig door de gemeente zelf kan worden uitgevoerd;
- de taken in het kader van dit belang niet uitbesteed kunnen worden of door marktpartijen worden uitgevoerd;
- de gemeente geen toekomstige 50-50 zeggenschapsverhoudingen aangaat met externe partners wanneer de gemeente garant staat voor eventuele tekorten.
- wanneer een samenwerking wordt aangegaan worden op voorhand eenduidige en adequate formele afspraken gemaakt vast tussen betrokken partijen, met name omtrent de rolverdeling, communicatie en informatievoorziening;
- onnodige financiële verbondenheid van grootschalige projecten worden vermeden;
- bij grootschalige (regionale) evenementen expliciet een afwikkelingsfase zal worden beschreven en in tijd worden weggezet.

Met deze uitgangspunten beschikt de gemeente over handvatten voor beleid en beheer met betrekking tot verbonden partijen.

Op strategisch niveau scoort de gemeente gemiddeld voldoende. Verbeteringen zijn mogelijk door in de paragraaf Verbonden partijen te verwijzen naar het coalitieakkoord en een samenvatting van de visie op

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

te nemen. Ook door duidelijk relaties te leggen tussen het beleid in de programma's en de verbonden partijen wordt de transparantie vergroot.

In de paragraaf van de begroting wordt een algemene toelichting gegeven over verbonden partijen. De organisaties Enexis B.V. en bijbehorende deelnemingen en de BNG zijn niet opgenomen omdat het bestuurlijk belang dat de gemeente hierin heeft te verwaarlozen is. Het financiële belang beperkt zich tot het bedrag van de aangekochte aandelen.

Peel en Maas heeft met veertien instanties afspraken gemaakt. Volgens een vaste indeling wordt per verbonden partij achtereenvolgens inzicht gegeven in de naam, vestigingsplaats, gemeentelijke visie, doelstelling, reden deelneming, activiteiten/prestaties, organisatie bestuurlijk belang, eigen- en vreemd vermogen, resultaat verbonden partij, risico's en weerstandspositie en het toekomstperspectief. Ook is bij enkele verbonden partijen stilgestaan bij het absoluut en relatief belang en het gemeentelijk aandeel. Bij de partijen N.V. Greenport Venlo Innovation Center, gemeente Helden Holding B.V., Bedrijvenschap Businesspark Venlo (Venlo GreenPark), Exploitatiemaatschappij Villa Flora B.V., N.V./C.V. Werklandschaps- ontwikkelingsmaatschappij Klavertje 4 is ook ingegaan op het risico dat Peel en Maas loopt met haar deelname (positief en negatief).

De paragraaf Verbonden partijen is bij enkele partijen gericht op risicobeheersing. In de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing geeft Peel en Maas aan dat met name bij het Werkvoorzieningschap Noord Limburg West (NLW groep N.V.) risico's aanwezig zijn die om een nauwkeurig en kritisch risicomanagement vragen. Door de NLW groep is besloten dat het eigen vermogen van de NLW groep N.V. minimaal € 1 miljoen moet bedragen. Wanneer het eigen vermogen onder het minimum dreigt te komen zullen de gemeenten aanvullende bijdrages verstrekken. Peel en Maas heeft hiermee in de begroting 2015 al rekening gehouden bij de bepaling van het weerstandsvermogen. Ook heeft de gemeente aanvullend toegelicht dat de betrokkenheid bij de Veiligheidsregio Limburg Noord als risicovol wordt ingeschat.

In de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing van de jaarrekening 2013 is vermeld dat de gemeente direct of indirect garant staat voor in totaliteit € 17 miljoen. Voorbeelden hiervan zijn onder andere de realisatie van Villa Flora ad € 1,63 miljoen en de 'Regio Venlo' voor € 2,5 miljoen.

