

Bepaling toezichtvorm 2016-2019 **Gemeente Sittard-Geleen**

Financieel verdiepingsonderzoek

Provincie Limburg, oktober 2016

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	5
2.	Conclusie, aandachtspunten en samenvatting	7
2.1.	Conclusie van het onderzoek.....	7
2.2.	Aandachtspunten	9
2.3.	Samenvatting	11
3.	Aandachtsgebieden	15
3.1.	Analyse begroting en meerjarenraming.....	16
3.2.	Analyse vermogen	30
3.3.	Analyse stuurinformatie	37
3.4.	Analyse Wet- en regelgeving.....	40
4.	Financieel beleid en beheer	47
4.1.	Lokale heffingen.....	48
4.2.	Weerstandsvermogen en risicobeheersing	51
4.3.	Onderhoud kapitaalgoederen	57
4.4.	Financiering.....	69
4.5.	Bedrijfsvoering	73
4.6.	Verbonden partijen.....	77
4.7.	Grondbeleid.....	81
5.	Het onderzoek	89
5.1.	Inleiding.....	89
5.2.	Doel en kaders financieel toezicht	91
5.3.	Werkwijze.....	93
5.4.	Reikwijdte van het onderzoek.....	95
5.5.	Onderzoek naar het financieel verdiepingsonderzoek	96
6.	Begrippen	97
7.	Bronnen	101

1. Inleiding

Het financieel verdiepingsonderzoek

Voor u ligt het rapport van het financiële verdiepingsonderzoek van de gemeente Sittard-Geleen. 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.

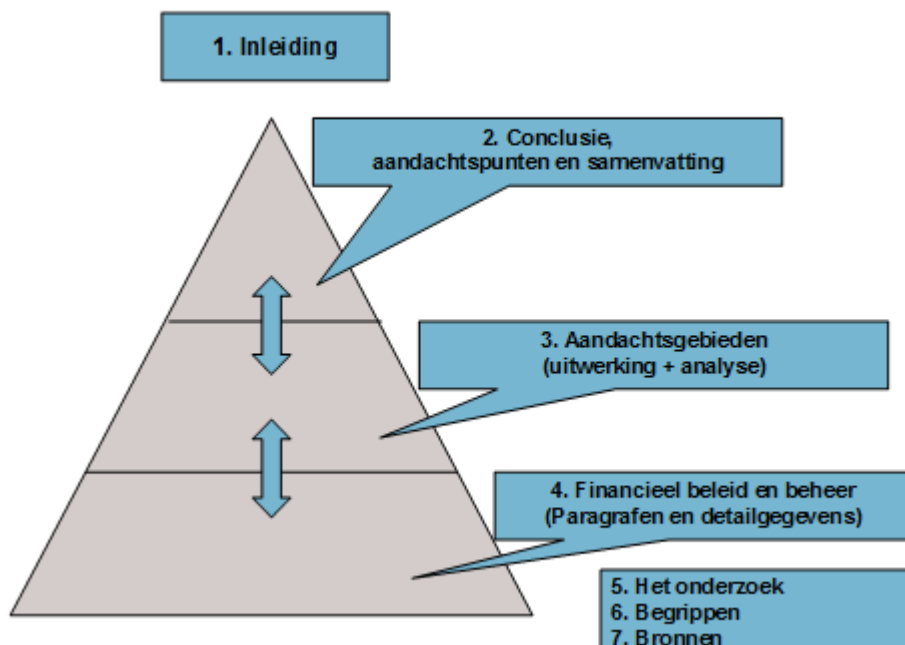
De naam van hoofdstuk 2, Conclusie, aandachtspunten en samenvatting, geeft aan dat hier de kern van het financiële verdiepingsonderzoek is te vinden.

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 tot en met het begrotingsjaar 2019 toezichtarm zal zijn.

Aan dit besluit zijn de volgende voorwaarden verbonden:

- zorg voor een structureel en reëel sluitende begroting 2017, 2018 en 2019 inclusief meerjarenraming (ten minste tot en met 2019);
- vervang structurele ombuigingen die niet realiseerbaar zijn en breng de inzet van incidentele middelen zichtbaar terug;
- geef op een transparante manier de consequenties in de begroting en meerjarenraming weer van de (beheer)plannen. Uiterlijk in de begroting 2018 en meerjarenraming moeten de daadwerkelijk benodigde structurele lasten voor onderhoud en investeringen van het IBOR financieel verwerkt zijn.

Meerjarig repressief toezicht

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

Aan de voorwaarden voldaan

We zijn tot de conclusie ‘meerjarig repressief’ met voorwaarden gekomen, ondanks dat het structureel en reëel evenwicht voor de begroting en voor de meerjarenraming is beoordeeld als onvoldoende. Als we alleen kijken naar de saldi, kan geen meerjarig repressief toezicht worden toegekend. Bij onze totale beoordeling wordt ook rekening gehouden met de omvang van de door ons berekende tekorten. Uit ons onderzoek is gebleken dat Sittard-Geleen incidentele middelen inzet voor het sluitend maken de begroting 2016 en het nagenoeg sluitend maken van de jaarschijf 2017. Wij corrigeren de saldi tevens voor de incidentele baten en lasten. Ook heeft een correctie plaatsgevonden voor de structurele taakstelling ten aanzien van de sociale werkvoorziening Vixia. Gelet op de ervaring, de ontwikkeling uit het verleden en het verwacht perspectief achten wij het op dit moment niet reëel dat deze ombuigingsmaatregel wordt gerealiseerd. Aanvullend heeft de gemeente medegedeeld dat voor 1 januari 2017 onderzoek plaatsvindt naar het totale sociaal domein dat wil zeggen inclusief Vixia. Bij ons eindoordeel weegt ook de werking van de financiële functie van Sittard-Geleen mee. De gemeente scoort gemiddeld goed op de afzonderlijke onderdelen op het strategisch, tactisch en operationeel niveau. Sittard-Geleen is voornemens om de begroting 2017 en meerjarenraming sluitend vast te stellen.

Wij geven de gemeente het vertrouwen om te zoeken naar structurele oplossingen zodat bij de begroting 2017, 2018, 2019 en meerjarenramingen (ten minste tot en met 2019) sprake is van structureel en reëel evenwicht. Bij de beoordeling van de begroting 2017 zal voor de eerste keer moeten blijken of hier daadwerkelijk sprake van is. Als hier geen sprake van is, zal de meerjarige uitspraak moeten worden teruggedraaid, waardoor elk jaar opnieuw op basis van de begroting en meerjarenraming een besluit wordt genomen over de toezichtvorm van begroting.

Overigens hebben Gedeputeerde Staten van Limburg op 16 december 2015 besloten om de gemeente Sittard-Geleen op basis van de begroting 2016 repressief toezicht¹ toe te kennen. Dit betekent dat de Provincie (college van Gedeputeerde Staten) de begroting en begrotingswijzigingen niet hoeft goed te keuren.

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

2.2. Aandachtspunten

Sittard-Geleen komt in aanmerking voor meerjarig repressief toezicht voor de jaren 2016 tot en met 2019. Om het meerjarig repressief toezicht te behouden tot het eind van de periode is het essentieel dat Sittard-Geleen de voorwaarden realiseert. De voorwaarden en belangrijkste aandachtspunten uit ons onderzoek hebben wij hieronder verzameld.

Structureel en reëel evenwicht

Structureel evenwicht is 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). We vragen hier aandacht voor omdat de begroting 2016 en 2017 deels sluitend zijn gemaakt met de inzet van incidentele middelen.

Incidentele baten worden door ons negatief op de begrotingsruimte gecorrigeerd en hier kunnen consequenties uit voortvloeien voor de vorm van toezicht. Incidentele lasten worden positief gecorrigeerd op de begrotingsruimte. Als gevolg van deze correcties zijn de saldi van de begroting en meerjarenraming negatief. Met reëel evenwicht beoordelen wij ook de kwaliteit van de begroting en meerjarenraming. Dit houdt in dat gekeken wordt of de ramingen volledig en realistisch zijn.

De ombuigingsmaatregel die in de gemeentebegroting is opgenomen ten aanzien van de sociale werkvoorziening Vixia is hierbij als niet reëel beoordeeld. Deze ombuigingsmaatregel is eveneens negatief op de begrotingsruimte gecorrigeerd.

Sittard-Geleen neemt in haar begroting 2016 en meerjarenraming niet de structurele en reële saldi op. Terwijl de raad erop moet toezien dat de begroting en meerjarenraming structureel en reëel in evenwicht is. De begroting 2016 maakt het moeilijk voor de raad om zelf de structurele en reële saldi te bepalen. Wij vragen aandacht voor het presenteren van de structurele en de reële saldi naast de formele saldi.

Structurele ombuigingen

De gemeente staat voor een forse opgave gelet op de ombuigingen en het verder uitwerken van plannen. Het goed monitoren van de ombuigingen is hierbij cruciaal. Dat geldt niet alleen voor het monitoren van de realisatie maar ook om te sturen, alert te reageren en tijdig alternatieve structurele dekkingsmogelijkheden aan te wijzen. Het telkens afdekken van niet gerealiseerde ombuigingen met incidentele middelen is geen structurele oplossing. Incidentele middelen raken uitgeput maar belangrijker is dat problemen niet vooruit worden geschoven. Als een ombuigingstaakstelling niet realistisch blijkt moet een adequate alternatieve maatregel worden getroffen.

Onderhoud kapitaalgoederen

Voor een goed inzicht in de financiële positie zijn actuele beheerplannen onmisbaar. Hierbij gaan wij ervan uit dat de raad tenminste een keer in de vier jaar (raadsperiode) de kaders kan stellen en zich kan uitspreken over het kwaliteitsniveau. Eind september wordt het nieuwe Integraal Beheerplan Openbare Ruimte (IBOR) aan de raad voorgelegd voor vaststelling. Hierbij is voor een andere insteek gekozen dan bij het huidige plan voor 2012-2015. De beleidsnota 'openbare ruimte 2016-2026' moet van onderop worden gedragen en daarvoor is een stadsdialoog gehouden. Uit het voorstel 'onderhoud kapitaalgoederen openbare ruimte 2016-2020' blijkt dat de benodigde budgetten voor onderhoud (dagelijks en groot onderhoud) aansluiten op de beschikbare budgetten. Hierbij is de ombuiging van € 0,5 miljoen verwerkt. Bij de vervangingsbudgetten is een tekort berekend van € 2,5 miljoen. Aanvullend heeft de gemeente aangegeven dat dit een theoretisch bepaald tekort is. In 2016-2017 vindt een herijking

plaats van het benodigd budget aan de feitelijke status van de kapitaalgoederen. Dit gebeurt aan de hand van inspecties en de dialoog met de wijken. Hieruit moet het daadwerkelijk benodigd investeringsbudget volgen voor 2018 en verder. Indien sprake is van een tekort moet in de dekking worden voorzien. Tevens heeft Sittard-Geleen opgemerkt dat voor 2017 toereikende middelen beschikbaar zijn. Als voorwaarde is geformuleerd dat op een transparante manier de consequenties in de begroting en meerjarenraming moeten worden weergegeven van de (beheer)plannen. Hierbij moet inzicht worden gegeven in het door de raad gekozen kwaliteitsniveau, achterstallig onderhoud, de benodigde budgetten en de vertaling in de begroting en meerjarenraming. Ook als van de plannen wordt afgeweken, is het belangrijk dit op te nemen. Informatie over achterstallig onderhoud is niet alleen relevant bij de beleidsnota en de uitwerking, maar ook in de begroting bij de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen. Uiterlijk in de begroting 2018 en meerjarenraming moeten de daadwerkelijk benodigde structurele lasten voor onderhoud en investeringen van het IBOR financieel verwerkt zijn. Indien aanvullende middelen nodig zijn zullen deze moeten zijn voorzien van dekking.

Decentralisatie Sociaal Domein

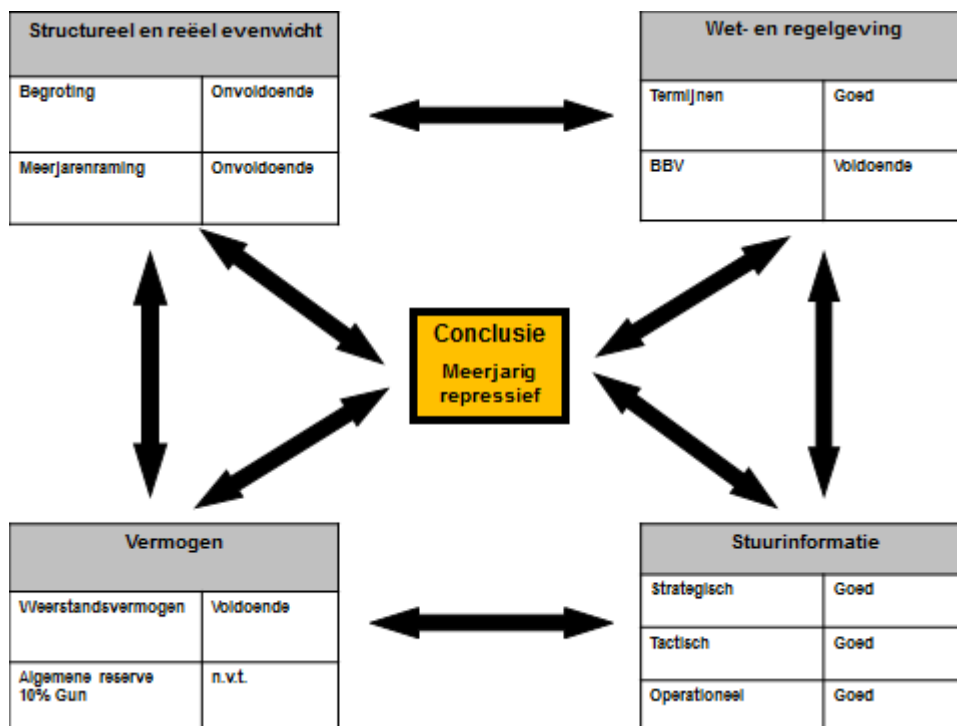
De gemeente heeft vermeld dat de verdere financiële ontwikkeling van de decentralisaties nog onzeker is. In de jaarrekening 2015 is een positief resultaat bij het sociaal domein van € 1 miljoen welke bestemd is als achtervang voor het sociaal domein. Bij de WMO is sprake van een overschot en bij de Participatiewet en de Jeugdwet is sprake van tekorten. Sittard-Geleen heeft aangegeven dat op basis van actuele cijfers een tekort is berekend voor 2016 en dat de maatregelen om dit tekort terug te dringen, niet op korte termijn gerealiseerd kunnen worden. Hierdoor zal in 2016 de achtervang sociaal domein moeten worden aangesproken. Dit betekent dat de algemene reserve algemene middelen moet worden aangesproken. Als achtervang binnen de algemene reserve algemene middelen is een buffer voor risico's in het sociale domein. Deze buffer bedraagt ongeveer € 10 miljoen per 1 januari 2016. Het belang van een strakke monitoring en goed risicomangement is onmisbaar. De onderbouwing van de lasten, de opgedane ervaringen en afgesloten contracten zullen steeds meer duidelijkheid geven. De transformatie wordt geleidelijk doorgevoerd en de effecten ook op financieel vlak zullen geleidelijk vorm krijgen. Dit zal resultaten moeten gaan opleveren.

Potentiële risico's

Er zijn potentiële risico's gesignaleerd waar mogelijk consequenties uit voortvloeien voor de financiële positie en de financiële (vermogens)ontwikkeling. Dit komt mede door plannen die nog verder uitgewerkt moeten worden. Pas daarna kan zicht komen op de financiële impact. Dit geldt bijvoorbeeld voor het maatschappelijk vastgoed waar boekwaarden moeten worden afgewaardeerd en waar geen voorzieningen voor zijn. Afhankelijk van de toekomstige bestemming zal blijken of en voor hoeveel afwaardering noodzakelijk is. Ook het budget sportaccommodaties wordt niet verhoogd in afwachting van de uitwerking van de bestuursopdracht duurzame accommodaties. Wel is jaarlijks een investeringsbedrag beschikbaar gesteld voor uitbreiding/vervanging van € 1,5 miljoen ten laste van nieuw beleid. Afhankelijk van de uitwerking van plannen moet blijken of aanvullende middelen nodig zijn bij de voorziening voor onderhoud parkeergarages en voor de havens.

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 Sittard-Geleen.



Toelichting op deze scorecard

Het middenvlak is oranje: het resultaat van een afweging tussen de vier aandachtsgebieden, waarbij het zwaartepunt op de financiële positie ligt. Met deze kleur wordt, net als bij een verkeerslicht, een duidelijk signaal gegeven. De scorecard vertoont een onevenwichtigheid omdat bij begroting en meerjarenraming onvoldoende wordt gescoord. Oranje in de situatie van Sittard-Geleen betekent, dat wij het totaal van de financiële aspecten als voldoende beoordelen, waardoor de gemeente in aanmerking komt voor meerjarig repressief toezicht. Wij verbinden aan deze conclusie wel voorwaarden.

In paragraaf 2.1 en 2.2 hebben wij deze voorwaarden toegelicht. De begrotingen en meerjarenramingen moeten structureel en reëel sluitend zijn. Cruciaal hierbij zijn het beperken van de inzet van incidentele dekkingsmiddelen, het vervangen van structurele ombuigingen indien deze niet reëel zijn en het inzichtelijk maken en opnemen van de benodigde structurele lasten voor onderhoud en investeringen van het IBOR.

Belangrijkste resultaten en aandachtspunten bij de vier aandachtsgebieden

Begroting en meerjarenraming

Sittard-Geleen presenteert een structureel sluitende begroting 2016 en meerjarenraming. Alleen de jaarschijf 2017 laat een marginaal tekort zien van € 340.000. De Gemeentewet draagt de raad en de toezichthouder echter op naar het structurele en het reële saldo te kijken van de begroting en de meerjarenraming. Dezerzijds hebben correcties plaatsgevonden voor de incidentele middelen, die zijn ingezet voor het sluitend maken van 2016 en het nagenoeg sluitend maken van de jaarschijf 2017.

De incidentele baten en lasten zoals de gemeente die heeft aangeleverd zijn gecorrigeerd. De structurele taakstelling ad € 2,8 miljoen ten aanzien van de sociale werkvoorziening Vixia is eveneens gecorrigeerd. Gelet op de ervaring, de ontwikkeling uit het verleden en het verwacht perspectief achten wij het niet reëel dat deze ombuigingsmaatregel wordt gerealiseerd. De saldi die wij na de genoemde correcties hebben berekend resulteren in tekorten voor alle jaren.

De omvang van de door ons berekende tekorten nemen wij mee bij onze beoordeling. Aanvullend zijn onzekerheden en potentiële risico's gesignaleerd. Sittard-Geleen heeft aangegeven dat de verdere financiële ontwikkeling van de decentralisaties nog onzeker is. De gemeente verwacht voor 2016 een beroep te moeten doen op de achtervang sociaal domein. Dat betekent dat de algemene reserve algemene middelen moet worden aangesproken. Binnen deze reserve is een buffer bestemd als achtervang voor het sociaal domein. Er zijn ook andere risico's gesignaleerd waarvoor bijzondere aandacht is gevraagd. Het telkens afdekken van niet gerealiseerde ombuigingen met incidentele middelen biedt geen structurele oplossing. Incidentele middelen raken uitgeput maar belangrijker is dat problemen niet vooruit moeten worden geschoven. Als een ombuigingstaakstelling niet realistisch blijkt moet een adequate alternatieve maatregel worden getroffen.

Het beschikken over actuele en in de begroting en meerjarenraming geïmplementeerde (beheer)plannen is onmisbaar. Er zijn plannen die nog verder uitgewerkt moeten worden, dat betekent dat er mogelijk consequenties uit kunnen voortvloeien voor de financiële positie en de financiële (vermogens)ontwikkeling. Dit geldt bijvoorbeeld voor het maatschappelijk vastgoed waar boekwaarden moeten worden afgewaardeerd en waar geen voorzieningen voor zijn. Afhankelijk van de toekomstige bestemming zal blijken of en voor hoeveel afwaardering noodzakelijk is. Maar ook voor het budget sportaccommodaties dat niet verhoogd wordt in afwachting van de uitwerking van de bestuursopdracht duurzame accommodaties. Het nieuwe Integraal Beheerplan Openbare Ruimte (IBOR) dat eind september door de raad wordt behandeld biedt nog geen volledig inzicht. In dit (concept)plan is wel ingegaan op de kwaliteitscriteria en de beschikbare budgetten. Echter in 2016 en 2017 vindt een herijking plaats van het benodigd budget voor vervanging aan de feitelijke status van de kapitaalgoederen. Dit gebeurt aan de hand van inspecties en de dialoog met de wijken. Hieruit moet het daadwerkelijk benodigd investeringsbudget volgen voor 2018 en verder. Dit betekent dat de gemeente bij een eventueel tekort in adequate dekking moet voorzien. Ook bij sportaccommodaties en bij de parkeergarages zal de gemeente nadat meer duidelijk is ontstaan door de uitwerking van de plannen, indien nodig voor aanvullende dekking moeten zorgen.

Vermogen

De geactualiseerde reserves en voorzieningen 2013-2016 is in april 2013 door de raad vastgesteld. Op basis van de begroting 2016 bedraagt de totale algemene reserves per 1 januari 2016 € 28,2 miljoen. Deze is opgebouwd uit de algemene reserve algemene middelen (AR) ad € 21,9 miljoen, incidentele ruimte achtervang ad € 4,6 miljoen en vrije ruimte verkoop Essent aandelen ad € 1,7 miljoen. De AR is voor een deel achtervang voor het sociaal domein (€ 10 miljoen eind 2015), voor specifieke projecten, als vangnet voor ombuigingen en voor het algemeen risicoprofiel. Op basis van de actuele jaarrekeningcijfers 2015 bedraagt de totale algemene reserves per 1 januari 2016 € 31 miljoen.

Goed inzicht in de feitelijke vermogenspositie (eigen vermogen en vreemd vermogen) vindt Sittard-Geleen vanuit het oogpunt van financieel beleid en beheer noodzakelijk. Afgbakende reserves en voorzieningen met duidelijke doelen bevorderen de transparantie, die nodig is om integrale afwegingen te kunnen maken.

De afgelopen jaren zijn de algemene reserves fors gedaald als gevolg van afwaardering boekwaarden grondexploitatie en de vorming van reserves en voorzieningen voor risico's grondexploitatie en binnenstedelijke projecten. Hiervoor zijn Essentopbrengsten aangewend.

De meerjarenraming laat een vrij stabiel niveau zien ten aanzien van de algemene reserves. Bij zowel de bestemmingsreserves als de voorzieningen prognosticeert de gemeente een toename van circa € 6 miljoen. Het zijn reserves en voorzieningen die worden aangesproken nadat het risicoprofiel geactualiseerd is. Er zullen dus ook nog mogelijke onttrekkingen volgen. Ook verwacht de gemeente in 2016 aanspraak te moeten maken op de achtervang van het sociaal domein dus op de AR.