Op tactisch niveau scoort Peel en Maas gemiddeld goed en op operationeel niveau gemiddeld voldoende. Het BBV is gewijzigd voor verbonden partijen. De wetgever eist, gelet op de risico's, meer financiële informatie in de begroting. De gemeente voldoet met de paragraaf in ruime mate aan de eisen die het BBV stelt en aan de aanvullende eisen die zijn opgenomen in de financiële verordening. Het eigen- en vreemd vermogen en het resultaat van de verbonden partij zijn gebaseerd op de jaarrekening per begin en einde van het jaar 2012 of 2013 en niet op de begroting 2015. Ten aanzien van het (financieel) belang dat de gemeente in een verbonden partij heeft, is niet altijd duidelijk of dit begrotingscijfers zijn. Door begrotingscijfers te presenteren wordt volledig aan het BBV voldaan. Hierdoor wordt ook de operationele informatie verbeterd. De begroting biedt dan voor de lezer een actueel cijfermatig inzicht in verbonden partijen.

4.7. Grondbeleid

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

Conclusie

Peel en Maas voert een faciliterend, passief grondbeleid voor de woningbouw en een actief grondbeleid voor bedrijfs- en industrieterreinen, waarbij samenwerking met private partijen niet wordt uitgesloten.

In de kadernota Grondbeleid 2010-2014 zijn de kaders over het te voeren grondbeleid vastgesteld. De uitgangspunten zijn op hoofdlijnen overgenomen in de paragraaf van de begroting 2015. Aanvullend is in de nota Reserves en voorzieningen uit 2014 opgenomen dat een positief resultaat van af te sluiten grondexploitaties wordt toegevoegd aan de reserve risico's grondexploitatie. Verliesgevende projecten komen ten laste van de voorziening verliezen grondexploitatie.

Tweemaal per jaar (de jaarstukken en de 2^e bijstellingsrapportage) worden de grondexploitaties geactualiseerd naar de nieuwste inzichten.

In de begroting 2015 is opgenomen dat grondbeleid gepaard gaat met grote financiële kansen en risico's. Hierbij geldt als uitgangspunt dat de reserve risico's grondexploitatie groot genoeg moet zijn om de projecten op reguliere wijze te laten functioneren als er onvoorzien een jaar lang bijvoorbeeld geen grond wordt verkocht. Peel en Maas hanteert voor de omvang van deze reserve als richtlijn de Inspectie Financiën Lagere Overheden (IFLO)-norm.

Volgens de begroting kan worden geconcludeerd dat de huidige stand van de reserve risico's grondexploitatie samen met de voorziening verliezen grondexploitatie voldoet aan de IFLO-norm.

De gemeente voldoet met de paragraaf en de kadernota Grondbeleid aan het BBV en in de financiële verordening zijn geen aanvullende eisen gesteld. Dus ook daar wordt aan voldaan.

Peel en Maas geeft in de begroting cijfermatige informatie over de lopende projecten. De informatie in de jaarrekening 2013 is uitgebreider. Wij adviseren de informatie in de paragraaf van de begroting uit te breiden zodat een compleet beeld kan worden gevormd over de grondexploitatie.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- ga in de paragraaf expliciet in op interne en externe ontwikkelingen;
- leg een concrete relatie met de programma's uit de begroting;
- breidt de paragraaf van de begroting uit met informatie conform de jaarrekening zoals een korte toelichting per project en inzicht in de opbouw van de verliesgevende projecten.

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

Eind februari 2011 heeft de raad de kadernota Grondbeleid 2010-2014 vastgesteld. Met deze nota zijn de kaders voor het te voeren grondbeleid vastgesteld.

De nota is uitvoerig. Er is aandacht besteed aan de bevoegdheden en het juridisch kader, de beleidsaspecten, kansen en bedreigingen, vormen van grondbeleid bij exploitatie, strategische verwerving en bezit van gronden, grondexploitatie en risicomanagement en uitgifte en verkoop. Ook zijn relaties gelegd met andere beleidsdocumenten (onder andere: Woonvisie plus 2011-2015, Provinciale woonvisie).

Peel en Maas kiest voor een faciliterend, passief grondbeleid voor woningbouw en een actief grondbeleid voor bedrijfs- en industrieterreinen, waarbij samenwerking met private partijen niet wordt uitgesloten. Ook zijn in de nota uitgangspunten opgenomen voor de winst- en verliesneming. Winsten worden pas genomen als deze ook daadwerkelijk zijn gerealiseerd en verliezen zodra ze blijken. De verliezen komen ten laste van een voorziening. Voor afgeronde deelplannen kan tussentijds winst worden genomen.

Aanvullend is in de nota Reserves en voorzieningen uit 2014 bepaald dat positieve saldi van af te sluiten grondexploitaties worden toegevoegd aan de reserve risico's grondexploitatie. Verliesgevende projecten komen ten laste van de voorziening verliezen grondexploitatie. Deze voorziening wordt in de balans bij de jaarrekening niet gepresenteerd als voorziening maar in mindering gebracht op de voorraad in exploitatie genomen bouwgronden.

Volgens informatie in de paragraaf van de begroting 2015 bedraagt de voorziening verliezen grondexploitatie per 1-1-2014 afgerond € 4,3 miljoen en de reserve risico's grondexploitatie € 2 miljoen. Ook zijn er reserves die een rechtstreekse relatie hebben met de grondexploitatie zoals bijvoorbeeld de reserves fonds infrastructurele werken, fonds strategische verwervingen en herstructureringsfonds/ bovenplanse verevening.

De informatie in de paragraaf van de jaarrekening 2013 is uitgebreider. In een tabel is de opbouw van de verliesgevende projecten weergegeven. Ook volgt een korte toelichting op de diverse projecten en is ingegaan op de specifieke risico's. Verder wordt in een tabel de opbouw van de voorziening verliezen grondexploitatie weergegeven. Deze voorziening wordt conform de nota Reserves en voorzieningen aangevuld vanuit de reserve risico's grondexploitatie. Wij adviseren deze informatie ook op te nemen in de begroting.

De gemeente is ambitieus op het gebied van ruimtelijke ontwikkelingen in alle kernen. Bij de nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen stimuleert zij toegankelijkheid, zelfsturing, duurzaamheid en diversiteit.

Hierdoor ontstaan diverse, duurzame woon-, werk- en leefgemeenten met een kwalitatief goede openbare ruimte en een hoog voorzieningenniveau.

Aangezien de gemeentelijke ontwikkelingen beperkt blijven tot een tijdelijke rol in het vastgoedproces is binnen de gemeente geen sprake van een ontwikkelbedrijf.

Tweemaal per jaar (de jaarstukken en de 2^e bijstellingsrapportage) worden de grondexploitaties geactualiseerd naar de nieuwste inzichten. Hierbij worden uniforme uitgangspunten gehanteerd die jaarlijks worden bijgesteld en door het college vastgesteld middels de notitie 'Analyse dossier grondexploitatie'.

Ook beleidsuitgangspunten voor onder andere grondprijzen en reststroken zijn in een separate nota bepaald. Zo heeft de raad in juni 2012 de nota (rest)strokenbeleid 2012-2017 met activiteitenplan vastgesteld. De Grondprijzen woningbouw- en bedrijvenlocaties worden jaarlijks op basis van de uitgangspunten van de kadernota Grondbeleid door de raad vastgesteld. Wij constateren dat de nota Grondprijzen 2014 en 2015 door het college is vastgesteld.

In de paragraaf van de begroting 2015 is verwezen naar de kadernota Grondbeleid 2010-2014 en zijn op hoofdlijnen de beleidsuitgangspunten voor grondexploitatie weergegeven. Voor 2015 staat een nieuwe kadernota gepland.

In de begroting 2015 is een relatie gelegd met de programma's 1.1 Ruimtelijke Ontwikkeling en 1.2 Wonen. Er is ingegaan op het vastgesteld beleid en het te ontwikkelen beleid in 2015. Ook worden recente ontwikkelingen geschetst. Zo is onder meer opgenomen dat de gemeente gaat bijdragen aan ontwikkelvisies voor dorpskernen zoals Baarlo, Meijel etcetera die worden geïnitieerd op initiatief van burgers en bedrijven. Ook worden samenwerkingsverbanden gestimuleerd bij gebiedsontwikkeling, zodat initiatieven met elkaar verknoopt kunnen worden.