Voor een goed inzicht in de vermogenspositie zijn actuele (beheer)plannen onmisbaar. Dit geldt tevens voor inzicht in eventueel achterstallig onderhoud bij kapitaalgoederen. Wij benadrukken dat (de beheer)plannen elke vier jaar geactualiseerd moeten worden en aan de raad moeten worden voorgelegd voor besluitvorming.

Wet- en regelgeving

Sittard-Geleen leeft de termijnbepalingen uit de Gemeentewet over de vaststelling en inzending van de begroting en jaarstukken goed na. Het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) wordt in voldoende mate toegepast. Op onderdelen zijn verbeteringen nodig waardoor de informatiewaarde wordt vergroot. In hoofdstuk 4 zijn bij de afzonderlijke paragrafen aanbevelingen opgenomen. Wij vragen aandacht voor het verder in overeenstemming brengen met de eisen uit het BBV en met eisen uit de verordening 212. Bijzondere aandacht is nodig ten aanzien van het onderhoud van kapitaalgoederen, het weerstandsvermogen, bedrijfsvoering en grondbeleid.

Het uitvoeren van onze aanbevelingen levert een meer transparante begroting op. Ook brengt het de raad meer in positie bij haar controlerende taak. Vanuit onze toezichhoudende rol wijzen wij op het actueel houden van de kaderstelling. Mede vanuit de gedachte dat de raad (tenminste) een keer gedurende de raadsperiode zijn eigen visie moet kunnen inbrengen en moet kunnen besluiten over kaderstelling. Als wordt besloten niet meer regulier elke vier jaar een nota aan de raad voor te leggen, impliceert dit dat kaderstelling volledig uit de paragraaf in de begroting moet blijken.

Stuurinformatie

De informatie voor de raad om te sturen op strategisch, tactisch en operationeel niveau is gemiddeld goed. Sittard-Geleen beschikt hiermee over belangrijke instrumenten om financieel in control te zijn. Een verdere verbetering is mogelijk door explicieter in te gaan op relevante interne en externe ontwikkelingen, maar ook door meer terug en vooruit te kijken en aan te geven of dit effect heeft op het huidige beleid. Een betere invulling aan de eisen van de verordening 212 c.q. deze te herzien leidt tot een verbetering op tactisch niveau. Dit geldt ook voor het meer aan de eisen te voldoen van het BBV. Op operationeel niveau kan een verbetering worden bereikt door op een transparante manier in (de paragrafen van) de begroting meer inzicht te geven in meerjarige cijfermatige informatie aangevuld met een tekstuele toelichting.

Ontwikkeling financiële positie

De ontwikkelingen zoals we die geconstateerd hebben en in dit rapport hebben weergegeven baren ons zorgen. Sittard-Geleen staat voor een zeer forse opgave. De gemeente zoekt draagvlak bij haar inwoners door deze mee te laten bepalen bij het beleid en waar mogelijk ook actief een bijdrage te laten vervullen. In de aanloop naar het realiseren van taakstellende ombuigingen wordt teruggegrepen op achtervang, lees incidentele middelen. Dit zien we vaker, echter het telkens afdekken van niet gerealiseerde ombuigingen met incidentele middelen is geen structurele oplossing. Het is aan de raad tijdig verantwoordelijkheid te nemen en de noodzakelijke keuzes te maken. Met het oranje licht geven wij het vertrouwen te zoeken naar structurele oplossingen. Bij de beoordeling van de begroting 2017 en meerjarenraming zal (voor het eerst) moeten blijken of sprake is van structureel en reëel evenwicht.

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

Sittard-Geleen presenteert een structureel sluitende begroting 2016 en meerjarenraming. Alleen de jaarschijf 2017 laat een marginaal tekort zien van € 340.000. De saldi zijn het resultaat van baten minus lasten. De Gemeentewet draagt de raad en de toezichthouder echter op naar het structurele en het reële saldo te kijken van de begroting en de meerjarenraming. Deze saldi hebben wij berekend en resulteren in tekorten voor alle jaren. Bij onze berekening heeft een correctie plaatsgevonden voor de incidentele baten en lasten zoals de gemeente die heeft aangeleverd. De incidentele middelen, die zijn ingezet voor het sluitend maken van 2016 en het nagenoeg sluitend maken van de jaarschijf 2017, zijn negatief op de begrotingsruimte gecorrigeerd. Tevens heeft dezerzijds een correctie plaatsgevonden voor de structurele taakstelling ad € 2,8 miljoen ten aanzien van de sociale werkvoorziening Vixia. Gelet op de ervaring, de ontwikkeling uit het verleden en het verwacht perspectief achten wij het niet reëel dat deze ombuigingsmaatregel wordt gerealiseerd.

De verdere financiële ontwikkeling van de decentralisaties is nog onzeker. De gemeente verwacht echter voor 2016 een beroep te moeten doen op de achtervang sociaal domein. Dat betekent dat de algemene reserve algemene middelen moet worden aangesproken. De gemeente heeft namelijk bewust geen bestemmingsreserve gevormd, maar een deel van de algemene reserve algemene middelen als achtervang beschikbaar.

De ombuigingsmonitor is belangrijk voor het monitoren van de realisatie maar ook om te sturen en alert te reageren. Dat betekent, dat ook tijdig alternatieve structurele dekking moet worden aangewezen. Het telkens afdekken van niet gerealiseerde ombuigingen met incidentele middelen is geen structurele oplossing. Incidentele middelen raken uitgeput maar belangrijker is dat problemen niet vooruit moeten worden geschoven. Als een ombuigingstaakstelling niet realistisch blijkt moet een adequate maatregel worden getroffen.

Tevens zijn er onzekerheden/potentiële risico's gesignaleerd waar mogelijk consequenties uit voortvloeien voor de financiële positie en de financiële (vermogens)ontwikkeling. Dit komt mede door plannen die nog verder uitgewerkt moeten worden. Pas daarna kan zicht komen op de financiële impact. Dit geldt bijvoorbeeld voor het maatschappelijk vastgoed waar boekwaarden moeten worden afgewaardeerd en waar geen voorzieningen voor zijn. Afhankelijk van de toekomstige bestemming zal blijken of en voor hoeveel afwaardering noodzakelijk is. Het budget sportaccommodaties wordt niet verhoogd in afwachting van de uitwerking van de bestuursopdracht duurzame accommodaties. Wel is jaarlijks een investeringsbedrag beschikbaar gesteld van € 1,5 miljoen ten laste van nieuw beleid.

Het nieuwe Integraal Beheerplan Openbare Ruimte (IBOR) dat eind september door de raad wordt

behandeld zal meer duidelijkheid moeten geven voor wat betreft het budgettaire beslag, achterstallig onderhoud en kwaliteitscriteria.

Of de voorziening voor onderhoud parkeergarages voldoende is, c.q. of aanvullende middelen nodig zijn zal in de tweede helft van 2016 worden vastgesteld. Of bij sportaccommodaties aanvullende middelen nodig zijn, zal blijken bij de uitwerking van de bestuursopdracht duurzame accommodaties.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- presenteer in de begroting en meerjarenraming naast de formele saldi ook de structurele en de reële saldi;
- zorg ervoor dat structurele lasten gedekt zijn met structurele baten;
- monitor de ombuigingen en zorg tijdig voor structurele oplossingen zodat de begroting en meerjarenraming in evenwicht zijn;
- neem geen taakstellingen op die niet of onvoldoende zijn uitgewerkt;
- beperk de inzet van incidentele middelen als daar geen incidentele lasten tegenover staan;
- tref indien nodig de benodigde aanvullende maatregelen bij, de voorziening voor onderhoud parkeergarages, bij sportaccommodaties en voor de havens;
- neem beheerkosten als structurele last op in de begroting;
- breng de plannen voor het maatschappelijk vastgoed zoals voorgenomen eind 2016 in beeld. Werk deze verder uit en breng de financiële consequenties in kaart.

Waarom onderzoek naar de begroting en meerjarenraming?

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

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

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

Onderzoek en bevindingen

In het coalitieakkoord is bij de uitgangspunten van het financieel beleid opgemerkt dat Sittard-Geleen een stevige ambitie, die in het akkoord is geformuleerd, wil combineren met een gezond financieel beleid. De nadruk wordt in het akkoord gelegd op de binnenstedelijke ontwikkeling, het wijkgericht werken en de decentralisatieopgave (Jeugdzorg, WMO en participatiebeleid). De gemeente heeft drie prioriteiten en drie accenten geformuleerd:

1. economische structuur en werkgelegenheid;
2. stedelijke functies met als accenten versterking van de stadscentra met cultuur en evenementen, en doorontwikkeling sportzone;
3. sociale vitaliteit met accent op wijkgericht werken/burgerparticipatie.

Het minimaal investeringsvolume van € 10 miljoen per jaar uit het verleden is gecontinueerd. Van dit investeringsbedrag zullen de kapitaallasten deel uitmaken van de begroting en meerjarenraming. Bij het opstellen van het akkoord is aangegeven dat in de begroting 2015-2018 sprake is van een oplopend tekort naar € 11 miljoen in 2018. Ook is nog niet volledig voorzien in de kapitaallasten voor het minimaal benodigd investeringsvolume van € 40 miljoen, namelijk vier jaar lang € 10 miljoen per jaar. Een investeringsvolume van € 21 miljoen is financieel vertaald. Aanvullend moet dus ruimte worden gevonden voor € 19 miljoen investeringsruimte. Hierbij is vermeld dat gezond financieel beleid betekent dat de zoektocht naar deze aanvullende ruimte pas kan worden gestart als sprake is van een structureel sluitende begroting. Sittard-Geleen heeft als volgorde éérst te zorgen voor een sluitende begroting en daarna aanvullende middelen voor aanvullende investeringsimpulsen. Allereerst wordt gekeken naar aanvullende ombuigingen, dan incidentele vrijval van middelen en daarna eventuele vrijval van weerstandsvermogen.

Een pakket aan ombuigingsmaatregelen moet zorgen voor een structureel sluitende begroting. Extra investeringen dan wel afwaardering van vastgoed zijn als eerste genoemd indien sprake is van een positief begrotingsresultaat al dan niet met een structureel karakter.

Begroting 2015

De begroting 2015 is sluitend gemaakt door diverse maatregelen waaronder het incidenteel niet storten in de risicoreserve, het temporiseren van nieuw beleid en met vrijval van niet benodigde middelen. Ook is hierbij € 1,25 miljoen ingezet als incidenteel dekkingsmiddel uit de jaarrekening 2011. De begroting 2015 is als een overgangsbegroting gezien met nog diverse onduidelijkheden. Hierbij zijn genoemd de drie decentralisaties, de doorontwikkeling van het wijkgericht werken, het organiseren van de burgerparticipatie, de herijking van de binnenstedelijke ontwikkeling en de extra ombuigingen als gevolg van een verder krimpend middelenkader. De meerjarenraming laat oplopende tekorten zien naar afgerond € 11 miljoen.

Sittard-Geleen heeft bewust gekozen om de daadwerkelijke koersbepaling voor een structureel sluitende meerjarenraming te laten plaatsvinden bij de voorjaarsnota 2015. In het coalitieakkoord is een aantal ombuigingsmaatregelen opgenomen met indicatieve bedragen. Na de koersbepaling bij de voorjaarsnota 2015 moet de verdere uitwerking in de programmabegroting 2016 en meerjarenraming 2017-2019 plaatsvinden. Voor het inzetten van incidentele dekkingsmiddelen hebben wij bij de raad aandacht gevraagd omdat wij als toezichthouder beoordelen of de begroting en meerjarenraming structureel en reëel in evenwicht is. Regelmatig worden in de begroting en meerjarenraming reserves ingezet voor het afdekken van tekorten. Voor de afdekking van incidentele posten vormt dit geen probleem, maar als de inzet bestemd is voor structurele lasten is in onze beoordeling sprake van een structureel tekort. Ook hebben wij hierbij aangegeven dat wij de begroting onder preventief toezicht moeten plaatsen als zowel de begroting als de meerjarenraming niet structureel en reëel in evenwicht zijn.

Kadernota 2015

In plaats van een voorjaarsnota is een kadernota aan de raad voorgelegd.

Deze kadernota dient als kaderstellend document voor de programmabegroting 2016 en meerjarenraming. De raad heeft ingestemd met het strategisch kader, het financieel kader, het ombuigingskader, het kader voor nieuw beleid en het kader voor het bedrijfsvoeringsmodel. Het vertrekpunt voor het financieel kader en de ombuigingen is een tekort oplopend naar ruim € 11 miljoen in 2018. Het perspectief is geactualiseerd voor de ombuigingen en nieuwe ontwikkelingen waaronder de eerste rapportage 2015. Het resultaat voor 2016 is -/- € 3.200.000. Vanaf 2017 is een positief begrotingsresultaat berekend.

De jaarschijf 2017 is sluitend en voor 2018 is een saldo berekend van € 890.000.

Voor het tekort voor 2016 is een dekkingsvoorstel opgenomen dat wederom bestaat uit een incidentele oplossing. Hierbij merken we op dat de gemeente reserves heeft als achtervang voor knelpunten. Ten aanzien van nieuw beleid is opgemerkt dat dit pas aan de orde is als sprake is van een structureel sluitende meerjarenbegroting. Voor 'nieuw' beleid is in de exploitatie vanaf 2016 jaarlijks € 0,4 miljoen beschikbaar oplopend tot € 1,2 miljoen vanaf 2019. Ook moet vanaf 2019 structureel € 400.000 extra in de exploitatie beschikbaar komen gedekt door de inwisseling met oud voor nieuw. In de investerings sfeer is voor 2015 € 5.480.000 beschikbaar voor 2016 € 5 miljoen en voor 2017 en 2018 telkens € 10 miljoen. Voor de middellange termijn (2018-2022) wordt de ruimte voor nieuw beleid bepaald door de systematiek van het ideaal complex welke gelijk is met de vrijval van kapitaallasten van oude investeringen. Voor investeringen voor het Integraal Beheerplan Openbare Ruimte (IBOR) is jaarlijks € 6 miljoen gedekt en voor onrendabele investeringen vanaf 2019 tot en met 2022 respectievelijk € 7, € 10, € 9 en € 10 miljoen. Voor zover dekking van investeringen en exploitatie niet mogelijk is, heeft de gemeente aangegeven de financiële opgave te vergroten. Aanvullend heeft de gemeente opgemerkt dat voor investeringen het ideaalcomplex wordt toegepast.

Begroting 2016

Na de kadernota 2015 heeft een actualisering plaatsgevonden van het financieel perspectief, dat heeft geleid tot een lager tekort voor 2016. Bij de actualisering is eerdere besluitvorming verwerkt. Ook is rekening gehouden met nieuwe financiële ontwikkelingen waaronder de invoering van de wet Vennootschapsbelasting op basis van een eerste indicatie van de financiële consequenties. Ook zijn de septembercirculaire en de herziening van het BBV met betrekking tot verslaggevingsregels grondexploitatie opgenomen. Naast de structurele doorwerking van de 2^e programmarapportage 2015 is rekening gehouden met onderuitputting van kapitaallasten.

Het geactualiseerde begrotingsresultaat is voor 2016 berekend op -/- € 1.170.000 en voor 2017 op -/- € 700.000. De voorgenomen incidentele inzet uit de kadernota 2015 ad € 3,2 miljoen is nu voor € 1,67 miljoen ingezet voor het nadeel van de 2^e programmarapportage 2015. Het restant ad € 1,53 miljoen is voor € 1.170.000 aangewend voor het tekort 2016 en € 360.000 voor 2017.

Hiermee is de begroting 2016 sluitend vastgesteld en is de meerjarenraming, met een marginaal tekort van € 340.000 in 2017, eveneens sluitend. Sittard-Geleen geeft hierbij aan dat ze over een structureel sluitende begroting en meerjarenraming beschikken.

De lopende ombuigingsmaatregelen én de ombuigingsmaatregelen uit het coalitieakkoord lopen op van € 11,4 miljoen in 2016 naar € 17,7 miljoen in 2018. De voortgang en de realisatie van de ombuigingen worden gevolgd met behulp van de zogenaamde ombuigingsmonitor. Voor het oplossen van knelpunten bij de realisatie van de ombuigingsopgaven is in 2016 een bedrag van € 0,99 miljoen beschikbaar als vangnet. Voor 2017 en 2018 zijn respectievelijk € 1,43 miljoen en € 1,92 beschikbaar. Hierbij heeft de gemeente aanvullend opgemerkt dat de aanwending over de jaren heen kan afwijken.

Bij de ombuigingen en het vangnet plaatsen wij een kanttekening. Als blijkt dat een ombuiging niet (volledig) haalbaar is dan treft de gemeente maatregelen, dit zijn echter incidentele oplossingen. In de aanloop naar structurele ombuigingen, kan hier nog sprake van zijn. Echter opgedane ervaring moet worden meegenomen bij verder besluitvorming.

Dit geldt ook voor wat het vangnet betreft. Dit is een incidentele maatregel welke als noodverband kan worden toegepast. Incidentele middelen raken echter vaak snel uitgeput terwijl lasten vaak doorlopen. De lopende ombuigingsmaatregelen en de ombuigingsmaatregelen uit het coalitieakkoord moeten structureel gerealiseerd worden. Dat betekent dat, indien blijkt dat realisatie niet mogelijk is, tijdig alternatieve structurele dekking moet worden aangewezen. Door het telkens inzetten van incidentele middelen worden de problemen naar voren geschoven en komt de financiële positie verder onder druk te staan. De incidentele middelen raken op enig moment uitgeput.

Sittard-Geleen spreekt over een begroting en meerjarenraming die structureel sluitend is. Echter de Gemeentewet draagt zowel de raad als de toezichthouder op, naar het structureel en reëel saldo voor het begrotingsjaar en voor de meerjarenraming te kijken. Dit is het evenwicht waarbij ten minste alle structurele lasten worden gedekt door structurele baten. Incidentele lasten kunnen worden gedekt door incidentele baten waaronder onttrekkingen aan de algemene reserve. Met het criterium reëel evenwicht beoordelen wij ook de kwaliteit van de begroting en meerjarenraming. Dit houdt in dat gekeken wordt naar het realiteitsgehalte en de volledigheid van de geraamde baten en lasten. Bij de beoordeling van de realiteit en de volledigheid van de ramingen zijn in beginsel ook alle risico's die het structurele evenwicht in gevaar kunnen brengen relevant. Of de ramingen reëel zijn, toetsen wij onder meer aan de inhoud 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. Onze correctie levert het volgende beeld op.

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

Saldo	B2016	B2017	B2018	B2019
Formeel begrotingssaldo volgens de gemeente	0	- 340	1.440	790
Structureel en reëel evenwicht voor het begrotingsjaar	- 2.284	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Structureel en reëel evenwicht voor de meerjarenraming	n.v.t.	- 3.211	-1.194	- 2.010

Uit de tabel blijkt, dat Sittard-Geleen de formele begrotingssaldi voor alle jaren sluitend presenteert, met uitzondering van het marginale tekort ad € 340.000 in 2017. Het jaar 2016 is sluitend gemaakt met de inzet van incidentele middelen uit de kadernota 2015. Het restant van de incidentele middelen is ingezet voor 2017 waarna bovenstaande formele saldi (eerste regel) resulteren.

Wij constateren dat de formele saldi afwijken van de Financiële begroting, zoals die is opgenomen in de programmabegroting Sittard-Geleen 2016. Uit aanvullende informatie blijkt dat de nieuwe financiële ontwikkelingen uit hoofdstuk 2 Financieel beleid pas na vaststelling door de raad worden verwerkt. De aangepaste Financiële begroting (meerjarig overzicht van baten en lasten) heeft de gemeente separaat aangeleverd. De uitkomsten stemmen overeen met de saldi zoals die in tabel 3.1.1 op de eerste regel zijn gepresenteerd.

Op de tweede en de derde regel staan de structurele en de reële saldi voor de jaren 2016 en 2017-2019. Volgens de Gemeentewet zijn dit de saldi die de raad nodig heeft bij de vaststelling van de begroting.

De raad moet er namelijk op toezien dat de begroting structureel en reëel in evenwicht is. Hiervan kan de raad afwijken, indien aannemelijk is dat het structureel en reëel evenwicht in de eerstvolgende jaren tot stand komt. Ook voor de toezichthouder zijn de structurele en reële saldi van de begroting en meerjarenraming nodig voor de bepaling van de toezichtvorm. Het is dan ook opvallend dat er nog steeds veel meer aandacht is voor de saldi, zoals ze in de eerste regel staan, dan voor de saldi in de tweede en derde regel.

Volgens Sittard-Geleen is de begroting en meerjarenraming structureel sluitend, met uitzondering van een tekort van € 0,34 miljoen in 2017. Er is geen financiële onderbouwing gegeven van de structureel sluitende saldi 2016-2019, behoudens het geactualiseerde begrotingsresultaat.

Wij hebben het evenwicht berekend, door allereerst uit de formele saldi, de incidentele lasten en baten te halen. Het weglaten van de incidentele lasten verhoogt het saldo en het weglaten van de incidentele baten verlaagt het saldo. Hiermee wordt het structurele saldo berekend (structurele baten -/- structurele lasten). Voor het bepalen van het reële saldo moeten de structurele lasten en baten volledig, actueel en op realistische uitgangspunten zijn gebaseerd. In tabel 3.1.2 zijn de afzonderlijke stappen voor 2016-2019 gepresenteerd. Wij constateren dat de saldi negatief zijn, dat betekent dat geen sprake is van reëel en structureel evenwicht voor 2016 tot en met 2019.

Tabel 3.1.2 Van formeel naar structureel en reëel saldo 2016-2019 (bedragen * € 1.000)

Saldo	B2016	B2017	B2018	B2019
Formeel begrotingssaldo volgens de gemeente	0	- 340	1.440	790
Correctie incidentele lasten +	3.270	1.656	746	0
Correctie incidentele baten -/-	2.754	1.727	580	0
Mutaties reëel maken ramingen -/-	2.800	2.800	2.800	2.800
Structureel en reëel saldo	- 2.284	- 3.211	- 1.194	- 2.010

De door ons berekende saldi voor 2016 tot en met 2019 wijken af van de door de gemeente berekende saldi. Onze correcties hebben betrekking op de incidentele baten en lasten zoals die door de gemeente in bijlage 3 in de begroting voor 2016 tot en met 2019 zijn opgenomen. Deze cijfers zijn ongewijzigd overgenomen.

Bij de incidentele baten heeft dezerzijds een correctie plaatsgevonden omdat de begroting 2016 sluitend is gemaakt met € 1.170.000 incidentele middelen uit de kadernota 2015. Voor 2017 is het restant aan incidentele middelen ingezet ad € 360.000 waarna het tekort van € 340.000 resteert.

Tevens heeft dezerzijds een correctie plaatsgevonden om de ramingen reëel te maken. De correctie van € 2,8 miljoen voor 2016-2019 houdt verband met de taakstelling bij de sociale werkvoorziening Vixia.

Bij paragraaf 4.6 Verbonden partijen wordt nader ingegaan op deze gemeenschappelijke regeling.

Gelet op de ervaring, de ontwikkeling uit het verleden en het verwacht perspectief achten wij het niet reëel dat deze ombuigingsmaatregel wordt gerealiseerd.

U beschikt over een vangnet voor de realisatie van de ombuigingsmaatregelen. Tevens heeft u aangeven dat de maatregelen met betrekking tot het sociaal domein, waaronder de WSW Vixia, worden meegenomen bij de verdere uitwerking van de producten van het sociaal domein.

Een structurele invulling van de ombuigingen is noodzakelijk, het telkens inzetten van incidentele middelen is geen oplossing. Als een structurele realisatie niet mogelijk is, dan is een alternatieve maatregel nodig. Dit geldt voor alle ombuigingen waarvan de ervaring leert dat telkens (gedeeltelijke) afdekking via incidentele middelen plaatsvindt.

Tevens merken we op dat in de programmabegroting de structurele en reële saldi moeten worden opgenomen. Deze saldi moeten voor de raad op een transparante wijze zichtbaar zijn. Ook hiervoor nemen wij een aanbeveling op.

Hierna staan we stil bij een aantal onderwerpen die de begroting en meerjarenraming (verder) kunnen (gaan) beïnvloeden.

Ombuigingen algemeen

De lopende ombuigingsmaatregelen en de ombuigingsmaatregelen uit het coalitieakkoord zijn in de begroting opgenomen. Ook in de voorgaande begrotingen zijn ombuigen opgenomen. Voor een deel zijn taakstellingen ook al gerealiseerd en regulier verwerkt in de programmabegroting 2016. Ervaringen die zijn opgedaan met eerdere ombuigingsoperaties kunnen in ons oordeel meewegen. Wij vragen de gemeenten om in de begroting integraal inzicht te bieden in de ombuigingen. Het in beeld brengen van gerealiseerde en nog te realiseren ombuigingen uit voorgaande jaren draagt hieraan bij. De zogenaamde ombuigingsmonitor is belangrijk voor het monitoren van de realisatie maar ook om te sturen en alert te reageren. Dat betekent ook tijdig alternatieve structurele dekkingsmogelijkheden aanwijzen.

Nieuw beleid

Nieuw beleid bestaat zoals eerder aangegeven, uit exploitatielasten nieuw beleid en uit investeringen nieuw beleid waarvan kapitaallasten zijn opgenomen. Tevens wordt voor de instandhouding van kapitaalgoederen gewerkt met het systeem van ideaalcomplex. Per jaar is € 6 miljoen beschikbaar voor vervangingsinvesteringen IBOR.

In de begroting 2016 is het nieuw beleid, conform besluitvorming in de kadernota 2015, onderverdeeld in vier categorieën. Het betreft:

1. 'Oud' nieuw beleid. Dit zijn thema's waar de afgelopen jaren ruimte voor beschikbaar is gesteld, die nog niet in uitwerking zijn, maar waar uitvoeringsvoorstellen voor zijn gedaan;
2. Voorstellen voor nieuw beleid geaccordeerd door de raad. De dekking van de benodigde middelen vindt plaats uit de ruimte voor nieuw beleid;
3. Voorstellen geaccordeerd door de raad waarbij de dekking van de benodigde middelen uit de bestaande budgetten plaatsvindt;
4. Onderwerpen waarvoor in afwachting van afzonderlijke raadsvoorstellen middelen zijn gereserveerd.

De begroting 2016 laat zien dat naast de reguliere jaarlijkse structurele € 400.000 nieuw beleid exploitatie aanvullend vanuit categorie 1 dit jaar € 1,2 miljoen beschikbaar is en vanaf 2017 nog € 800.000.

Dit resulteert in totale exploitatielasten nieuw beleid van € 1.610.000 in 2016, € 1.740.000 in 2017 en € 2.060.000 vanaf in 2018.

Bij de investeringen waarvan de kapitaallasten zijn verwerkt zijn voor elk jaar de kapitaallasten opgenomen. Hierbij is uitgegaan van een gemiddelde afschrijvingstermijn van 20 jaar. Voor het eerste jaar wordt gerekend met 50% rentelast en het daaropvolgende jaar zijn de kapitaallasten 100% opgenomen. Naast deze kapitaallasten zijn dit jaar ook de kapitaallasten uit categorie 1 ad € 50.000 opgenomen en vanaf 2017 afgerond € 300.000.

In totaliteit bedraagt het investeringsvolume waarvoor kapitaallasten zijn opgenomen voor 2016 € 14.460.000 en vanaf 2017 tot en met 2019 € 10,5 miljoen. De totale kapitaallasten van nieuw beleid (exploitatielasten nieuw beleid én kapitaallasten nieuw beleid) bedragen voor 2016 tot en met 2019 achtereenvolgens € 1.791.000, € 2.958.000, € 4.068.000 en € 4.858.000.

Inmiddels zijn tot en met 2019 de investeringen nieuw beleid beklemd door (principe) besluitvorming van de raad. Ook de exploitatielasten nieuw beleid zijn geheel beklemd.

Als voorbeeld noemen we het budget voor sportaccommodaties dat niet is verhoogd, wel is jaarlijks een bedrag beschikbaar voor investeringen (uitbreiding/vervanging) in sportaccommodaties. Dat jaarlijks bedrag ad € 1,5 miljoen komt uit nieuw beleid. Het nieuw beleid is nu voor dat deel beklemd en dus niet meer vrij inzetbaar.

De ruimte voor nieuw beleid wordt ook beklemd zodra deze wordt gebruikt voor het afdekken van beheerkosten. Wij merken op dat na een investering de betreffende beheerkosten ook standaard onderdeel behoren uit te maken van de lasten van de begroting en meerjarenraming. Dat wil zeggen dat deze ten laste van de exploitatie moeten komen en niet ten laste van nieuw beleid. Tevens merken we op dat als met een voorziening wordt gewerkt, vooraf duidelijkheid moet bestaan over de werking en de inzet van de voorziening.

Decentralisatie Sociaal Domein

Sinds 2015 hebben de gemeenten de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de 3 d's. Bij het samenstellen van de begroting is over tal van onderdelen nog steeds onduidelijkheid en onzekerheid. Voor de meeste gemeenten is het daardoor bij de begroting 2016 moeilijk geweest een goed onderbouwde raming van de lasten op te stellen. Vaak wordt dan het uitgangspunt gehanteerd van budgettair neutraal ramen door de lasten gelijk te houden aan de middelen die voor de 3 d's worden ontvangen. Ook Sittard-Geleen heeft aangegeven de 3 d's budgettair neutraal te ramen. Opgemerkt is dat de transformatie een heroriëntatie op de inrichting van de begroting noodzakelijk maakt om te komen tot een integrale strurings- en verantwoordingsstructuur in 2017. Integrale benadering van het sociale domein en ontschotting noemt u als voorwaarden om doelstellingen en taakstellingen te verwezenlijken. Als achtervang heeft u binnen de algemene reserve algemene middelen een buffer van ongeveer € 10 miljoen per 1 januari 2016 voor risico's in het sociale domein.

Het belang van een strakke monitoring en goed risicomanagement is onmisbaar. De onderbouwing van de lasten, de opgedane ervaringen en afgesloten contracten zullen steeds meer duidelijkheid geven. De transformatie wordt geleidelijk doorgevoerd en de effecten ook op financieel vlak zullen geleidelijk vorm krijgen. Dit zal geleidelijk resultaten moeten gaan opleveren. In de jaarrekening 2015 is een positief resultaat bij het sociaal domein van € 1 miljoen welke bestemd is als achtervang voor het sociaal domein. Bij de WMO is sprake van een overschot en bij de Participatiewet en de Jeugdwet is sprake van tekorten. Sittard-Geleen heeft aangegeven dat op basis van actuele cijfers een tekort is berekend voor 2016 en dat de maatregelen om dit tekort terug te dringen, niet op korte termijn gerealiseerd kunnen worden. Hierdoor zal in 2016 de achtervang sociaal domein moeten worden aangesproken.

Onzekerheden mogelijke risico's

IBOR 2012-2015

Bij het coalitieakkoord is een aanvullend ombuigingsbedrag opgenomen van € 0,5 miljoen (regionaal werkbedrijf) dat in relatie staat tot het IBOR. In 2015 is hiervan € 200.000 gerealiseerd en € 300.000 eenmalig afgedekt met incidentele middelen (achtervangreserve).

Voor 2016 is een ontwikkelplan in de maak. Om deze reden is voor 2016 de taakstelling van € 500.000 weer opgevoerd. Uit aanvullende informatie blijkt dat naar verwachting ook voor 2016 én voor 2017 nog een deel incidenteel afgedekt moet worden.

Eind september komt een nieuw IBOR in de raad. Het achterstallig onderhoud uit 2012 is in het plan ingelopen door het onderhoud anders te organiseren. In grote lijnen is dit zo geëffectueerd en bij het omvormen van groen is tijdelijk een pas op de plaats gemaakt. Het nieuwe IBOR zal duidelijkheid moeten geven. Uit het concept IBOR blijkt dat dit plan een geheel andere insteek kent dan het plan uit 2012. Er is een stadsdialoog gehouden hetgeen heeft geresulteerd in een beleidsnota 'openbare ruimte Sittard-Geleen 2016-2026'. Ook is een voorstel uitgewerkt hoe de gemeente de komende vier jaar met de kapitaalgoederen in de openbare ruimte wil omgaan en welke financiële middelen daar tegenover staan. Het betreffen nog concept documenten maar uit de (beperkte) informatie blijkt dat op basis van de huidige gegevens, de benodigd budgetten voor onderhoud (dagelijks en groot onderhoud) aansluiten op de beschikbare budgetten. Hierbij is de ombuiging van € 0,5 miljoen verwerkt. Bij de vervangingsbudgetten is een tekort berekend van € 2,5 miljoen. Hiervoor zijn oorzaken genoemd. Zo is vanaf 2007 geen indexering toegepast, zijn bijdragen gedaan ten gunste van diverse projecten bijvoorbeeld het project Ligne, is de vervangingstermijn van bomen aangepast aan de praktijk, zijn kengetallen aangepast op basis van ervaring en ontwikkelingen en is het totaal areaal op basis van de werkelijke situatie (+ 9 hectare) groter.

Aanvullend heeft de gemeente aangegeven dat dit een theoretisch bepaald tekort is. In 2016-2017 vindt een herijking plaats van het benodigd budget aan de feitelijke status van de kapitaalgoederen. Dit gebeurt aan de hand van inspecties en de dialoog met de wijken. Hieruit moet het daadwerkelijk benodigd investeringsbudget volgen voor 2018 en verder. Indien sprake is van een tekort moet dan in de dekking worden voorzien. Voor 2017 zijn toereikende middelen beschikbaar. Dat wil zeggen € 6,3 miljoen voor vervangingsinvestering en € 11 miljoen voor onderhoud.

In de beleidsnota zijn de kwaliteitsniveaus opgenomen. Deze zijn gelijk aan die van het vorige IBOR met dien verstande dat in de woonwijken en de bedrijventerreinen bij het niveau basis ook dialoog is toegevoegd. De bewoners krijgen de gelegenheid om op basis van het huidige onderhoudsniveau (B) en binnen de bijbehorende financiële middelen aan te geven wat ze meer en minder belangrijk vinden en waar ze eventueel zelf de handen voor uit de mouwen willen steken. De resultaten worden vertaald in wijkbeheerplannen. Sittard-Geleen bewaakt te allen tijde het minimale onderhoudsniveau (laag) waarbij de veiligheid gegarandeerd is en kapitaalvernietiging wordt voorkomen.

We constateren dat in het nieuwe IBOR géén enkele informatie is opgenomen over achterstallig onderhoud. Hier vragen wij nadrukkelijk aandacht voor. Niet alleen bij de beleidsnota en de uitwerking, maar ook in de begroting bij de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen, is dit zeer relevante informatie. Hiervoor verwijzen wij naar de gelijknamige paragraaf 4.3 in dit rapport.

Vastgoedbeheer

Indien boekwaarden moeten worden afgewaardeerd, dan treft de gemeente daar voorzieningen voor. Voor maatschappelijk vastgoed zijn nog geen voorzieningen getroffen. De gemeente beschikt over een lijst met alle eigendommen. De planning is om vóór eind 2016 inzicht te hebben in de mogelijke ontwikkelpotentie van eigendommen én in de eigendommen die worden afgestoten. Daarna volgt verdere uitwerking. De gebouwen worden onderhouden op basis van het meerjaren onderhoudsplan en op basis van de door de raad vastgestelde conditiescores.

Een van de ombuigingsmaatregelen heeft betrekking op vastgoed. De taakstelling kostendekkende exploitatie vastgoed is voor 2016 fors toegenomen namelijk met € 740.000 en bedraagt nu € 990.000, oplopend naar € 1,2 miljoen in 2018. Een tweede ombuigingsmaatregel is: de verkoop van niet

strategisch vastgoed. Deze post is als P.M. opgenomen. Hierbij is aangegeven dat voor het realiseren van de taakstelling verkoop en boekverlies nemen noodzakelijk is. Ongeveer 25% van de gebouwen (totaal 200) is aangemerkt als niet strategisch vastgoed en daarbij is aangegeven dat deze moeten worden afgestoten. Voor de afboeking van vastgoed is een taakstelling opgenomen en die bedraagt vanaf 2016 structureel € 280.000 hierbij is opgemerkt dat deze nog verder moet worden uitgewerkt. Aanvullend heeft de gemeente opgemerkt dat voor de begroting 2017 voorstellen worden uitgewerkt om deze taakstelling (volledig) in te vullen.

De ombuigingstaakstelling bij duurzame accommodaties (=uitwerking van de bestuursopdracht duurzame accommodaties), die moet resulteren in een ombuiging van € 240.000 in 2016 aflopend naar structureel € 200.000 in 2018, is een onzekere post. Hierbij is aangegeven dat gelet op de planning van de uitwerking er rekening mee moet worden gehouden dat dit onderdeel niet binnen afzienbare termijn gerealiseerd kan worden. Aanvullend is medegedeeld dat de jaarschijven 2016 en 2017 incidenteel zal worden afgedekt en dat wordt uitgegaan van structurele realisatie vanaf 2018.

Sportaccommodaties

Sinds eind 2014 is bekend dat op basis van het huidige bestand sportgebouwen en sportaccommodaties een structurele verhoging van € 226.500 nodig is bij het budget voor onderhoud als storting in de voorziening. In afwachting van de uitwerking van de bestuursopdracht duurzame accommodaties heeft nog geen verhoging plaatsgevonden. Bij ongewenste maatschappelijke effecten volgen voorstellen voor het incidenteel additioneel beschikbaar stellen van middelen uit de exploitatie.

Bij de 2^e rapportage 2014 is dit bedrag incidenteel bijgeraamd, waarbij is opgemerkt dat wellicht het aantal accommodaties kan worden beperkt waardoor de storting kan vervallen. Of bij de voorziening voor onderhoud sportaccommodaties aanvullende middelen nodig zijn is onduidelijk. Wel heeft de gemeente bij de kadernota 2015 besloten jaarlijks een bedrag van € 1,5 miljoen voor sportvoorzieningen als investeringsbedrag beschikbaar te stellen. Dit bedrag maakt deel uit van het nieuw beleid. Hiermee worden bijvoorbeeld in 2016 twee kunstgrasvelden gerealiseerd en twee hockeyvelden vervangen. Ook vinden er investeringen plaats voor voetbal en korfbal bij buitensportvoorzieningen in kleine kernen. Met het jaarlijks beschikbaar stellen van € 1,5 miljoen is nu het nieuw beleid beklemd en dus niet meer vrij inzetbaar.

Onderhoud parkeergarages

Of de voorziening voor onderhoud parkeergarages voldoende is c.q. of extra middelen nodig zijn is niet duidelijk. Aanvullend is vermeld dat een lopend onderzoek is afgerond. Of aanvullende middelen nodig zijn voor de parkeergarages zal in de tweede helft van 2016 worden vastgesteld.

Havens

Voor de gemeentelijk havens heeft nog geen kaderstelling plaatsgevonden. Voor de gemeentelijke havens was de gemeente voornemens een onderzoek te starten naar overdracht van eigendom of exploitatie. Aanvullend heeft de gemeente opgemerkt dat nog geen onderzoek is gestart. Wel is begonnen met het actualiseren van het onderhoudsplan en de inning van havengelden. Op dit moment zijn geen bijzonderheden/risico's bekend voor wat betreft de havens.

Leegstand en sloop

Kosten van leegstand zijn niet begroot en leiden tot een exploitatietekort van vastgoed. Hierbij is opgemerkt dat de gemeente dit ziet als onvermijdbare kostenpost, waarvoor binnen de begroting middelen beschikbaar moeten worden gesteld. Ook sloopkosten zijn niet in de begroting 2016 opgenomen. De toenemende leegstand van onderwijsgebouwen en dienstgebouwen vormen ook 'latente' zorgpunten immers ook hier vloeien budgettaire consequenties uit voort. Aanvullend heeft de gemeente medegedeeld dat het budget voor onderhoud ambtelijke huisvesting, onlangs structureel is aangepast. Financiële mutaties binnen budgetten worden verrekend met de voorziening onderhoud ambtelijke huisvesting.

Grondexploitatie

Wij constateren dat een fors bedrag (€ 37,5 miljoen) is geïnvesteerd in de grondexploitatie. Dit gaat gepaard met forse (financiële) risico's. Sittard-Geleen stelt het risicoprofiel frequent bij en past de weerstandscapaciteit hier telkens op aan. De voorziening grondexploitatie, binnenstedelijk en vastgoed wordt aangevuld en tussen de specifieke reserves voor de grondexploitatie wordt met bedragen geschoven. Hierbij wordt ook de algemene reserve c.q. het exploitatieresultaat aangesproken. Uit de actualisering van het risicoprofiel blijkt hoeveel nodig is aan voorziening voor berekende tekorten én de hoogte van de risico's. Zo blijkt het benodigde bedrag aan weerstandscapaciteit. Als het geactualiseerd risicoprofiel hoger is worden meteen voorstellen gedaan om het tekort af te dekken tot aan het noodzakelijke niveau. In 2016 wordt € 20 miljoen niet in exploitatie genomen gronden overgeheveld naar de materiële vaste activa conform het gewijzigde BBV. Het is niet meer toegestaan vanaf 2016 rente of overige kosten toe te rekenen aan niet in exploitatie genomen gronden. Deze maatregelen heeft geleid tot een nadelige bijstelling van de begroting 2016 van € 1,13 miljoen. Ook de meerjarenraming heeft de gemeente aangepast. In de jaarrekening 2015 is het risicoprofiel fors verhoogd waardoor de voorziening € 11,2 miljoen te laag is, voor de verwachte tekorten uit de grondexploitatie, binnenstedelijk, vastgoed en woonwagencentrales. De gemeente heeft maatregelen getroffen.

Wij signaleren mogelijke aanvullende risico's omdat nog geen volledig beeld bestaat over een eventuele noodzaak van het afwaarderen van activa. Dit naar aanleiding van wijziging van het BBV voor wat betreft de verslaggevingsregels grondexploitaties, maar ook voor wat betreft het vastgoed van de gemeente. Aanvullend heeft Sittard-Geleen toegelicht dat naar aanleiding van het verhoogde risicoprofiel en op basis van bestaand beleid noodzakelijke voorzieningen zijn getroffen waarmee afwaardering van boekwaarden kan plaatsvinden. De voorziening is via het bestemmingsvoorstel van de jaarrekening 2015 aangevuld met het benodigde bedrag. Als afwaardering nodig blijkt zal hier besluitvorming voor plaatsvinden. De gemeente beschikt ook over gronden en/of vastgoed die een mogelijke ontwikkelpotentie hebben.

Naast de financiële gevolgen en mogelijke risico's kijken we naar de beleidsonderwerpen, 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 3.1.3 met behulp van symbolen nader gespecificeerd.

Tabel 3.1.3 Financiële effecten uit de paragrafen

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

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

Uit de tabel blijkt dat in de paragrafen geen exceptionele bijzonderheden zijn die het beeld van de financiële positie sterk kunnen beïnvloeden. Indien sprake is van een probleem of risico dat financieel niet goed is opgenomen in de begroting en of meerjarenraming, wordt dit aangegeven met een somber kijkend gezichtje. De neutrale gezichtjes geven aan dat het actueel (meerjarig) financieel inzicht ontbreekt c.q. dit inzicht onvoldoende transparant is. Aanvullend merken we hierbij op, dat ten aanzien van het onderhoud van kapitaalgoederen kritisch is gekeken naar de beheerplannen, achterstallig onderhoud en de toereikendheid van budgetten in relatie tot kaderstelling. Immers de gekozen kwaliteitsniveaus moeten gehaald worden. Dit moeten niveaus zijn waarbij geen kapitaalvernietiging optreedt. De gemeente heeft aangegeven dat de plannen financieel zijn vertaald en dat geen sprake is van achterstallig onderhoud. Bij het wegwerken van het achterstallig onderhoud van groen is een pas op de plaats gemaakt. Het nieuwe IBOR dat dit jaar door de raad wordt behandeld zal hier duidelijkheid over moeten geven. Ook zijn bij kapitaalgoederen aanvullende risico's gesignaleerd als gevolgd van ombuigingsmaatregelen en omdat plannen nog verder moeten worden uitgewerkt. Voor meer informatie over de paragrafen verwijzen wij naar hoofdstuk 4 'Financieel beleid en beheer' van dit rapport.

Jaarrekeningresultaten

Wij vinden het belangrijk om terug te kijken naar behaalde rekeningresultaten. Negatieve jaarresultaten kunnen een indicator zijn voor een financiële probleemsituatie. Overschotten kunnen een probleemsituatie verhullen. Daarom kijken wij ook naar de wijze hoe tekorten tot stand zijn gekomen en of toch sprake is van een structureel tekort. In de navolgende tabel worden de door de raad vastgestelde jaarrekeningresultaten gepresenteerd.

Tabel 3.1.4 Terugblik jaarrekeningresultaten 2011-2015 (bedragen * € 1.000)

Jaar	R2011	R2012	R2013	R2014	R2015
Jaarrekeningresultaat	4.300	1.315	6.901	1.204	-/- 5.372

De saldi zijn voor een groot deel het gevolg van door de raad in het betreffende jaar geautoriseerde bijstellingen. Vaak is sprake van incidentele effecten zoals algemene uitkering uit het gemeentefonds, en deelnemingen. In 2012 heeft een grote saneringsoperatie plaatsgevonden en zijn voorzieningen gevormd voor de risico's grondexploitatie en binnenstedelijke projecten, waarvoor de reserve Essent is aangesproken.