Wij beoordelen de strategische informatie als goed. De gemeente kan verbeteringen aanbrengen door in de paragraaf concrete relaties te leggen met de programma's uit de begroting. Door expliciet inzicht te geven in interne en externe ontwikkelingen die de grondexploitatie kunnen beïnvloeden wordt het beeld completer.

In de begroting is opgenomen dat het grondbeleid gepaard gaat met grote financiële kansen en risico's. Hierbij geldt als uitgangspunt dat de risico's afgedekt moeten kunnen worden. De reserve risico's grondexploitatie moet groot genoeg zijn om de grondexploitatie op reguliere wijze te laten functioneren als er onvoorzien een jaar lang bijvoorbeeld geen grond wordt verkocht.

Peel en Maas hanteert voor de omvang van deze reserve als richtlijn de IFLO-norm (Inspectie Financiën Lagere Overheden), waarbij de benodigde weerstandscapaciteit wordt gerelateerd aan 10% van de boekwaarden van de exploitaties en 10% van nog te maken kosten in de exploitaties.

De IFLO-norm houdt rekening met de toekomstige verplichtingen bij een lopende exploitatie.

Als richtlijn geldt dat het saldo van de reserve risico's grondexploitatie samen met de voorziening verliezen grondexploitatie minimaal gelijk moet zijn aan de IFLO-norm.

In de paragraaf van de begroting 2015 wordt het verwachte verloop van de IFLO-norm voor de jaren 2015-2018 weergegeven.

Voor 2015 is de benodigde weerstandscapaciteit € 3,4 miljoen en de beschikbare weerstandscapaciteit € 6 miljoen. Geconcludeerd kan worden dat de huidige stand van de reserve risico's grondexploitatie samen met de voorziening verliezen grondexploitatie voldoet aan de IFLO-norm.

De minimumnorm van de reserve risico's grondexploitatie is bepaald op € 2 miljoen. Indien de beschikbare weerstandscapaciteit lager wordt dan het op basis van de IFLO-norm berekende weerstandsvermogen wordt de reserve aangevuld vanuit de algemene reserve.

Daarnaast zijn er volgens de paragraaf Grondbeleid in de jaarrekening 2013 nog een tweetal fondsen getroffen voor strategische verwervingen en een bijdrage voor ruimtelijke ontwikkelingen (voor totaal afgerond € 1 miljoen).

In januari 2011 heeft de raad de nota Strategisch verwervingsbeleid vastgesteld. Met deze nota wordt inzicht gegeven in het strategische verwervingsbeleid van de gemeente. Een actiepunt uit deze nota is het door de raad laten vaststellen van de nota Verkoop niet strategische onroerende zaken. Eind februari 2011 heeft de raad deze nota vastgesteld. In deze nota is het beleid opgesteld met als doel om de niet strategische onroerende zaken tegen een zo hoog mogelijke opbrengst per openbare inschrijving te verkopen, tenzij er zich bijzondere omstandigheden voor doen uit economisch en/of maatschappelijk belang. De werkwijze voor het verkopen van niet-strategische onroerende zaken is uitgewerkt. Peel en Maas beschikt over een zogenaamde Grondbank, waarin (strategisch) verworven onroerend goed is ondergebracht waarvoor nog geen definitieve ontwikkeling plaatsvindt. Het totale grondbezit (bedrijfspannen en gronden) wordt per 31 december 2015 gewaardeerd op € 4,7 miljoen.

Op tactisch niveau scoort de gemeente ook goed. We kijken met name naar de eisen die het BBV stelt en de financiële verordening. In de financiële verordening zijn naast de BBV-eisen geen aanvullende onderdelen opgenomen.