Mutaties in reserves als gevolg van bijstelling van het (hoger) risicoprofiel grondexploitatie, binnenstedelijke projecten en vastgoed zien we elk jaar terug. Hiervoor vinden onttrekkingen plaats aan reserves maar ook vinden stortingen plaats. Naast dekking vanuit de algemene reserve worden ook telkens bedragen gestort. Vanaf 2014 zien we ook ophogingen vanwege de achtervang voor het sociaal domein. Het tekort in 2015 wordt veroorzaakt door een bijstelling van het risicoprofiel grondexploitatie, binnenstedelijke projecten en vastgoed.

Indicatoren voor evenwicht

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

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

Structureel en reëel evenwicht voor het begrotingsjaar

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

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

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

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

Uit onze analyse blijkt, dat Sittard-Geleen niet aan deze voorwaarde voldoet in begrotingsjaar 2016. Hierbij merken we op dat we een negatieve correctie hebben toegepast voor de inzet van incidentele middelen voor het sluitend maken van de begroting 2016. Dit geldt ook voor de taakstelling die is opgenomen ten aanzien van Vixia.

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

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 Sittard-Geleen niet geldt. Voor 2017 is een 'beperkte' negatieve correctie toegepast voor de inzet van incidentele middelen. De structurele ombuigingstaakstelling die opgenomen is voor Vixia, is ook voor alle jaren van de meerjarenraming negatief gecorrigeerd.

Structureel en reëel evenwicht voor de meerjarenraming
Beoordeling: onvoldoende

De omvang van de door ons berekende tekorten nemen we mee bij onze totale afweging. Hierbij houden we ook rekening met aanvullend gesignaleerde risico's/onzekerheden.

3.2. Analyse vermogen

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

Conclusie

In april 2013 heeft de raad de geactualiseerde kadernota reserves en voorzieningen 2013-2016 vastgesteld. Op basis van de begroting 2016 bedraagt de totale algemene reserves per 1 januari 2016 € 28,2 miljoen. Deze is opgebouwd uit de algemene reserve algemene middelen (AR) ad € 21,9 miljoen, incidentele ruimte achtervang ad € 4,6 miljoen en vrije ruimte verkoop Essent aandelen ad € 1,7 miljoen. De AR is voor een deel achtervang voor het sociaal domein (€ 10 miljoen eind 2015), voor specifieke projecten, als vangnet voor ombuigingen en voor het algemeen risicoprofiel.

Op basis van de actuele jaarrekeningcijfers 2015 bedraagt de totale algemene reserves per 1 januari 2016 € 31 miljoen. Goed inzicht in de feitelijke vermogenspositie (eigen vermogen en vreemd vermogen) vindt Sittard-Geleen vanuit het oogpunt van financieel beleid en beheer noodzakelijk.

Afgebakende reserves en voorzieningen met duidelijke doelen bevorderen de transparantie, die nodig is om integrale afwegingen te kunnen maken.

De afgelopen jaren zijn de algemene reserves fors gedaald als gevolg van afwaardering boekwaarden grondexploitatie en de vorming van reserves en voorzieningen voor risico's grondexploitatie en binnenstedelijke projecten. Hiervoor zijn Essentopbrengsten aangewend.

De meerjarenraming laat een vrij stabiel niveau zien ten aanzien van de algemene reserves. Bij zowel de bestemmingsreserves als de voorzieningen prognosticeert de gemeente een toename van circa € 6 miljoen. Het zijn reserves en voorzieningen die worden aangesproken nadat het risicoprofiel geactualiseerd is. Er zullen dus ook nog mogelijke onttrekkingen volgen. Ook verwacht de gemeente in 2016 aanspraak te moeten maken op de achtervang van het sociaal domein dus op de AR. Voor een goed inzicht in de vermogenspositie zijn actuele (beheer)plannen onmisbaar. Dit geldt tevens voor inzicht in eventueel achterstallig onderhoud bij kapitaalgoederen. Wij benadrukken dat (de beheer)plannen elke vier jaar geactualiseerd moeten worden en aan de raad moeten worden voorgelegd voor besluitvorming. In paragraaf 4.3 Onderhoud van kapitaalgoederen wordt hier expliciet bij stilgestaan.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- leg relaties tussen de kadernota reserves en visiedocumenten;
- ga expliciet in op interne en externe ontwikkelingen en wat de consequenties zijn voor het beleid;
- besteed aandacht aan de relevante reserves en voorzieningen bij de programma's/thema's en beheerplannen;
- besteed in de begroting inhoudelijk aandacht aan de vermogenspositie en de toekomstige ontwikkelingen.

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 Sittard-Geleen 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 verwachtingen zijn belangrijk voor de meerjarige uitspraak.

De kadernota reserves en voorzieningen wordt elke 4 jaar door Sittard-Geleen geactualiseerd en aan de raad voorgelegd ter vaststelling. Dit is ook opgenomen in de verordening 212 en hierbij is ook aangegeven waar in de nota specifiek aandacht voor moet zijn. Bij de reserves en voorzieningen moet worden ingegaan op de vorming en de besteding. Dit geldt ook voor de rentetoerekening aan reserves en voorzieningen. Bij een voorstel voor de instelling van een bestemmingsreserve voor een investeringsvoornemen moet van de reserve minimaal zijn ingegaan op: het specifieke doel, de voeding de maximale hoogte én de maximale looptijd. Indien de reserve voor een investeringsvoornemen niet binnen de maximale looptijd leidt tot een investering, valt de bestemmingsreserve vrij en wordt deze aan de algemene reserve toegevoegd.

De nota reserves en voorzieningen is in april 2013 door de raad vastgesteld. Met de nota beoogt Sittard-Geleen vast te leggen hoe ze met reserves en voorzieningen om wil gaan en een goed inzicht te geven in de financiële positie. Goed inzicht in de feitelijke vermogenspositie (eigen vermogen en vreemd vermogen) vindt Sittard-Geleen vanuit het oogpunt van financieel beleid en beheer noodzakelijk. Hierbij is opgemerkt dat afgebakende reserves en voorzieningen met duidelijke doelen de transparantie bevorderen, die nodig is om integrale afwegingen te kunnen maken. De nota geeft inzicht in reserves, voorzieningen, beheeraspecten en administratief proces. Bij de reserves en voorzieningen komen achtereenvolgens aan de orde: definitie, doel/functie, soort, criteria voor vorming en omvang en rentetoerekening. Tevens is aandacht voor de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de raad en het college. In de nota is bij de reserves onderscheid gemaakt in algemene reserves en bestemmingsreserves. De algemene reserves zijn opgebouwd uit de algemene reserve en de reserve incidentele ruimte onvoorzien nieuw beleid. Bij de bestemmingsreserves is een onderscheid gemaakt in:

- bekleemde reserves;
- verplichtingenreserves;
- bestemmingsreserves tarieven of egalisatiereserve;
- risicoreserve;
- algemene reserve grondexploitatie.

Per groep bestemmingsreserves is een korte toelichting opgenomen. Bij de criteria voor de vorming en omvang is niet alleen ingegaan op en een onderverdeling gemaakt in algemene reserves en bestemmingsreserves, maar zijn ook de stille reserves opgenomen. Stille reserves worden alleen in de

berekening van de weerstandscapaciteit betrokken, voor zover sprake is van voorgenomen verkoop op korte termijn.

Bij de algemene reserve is vermeld dat de normstelling voor de benodigde omvang wordt onderbouwd bij de programmabegroting in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing. In de praktijk zien we geen normstelling voor de AR. Wel zijn in de begroting én de jaarrekening, de beschikbare AR met daarnaast de benodigde weerstandscapaciteit en het overschot of tekort van de AR gepresenteerd. Aanvullend heeft de gemeente voor de normering van de AR verwezen naar het genormeerde risicoprofiel ad € 7 miljoen in de kadernota weerstandsvermogen. Tevens is aangegeven dat de minimum omvang van de AR kan worden afgeleid, uitgaande van een dekkinggraad weerstandscapaciteit van tenminste 100%.

Bij de bestemmingsreserves vindt jaarlijks een beoordeling plaats van de noodzaak en de omvang van de reserves in relatie tot het doel waarvoor deze reserves zijn gevormd.

Zowel uit de nota als uit de begroting blijkt dat bij reserves geen rente wordt toegerekend. Conform het BBV vindt ook bij voorzieningen geen rentetoerekening plaats. De bespaarde rente over zowel de reserves als de voorzieningen wordt als algemeen dekkingsmiddel verwerkt in de begroting en meerjarenraming. Bespaarde rente is opgenomen bij algemene dekkingsmiddelen die een onderdeel zijn van het thema Betrouwbaar bestuur.

Wij merken op dat niet is ingegaan op het aanwenden van bespaarde rente voor structurele c.q. incidentele exploitatie-uitgaven. Immers bij aanwending van de betreffende reserve heeft dit consequenties voor de exploitatie. De bespaarde rente van reserves en voorzieningen bedraagt in de begroting 2016 (inclusief de 1^e rapportage) circa € 2,2 miljoen. Aanvullend heeft Sittard-Geleen opgemerkt dat vanaf 2017 in het kader van het gewijzigd BBV (notitie rente) wordt gewerkt met een rente-omslagpercentage. Er wordt geen rekening meer gehouden met bespaarde rente over reserves en voorzieningen. Bij aanwending zijn er geen consequenties meer voor de exploitatie.

In het raadsvoorstel van de kadernota reserves en voorzieningen is een kanttekening opgenomen waarbij is ingegaan op de verhouding eigen vermogen - vreemd vermogen. Deze verhouding is bij de zogenaamde stresstest onderzoek in 2013 aan de orde is geweest. Het reserve- en voorzieningenbeleid is van betekenis voor de genoemde verhouding. Hierbij is opgemerkt dat in de voorjaarsnota 2013 in samenhang met de uitwerking van het regeerakkoord wordt gekeken in welke mate het beleid hiervoor aangepast kan/moet worden. Aanvullend is toegelicht dat de gemeente aandacht heeft voor de hoge schuldpositie. De gemeente geeft gevolg aan de instrumenten kasgeldlimiet en renterisiconorm. Voor vervangingsinvesteringen IBOR is jaarlijks € 6 miljoen beschikbaar. Zowel voor de IBOR investeringen als voor investeringen nieuw beleid wordt de systematiek van het ideaalcomplex gehanteerd. Bij investeringen boven € 10 miljoen informeert het college de raad in het voorstel, zoals opgenomen in de verordening 212, over het effect van de investering op de schuldpositie. Ook kijkt de gemeente naar de mate waarin de balansmatch evenwichtig is. Wij merken op dat steeds meer aandacht is voor de schuldposities en de eigen financieringsmiddelen van gemeenten. Wij adviseren Sittard-Geleen zijn positie op dit punt te beoordelen en na te gaan of enige interne normering gewenst is.

In de begroting is bij de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing cijfermatig inzicht geboden in de algemene reserve, de overige algemene reserves, de risicoreserve, de reserve bouwgrondexploitatie en de voorziening sanering grondexploitatie, binnenstedelijk en vastgoed.

De saldi zijn weergegeven per 1-1-2015, de individuele mutaties voor 2015 en 2016 met de eindstanden per 31 december 2016. Stille reserves maken in Sittard-Geleen deel uit van de incidentele weerstandscapaciteit. Hierbij is opgemerkt dat sprake is van een stille reserve indien de werkelijke waarde van de gemeentelijke eigendommen de administratieve waarde overtreft. Het betreft panden, gronden in eigendom van de gemeente en deelnemingen in ondernemingen en instellingen. Alleen indien sprake is van een voorgenomen verkoop op korte termijn, worden de stille reserves bij de berekening van het weerstandsvermogen betrokken. Tevens is opgemerkt dat in het kader van ombuigingen stille reserves ten aanzien van de verkoop van panden, al te gelde zijn gemaakt. Incourante panden, gronden en aandelen die niet vrij verhandelbaar zijn, worden niet in de berekening van de stille reserves betrokken. In de begroting en jaarrekening zijn bij de stille reserves geen bedragen opgenomen.

Volgens de nota reserves en voorzieningen moeten in de begroting, de periodieke managementrapportages en in de jaarrekening niet alleen de saldi en de mutaties per reserve/voorziening worden opgenomen maar óók de bestemming en een toelichting bij de stortingen én de onttrekkingen. Wij constateren dat deze informatie is opgenomen bij de programmarapportages en de jaarrekening. In de begroting is de bestemming en toelichting alleen gegeven voor de reserves die onderdeel uitmaken van de weerstandscapaciteit en niet voor de overige reserves/voorzieningen. De staat van reserves en voorzieningen is als bijlage bij de begroting opgenomen.

Deze bijlage biedt per reserve en per voorziening inzicht in het saldo aan het begin en einde van het jaar voor 2015 tot en met 2019, met per jaar de toevoegingen en onttrekkingen in totaliteit.

Bij de algemene dekkingsmiddelen is opgemerkt dat op die plek niet alle mutaties in de algemene reserve en in de risicoreserve zijn verantwoord. Ook in andere programma's/thema's zijn stortingen en onttrekkingen verwerkt. Het toevoegen van informatie over de reserves en voorzieningen bij betreffende programma's/thema's waar dit relevant is, verhoogd de informatiewaarde.

Wij concluderen dat de informatie op strategisch en tactisch niveau gemiddeld goed is en op operationeel niveau gemiddeld voldoende. Verbeteringen zijn mogelijk door meer relaties te leggen tussen de kadernota reserves en voorzieningen, visiedocumenten en beheerplannen.

Dit geldt tevens voor het benoemen van de reserves en voorzieningen bij de betreffende programma's en thema's. Door ook meer inhoudelijk in te gaan op de toekomstige ontwikkeling van de vermogenspositie wint de begroting aan informatiewaarde.

In tabel 3.2.1 en 3.2.2 kijken we terug en vooruit naar het verloop van de algemene reserves, de bestemmingsreserves en de voorzieningen. In de eerste tabel zijn de rekeningcijfers in beeld gebracht per 31 december voor de jaren 2011 tot en met 2015. In tabel 3.2.2 zijn de begrotingscijfers per 1 januari voor 2016 tot en met 2019 opgenomen. Tot de algemene reserves rekenen wij de Algemene Reserve (AR) algemene middelen, de Incidentele ruimte nieuw beleid 2009 en de Vrije ruimte verkoop Essent aandelen. Overige algemene reserves die Sittard-Geleen hiertoe rekent, beschouwen wij niet als algemene reserve. Deze hebben wij onder de bestemmingsreserves gerangschikt.

Tabel 3.2.1 Terugblik reserves en voorzieningen 2011-2015, stand per 31-12 (bedragen * € 1.000)

Jaar	R2011	R2012	R2013	R2014	R2015
algemene reserves	59.131	23.983	22.184	29.473	31.036
bestemmingsreserves	40.152	45.786	43.963	43.221	44.279
voorzieningen	13.219	33.030	30.349	18.708	18.741
rekeningsaldo	4.273	1.315	6.901	1.204	- 5.372
Totaal	116.775	101.114	103.397	92.606	88.684

De mutatie (afname) van de algemene reserves van 2011 naar 2012 is het gevolg van afwaardering boekwaarden grondexploitatie en de vorming voorziening risico's grondexploitatie en binnenstedelijke projecten. Afdekking van de voorziening heeft plaatsgevonden uit de aanwending van Essentopbrengsten als onderdeel van de algemene reserves. Bij bestemmingsreserves neemt per saldo onder andere de Risicoreserve toe met € 6 miljoen.

De mutatie van de algemene reserves van 2013 naar 2014 is een toevoeging vanuit het restant jaarrekeningsaldo met afgerond € 4,3 miljoen. Ook heeft een terugstorting plaatsgevonden vanuit de afvalreserve in de AR met € 0,3 miljoen. In het kader van het sociaal domein is het restant resultaat sociaal domein ad € 2.123.000 in de AR gestort ten behoeve van de achtervang sociaal domein. Sittard-Geleen heeft voor de drie decentralisaties een achtervang gevormd. Dat wil zeggen dat binnen de AR een buffer is gecreëerd van € 8,8 miljoen (jaarrekening 2014 na resultaatbestemming) voor de dekking van risico's als gevolg van volumeontwikkelingen in de Participatiewet, Jeugd en WMO en de tijdelijke overbrugging van effecten van de objectieve verdeelmodellen. Ook kan deze achtervang worden ingezet als tijdelijke overbruggingsmaatregel bij de realisatie van openstaande taakstellingen behorende bij het sociaal domein als impuls- respectievelijk experimenteergelden. De gemeente heeft er bewust voor gekozen geen separate bestemmingsreserve te vormen voor het sociaal domein, maar voor het labelen van een deel van de AR. Dit betekent wel dat de AR niet volledig vrij aanwendbaar is.

In 2014 zijn de totale voorzieningen fors afgenomen, per saldo met afgerond € 11,6 miljoen. In de begroting 2015 en meerjarenraming zijn de voorzieningen opgenomen voor € 28,3 miljoen oplopend naar € 31,2 miljoen in 2018. Uit de jaarrekening 2014 blijkt een aanzienlijk lager saldo van € 18,7 miljoen per 31 december. Van de voorziening voor de sanering van grondexploitaties, binnenstedelijke projecten vastgoed en woonwagenlocaties is in 2014 € 9,8 miljoen vrijgevallen. Ook heeft er een onttrekking plaatsgevonden van afgerond € 1,7 miljoen. Ultimo 2014 bedraagt deze voorziening afgerond € 8 miljoen. Uit de jaarrekening 2015 blijken stortingen en onttrekkingen waardoor de voorziening grondexploitatie, binnenstedelijke projecten, vastgoed en woonwagenlocaties per saldo verder afneemt tot afgerond € 6,8 miljoen. De totale voorzieningen zijn nagenoeg ongewijzigd.

Jaarrekening

Sittard-Geleen stelt jaarlijks het risicoprofiel bij op basis van het gemeentelijk beleid. Het continue actualiseren van (potentiële) risico's en het treffen van maatregelen zien we als een sterk punt. Tegelijkertijd merken we op dat niet inzichtelijk is in hoeverre direct maatregelen getroffen moeten worden c.q. een pas op de plaats wordt/kan worden gemaakt.

Vorig jaar is bij de bijstelling van het risicoprofiel grondexploitatie binnenstedelijk en vastgoed ten behoeve van de jaarrekening 2014 gebleken, dat de voorziening € 2,8 miljoen te laag was.

Bijstelling vindt plaats aan de hand van het saldo van tekorten en de risico's. Risico's grondexploitatie, binnenstedelijk en vastgoed moeten worden opgevangen uit de algemene reserve grondexploitatie en de risicoreserve. Het saldo van deze reserves is toen geanalyseerd en bleek € 4,1 miljoen hoger dan de toen berekende benodigde capaciteit. Dit was exclusief de bestemming van het resultaat 2014 maar ook zonder de sanering vastgoed die nog nader moest worden uitgewerkt en dus geen deel uitmaakte van het risicoprofiel.

Het risicoprofiel grondexploitatie, binnenstedelijke projecten en vastgoed is bij de jaarrekening 2015 bijgesteld. Dit heeft geresulteerd in een fors verhoogd risicoprofiel voor Sittard-Geleen. Er hebben onder andere mutaties plaatsgevonden bij de bouwgrond in exploitatie en niet in exploitatie genomen gronden, herziening boekwaarden op basis van laatste prognoses bijvoorbeeld Ursulineparkeergarage en ESCS locatie met bijdrage ontwikkeling Ligne en een exploitatiebijdrage voor de overdracht woonwagencentrales. Sittard-Geleen heeft geconstateerd dat de voorziening naar aanleiding van de bijstelling van het risicoprofiel € 11,2 miljoen te laag is voor de verwachte tekorten uit de grondexploitatie, binnenstedelijk, vastgoed en woonwagencentrales.

Hierbij is voorgesteld om het voordelig resultaat jaarrekening 2015 van de zogenaamde reguliere producten in te zetten ad € 3,4 miljoen. Tevens zijn hierbij genoemd het overschot ad € 0,6 miljoen in de algemene reserve grondexploitatie, de beschikbare ruimte in de risicoreserve ad € 5,1 miljoen en een onttrekking aan de AR van € 2,1 miljoen.

Het risicoprofiel is gebaseerd op het huidig gemeentelijke beleid. In het raadsvoorstel bij de jaarrekening 2015 is aangegeven dat in de begroting 2017 een financiële doorkijk van de nieuwe visie wordt gegeven. Dit is vooruitlopend op de herijking van de omgevingsvisie die gepland is voor december 2016. Hierbij heeft de gemeente opgemerkt dat dit ertoe kan leiden dat het risicoprofiel positief wordt bijgesteld. Een tegenovergestelde ontwikkeling achten wij echter ook niet ondenkbaar.

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

Jaar	B2016	B2017	B2018	B2019
algemene reserves	28.160	26.000	26.842	27.411
bestemmingsreserves	37.706	38.170	40.543	43.462
voorzieningen	17.291	19.449	21.667	23.763
Totaal	83.157	83.619	89.052	94.636

Volgens de begroting is de totale algemene reserves ad € 28,2 miljoen per 1 januari 2016 opgebouwd uit de algemene reserve algemene middelen (AR) ad € 21,9 miljoen, incidentele ruimte achtervang ad € 4,6 miljoen en vrije ruimte verkoop Essent aandelen ad € 1,7 miljoen. Zoals hiervoor aangegeven is de AR voor een deel achtervang sociaal domein (€ 10 miljoen actueel saldo jaarrekening 2015), maar ook voor specifieke projecten, als vangnet voor ombuigingen en voor het algemeen risicoprofiel. Sittard-Geleen verwacht in 2016 aanspraak te moeten maken op de achtervang van het sociaal domein dus op de AR.

Op basis van de actuele jaarrekeningcijfers 2015 bedraagt de totale algemene reserves € 31 miljoen. Voor 2017 is een onttrekking begroot aan de algemene reserve van € 360.000 het sluitend maken van de begroting 2017. Er resteert nog een tekort van € 430.000 dat bij de voorbereiding van de programmabegroting 2017 meegenomen. Tevens is een onttrekking geraamd uit de reserve incidenteel voor de afdekking van de ombuigingsmaatregel 'overdracht woonwagencentrales'.

De bestemmingsreserves nemen in totaliteit per saldo toe met € 5,8 miljoen, waarvan in 2016 met afgerond € 0,5 miljoen. Voor 2017 en 2018 zijn toenames geprognoseerd van respectievelijk € 2,4 miljoen en € 2,9 miljoen. Er worden bij diverse bestemmingsreserves bedragen onttrokken. Bij de nieuwe reserve terugploegregeling Onroerende Zaak Belasting (OZB) zien we in 2016 een dotatie van € 203.000 en voor 2017 en 2018 ieder jaar € 1,6 miljoen. Deze bedragen zijn gebaseerd op geprognoseerde areaaluitbreidingen OZB-niet woningen begroting 2015.

De risicoreserve bedraagt per 1 januari 2016 € 9,1 miljoen. Vanuit de exploitatie wordt hier elk jaar € 1 miljoen aan toegevoegd. Deze reserve is bestemd voor de afdekking van risico's (50%) grondexploitatie, binnenstedelijke projecten en vastgoedexploitaties. Bij het raadsvoorstel van de begroting is aangegeven dat deze structurele storting voor saneringen is.

Aan de calamiteitenreserve wordt jaarlijks € 183.000 toegevoegd. In het verleden zijn meevallers op personele budgetten gereserveerd om calamiteiten op het gebied van de bedrijfsvoering (p-budgetten) op te kunnen vangen. De calamiteitenreserve zal naar verwachting in 2016 voor een groot gedeelte worden ingezet om een aantal knelpunten op te lossen.

De totale voorzieningen nemen in drie jaar tijd geleidelijk toe met ongeveer € 2,2 miljoen per jaar. De voorziening groot onderhoud schoolgebouwen neemt per saldo in 2016-2019 toe met € 1,3 miljoen. In dezelfde periode zien we een toename bij de voorziening onderhoud gebouwen vastgoed van per saldo € 4,7 miljoen.

We vragen aandacht voor het zo veel mogelijk laten aansluiten van de saldi zoals die zijn weergegeven in de staat van reserves en voorzieningen. De bedragen sluiten niet aan met die zoals opgenomen bij de weerstandscapaciteit van de paragraaf Weerstandsvorming en risicobeheersing. Voor zover dit betrekking heeft op besluitvorming van de raad die nog moet plaatsvinden is dit verklaarbaar. Echter de gepresenteerde cijfers moeten actueel zijn en aansluiten. Aanvullend heeft de gemeente toegelicht dat verschillen ontstaan tussen de paragraaf en staat van reserves en voorzieningen omdat over mutaties nog besluitvorming moet plaatsvinden. Bij de jaarstukken wordt hier meer aandacht op gevestigd.

3.3. Analyse stuurinformatie

Conclusie

De informatie voor de raad om te sturen op strategisch, tactisch en operationeel niveau is gemiddeld goed. Sittard-Geleen beschikt hiermee over belangrijke instrumenten om financieel in control te zijn. Bij diverse onderdelen zijn in afzonderlijke hoofdstukken aanbevelingen opgenomen om de stuurinformatie op onderdelen te verbeteren.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- de strategische stuurinformatie kan verder verbeterd worden door explicieter in te gaan op relevante interne en externe ontwikkelingen, maar ook door meer terug en vooruit te kijken en aan te geven of dit effect heeft op het huidige beleid;
- de tactische informatie kan verder worden verbeterd door beter invulling te geven aan de eisen van de verordening 212 of deze te herzien, en door meer aan de eisen te voldoen van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten;
- een verbetering van de operationele stuurinformatie kan bereikt worden door op een transparante manier in (de paragrafen van) de begroting meer inzicht te geven in meerjarige cijfermatige informatie aangevuld met een toelichting;
- in de paragrafen 3.1., 3.2. en 4.1. tot en met 4.7. zijn specifieke aanbevelingen met betrekking tot stuurinformatie te vinden.

Stuurinformatie

Oordeel strategisch: goed

Oordeel tactisch: goed

Oordeel operationeel: goed

Waarom onderzoek naar stuurinformatie?

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

Onderzoek en bevindingen

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

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

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

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

In ons onderzoek gaat de aandacht met name uit, naar die onderwerpen die voor sturing op de financiële positie belangrijk zijn en bovendien bij elke gemeente voorkomen. In onderstaande tabel zijn de resultaten naar stuurinformatie voor Sittard-Geleen samengevat.

Tabel 3.3.1 Resultaten onderzoek stuurinformatie begroting 2016

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

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

Uit de tabel blijkt dat de stuurinformatie op strategisch niveau acht keer met goed en één keer met voldoende is beoordeeld. In zijn algemeenheid merken we op dat de strategische stuurinformatie verbeterd kan worden door explicieter in te gaan op relevante interne en externe ontwikkelingen. Dit geldt ook voor het meer terug en vooruit kijken en daarbij aan te geven of dit effect heeft op het huidige beleid.

De stuurinformatie op tactisch niveau laat vier keer goed en vijf keer voldoende zien. Bij kapitaalgoederen moet de raad de kaders opnieuw vaststellen voor het IBOR. Hierbij moet aandacht zijn voor mogelijk achterstallig onderhoud én voor de kwaliteitsniveaus. In de paragraaf onderhoud van kapitaalgoederen in

de begroting willen we het schema weer terug zien met daarbij aangegeven of de plannen financieel in de begroting en meerjarenraming zijn vertaald. Als van de plannen wordt afgeweken, moet dit in de paragraaf worden aangegeven. Daarnaast zijn ook de gekozen kwaliteitsniveaus per kapitaalgoed relevant. Tevens dient de paragraaf inzicht te geven in (de toereikendheid van) de budgetten voor onderhoud en vervanging afgestemd op door de raad vastgestelde kaders en de meerjarige financiële effecten. Door hierbij de relevante reserves/voorzieningen te betrekken wordt het inzicht vergroot. Om van voldoende naar goed te gaan is een juiste toepassing van de eigen verordening 212 Gemeentewet en van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten belangrijk.

Op operationeel niveau scoort Sittard-Geleen drie keer goed, vier keer voldoende en 2 keer onvoldoende. Bijzondere aandacht vragen wij hierbij voor het opnemen van (meerjarige) cijfers aangevuld met tekstuele toelichting bij de paragrafen Onderhoud kapitaalgoederen en bij Bedrijfsvoering. 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

Sittard-Geleen voldoet voor wat betreft de termijnen voor de begroting 2016 aan de wetgeving. De jaarrekening 2015 is als gevolg van de verlate accountantsverklaring op 21 juli 2016 vastgesteld. De gemeente past het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) in voldoende mate toe. De informatiewaarde kan op een aantal plaatsen worden vergroot. Bijzondere aandacht is nodig ten aanzien van het onderhoud van kapitaalgoederen. In hoofdstuk 4 zijn bij de afzonderlijke paragrafen aanbevelingen opgenomen.

Samen met de gemeente Stein heeft Sittard-Geleen een rekenkamercommissie gevormd en regelmatig verschijnen er onderzoeksrapporten.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- breng de begroting verder in overeenstemming met de eisen van het BBV;
- voldoe aan de verordening 212 (financiële verordening) of ga na of deze aan de huidige wensen voldoet;
- actualiseer de verordening 213 (controle verordening) dit jaar;
- actualiseer de verordeningen 213a (onderzoeksverordening) en ga na of deze aan de huidige wensen voldoet.

Waarom onderzoek naar wet- en regelgeving?

Gemeenten moeten voldoen aan allerlei wet- en regelgeving. Vanuit financieel perspectief zijn met name die regels en wetten van belang die de gemeenteraad in zijn kaderstellende en controlerende taak ondersteunen. Vanuit onze toezichthoudende rol ligt de focus op termijnen van begroting en rekening, het navolgen van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten, aanwezigheid van de rekenkamerfunctie en de aanwezigheid van de verplichte verordeningen 212, 213 en 213a.

Wanneer een gemeente niet aan wettelijke verplichtingen voldoet, kan dit reden zijn om de gemeente onder preventief toezicht te stellen.

Onderzoek en bevindingen

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

Termijnen

De programmabegroting 2016 is door de raad van Sittard-Geleen vastgesteld op 12 november 2015. Op 13 november 2015 heeft de provincie deze begroting ontvangen. De jaarrekening 2015 is door de raad vastgesteld op 21 juli 2016 en is op 22 juli 2016 ontvangen.

Artikel 200 van de Gemeentewet geeft aan dat de gemeente jaarstukken vóór 15 juli van het jaar volgend op het begrotingsjaar aan de provincie moet sturen. Ondanks het later beschikbaar komen van het accountantsverslag en accountantsverklaring is het is de gemeente gelukt om nog vóór het zomerreces de jaarrekening vast te stellen.

Voor de begroting bepaalt artikel 191 van de Gemeentewet dat deze vóór 15 november van het jaar voorafgaande aan dat waarvoor de begroting dient, aan de provincie wordt gestuurd. Sittard-Geleen leeft deze termijnbevestigingen goed na.

Termijnen Beoordeling: goed
--

BBV

Het BBV geeft aan waaruit de begroting tenminste dient te bestaan. Het BBV geldt vanaf de begroting 2004 en is voornamelijk ingegeven vanuit de invoering van het dualisme. Hiermee is gekozen voor een andere opzet van begroting en rekening. Deze andere opzet is gekozen om een betere ondersteuning te zijn voor de raad. Het BBV beoogt transparantie te bieden voor de raad, andere overheden maar ook voor burgers. De afgelopen jaren en ook nu in 2016 is het BBV gewijzigd vanwege het verplicht schatkistbankieren en met name vanwege het versterken van de transparantie. Op basis van de programmabegroting moet het mogelijk zijn om een totaalbeeld te vormen van de financiële positie van de gemeente Sittard-Geleen.

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

Sittard-Geleen heeft de structuur van de begroting aangepast voor de verankering van de kaderstelling uit de kadernota. Hiermee kan de uitvoering worden gevolgd in de planning en control-cyclus. De begroting is ingedeeld in 3 programma's en 8 thema's.

In artikel 7 van het BBV is aangegeven waar de begroting ten minste uit bestaat. Dit artikel heeft betrekking op de beleids- en de financiële begroting. De beleidsbegroting bestaat ten uit het programmaplan en de paragrafen. De financiële begroting bestaat ten minste uit het overzicht van baten en lasten en de toelichting, en uit de uiteenzetting van de financiële positie en de toelichting. Sittard-Geleen heeft wel een overzicht van baten en lasten, maar hierbij is geen toelichting gegeven. Ook ontbreekt bij de financiële begroting de uiteenzetting van de financiële positie met toelichting. Deze is vooraan in de programmabegroting opgenomen in het hoofdstuk Financieel beleid. Een meerjarig overzicht van de incidentele baten en lasten met toelichting en een overzicht van structurele toevoegingen en onttrekkingen aan reserves (2016-2019) maken deel uit van de begroting.

We concluderen dat de begroting van Sittard-Geleen in het algemeen voldoende aan het BBV voldoet. Op onderdelen zijn verbeteringen mogelijk om de begroting meer in overeenstemming te brengen met de voorschriften. Zo kan het inzicht worden vergroot door (meerjarige) cijfermatige informatie op te nemen. Belangrijk is dat de kadernota's/beheerplannen tijdig dat wil zeggen een keer in de vier jaar geactualiseerd worden. Ook moet inzicht worden gegeven in de jaarlijks terugkerende arbeidskosten gerelateerde verplichtingen van vergelijkbaar volume, voor het begrotingsjaar en voor de meerjarenraming.

Het BBV kent de volgende zeven verplichte paragrafen:

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

Sittard-Geleen heeft naast deze paragrafen nog drie paragrafen opgenomen in de begroting, namelijk demografische krimp, samenwerking en subsidiebeleid.

In hoofdstuk 4 worden de paragrafen afzonderlijk behandeld. Als we deze paragrafen samenvatten constateren wij dat met name bij de paragraaf Onderhoud van kapitaalgoederen en Bedrijfsvoering verbeteringen nodig zijn voor wat het BBV betreft. Het op een transparante manier inzicht bieden in de (toereikendheid) van de (meerjarige) budgetten (onderhoud en vervanging) afgestemd op de door de raad vastgestelde kaders vergroot het inzicht in de financiële positie. Daarbij moet ook aandacht zijn voor reserves/voorzieningen. Blijf ook aandacht houden voor achterstallig onderhoud en voor kwaliteitsniveaus.

Ten aanzien van de rapportages merken wij op dat de eerste programmarapportage gelijktijdig met de jaarrekening, en de tweede programmarapportage gelijktijdig met de begroting wordt behandeld. Ten aanzien van de voorjaarsnota/kadernota constateren wij dat niet elk jaar een kadernota wordt opgesteld. In juli 2015 is de kadernota 2015 door de raad vastgesteld waarin het kader is opgenomen voor de periode 2016 tot en met 2022 voor beleid en strategie, financiën, nieuw beleid, ombuigingen en bedrijfsvoering.

Bij het voorstel aan de raad voor de inrichting van de planning en control cyclus 2016 is aangegeven dat met de kadernota 2015, voor de periode 2015-2019, een dusdanig fundament is gelegd dat dit niet jaarlijks terug hoeft te komen in de P&C-cyclus. Hierbij is toegelicht dat de kadernota de functie heeft om aan het begin van een nieuwe raadsperiode een vertaling te maken van het coalitieakkoord naar de P&C-cyclus. Ook is opgemerkt dat: "Een eventuele actualisatie van de kadernota 2015, in de zin van voortgang van uitvoering, exogene factoren (genomen besluiten) alsmede autonome maatschappelijke en landelijke ontwikkelingen, een plek krijgt in de begroting van de respectievelijke jaarschijven, om te beginnen bij de begroting 2017". Hiermee wil de gemeente een herhaling van de kadernota voorkomen. Hierbij is ook opgemerkt dat de begroting als eigenstandig document, zonder andere boekwerken erbij te halen, gelezen moet kunnen worden.

Wij adviseren de verordening 212 aan te passen voor de gewijzigde en nu gehanteerde werkwijze bij de kadernota.

BBV
Beoordeling: Voldoende

Financiële verordening ex artikel 212 Gemeentewet

De financiële verordening is vastgesteld door de raad op 18 december 2014. Met deze verordening heeft de raad de uitgangspunten vastgesteld voor het financiële beleid en de inrichting van de financiële organisatie die van strategisch belang zijn voor de gemeentelijke financiële huishouding.

Voor aanvang van een begrotingsjaar stelt de raad, op voorstel van het college, een overzicht vast met betrekking tot de jaarlijkse P&C-cyclus. Hierin zijn in elk geval de data opgenomen voor het aanbieden door het college en het vaststellen door de raad van de jaarstukken, de voorjaarsnota, de tussentijdse rapportages en de begroting en meerjarenraming. Uitgangspunten zijn een gelijktijdige behandeling van de voorjaarsnota, de jaarrekening en de eerste programmerapportage. Dit geldt ook voor een gelijktijdige behandeling van de begroting, de tweede rapportage en de belastingvoorstellen. In onvoorziene omstandigheden kan van deze uitgangspunten worden afgeweken.

In de verordening is opgenomen dat het college elke vier jaar specifieke nota's/plannen aan de raad aanbiedt ter vaststelling. Dit geldt onder andere voor de nota waardering en afschrijving vaste activa, een nota reserves en voorzieningen, een onderhoudsplan openbare ruimte, een rioleringsplan, een onderhoudsplan gebouwen en een nota grondbeleid. Ook zijn voor de zeven verplichte paragrafen afzonderlijk aanvullende regels gesteld. Het betreft informatie die in ieder geval moet worden opgenomen naast de verplichte onderdelen van het BBV. Naast de verplichte paragrafen zijn aanvullend paragrafen toegevoegd voor demografische krimp, samenwerking en subsidiebeleid. Wij merken op dat bij weerstandvermogen en risicobeheersing, onderhoud kapitaalgoederen, bedrijfsvoering en grondbeleid in mindere mate aan de aanvullend gestelde eisen uit de verordening 212 wordt voldaan. Sittard-Geleen moet aan de gestelde eisen voldoen of de verordening 212 hiervoor aanpassen.

Het elke vier jaar aan de raad voorleggen van een geactualiseerde nota weerstandsvermogen en risicomanagement en een nota verbonden partijen is in de verordening niet meer opgenomen. Nu deze verplichting is komen te vervallen, zal kaderstelling deel moeten uitmaken van de paragraaf bij de begroting.

Aanvankelijk was Sittard-Geleen voornemens om de kadernota weerstandsvermogen en risicomanagement te agenderen voor de raadsvergadering van december 2015. Via een raadsbrief d.d. 9 november 2015 is de gemeenteraad geïnformeerd over de van toepassing zijnde kaders respectievelijk de stand van zaken met betrekking tot de implementatie en toepassing van risicomanagement. Met deze brief is aan de raad toegelicht waarom de kadernota weerstandsvermogen en risicomanagement op dat moment niet aan de raad ter vaststelling is aangeboden. Dit is inhoudelijk toegelicht met de vermelding dat ook de formele plicht is komen te vervallen. Voor de agendering in de raad kiest het college een 'natuurlijk moment'. Hierbij is opgemerkt dat binnen de planning van het project sturing/programma bedrijfsvoering in 2016 acties worden opgepakt. De resultaten van deze acties zullen in 2017 in de kadernota worden verwerkt en aan de raad voor vaststelling worden aangeboden. Aanvullend is medegedeeld dat het project sturing ook duidelijkheid zal geven over de systematiek die gevolgd gaat worden ten aanzien van de kaderstelling bij weerstandsvermogen en risicomanagement. Als de huidige systematiek wordt gehandhaafd zal dit deel uitmaken van de paragraaf. Andere optie is een separate kadernota.

Vanuit onze toezichthoudende rol wijzen wij op het actueel houden van de kaderstelling. Mede vanuit de gedachte dat de raad (tenminste) een keer gedurende de raadsperiode zijn eigen visie moet kunnen inbrengen en moet kunnen besluiten over kaderstelling. Nu niet meer regulier elke vier jaar een nota aan

de raad wordt voorgelegd, impliceert dit dat kaderstelling volledig uit de paragraaf in de begroting moet blijken.

Controle verordening ex artikel 213 Gemeentewet

De controleverordening van de gemeente Sittard-Geleen is op 2 februari 2012 vastgesteld. Met deze verordening heeft de raad regels vastgelegd voor de controle op het financiële beheer en op de inrichting van de financiële organisatie. In het kader van de controle stelt de raad jaarlijks een controleprotocol vast. Met het controleprotocol geeft de raad de accountant de toetsingscriteria voor zijn controle op de rechtmatigheid. Sittard-Geleen heeft voor de jaarrekeningen 2013 en 2014 een goedkeurende controleverklaring ontvangen voor zowel het aspect getrouwheid als rechtmatigheid. Bij de jaarrekening 2015 is een controleverklaring met beperking afgegeven voor zowel getrouwheid als rechtmatigheid.

Verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid ex artikel 213a Gemeentewet

Op 1 oktober 2009 heeft de raad de verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid vastgesteld. Met deze verordening geeft de raad de kaders aan voor periodieke onderzoeken naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door het college gevoerde beleid en beheer. Volgens de verordening onderzoekt het college periodiek de doeltreffendheid van het beleid en de doelmatigheid van de uitvoering van het beleid en het middelenbeheer. Ook maakt de gemeente hierbij volgens de verordening gebruik van organisatie-audits en thema-audits. Bij een organisatie-audit wordt een organisatieonderdeel doorgelicht en staat het ontwikkelingsniveau van de bedrijfsvoering centraal. Bij een thema-audit staat een specifiek onderwerp centraal en is men gericht op kwaliteitsverbetering en risicobeperking. In praktijk vindt er vanaf 2012 geen jaarlijkse doorlichting van afdelingen meer plaats behalve incidenteel. Het college stelt jaarlijks vóór 31 december een onderzoeksplan op voor de in het erop volgende jaar te verrichten interne onderzoeken naar de doelmatigheid en de doeltreffendheid. Het college biedt het onderzoeksplan ter kennisname aan de raad aan. De uitkomsten van een onderzoek worden vastgelegd in een rapportage. Hierin is tenminste een analyse van de onderzoeksresultaten en indien nodig aanbevelingen voor verbeteringen opgenomen. Indien nodig stelt het college een plan van verbetering op, op basis waarvan organisatorische maatregelen worden genomen. De raad wordt via de raadsinformatiebrief over de resultaten van de onderzoeken geïnformeerd. In 2013 hebben drie onderzoeken plaatsgevonden en in 2014 en 2015 elk jaar twee. Voor 2016 is een onderzoek gepland naar de interne controle op inkoop en aanbesteding in 2015.

In 2009 heeft de destijds verantwoordelijke staatssecretaris van het ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) laten weten een voorstel tot schrappen van artikel 213a Gemeentewet in procedure te brengen. Doel was om het artikel op het moment dat in 2010 de nieuwe raden van start zouden gaan, uit de Gemeentewet gehaald te hebben. Dat is echter nooit gebeurd en begin 2013 heeft de huidige minister van BZK laten weten dat hij artikel 213a wil handhaven.

Sittard-Geleen heeft een verordening voor onderzoeken naar doelmatigheid en doeltreffendheid en voert ook consequent jaarlijks onderzoeken uit. Zeker nu duidelijk is dat artikel 213a in stand blijft, vinden wij dit ook belangrijk. Wij adviseren na te gaan in hoeverre de verordening voldoet aan de huidige wensen.

Rekenkamercommissie

Samen met de gemeente Stein heeft Sittard-Geleen een rekenkamercommissie gevormd. De taak van deze commissie is het toetsen van het door het gemeentebestuur gevoerde beleid en beheer zoals dat is opgenomen in de verordening Rekenkamercommissie Sittard-Geleen en Stein. Hiervoor worden

onderzoeken uitgevoerd waarmee inzicht wordt geboden in de prestaties van de gemeente als geheel, zodat in de toekomst effectiever en efficiënter kan worden gewerkt.

De rekenkamercommissie bestaat uit drie externe leden, waaronder een voorzitter, en wordt ondersteund door een ambtelijke secretaris. Met behulp van de onderzoeken wil de rekenkamercommissie een constructieve bijdrage leveren aan de kwaliteit van het bestuur, het beleid, het beheer en het lerend vermogen van de gemeenten Sittard-Geleen en Stein. Ook wordt geprobeerd de resultaten van de onderzoeken op een begrijpelijke manier over te brengen en te bevorderen dat ook de burgers van de beide gemeenten er kennis van nemen.

De rekenkamercommissie heeft een onafhankelijke positie binnen de gemeente. Ze bepaalt zelf welke onderwerpen worden onderzocht en hoe het onderzoek wordt ingericht en uitgevoerd. In de verordening op de rekenkamercommissie is bepaald dat de gemeenteraad een verzoek tot een onderzoek, aan de commissie kan richten. Ook staat de commissie open voor suggesties en verzoeken vanuit de samenleving waaronder inwoners, bedrijven, belangenorganisaties, maar ook individuele raadsfracties, raadsleden en burgemeester en wethouders. Begin 2015 heeft de rekenkamercommissie een kennismakingsronde gemaakt langs de individuele gemeenteraadsfracties. Alle fracties en de colleges van Sittard-Geleen en Stein zijn benaderd. Dit heeft geresulteerd in een longlist met mogelijke onderzoeksonderwerpen. In december 2015 is de lijst besproken met de presidia van de beide gemeenten. In februari 2016 is, naast de onderzoeken die uit 2015 doorlopen, besloten welke nieuwe onderzoeken dit jaar worden opgepakt.

Voor het selecteren van onderwerpen zijn selectiecriteria geformuleerd.