Het BBV vraagt om een visie op het grondbeleid in relatie tot de te bereiken doelstellingen in de begroting, het soort grondbeleid, een actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie, een onderbouwing van de geraamde winstneming en het reservebeleid in relatie tot de risico's. Peel en Maas heeft in de paragraaf of in de nota Grondbeleid informatie over deze onderdelen opgenomen.

Op operationeel niveau scoort Peel en Maas voldoende. De paragraaf is gestructureerd en geeft cijfermatig inzicht in de grondexploitaties. De boekwaarden per 1-1 van de projecten zijn voor de jaren 2015-2020 in een tabel gepresenteerd waarbij onderscheid is gemaakt in actieve-, faciliterende projecten en de geraamde kosten voor onderzoek en ontwikkeling. Hierbij zijn ook de vermeerderingen en verminderingen in het jaar aangegeven. Per jaar is de (verwachte) winst en verlies in totaliteit berekend. In 2015 wordt een winst verwacht uit de aflopende projecten van circa € 615.000 en verlies van € 38.000. Zoals eerder vermeld kan de informatie in de paragraaf worden uitgebreid met informatie die wel is opgenomen in de jaarrekening zodat een compleet beeld kan worden gevormd over de grondexploitatie.

Het toerekenen van uren aan investeringsprojecten en grondexploitatie is in deze paragraaf niet opgenomen. Bij de paragraaf 4.5 Bedrijfsvoering zijn we hier op ingegaan.

5. Het onderzoek

5.1. Inleiding

Het financieel verdiepingsonderzoek

Dit is het rapport van het financiële verdiepingsonderzoek van de gemeente Peel en Maas. De Provincie Limburg voert bij elke gemeente één keer in de vier jaar zo'n financieel verdiepingsonderzoek uit. Dit is een belangrijk onderdeel van de wijze waarop het financieel toezicht bij de Provincie Limburg sinds 2005 wordt uitgevoerd.

Doel van het financieel verdiepingsonderzoek is, een meerjarige uitspraak te doen over de vorm van financieel toezicht. Op basis van dit onderzoek nemen Gedeputeerde Staten een besluit over de toezichtvorm, die in principe voor vier jaar geldt.

Het onderzoek in Peel en Maas

Het financieel verdiepingsonderzoek hebben wij bij de gemeente Peel en Maas uitgevoerd in de periode januari-juni 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 kijkt globaal of een gemeente financieel op koers blijft. De Provincie zal dan ook jaarlijks in december de gemeente een brief sturen, waarin de toezichtvorm voor het volgende begrotingsjaar wordt medegedeeld. Voor alle duidelijkheid: die toezichtvorm is en blijft repressief, tenzij de financiële situatie dramatisch is verslechterd.

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

5.2. Doel en kaders financieel toezicht

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

Houd de Limburgse gemeenten financieel gezond!

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

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

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

Aanvullend op andere controlemechanismen

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

Kaders waaruit wij ons oordeel vormen:

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

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

>>

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

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

5.3. Werkwijze

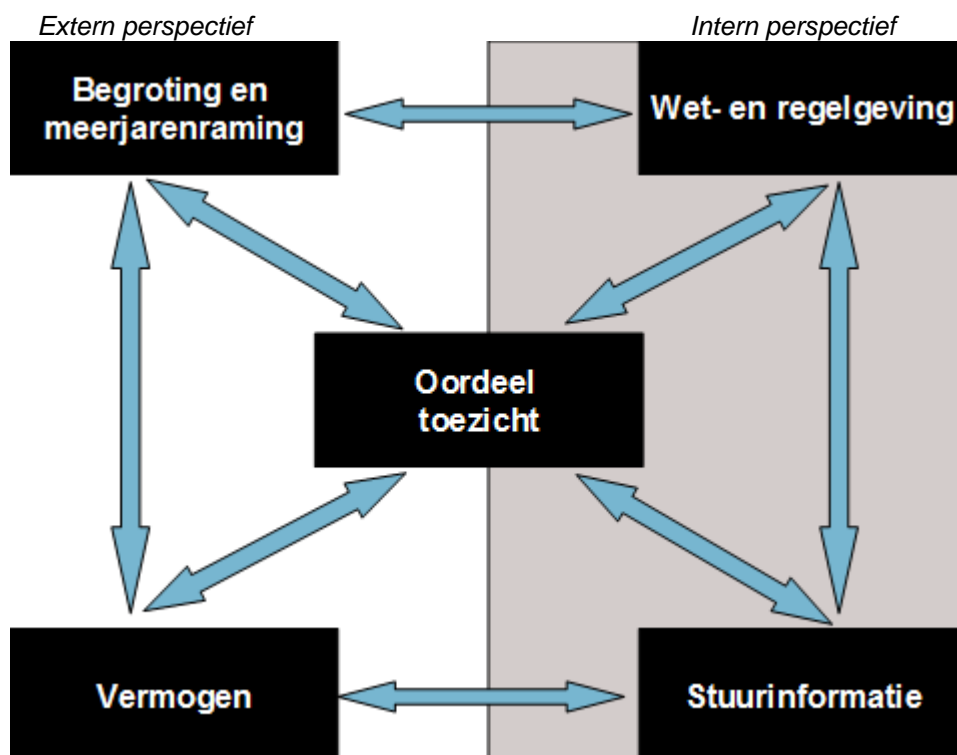
Het belangrijkste doel van ons onderzoek is, om een uitspraak te doen over de vorm van toezicht voor vier jaar. Om voor een meerjarig repressieve uitspraak in aanmerking te kunnen komen, moet de gemeente minimaal voldoende scores op een aantal kritische factoren. Deze factoren vloeien voort uit de kaders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

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

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

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

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



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

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

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

Een voorbeeld

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

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

5.4. Reikwijdte van het onderzoek

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

5.5. Onderzoek naar het financieel verdiepingsonderzoek

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

Zij concluderen onder meer het volgende:

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

6. Begrippen

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

Algemene reserve

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

Dekkingsreserve/bruteringsreserve

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

Financiële functie

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

Formeel begrotingssaldo

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

Geblokkeerde reserves

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

Groot onderhoud

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

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

Incidenteel/structureel

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

Incidentele baten

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

Incidentele lasten

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

Incidentele weerstandscapaciteit

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

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

Onbenutte belastingcapaciteit

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

Onderuitputting

Het achterblijven van de lasten ten opzichte van de ramingen.

Post onvoorzien

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

Repressief toezicht

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

Structureel en reëel evenwicht van de begroting en de meerjarenraming

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

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

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

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

Structurele weerstandscapaciteit

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

De middelen die dit vermogen (kunnen) bepalen:

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

Weerstandscapaciteit

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

Weerstandsvermogen

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

7. Bronnen

Gemeentelijke bronnen:

- Begroting 2014, 2015 en meerjarenraming 2016-2018;
- Jaarrekeningen 2010, 2011, 2012 en 2013;
- Coalitieakkoord Peel en Maas 2014-2018 'Een nieuwe lente en een nieuw geluid';
- Nota Reserves en voorzieningen Peel en Maas 2014;
- Nota Risicomanagement;
- Kaderstellende nota programma 1.4 Openbare Ruimte;
- Beleidsplan Openbare Verlichting 2011-2015;
- Afvalwaterplan Limburgse Peelen en Gemeentelijk Rioleringsplan Peel en Maas 2012-2016;
- Organisatieplan 2015-2018: 'Stabiliteit en beweging in één';
- Treasurystatuut Peel en Maas 2014;
- Kadernota Grondbeleid 2010-2014;
- Nota (rest)strokenbeleid 2012-2017;
- Nota Grondprijzen 2015;
- Nota Strategisch verwervingsbeleid;
- Nota Verkoop niet strategische onroerende zaken;
- Notitie Activabeleid;
- Financiële verordening gemeente Peel en Maas (212 Gemeentewet);
- Controleverordening gemeente Peel en Maas (213 Gemeentewet).

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.