In 2016 vinden nog nieuwe onderzoeken plaats voor Sittard-Geleen Subsidiebeleid/Beleidsgestuurde Contract financiering en Cultuurbedrijf De Domijnen. Een benchmark Woonlastenontwikkeling die voor beide gemeenten geldt is inmiddels opgesteld. Ook vindt in de tweede helft van dit jaar een evaluatie plaats van de werkwijze en het eigen functioneren van de rekenkamercommissie. Tevens wordt met de raad een aantal interactieve bijeenkomsten georganiseerd over verbonden partijen.

Elk jaar stelt de rekenkamercommissie vóór 1 april een verslag op van de werkzaamheden van het jaar ervoor. Na vaststelling biedt de commissie het jaarverslag aan de gemeenteraad aan ter informatie. In het verslag wordt verantwoording afgelegd over de uitgevoerde werkzaamheden, het uitgevoerde onderzoeksprogramma en de bereikte resultaten van het voorgaande jaar. Ook worden de resultaten opgenomen van nazorgonderzoek, de verantwoording van de gemaakte kosten en eventueel voorstellen tot verbetering van de werkwijze van de rekenkamercommissie.

Vanaf 2012 zijn diverse rapporten verschenen. Onder andere de rapportage WMO kantelen doe je samen, Behandeling bezwaarschriften, Resultaten invoeren omgevingsvergunning, Minder is beter (quick-scan), Wijkplatforms wat is nu hun rol in het wijkgericht werken, Ruimte gegeven en regie gehouden en Project Ligne.

Jaarlijks stelt Sittard-Geleen voor de rekenkamercommissie € 77.813 beschikbaar. Van dit bedrag is € 11.813 beschikbaar voor vergoedingen voor leden van de rekenkamercommissie en € 66.000 voor onderzoekskosten.

4. Financieel beleid en beheer

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

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

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

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

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

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

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

Onze bevindingen rondom het financiële beleid en beheer bij Sittard-Geleen zijn te vinden in de volgende paragrafen:

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

Aanvullend heeft de gemeente nog drie paragrafen opgenomen namelijk voor demografische krimp, samenwerking en subsidiebeleid.

4.1. Lokale heffingen

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

Conclusie

Kaderstelling ten aanzien van lokale heffingen is opgenomen in de paragraaf Lokale heffingen van de begroting. De uitgangspunten voor de woonlasten zijn niet alleen in de begroting maar ook in het coalitieakkoord en in de nota bij de vaststelling van de belastingmaatregelen 2016 weergegeven. Jaarlijks worden de tarieven van gemeentelijke belastingen en heffingen door de raad vastgesteld. De woonlasten worden geheven op basis van het gemiddelde van de grote steden in Limburg. De gemeente streeft naar uitsluitend indexering van de woonlasten tenzij sprake is van noodzakelijke investeringen op het gebied van afval en riool. Door middel van samenwerking wil Sittard-Geleen besparingen realiseren. Bij riolering is de komende jaren veel vervanging en renovatie nodig waardoor de kosten zullen stijgen. Tevens wordt met samenwerking kwaliteitsverbetering en vermindering van kwetsbaarheid beoogd. Bij de woonlasten gaat de gemeente uit van terughoudendheid. De tarieven van de Onroerende Zaakbelasting (OZB) zijn voor 2016 gecorrigeerd voor inflatie met 0,8%. Bij riolering en afval geldt het uitgangspunt van 100% kostendekking. De stuurinformatie op strategisch, tactisch en operationeel niveau is gemiddeld goed.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- completeer het inzicht door in de paragraaf ook de economische waarde van woningen en niet woningen op te nemen;
- geef de informatie zoals opgenomen in de verordening 212 of pas de verordening hiervoor aan.

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 onderdeel van de gemeentelijke inkomsten en ze zijn 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

In het coalitieakkoord is bij de uitgangspunten van het financieel beleid opgemerkt dat Sittard-Geleen een stevige ambitie wil combineren met een gezond financieel beleid. Dit vraagt om slimme investeringen en innovatie waar nodig en ombuigingen waar mogelijk. Ten aanzien van de woonlasten wordt uitgegaan

van terughoudendheid. De woonlasten worden geheven op basis van het gemiddelde van de grote steden in Limburg. De gemeente streeft naar uitsluitend indexering van de woonlasten tenzij sprake is van noodzakelijke investeringen op het gebied van afval en riool. Door middel van samenwerking met gemeenten en waterschappen wil men besparingen realiseren bij riolering. De komende jaren is veel vervanging en renovatie nodig waardoor de kosten zullen stijgen. Tevens wordt met samenwerking kwaliteitsverbetering beoogd en vermindering van kwetsbaarheid.

In de paragraaf van de begroting zijn de uitgangspunten voor het gemeentelijke belastingkader opgenomen. Naast bovenstaande punten wordt er ook van uitgegaan dat de dienstverlening kostendekkend is en dat de afnemer/vervuiler betaalt.

De gemeenteraad wil meer inzicht krijgen in de gemeentelijke leges en rechten en met name meer transparantie in de kostenopbouw. Op basis van vervolgonderzoeken zijn in 2014 en 2015 belastingmaatregelen genomen. In de kadernota 2015 wordt inzicht geboden in de voorstellen om de kostendekking verder te realiseren door lagere kosten en/of hogere opbrengsten. De voorstellen resulteren in een totaal bedrag van afgerond € 203.000. Hierbij is opgemerkt dat de taakstelling voor 2016 voor € 190.000 nog niet is ingevuld en hiervoor de achtervang ombuigingen wordt aangesproken. Voor 2017 en volgende jaren wordt uitgegaan van volledige realisatie. Bij horeca, markten en vergunningverlening vinden nog onderzoeken plaats. Ook worden lijkbezorgingsrechten verder verhoogd met 5%.

Bij de belastingvoorstellen voor 2016 zijn de voorstellen van afgerond € 203.000 uit de kadernota 2015 verder ingevuld met een extra opbrengst van € 27.000. Tevens is bij de nog in te vullen taakstelling een bedrag opgenomen van afgerond € 156.000. Voor 2016 is het restant incidenteel afgedekt uit de achtervang ombuigingen. Voor 2017 is uitgegaan van volledige realisatie. De taakstelling is het restant van de oorspronkelijk maatregel kostendekkendheid tarieven ad € 500.000 met ingang van 2015.

Sittard-Geleen kent een zogenaamde terugploegregeling Onroerende Zaakbelasting (OZB) die officieel is ingesteld bij de 2^e programmarapportage 2015. Deze regeling maakt ook deel uit van de uitgangspunten financieel beleid van het coalitieakkoord, onder autonome ontwikkelingen. Met de impuls Structuurversterking grote bedrijven wordt 50% van de netto meeropbrengst OZB van niet-woningen, verkregen als gevolg van areaaluitbreiding in de gebieden Chemelot, VDL Nedcar (inclusief IPS Yard) en Holtum Noord toegevoegd aan de reserve terugploegregeling OZB. Deze middelen worden ingezet ten behoeve van structuurversterking in de chemie, automotive en logistiek in ruil voor afspraken met partners voor het leggen van verbindingen met de stad. Structureel wordt € 180.000 in deze reserve gestort. De inzet van deze middelen wordt gekoppeld aan afspraken rondom social return en versterking van het midden- en kleinbedrijf.

De tarieven voor de OZB worden in 2016 voor inflatie gecorrigeerd met 0,8%. Hierbij wordt rekening gehouden met een gemiddelde WOZ stijging van 0,6% en wordt in het tarief rekening gehouden met een hogere oninbaarheid van vorderingen waardoor het tarief stijgt met 0,3%. Ook heeft een correctie op de waardemutatie 2015 plaatsgevonden met - 0,2%

Bij riolering en afvalstoffenheffing geldt het uitgangspunt van 100% kostendekkenheid.

Bij de afvalstoffenheffing is rekening gehouden met de toename van het aantal huishoudens en betere prognoses in de berekeningen. De baten bij afvalstoffenheffing zijn in de meerjarenraming gelijk aan de raming van de lasten. Het overschot/tekort van een bepaald jaar wordt gestort of onttrokken uit de

bestemmingsreserve afvalverwijdering. In 2015 is de afvalreserve ingezet om het tarief te egaliseren. Voor 2016 is 100% kostendekking berekend zonder inzet van de reserve Afval.

Bij riolering wordt gewerkt met een voorziening om eventuele hogere baten in de reserve te storten of om lasten te verlagen c.q. het tarief te egaliseren.

Bij het rioolrecht wordt het tarief gebaseerd op de verwachte daadwerkelijke uitgaven in enig jaar, waarbij niet wordt gespaard voor toekomstige uitgaven. De kapitaallasten van de extra investeringen die in de aanpak van wateroverlast zijn opgenomen in de kadernota 2015, zijn in het tarief voor 2016 verwerkt. De bestrijding van wateroverlast is verdeeld over een aantal projecten met verschillende plannings, waardoor het ook mogelijk is dat een deel van de projecten pas in 2017 wordt uitgevoerd. Het volledige financiële effect drukt dan op de begroting van het jaar daarna, omdat in het eerste jaar niet de volledige jaarlast wordt opgenomen. Voor 2016 wordt een bedrag van € 150.000 ingezet als te verwachten onderuitputting kapitaallasten 2015 om de rioolheffing te verlagen. In 2015 is de voorziening riolering ingezet voor tariefsverlaging, omdat geen kostendekkendtarief werd geheven. De rioolheffing bedraagt in 2016 € 183,10. Op basis van het kostendekkingsplan van 2014 is een tarief berekend (prijspeil 2014) van maximaal € 260 rond het jaar 2045. Voor riolering zijn in 2016 investeringen opgenomen voor een bedrag van afgerond € 5 miljoen voor beheer en vervangingen en milieukundige maatregelen. Voor maatregelen ten behoeve van wateroverlast is een investeringsbedrag opgenomen van € 3,6 miljoen.

In de paragraaf is de gemiddelde woonlastendruk voor Sittard-Geleen gepresenteerd met de negen andere grootste gemeenten in Limburg én het provinciaal gemiddelde. Hierbij maakt de gemeente gebruik van het belastingoverzicht dat de wij als provincie Limburg jaarlijks publiceren. Ook zijn de opbrengsten van OZB, afvalstoffenheffing, rioolheffing, hondenbelasting, precariobelasting reclamebelasting en toeristenbelasting weergegeven. Deze opbrengsten zijn opgenomen voor de jaarrekening 2014, de gewijzigde begroting 2015, begroting 2016 en de meerjarenraming. De OZB, de afvalstoffenheffing en de rioolheffing zijn afzonderlijk toegelicht met inzicht in de tarieven 2014-2016. Ook is ingegaan op het kwijtscheldings- en incontinentiebeleid aangevuld met cijfermatige informatie.

Op strategisch, tactisch en operationeel niveau scoort de gemeente goed. Het inzicht dat de paragraaf biedt is goed. Ook bij het Financieel beleid, het thema Gezondheid en het thema Betrouwbaar Bestuur onder Middelen is (aanvullende) informatie opgenomen. Aanvullend merken we op dat aan het BBV wordt voldaan. De verordening 212 vraagt naast de (ontwikkeling van de) lastendruk woningen ook de niet-woningen en aanvullende informatie ten aanzien van kostendekking en kwijtscheldingen. De nota die in november aan de raad wordt voorgelegd bij de belastingmaatregelen is zeer uitvoerig van opzet. Wij adviseren na te gaan of de ontbrekende informatie die bij de verordening 212 is opgenomen als aanvulling naast het BBV nog nodig/gewenst is. Afhankelijk van de bevindingen kan de verordening 212 hiervoor worden aangepast. Door ook inzicht te bieden in de ontwikkeling van de economische waarde van de woningen en niet-woningen wordt het beeld nog completer.

4.2. Weerstandsvermogen en risicobeheersing

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

Conclusie

De kadernota weerstandsvermogen en risicomanagement 2012-2015 is nog niet geactualiseerd. Volgens de verordening 212 is het werken met een nota ook niet meer verplicht. Als er niet voor een separate nota wordt gekozen betekent dit dat kaderstelling volledig in de paragraaf bij de begroting moet plaatsvinden. De dekkingsgraad van het weerstandsvermogen is in de nota op 80% bepaald, echter in het voorjaar 2013 heeft de raad besloten deze te verhogen naar 100%. Voor 2016 heeft Sittard-Geleen volgens de programmabegroting een dekkingsgraad berekend van 108%. Hierbij is opgemerkt dat dit niveau minimaal moet worden gehandhaafd, vanwege het actuele risicoprofiel en ingegeven door diverse ontwikkelingen. Ontwikkelingen waaronder financiële en uitvoeringsrisico's met betrekking tot de decentralisatieprocessen en de effecten van de objectieve verdeelmodellen. Maar ook door sanering (binnenstedelijk, vastgoed, gronden, parkeren, woonwagens) en de realisatie van ombuigingsopgaven. Tevens is opgemerkt dat op dit moment geen zicht is op consequenties van de nog te actualiseren structuurvisie en de kadernota's vastgoed en grondbeleid. Het risicoprofiel grondexploitatie, binnenstedelijke projecten en vastgoedexploitaties wordt twee keer per jaar geactualiseerd namelijk bij de begroting en de jaarrekening. Op basis van de jaarrekening 2015 bedraagt de dekkingsgraad weerstandsvermogen 103%.

Een actueel en zo compleet mogelijk beeld van de risico's is onmisbaar.

Dit geldt ook voor wat betreft het zogenaamde genormeerde risicoprofiel waar de gemeente sinds de vaststelling van de kadernota mee rekent. Het genormeerde risicoprofiel is destijds gekozen op basis van ervaringscijfers 2007-2010. Hiervoor heeft in 2011 een inventarisatie plaatsgevonden van de onttrekkingen die ten laste van de AR zijn gebracht en niet incidenteel op andere wijze zijn opgevangen. Ook in de begroting 2016 wordt bij de benodigde weerstandscapaciteit nog steeds uitgegaan van € 7 miljoen als genormeed risicoprofiel. Een evaluatie en indien nodig bijstelling halverwege de periode 2012-2015 heeft niet plaatsgevonden. Wij achten een actualisering van de werkwijze cruciaal. Het transparant weergeven van de besluitvorming hieromtrent is belangrijk. Dit geldt ook voor de implementatie van het risicomanagement dat als een dynamisch proces wordt gezien, en waarbij het noodzakelijk is de risico's zo actueel en zo compleet mogelijk te houden.

De financiële kengetallen die vanaf de begroting 2016 verplicht zijn voorgeschreven beogen het financiële beeld voor de raad te verduidelijken. Hiervoor zijn wel meerjarige cijfers nodig en een inhoudelijke toelichting hoe de kengetallen te beoordelen. Het bieden van inzicht is hierbij van belang niet alleen in de tijd maar ook waardoor een ontwikkeling is veroorzaakt. Met name de samenhang tussen de kengetallen is relevant. Het gaat om de beoordeling van de onderlinge verhouding tussen de kengetallen in relatie tot de financiële positie.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- actualiseer de kaderstelling voor weerstandsvermogen en risicomanagement;
- evalueer de werkwijze bij het genormeerde risicoprofiel en actualiseer het uitgangspunt;
- geef in de begroting op een transparante manier inzicht in de geactualiseerde kaderstelling;
- maak de relaties tussen weerstandsvermogen en risicobeheersing en de programma's/thema's inzichtelijk en benoem relevante ontwikkelingen;
- voldoe aan de gestelde eisen in de verordening 212 of pas de verordening aan;
- geef ook de meerjarige verwachtingen weer voor de weerstandscapaciteit en licht deze inhoudelijk toe;
- geef een inhoudelijke toelichting op de financiële kengetallen.

Waarom onderzoek naar weerstandsvermogen en risicobeheersing?

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

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

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

Volgens artikel 11 van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten moeten in de paragraaf weerstandscapaciteit en risico's zijn geïnventariseerd en beleid zijn geformuleerd. Vanaf de begroting 2016 moeten vijf financiële kengetallen zijn opgenomen en een beoordeling van de onderlinge verhouding tussen de kengetallen in relatie tot de financiële positie. De kengetallen zijn: de netto schuldquote en de netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen; de solvabiliteitsratio; de grondexploitatie; de structurele exploitatieruimte; en de belastingcapaciteit.

Onderzoek en bevindingen

De kadernota weerstandsvermogen en risicomanagement is eind 2011 door de raad vastgesteld. In de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing is onder andere deze kadernota genoemd voor de kaders voor de inrichting en uitwerking van de paragraaf.

In de begroting is nog uitgegaan van een actualisering van de kadernota eind 2015. Ook in paragraaf 3.4 Analyse wet en regelgeving is toegelicht waarom in november 2015 geen geactualiseerde kadernota

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

weerstandsvermogen en risicobeheersing ter vaststelling is aangeboden. In een brief aan de raad is het college hierop ingegaan. Naast een inhoudelijke toelichting is ook de formele plicht komen te vervallen omdat deze nota geen deel meer uitmaakt van de verordening 212 van Sittard-Geleen. Voor de agendering in de raad van het thema weerstandvermogen en risicomangement wordt een 'natuurlijk moment' gekozen. Vermeld is dat binnen de planning van het project sturing/programma bedrijfsvoering in 2016 acties worden opgepakt. De resultaten van deze acties worden in 2017 in de kadernota verwerkt en aan de raad voor vaststelling aangeboden. Aanvullend is medegedeeld dat bij het handhaven van de huidige systematiek kaderstelling in de paragraaf is opgenomen. Als er een andere systematiek komt, bijvoorbeeld in het verlengde van het project sturing dan volgt er een nieuwe kadernota weerstandsvermogen en risicomangement.

Sittard-Geleen vindt dat het geven van inzicht in de risico's en het weerstandsvermogen past binnen de ontwikkelingen van public governance. Van belang hierbij is transparantie over de uitvoering van beleid en het afleggen van verantwoording over de bedrijfsvoering van de organisatie. Het college en de organisatie willen ook aanspreekbaar zijn op het in control zijn van de organisatie.

In de begroting is in de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing bij het beleid rondom risicomangement ingegaan op de uitwerking van het financiële kader in drie maatregelen. Deze maatregelen zijn afkomstig uit de kadernota. Beschreven is wanneer er geen maatregelen worden getroffen en wanneer er specifieke en algemene financiële maatregelen worden getroffen. Als de risico's zich begeven binnen de risicotolerantie worden er geen financiële maatregelen getroffen. Het bedrag hiervan is bepaald op € 100.000 voor zowel exploitatie als investeringen. Beneden dit bedrag worden risico's opgelost binnen het product/project.

Specifieke financiële maatregelen worden getroffen bij grote risico's van projecten en in de exploitatie. Hierbij is een onderverdeling voor:

- in uitvoering zijnde projecten. De risico's van deze projecten worden continue geactualiseerd. De inschatting van het risico vindt plaats uitgaande van de meest nadelige situatie waarbij risico's zich volledig en gelijktijdig voltrekken. Uitgangspunt is dat voor deze projecten 50% van het risico als achtervang via de risicoreserve wordt aangehouden. Tevens gaat dit vergezeld van een opdracht om via planaanpassing of planoptimalisatie het risico zo veel mogelijk te verminderen;
- voorziene tekorten op projecten en ook grondexploitaties. Meteen wordt voor het volledige bedrag van het verwachte tekort een voorziening getroffen. Hierbij is ook opgemerkt dat voordelen niet eerder worden ingeboekt dan wanneer ze daadwerkelijk gerealiseerd zijn;
- risico's voor in uitvoering zijnde producten worden in de tussentijdse rapportages en de jaarrekening geactualiseerd. Voor deze risico's wordt een relatie gelegd met de algemene achtervang via de algemene reserve. Dit betreft een generieke vuistregel die van toepassing blijft totdat er voor producten een concrete risicoanalyse heeft plaatsgevonden. Vanaf dat moment worden afzonderlijke maatregelen genomen die beslag leggen op middelen (specifieke achtervang via de risicoreserve of bestemmingsreserve).

Algemene financiële maatregelen worden getroffen in de vorm van de algemene achtervang via de algemene reserve. De dekkingsgraad van de weerstandscapaciteit is ten opzichte van de kadernota aangepast. Deze is volgens de kadernota 80% maar bij de voorjaarsnota 2013 is besloten deze te verhogen naar 100%. De omvang van de algemene reserve wordt op deze norm afgestemd.

De gemeente wil de toepassing van risicomanagement verder verfijnen met aandacht voor de dekkingsgraad van het risicoprofiel voor de aanwezige vangnetten. Dit past ook binnen het gegeven dat risicomanagement als een continue-proces moet worden gezien. Sittard-Geleen merkt op dat de resultaten die gerealiseerd zijn, bijgedragen hebben aan het vergroten van het inzicht in en de beheersing van risico's. Een geactualiseerde risico-inventarisatie maakt deel uit van de verschillende onderdelen van de P&C-cyclus. Voor de kwantificering en beheersing van de risico's binnen de grondexploitatie is een risicomodel ontwikkeld. Het risicoprofiel voor de grondexploitatie, binnenstedelijke projecten en vastgoedexploitatie is geactualiseerd. Voor de afdekking van de tekorten is de voorziening sanering grondexploitatie, binnenstedelijke projecten ingesteld. Toekomstige risico's in grondexploitatie, binnenstedelijk en vastgoed moeten worden opgevangen uit de algemene reserve grondexploitatie en de risicoreserve. De instelling en voeding van de risicoreserve heeft tot doel als achtervang te fungeren voor materiële risico's.

Voor de beheersing van de ombuigingsmaatregelen heeft de gemeente een afzonderlijke monitor ingevoerd.

In de paragraaf is na het beleid omtrent risicomanagement en de uitvoering van het risicomanagement achtereenvolgens ingegaan op de weerstandscapaciteit structureel en incidenteel en de inventarisatie van de risico's. Gevolgd door de samenvatting weerstandsvermogen voor 2016, de dekkingsgraad, het verschil ten opzichte van de jaarrekening 2014 en de ontwikkeling van de weerstandscapaciteit.

Bij de risico's is het actuele risicoprofiel grondexploitatie, binnenstedelijke projecten en vastgoedexploitaties in een overzicht gepresenteerd.

De belangrijkste afwijkingen ten opzichte van de jaarrekening 2014 zijn toegelicht, evenals mutaties waaronder afwaarderingen.

Het schema beschikbare en benodigde weerstandscapaciteit geeft inzicht in het dekkingspercentage. Sittard-Geleen concludeert dat de totale beschikbare weerstandscapaciteit toereikend is om het geactualiseerde risicoprofiel af te dekken. Er is een dekkingsgraad berekend van 108%. Bij dit percentage is gerekend met de weerstandscapaciteit per 31 december 2016. In deze saldi zijn alle mutaties uit eerdere besluitvorming verwerkt, waaronder ook de 2^e programmarapportage 2015. Tevens is geconcludeerd dat het risicoprofiel van de grondexploitatie, binnenstedelijk en vastgoedexploitaties ten opzichte van de jaarrekening 2014 is gedaald. Hierbij is verwezen naar de afwaardering van de cultuurpanden en de afwikkeling van de voorfinanciering OZL ten gunste van de AR.

Met het in de begroting 2016 berekende dekkingspercentage van 108%, wordt de door de raad vastgestelde minimale weerstandscapaciteit van 100% gerealiseerd. Hierbij is opgemerkt dat het huidige niveau van de beschikbare weerstandscapaciteit minimaal moet worden gehandhaafd. Uitgaande van dekking van 100% bedraagt het surplus € 5,2 miljoen. Dit is noodzakelijk vanwege het actuele risicoprofiel en wordt beïnvloed door financiële risico's en uitvoeringsrisico's met betrekking tot de decentralisatieprocessen en de effecten van de objectieve verdeelmodellen. Maar ook door sanering (binnenstedelijk, vastgoed, gronden, parkeren, woonwagens), realisatie van ombuigingsopgaven en voor risico's (systematiek 50% achtervang). Tevens is opgemerkt dat op dit moment geen zicht is op consequenties van de nog te actualiseren structuurvisie en de kadernota's vastgoed en grondbeleid. Sittard-Geleen heeft meer duidelijkheid nodig over de terugverdienmogelijkheden van locaties, over de voorziening sanering en de risicoreserve. Wij merken op dat naast duidelijkheid over mogelijke risico's,

ook de meerjarige verwachting ten aanzien van de weerstandscapaciteit relevant is. Op basis van de jaarrekening 2015 bedraagt de dekkingsgraad weerstandsvermogen 103%.

In de kadernota weerstandsvermogen en risicomanagement 2012-2015 is vooralsnog uitgegaan van een genormeerd risicoprofiel voor de gemeente van € 7 miljoen. Vaak worden hierbij systemen gehanteerd waarbij inschattingen worden gemaakt van alle risico's met kans x omvang.

Sittard-Geleen heeft destijds gekozen voor een alternatief. Op basis van ervaringscijfers 2007-2010 heeft in 2011 een inventarisatie plaatsgevonden van de onttrekkingen die ten laste van de AR zijn gebracht en niet incidenteel op andere wijze zijn opgevangen. Dit genormeerd risicoprofiel ad € 7 miljoen wordt anno 2016 nog steeds gehanteerd bij de benodigde weerstandscapaciteit. Een evaluatie en indien nodig bijstelling halverwege de periode 2012-2015 heeft niet plaatsgevonden.

Wij achten een actualisering van de werkwijze cruciaal. Wij adviseren de werkwijze van de kaderstelling nader te bezien en het uitgangspunt te actualiseren. Het transparant weergeven van de besluitvorming hieromtrent is belangrijk. Dit geldt ook voor de implementatie van het risicomanagement dat als een dynamisch proces wordt gezien, en waarbij het noodzakelijks is de risico's zo actueel en zo compleet mogelijk te houden.

Voor de dekking van het genormeerd risicoprofiel wordt de AR ad € 22,3 miljoen gebruikt. De AR is tevens voor een bedrag van € 11,1 miljoen achtervang voor het sociaal domein. Bij de beschikbare weerstandscapaciteit is ook de post overige algemene reserves ad € 4,8 miljoen opgenomen. Deze zijn voor de afdekking van niet realiseerbare ombuigingen € 4,8 miljoen.

Tot de overige algemene reserves behoort de reserve incidentele middelen. Deze reserve is voor een deel gelabeld voor de ontwikkeling van de stadscentra en de achtervang van ombuigingen. In 2015 is aan deze reserve € 5,1 miljoen onttrokken. De resterende € 4,8 miljoen zijn bedoeld voor frictiekosten cultuurbedrijf € 0,8 miljoen, inzet achtervang lopende maatregelen € 2,2 miljoen en het restant € 1,8 miljoen voor overige. Tegenover de gekwantificeerde risico's en tekorten grondexploitatie, binnenstedelijk en vastgoed staat de risicoreserve binnenstedelijk, de reserve bouwgrondexploitatie en de voorziening grondexploitatie en binnenstedelijke projecten. Overige bestemmingsreserves rekent Sittard-Geleen niet tot de weerstandscapaciteit. De post onvoorzien is voor € 400.000 meegerekend.

Vanaf de begroting 2016 is elke gemeente verplicht om vijf financiële kengetallen op te nemen om met name de raad een beter beeld te geven van de financiële positie van de eigen gemeente.

De kengetallen zijn: de netto schuldquote en de netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen, de solvabiliteitsratio, de grondexploitatie, de structurele exploitatieruimte en de belastingcapaciteit.

Deze kengetallen zijn heel nadrukkelijk een instrument van, voor en door de gemeente ingevoerd, derhalve onthouden wij ons van een oordeel over de uitkomsten. De kengetallen moeten in de begroting 2016 zijn weergegeven voor de jaarrekening 2014, de begroting 2015 en voor het begrotingsjaar 2016.

We merken op dat het kengetal structurele exploitatieruimte in de begroting voor 2014 tot en met 2016 niet correct is weergegeven. Uit aanvullende informatie is gebleken dat dit decimalen moeten zijn. Ook is voor de kengetallen geen toelichting opgenomen. Een inhoudelijke toelichting beoogt verduidelijking van het financiële beeld van de gemeente voor de raad. In de toekomst kan de toelichting worden aangevuld hoe de uitkomst te beoordelen is, wat de ontwikkeling van het kengetal in de tijd betekend en waardoor die ontwikkeling is veroorzaakt. Bovendien is bij de invoering van de kengetallen gesteld dat het niet om

de kengetallen op zich gaat, maar om de samenhang ertussen. Het gaat met name om de beoordeling van de onderlinge verhouding tussen de kengetallen in relatie tot de financiële positie.

Zoals aangegeven onthouden wij ons van een oordeel over de uitkomsten, wel constateren wij dat de gepresenteerde cijfers voor 2016 voor twee kengetallen afwijken van de door ons berekende Limburgs ongewogen gemiddelden (exclusief Kerkrade en Weert). We hebben hierbij gebruik gemaakt van de zogenaamde signaleringswaarden die afkomstig zijn van de stresstest voor 100.000+ gemeenten.

De signaleringswaarde van het kengetal grondexploitatie is gebaseerd op ervaringscijfers van gemeenten die een actief grondbeleid voeren. Er is gewerkt met drie categorieën waarbij over het algemeen kan worden gesteld dat categorie A het minst risicovol is en C het meest risicovol. Sittard-Geleen wijkt voor de kengetallen Solvabiliteitsratio en de Netto schuldquote zonder correctie doorgeleende gelden af van de gemiddelde van de Limburgse gemeenten. De uitkomsten van Sittard-Geleen vallen respectievelijk in categorie C en in B, terwijl de berekende gemiddeldes van de Limburgse gemeenten in categorie B en A liggen.

De stuurinformatie op strategisch en operationeel niveau is gemiddeld goed. Op tactisch niveau scoort de gemeente een krappe voldoende. Wij gaan ervan uit dat de kaderstelling rondom weerstandsvermogen en risicomanagement geactualiseerd wordt en deze op een transparante manier een plek krijgt in de betreffende paragraaf. Verbeteringen zijn mogelijk door concrete relaties te leggen tussen het weerstandsvermogen en risicobeheersing en de programma's/thema's. De beleidsinformatie voldoet nagenoeg geheel aan het BBV. De verordening 212 stelt nog specifieke aanvullende eisen ten aanzien van weerstandsvermogen en risicobeheersing. In de paragraaf bij de begroting en jaarrekening moeten kengetallen worden opgenomen namelijk:

- de solvabiliteitsratio;
- de ontwikkeling netto schuld per inwoner;
- de ontwikkeling netto schuld als percentage van de gemeentelijke inkomsten;
- de ontwikkeling van de som van de voorraden bouwgrond, de voorraden onderhanden werk en overige voorraden als percentage van de gemeentelijke inkomsten;
- de ontwikkeling van de som van leningen aan derden en de leningen aan verbonden partijen als percentage van de gemeentelijke inkomsten.

Ook is opgenomen dat voor het in beeld brengen van de weerstandscapaciteit wordt beoordeeld of de gemeente bij een risicoscenario de schuldverplichtingen, ook in de toekomst kan blijven nakomen. Hierbij moeten de uitgaven en de investeringen in noodzakelijke publieke voorzieningen niet in de knel komen. We concluderen dat in de begroting en de jaarrekening niet is ingegaan op bovenstaande eisen uit de verordening 212. Wij adviseren aan de eigen eisen te voldoen c.q. de verordening 212 hiervoor aan te passen. Hiervoor nemen wij een aanbeveling op. Het gepresenteerde beeld is in grote lijnen duidelijk. Het ingaan op meerjarige verwachtingen bij de risico's en de weerstandscapaciteit vergroten het inzicht.

4.3. Onderhoud kapitaalgoederen

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

Conclusie

In het beleidsplan Integraal Beheer Openbare Ruimte (IBOR) uit 2012 is gekozen voor een onderverdeling in parels (centra Sittard, Geleen en Born), woonwijken, hoofdwegen, bedrijventerreinen en buitengebied. Er zijn drie onderhoudsniveaus i.c. hoog, basis en laag. De parels worden op hoog niveau onderhouden en beheerd. Voor het buitengebied geldt laag en bij het overige is basisniveau de kwaliteitsnorm. Binnen de reguliere budgetten is geen rekening gehouden met calamiteiten waaronder vorst- of stormschade en ziektes van bomen. Met ingang van 2013 is structureel € 1 miljoen omgebogen via de differentiatie in onderhoudsniveaus en via versobering. Voor 2016 is een taakstelling opgenomen waarbij de resterende investeringsbudgetten uit voorgaande jaren ad € 1,3 miljoen niet meer worden ingezet. Tevens wordt het beschikbare investeringsbudget voor IBOR blauw projecten structureel met € 300.000 verlaagd.

Wij constateren dat vanuit de programmabegroting geen financiële toets mogelijk is, dat wil zeggen de begroting biedt geen inzicht in het beschikbare budget en in het benodigde budget. Aanvullend heeft de gemeente medegedeeld dat de plannen financieel zijn vertaald in de begroting en meerjarenraming. Het geactualiseerde IBOR wordt einde september aan de raad voor besluitvorming voorgelegd.

In april jl. zijn door de raad de kaders gesteld voor vastgoedbeheer en is de toekomstvisie voor duurzame accommodaties vastgesteld. Voor de toekomstvisie zijn de uitgangpunten in 2015 bepaald in het beleidskader duurzame accommodaties. Nu is een aanzet gemaakt wat toepassing van dit kader op hoofdlijnen zal betekenen. Dit resulteert in de toekomstvisie duurzame accommodaties die richting geeft aan de verdere uitvoering van de bestuursopdracht duurzame accommodaties. De gemeente heeft hiervoor een heel traject uitgezet en veel stappen gezet. Dit jaar moeten vier van de in totaal twaalf clusters (dorpen, kernen en wijken), met prioriteit worden uitgewerkt. Hierbij wordt gewerkt met een interactieve aanpak gericht op overeenstemming. De raadscommissie Decentralisatie, Inkomensondersteuning, Wijkgericht Werken, Zorg en Welzijn (DIWZ) wordt intensief bij het traject betrokken en geïnformeerd. Voordat tot uitvoering wordt overgegaan wordt het gevoel van de raadscommissie getoetst. Het accommodatiebeeld moet binnen vijf jaar voor alle 12 clusters gereed zijn, dat wil zeggen afronding in 2021. Er is nog geen inzicht in de financiële effecten van de toekomstvisie. Hiervoor is een nadere uitwerking nodig. Hierbij is aangegeven dat misschien eind 2016 een prognose kan worden gegeven voor een of meerdere clusters. Indien stimulerende maatregelen moeten worden genomen, dan zal de raad hier eerst middelen voor moeten voteren.

In de nota vastgoedbeheer is uitgewerkt dat bij gebouwen planmatig onderhoud plaatsvindt op basis van een meerjaren onderhoudsplan. Er wordt gewerkt volgens de zogenaamde NEN 2767 systematiek, met een vierjaarlijkse conditiemeting. In het algemeen geldt voor de gebouwen conditiescore 3 dat staat voor redelijk. Conditie score 4 matig hanteert de gemeente voor panden die verkocht worden en panden met

leegstand.

Hierbij wordt (onvermijdbaar en onuitstelbaar) onderhoud alleen uitgevoerd na inspectie en vinden geen levensduurverlengende investeringen (groot onderhoud) plaats. Wij merken op dat score 4 het minimum is om kapitaalvernietiging te voorkomen.

Voor slooppanden geldt conditiescore 5/6. Dit betekent dat bij deze panden sprake is van achterstallig onderhoud. Sloopkosten zijn niet in de begroting opgenomen. Ook kosten van leegstand zijn niet begroot.

Bij vastgoed zijn taakstellingen opgenomen om de begroting en meerjarenraming sluitend te maken. De gemeente heeft aangegeven dat het toepassen van de nieuwe kaders voor vastgoedbeheer in nieuwe situaties cruciaal is, voor de realisatie van de structurele taakstelling die ook nu voor 2016 al geldt. Ten opzichte van 2015 is de taakstelling dit jaar € 740.000 meer en bedraagt deze € 990.000, oplopend naar € 1,2 miljoen in 2018. De verkoop van niet strategisch vastgoed is als P.M. post opgenomen. De gemeente heeft aangegeven dat voor het realiseren van de taakstelling verkoop en boekverlies nemen noodzakelijk is. Hierbij is aangegeven dat circa 25% van de gebouwen (totaal 200) is aangemerkt als niet strategisch vastgoed en daarbij is aangegeven dat deze moeten worden afgestoten. De taakstelling afboeking van vastgoed bedraagt vanaf 2016 structureel € 280.000 hierbij is opgemerkt dat deze nog verder moet worden uitgewerkt. Aanvullend heeft de gemeente opgemerkt dat voor de begroting 2017 voorstellen worden uitgewerkt om deze taakstelling (volledig) in te vullen. Ook de uitvoering van de bestuursopdracht duurzame accommodaties, die moet resulteren in een ombuiging van € 240.000 in 2016 aflopend naar structureel € 200.000 in 2018, is een onzekere post. Hierbij is aangegeven dat gelet op de planning van de uitwerking er rekening mee moet worden gehouden dat dit onderdeel niet binnen afzienbare termijn gerealiseerd kan worden. Voor het volledig in beeld hebben en nemen van besluiten is een termijn van vijf jaar gesteld.

(Potentiële) Risico's vormen mogelijk noodzakelijke aanvullende financiële middelen onder andere bij sportaccommodaties en parkeren. Sinds eind 2014 is bekend dat op basis van het huidige bestand sportgebouwen en sportaccommodaties een structurele verhoging van € 226.500 nodig is bij het budget voor onderhoud als storting in de voorziening. In afwachting van de uitwerking van de bestuursopdracht duurzame accommodaties heeft nog geen verhoging plaatsgevonden.

Bij ongewenste maatschappelijke effecten volgen voorstellen voor het incidenteel additioneel beschikbaar stellen van middelen uit de exploitatie.

Voor de gemeentelijk havens heeft nog geen kaderstelling plaatsgevonden.

Wij merken op dat uit kaderstelling en de gekozen kwaliteitsniveaus van de raad een benodigd budget volgt voor beheer, exploitatie en kapitaallasten. Deze structurele lasten moeten volledig in de begroting en meerjarenraming zijn opgenomen. Door te werken met (beheer)plannen wordt beoogd de lasten zo gelijkmatig mogelijk te spreiden in de tijd. De noodzaak van het treffen van ad hoc maatregelen kan hiermee niet worden voorkomen maar wel het nivelleren van lasten.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- zorg ervoor dat de plannen actueel blijven en actualiseer ze elke vier jaar;
- laat de raad conform planning in september 2016 het IBOR vaststellen;
- bied in de paragraaf een compleet inzicht;
- geef invulling aan de verordening 212 of pas deze aan;

- geef in de plannen inzicht in de financiële consequenties die eruit voortvloeien;
- geef in de paragraaf aan als van de plannen wordt afgeweken;
- laat de raad expliciet het kwaliteitsniveau bij de kapitaalgoederen bepalen, en neem dit transparant op bij de besluitvorming over de plannen en in de paragraaf bij de begroting;
- geef in de paragraaf inzicht in (de toereikendheid van) de budgetten voor onderhoud en vervanging afgestemd op door de raad vastgestelde kaders en de meerjarige financiële effecten. Betrek hier de gevormde reserves/voorzieningen ook inhoudelijk bij.

Waarom onderzoek naar onderhoud kapitaalgoederen?

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

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

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

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

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

Met het onderhouden van kapitaalgoederen zijn forse bedragen gemoeid die structureel ten laste van de gemeentelijke begroting komen. 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 het coalitieakkoord is aangegeven dat de gemeente in het kader van de wijkaanpak en burgerparticipatie in overleg wil met de bewoners van de wijken en dorpen over het niveau van het onderhoud van de openbare ruimte. Gekeken wordt in hoeverre de buurt een bijdrage kan leveren. Ook kunnen in specifiek benoemde gebieden lagere onderhoudsniveaus gaan gelden.

In de begroting 2016 is opgemerkt dat het werken in wijkteams een extra positieve bijdrage aan de kwaliteit van de openbare ruimte levert. Binnen de wijkteams zijn ook doelgroepen uit de zogenaamde

onderkant van de arbeidsmarkt ingezet naast vaklieden. Ook worden de wijkteams gebruikt als arbeidsmarktinstrument voor de doelgroepen werkzoekenden. De gemeente probeert de beschikbare middelen zo optimaal mogelijk in te zetten voor de kwaliteit van de leefomgeving in buurten en dorpen en daarbij de eigen inbreng van burgers waar mogelijk te stimuleren en te faciliteren. Zo wil men bijdragen aan een grotere betrokkenheid en daarmee ook tevredenheid van de inwoners over de leefbaarheid in eigen buurt of dorp. Beheer en onderhoud van kapitaalgoederen is een van de speerpunten binnen het thema woonklimaat. Dit is van belang vanuit financieel technisch oogpunt, maar ook vanwege het leveren van een belangrijke bijdrage aan de kwaliteit van de leefomgeving.

Een hoogwaardig ingerichte openbare ruimte ziet Sittard-Geleen ook als basisvoorwaarde voor een succesvol centrum. Dit vraagt om een aantrekkelijke ontmoetingsplek met straten, pleinen, groen en water in de stad met de juiste uitstraling waar mensen zich prettig voelen.

De structureel hoge leegstand in Sittard en in Geleen in winkelareaal en horecagelegenheden heeft zijn uitstraling op de leefbaarheid en attractiviteit van de centra. Leegstandsbestrijding heeft prioriteit waarbij geprobeerd wordt gebouwen vanwege hun positie een andere invulling te geven. De centra wil men compacter en aantrekkelijker maken. Hierbij wordt ook gebruik gemaakt van de doorontwikkeling van bestaande culturele activiteiten en evenementen. De evenementen die de stadscentra Sittard en Geleen kennen zijn gericht op marketing van de beide centra.

Sittard-Geleen beschikt over panden/accommodaties die leegstaan c.q. op termijn leeg komen te staan. Verkoop en verhuur van deze panden blijkt vanwege marktomstandigheden en kenmerken van het aanbod moeilijk. Voor die panden waarvoor geen nieuwe toekomst wordt gevonden en waarvoor herontwikkeling niet tot de mogelijkheden behoort, is het voorstel deze na besluitvorming te slopen en in overleg met de buurt de vrijkomende ruimte opnieuw in te richten. Hiervoor moeten in de begroting wel middelen beschikbaar zijn c.q. via prioritering aan worden toegekend. Verwacht wordt dat de besluitvorming over de accommodaties in de stad, een verdere afname van het te beheren vastgoedareaal betekent.

De strategische stuurinformatie scoort gemiddeld goed. Er zijn actuele door de raad vastgestelde plannen beschikbaar. In het coalitieakkoord maakt het IBOR en vastgoed deel uit van de ombuigingsmaatregelen. In de begroting is op diverse plekken ingegaan op kapitaalgoederen, maar bij het thema Woonklimaat onder openbare ruimte komen de beheerniveaus uitgebreid aan bod. Een verdere verbetering is mogelijk door in de paragraaf bij de begroting een duidelijk onderscheid te maken tussen interne en externe ontwikkelingen. Dit geldt ook door per plan inzicht te geven in de ontwikkelingen en gevolgen hiervan voor het huidige beleid.

Voor een goed inzicht in de financiële positie en in de vermogenspositie is het cruciaal dat beheerplannen actueel zijn. Dit betekent dat de plannen elke vier jaar opnieuw worden doorgerekend/beoordeeld en voor besluitvorming worden voorgelegd aan de raad. Het is immers de verantwoordelijkheid van de raad om de kaders te stellen, de kwaliteitsniveaus te bepalen en hiermee ook inzicht te krijgen in de benodigde budgetten voor onderhoud en vervanging. Door het up to date houden van de plannen kan de raad zich gedurende de raadsperiode ook uitspreken over elk beheerplan. Ook voor de beoordeling of reserves en voorzieningen aan de maat zijn, is het beschikken over actuele beheerplannen onmisbaar. Het actualiseren van plannen luistert nog nauwer als sprake is van achterstallig onderhoud en als budgetten zijn gemuteerd als gevolg van toevoegingen en/of bezuinigingen. De door de raad gekozen kwaliteitsniveaus moeten immers wel gerealiseerd worden.

In de verordening 212 zijn aanvullende eisen gesteld naast het BBV. In de begroting en de jaarrekening moet ook informatie zijn opgenomen over de voortgang van het geplande onderhoud én over de omvang van het achterstallig onderhoud. Tevens moet het college elke vier jaar een plan aan de raad aanbieden voor kaderstelling van de openbare ruimte (openbaar groen, water, wegen kunstwerken en straatmeubilair), riolering en gebouwen. In deze plannen moet zijn ingegaan op het beoogde onderhoudsniveau, de planning en de kosten van onderhoud. Bij riolering moet dit worden aangevuld met eventuele uitbreidingen. De raad moet de plannen vaststellen. In mindere mate wordt aan de verordening 212 voldaan.

Het BBV geeft aan dat naast het beleidskader van de kapitaalgoederen ook de voortvloeiende financiële consequenties en de vertaling van de financiële consequenties in de begroting moeten zijn aangegeven. Op tactisch niveau scoort de gemeente gemiddeld een voldoende. Hierbij merken we op dat Sittard-Geleen in de paragraaf in de begroting 2016 in tegenstelling tot voorgaande jaren géén schema heeft opgenomen van de aanwezige plannen. In de jaarrekening 2015 zien we het schema wél terug. Dit heeft als voordeel dat veel informatie op een beknopte overzichtelijke manier is weergegeven. We vertrouwen erop dat het schema ook in de begroting weer zijn plek krijgt.

In het schema is per plan aangegeven uit welk jaar het plan is en of het plan financieel vertaald is in de begroting en meerjarenraming. Ook is aangegeven of sprake is van achterstallig onderhoud.

Achtereenvolgens is kort ingegaan op de onderdelen infrastructuur en voorzieningen, IBOR projecten 2016 (waaronder bomen, riolering, verharding en groen), ontwikkelingen waterbeheer (investering uitvoeringsprogramma en nieuwe projecten afvalwater, aanpak wateroverlast en de gemeentelijke havens). Tevens is ingegaan op de onderhoudssystematiek kapitaalgoederen. Na de toelichting op de overdracht van woonwagenlocaties en huurwoonwagens, is de ontwikkeling vastgoedbeheer en Interne bedrijfsmiddelen (ambtelijke huisvesting en ICT) toegelicht.

We constateren dat in de plannen met uitzondering van vastgoed en accommodaties is ingegaan op de financiële impact. Cijfermatig inzicht in exploitatiebudgetten die beschikbaar zijn voor 2016 tot en met 2019 zijn in de begroting niet zichtbaar. Aanvullend heeft de gemeente medegedeeld dat de plannen financieel zijn vertaald in de begroting en meerjarenraming.

De operationele stuurinformatie is gemiddeld onvoldoende. De (cijfermatige) informatie is onvoldoende. Alle plannen moeten inzicht geven in de toereikendheid van de budgetten in onderhoud en vervanging. Dit geldt ook voor het opnemen van inhoudelijke informatie over reserves/voorzieningen. In de begroting is niet ingegaan op achterstallig onderhoud. In de jaarrekening 2015 is vermeld dat er geen achterstallig onderhoud is. Wij merken op dat informatie transparanter kan worden weergegeven hiervoor zijn aanbevelingen opgenomen.

Onderstaand wordt op de afzonderlijke kapitaalgoederen/beheerplannen ingegaan.

IBOR 2012-2015

Deze kadernota is geactualiseerd en eind september zal in de raad hierover besluitvorming plaatsvinden. Wij merken op dat uit het nieuwe plan expliciet moet blijken of sprake is van achterstallig onderhoud. Indien hiervan sprake is moet dit gekwantificeerd zijn en moet worden aangegeven hoe dit wordt ingelopen.

In juni 2012 is vanwege het beschikbare budget gekozen voor een gedifferentieerd beheer. In de beleidsvisie IBOR 2012-2015 komt dit tot uitdrukking door verschillende kwaliteitsniveaus/ onderhoudsniveaus die gelden voor afzonderlijke deelgebieden.

In het IBOR zijn de lasten opgenomen voor beheer en onderhoud van wegen, groen, kolken en (lijn)goten van riolering, water, straatmeubilair, openbare verlichting en civiele kunstwerken. Hierbij is ook rekening gehouden met vervangingsinvesteringen. Bij de besluitvorming is gekozen voor een ombuiging van € 1 miljoen en het toepassen van een differentiatie in de onderhoudsniveaus. Ook is versobering toegepast met onder andere omvorming van groen door groen met goedkoper onderhoud. Binnen de reguliere budgetten is geen rekening gehouden met calamiteiten waaronder vorst- of stormschade en ziektes van bomen. Hiervoor moeten extra financiële middelen beschikbaar worden gesteld.

Bij het plan uit 2012 was sprake van achterstallig onderhoud waarbij is aangegeven dat binnen het plan zou worden ingelopen door het onderhoud anders te organiseren. De gemeente heeft aanvullend medegegeend dat dit in grote lijnen zo is geëffectueerd en bij het omvormen van groen tijdelijk een pas op de plaats is gemaakt. Naast het bedrag van € 1 miljoen is binnen het IBOR niet meer omgebogen. Wel is bij het coalitieakkoord een aanvullend ombuigingsbedrag opgenomen van € 0,5 miljoen (regionaal werkbedrijf). In 2015 is hiervan € 200.000 gerealiseerd en € 300.000 eenmalig afgedekt uit de achtervangreserve. Voor 2016 is een ontwikkelplan in de maak. Om deze reden is voor 2016 de taakstelling van € 500.000 weer opgevoerd. Naar verwachting zal ook voor 2016 én voor 2017 nog een deel incidenteel afgedekt moeten worden.

De gemeente is onderverdeeld in gebiedstypes met verschillende onderhouds-/beheerniveaus namelijk hoog, basis en laag:

- Parel, dat wil zeggen visitekaartje van de gemeente, gebieden met een speciale functie en beleving i.c. de stadscentra Sittard en Geleen. Het gekozen onderhoudsniveau is Hoog.
- Woonwijken, dat wil zeggen woongebieden binnen de bebouwde kom inclusief parken, begraafplaatsen en kleine winkelcentra. Het gekozen onderhoudsniveau is Basis.
- Hoofdwegen, belangrijke doorgaande wegen. Gekozen is voor een onderhoudsniveau van Basis. De hoofdwegen die door Parel lopen zijn uitgezonderd. Deze vallen onder Parel.
- Bedrijventerrein, te weten bedrijventerreinen en industriegebieden om te winkelen, werken of te sporten. Het gekozen onderhoudsniveau is Basis.
- Buitengebied, de gebieden buiten de bebouwde kom en in beheer bij de gemeente inclusief natuurgebieden, bermen, veldwegen en oevers. Het gekozen onderhoudsniveau is Laag.

Het niveau basis komt overeen met het zogenaamde B-niveau. Monitoring en sturing vindt plaats op beeldkwaliteit. In 2012 is al aangegeven dat men mogelijkheden wil verkennen om burgerparticipatie een structurele en prominente plek te geven. Dit geldt ook voor het werken met wijkteams waar in 2012 mee is gestart als opmaat voor het zogenaamde Regionaal Werkbedrijf.

In het nieuwe plan dat voorbereid wordt, wil de gemeente de kansen die de IBOR methodiek biedt ten aanzien van burgerparticipatie verder uitwerken. Ook wordt dan een verdieping naar wijkniveau opgenomen. Sittard-Geleen wil burgers laten meedenken, mee beslissen en mee laten doen. Dit kan resulteren in een verdere differentiatie in onderhoudsniveaus.

De openbare verlichting maakt onderdeel uit van het IBOR is afgestemd op het kwaliteitsniveau B.

De vervangingsinvesteringen hebben ook vanaf 2012 deel uitgemaakt van het IBOR 2012-2015.

Aanvullend is opgemerkt dat onderhoud aan de openbare verlichting momenteel onderwerp is van een

gezamenlijke aanbesteding van een aantal gemeenten, Schinnen, Meerssen, Maastricht, Sittard-Geleen en de provincie Limburg.

Ombuigingen

Bij de kadernota 2015 is bij de ombuigingen voor 2016 onder andere besloten de resterende investeringsbudgetten uit voorgaande jaren ad € 1,3 miljoen niet meer in te zetten. Ook is het investeringsbudget voor de zogenaamde blauw projecten structureel verlaagd met € 300.000. Het restant budget IBOR ad € 300.000 wordt uit hoofde van een samenhangende inzet toegevoegd aan de algemene IBOR-investeringsmiddelen. Wij constateren dat vanuit de programmabegroting 2016 geen financiële toets mogelijk is, dat wil zeggen de begroting geen inzicht biedt in het beschikbare budget en in het benodigde budget. Aanvullend heeft de gemeente toegezegd dat in de programmabegroting 2017 weer een totaaloverzicht van de beschikbare budgetten wordt opgenomen.

Beleidsplan Afvalwater Westelijke Mijnstreek 2015-2020 en Kostendekkingsplan Sittard-Geleen

Het beleidsplan is in november 2014 door de raad vastgesteld. Binnen de regio Westelijke Mijnstreek is in 2013 een proces in gang gezet om te komen tot een gezamenlijk beleids- en uitvoeringskader voor het afvalwaterbeheer. Binnen deze regio is één beleids- en beheerplan opgesteld. Deze plannen zijn vervolgens lokaal vertaald in verschillende projectplannen en kostendekkingsplannen per gemeente. Deze vier plannen tezamen volgen het beleidsplan Stedelijk Watermanagement 2010-2013 op. Het beleidsplan en kostendekkingsplan zijn kaderstellend en behoren tot de bevoegdheid van de raad. De uitvoeringsdocumenten beheerplan en projectplan worden vastgesteld door het college.

In het beleidsplan is ingegaan op de drie zorgplichten voor afvalwater, hemelwater en grondwater. De kosten voor het (afval)waterbeheer blijven stijgen, onder andere door riolering die de komende 20-30 jaar vervangen of gerenoveerd moeten worden. Gemeenten werken in regionaal verband samen met waterschappen. Samenwerking acht men van belang voor het realiseren van besparingen waardoor stijgende kosten kunnen worden beteugeld. Tevens wordt met de samenwerking kwaliteitsverbetering beoogd en het verminderen van de kwetsbaarheid.

Uit het kostendekkingsplan blijkt dat de personele capaciteit 1,5 fte lager is berekend dan het benodigd aantal. Opgemerkt is dat met name het aandeel personeel binnendienst relatief laag is.

De uitgaven zijn weergegeven voor een periode van 75 jaar. De totale vervangingswaarde van riolering is berekend op bijna € 500 miljoen waarvan 98% bestaat uit vrijvervalriolering (€ 485 miljoen).

Vermeld is dat het rioolheffingstarief € 242,00 moet bedragen zodat de rioolheffing over 75 jaar kostendekkend is.

Elk jaar opnieuw wordt het kostendekkingstarief bekeken. Over de periode 2015-2089 ligt het tarief tussen de € 179,50 en € 261,00. Voor 2016 bedraagt dit € 183,10.

Investerings worden afgeschreven over een periode van 15 tot 40 jaar. Kapitaallasten beginnen één jaar na de investering en in het jaar van uitvoering wordt een half jaar rente meegerekend. Sittard-Geleen werkt met een voorziening riolering. In de lijn met de notitie riolering van de commissie BBV is de reserve riolering bij de jaarrekening 2014 overgeheveld naar de voorziening riolering. De accountant heeft in het accountantsverslag bij de jaarrekening 2015 aandacht gevraagd voor het inzichtelijk maken van de resultaten rondom riolering. Per component moet duidelijk worden of het resultaat aan een bestemmingsreserve moeten worden toegevoegd dan wel aan de voorziening voor riolering. Hierbij is geadviseerd het rioleringsplan aan te passen aan de vereisten zoals opgenomen in de notitie riolering. Tevens dient de raad een besluit te nemen over de inzet van de gevormde voorzieningen voor tariefegalisatie of ter dekking van kapitaallasten.

In het beleidsplan is de koers uitgezet om ambities waar te maken. In hoeverre of de doelstellingen worden behaald wil de gemeente monitoren. Hiervoor zijn indicatoren geformuleerd en is de gemeente voornemens hierover in 2017 te rapporteren.

In de begroting 2016 is vermeld dat dit jaar is voorzien in een totale kapitaalsinvestering van € 8,5 miljoen. Dit is voor projecten in de vorm van beheer en vervanging, milieukundige maatregelen en wateroverlastmaatregelen.

Vastgoedbeheer

De raad heeft op 21 april jl. ingestemd met de nota Vastgoed beheer 2016. Dit plan betreft een herbevestiging van bestaande kaders voor het beheer van gemeentelijk vastgoed. Deze nota geeft niet de gevolgen op objectniveau weer, maar het totaal van de gemeentelijke vastgoedportefeuille.

De nota biedt voor het college de basis voor het operationaliseren van (nadere) vastgoedkaderstelling en toetsing binnen de begroting en programma's. Opgemerkt is dat adequaat gebruik van vastgoed tot een beter aanbod van (maatschappelijke) voorzieningen leidt. Tevens is het voor de gemeente een belangrijk instrument om ontwikkelingen te realiseren die marktpartijen en/of woningcorporaties niet (meer kunnen) oppakken. Ook neemt de hoeveelheid grond af die Sittard-Geleen kan inzetten voor ontwikkeling. Maatschappelijk rendement is leidend en uitgangspunt en niet financieel belang. Vastgoed raakt vele beleidsterreinen zoals sport, welzijn, cultuur, bestuur en parkeren. Ook heeft de gemeente havens en woonwagens in bezit. De boekwaarde van alle (200) gebouwen bedraagt € 125 miljoen per 31-12-2015. Dit beslaat een groot deel van de balans en moet worden gezien in relatie tot de krimp. Van de gebouwen behoort 75% (151) in de categorie strategisch. Door de demografische ontwikkelingen is er minder vraag naar vastgoed ook voor gemeentelijke doelstellingen.

Exploitatie en beheer van woonwagendstandplaatsen maken geen deel uit van de nota vanwege overdracht aan corporaties op korte termijn. Dit geldt ook voor de gemeentelijke havens omdat hiervoor een onderzoek is gestart naar overdracht van eigendom of exploitatie.

Aanvullend heeft de gemeente opgemerkt dat nog geen onderzoek is gestart. Wel is begonnen met het actualiseren van het onderhoudsplan en de inning van havengelden. Op dit moment zijn geen bijzonderheden/risico's bekend voor wat betreft de havens.

Er is onderscheid gemaakt tussen niet strategisch en strategisch vastgoed. Strategisch vastgoed is voor het realiseren van gemeentelijke doelstellingen. Strategisch vastgoed dat nog niet in ontwikkeling is genomen, wordt bij de materiële vaste activa onder de categorie 'strategisch vastgoed' ondergebracht. Exploitatiekosten van deze gebouwen komen ten laste van de algemene middelen.

Bij de gebouwen vindt planmatig onderhoud plaats op basis van een meerjaren onderhoudsplan met een vierjaarlijkse conditiemeting volgens de NEN 2767 systematiek. Op basis van de door de raad vastgestelde conditiescores wordt jaarlijks een onderhoudsplan opgesteld voor gemeentelijk vastgoed. In de nota is aangegeven dat in het algemeen de gebouwen in Sittard-Geleen onderhouden worden op basis van conditiescore 3 dat wil zeggen: redelijke conditie. Conditiescore 1 staat voor uitstekend en 6 is zeer slecht. Wij merken op dat score 4 matige conditie is, maar tegelijk ook het minimum om kapitaalvernietiging te voorkomen.

Conditiescore 4 matige conditie hanteert de gemeente voor panden die verkocht worden en panden met leegstand. Hierbij wordt (onvermijdbaar en onuitstelbaar) onderhoud alleen uitgevoerd na inspectie en vinden geen levensduurverlengende investeringen (groot onderhoud) plaats.

Voor slooppanden geldt conditiescore 5/6. Dit betekent dat bij deze panden sprake is van achterstallig onderhoud. Daar waar nodig treft de gemeente voorzieningen voor het afwaarderen van boekwaarden.

Voor maatschappelijk vastgoed zijn nog geen voorzieningen getroffen. De gemeente beschikt over een lijst met alle eigendommen. De planning is om vóór het eind 2016 inzicht te hebben in de mogelijke ontwikkelpotentie van eigendommen én in de eigendommen die worden afgestoten. Daarna volgt verdere uitwerking.

Op basis van de door de raad vastgestelde visies op de verschillende beleidsterreinen en producten, stellen burgemeester en wethouders elk jaar een lijst vast met niet strategisch vastgoed.

Niet strategisch vastgoed wordt verkocht, tijdelijk verhuurd of gesloopt. Verhuur is op basis van de marktwaarde waarbij wordt uitgegaan van taxatie.

Naar aanleiding van de behandeling van de nota vastgoedbeheer in de commissie Economie, Middelen, Samenwerking en Verkeer (EMSV), zijn wijzigingen aangebracht bij het raadsvoorstel. Hiermee zijn de kaders nader gepreciseerd. Zo is onder andere besloten dat de raad een krediet beschikbaar moet stellen voor de sloop van niet strategisch vastgoed. Dan moet sprake zijn van langdurige leegstand waarbij herbestemming of verkoop niet mogelijk is gebleken, gelet op de aard van het pand en de economische omstandigheden. Alvorens de raad hiertoe overgaat moet ze door de commissie EMSV geïnformeerd zijn over de voorgenomen sloop. Als gevolg van deze wijziging behoort de bevoegdheid over te gaan tot sloop bij de raad. Wij merken op dat het afstoten van niet strategisch vastgoed volgens de nota tot de bevoegdheid van het college behoort.

Bij verkoop of sloop gelden de uitgangspunten dat het resultaat ten laste of ten gunste van de voorziening sanering grondexploitaties wordt gebracht. En het voordeel of nadeel in de exploitatie komt ten gunste of ten laste van de algemene middelen en draagt bij aan de taakstelling.

Voor strategisch vastgoed wordt een kostprijsdekkende huur vastgesteld, tenzij hiervan wordt afgeweken op grond van het besluit van 14 december 2014 van de raad (wet Markt en Overheid). Het verschil in kosten komt dan voor het desbetreffende product. De uitgangspunten voor kostendekkende huur zijn in de nota uitgewerkt. Deze worden gehanteerd in 2016 voor nieuwe gebouwen of nieuwe huursituaties op het gebied van maatschappelijk vastgoed, dienstgebouwen en parkeren.

Voor het sluitend maken van de begroting en meerjarenraming is een ombuigingstaakstelling opgenomen op het product vastgoed. In de nota is opgemerkt dat de taakstelling van grote invloed is op de vastgoedportefeuille (objecten) en de uitgangspunten voor het beheer.

De kostendekkende exploitatie van vastgoed in totaliteit bedraagt (voor 2015 € 250.000) voor 2016 € 990.000 en loopt op naar € 1,2 miljoen in 2018. Hier zijn een negental maatregelen voor opgenomen waarbij de verkoop van niet strategisch vastgoed als P.M. post is opgenomen. De taakstelling afboeking van vastgoed bedraagt vanaf 2016 structureel € 280.000 hierbij is opgemerkt dat deze nog verder moet worden uitgewerkt. Aanvullend is opgemerkt dat in het kader van de begroting 2017 worden voorstellen uitgewerkt om deze taakstelling (volledig in te vullen).

De ombuiging cultuurbedrijf € 150.000 voor 2016 en vanaf volgend jaar € 360.000 is inmiddels gerealiseerd. De indexering op het contract van de Sportstichting € 240.000 is opgenomen.

De uitvoering van de bestuursopdracht duurzame accommodaties moet resulteren in een ombuiging van € 240.000 dit jaar aflopend naar structureel € 200.000 in 2018. Dit is een onzekere post omdat hierbij is opgemerkt dat gelet op de planning van de uitwerking van deze bestuursopdracht er rekening mee moet worden gehouden dat dit onderdeel niet binnen afzienbare termijn gerealiseerd kan worden.

Aanvullend is opgemerkt dat de structurele realisatie van de ombuiging ad € 240.000 gericht is op het efficiënter huisvesten van maatschappelijke functies, te initiëren van uit de bestuursopdracht

maatschappelijke functies. Vanaf 2018 wordt uitgegaan van structurele realisatie. In de jaarschijven 2016 en 2017 wordt de niet-realisatie incidenteel afgedekt.

De gemeente heeft in de nota aangegeven dat het toepassen van de nieuwe kaders in nieuwe situaties cruciaal is voor de realisatie van de structurele taakstelling die ook nu voor 2016 al geldt. Voor het realiseren van de taakstelling is verkoop en boekverlies nemen noodzakelijk. Hierbij is aangegeven dat circa 25% van de gebouwen is aangemerkt als niet strategisch vastgoed en daarbij is aangegeven dat deze moeten worden afgestoten.

De informatievoorziening naar de raad vindt plaats volgens de reguliere P&C momenten dat wil zeggen bij de begroting, rapportages en jaarrekening. Het college kan de uitvoeringsbesluiten nemen binnen de kaders zoals deze in de nota zijn gesteld. Hieronder vallen het jaarlijks vaststellen van de lijst van niet strategisch vastgoed en het jaarlijks vaststellen van het onderhoudsplan vastgoed. Wij merken op dat het plan noch de paragraaf kapitaalgoederen inzicht geven in de lasten en baten die gemoeid zijn met vastgoedbeheer. De werkwijze die gehanteerd wordt bij bijvoorbeeld sport en accommodaties, ten aanzien van kostendekkende huur en onderhoud, huurovereenkomsten en subsidies voor beheer en exploitatie zijn toegelicht. Hierbij is ook aangegeven dat tevens investeringsmiddelen beschikbaar zijn voor renovatie en groot onderhoud van voetbalvelden, welke geen deel uitmaken van de kostendekkende huur.

Een (potentieel) risico vormt de voorziening voor onderhoud sportaccommodaties en de voorziening onderhoud parkeergarages. Van deze laatste is aanvullend vermeld dat een lopend onderzoek is afgerond. Of aanvullende middelen nodig zijn voor de parkeergarages zal in de tweede helft van 2016 worden vastgesteld. Dit geldt tevens voor de sportaccommodaties.

Op basis van het huidige bestand sportgebouwen en sportaccommodaties is een structurele verhoging nodig van het budget voor onderhoud. In afwachting van de uitwerking van de bestuursopdracht duurzame accommodaties heeft nog geen verhoging plaatsgevonden. Indien het geprognosticeerde tekort tot ongewenste maatschappelijke effecten leidt, zal worden voorgesteld incidenteel additioneel middelen beschikbaar te stellen uit de algemene middelen. Dat sprake is van onvoldoende budget is al bekend sinds de herinspectie van alle gebouwen eind 2014. Toen is gebleken dat jaarlijks € 226.500 te weinig wordt gestort in de voorziening sportaccommodaties. Bij de 2^e rapportage 2014 is dit bedrag incidenteel bijgeraamd, waarbij is opgemerkt dat wellicht het aantal accommodaties kan worden beperkt waardoor de storting kan vervallen. Voor sportvoorzieningen is op basis van de kadernota 2015 vanaf 2016 een jaarlijks investeringsbedrag beschikbaar van € 1,5 miljoen. Dit bedrag is voor uitbreiding en/of vervanging van sportaccommodaties en is opgenomen onder nieuw beleid. Hiermee worden in 2016 bijvoorbeeld twee kunstgrasvelden gerealiseerd en twee hockeyvelden vervangen. Ook vinden er investeringen plaats voor voetbal en korfbal bij buitensportvoorzieningen in kleine kernen.

Wij merken op dat uit de kaderstelling en de gekozen kwaliteitsniveaus van de raad een benodigd budget volgt voor beheer, exploitatie en kapitaallasten. Deze structurele lasten moeten volledig in de begroting en meerjarenraming zijn opgenomen.

Kosten van leegstand zijn niet begroot en leiden tot een exploitatietekort van vastgoed. Hierbij is opgemerkt dat de gemeente dit ziet als onvermijdbare kostenpost, waarvoor binnen de begroting middelen beschikbaar moeten worden gesteld. Ook sloopkosten zijn niet in de begroting 2016

opgenomen. De toenemende leegstand van onderwijsgebouwen en dienstgebouwen vormen ook 'latente' zorgpunten immers hier vloeien budgettaire consequenties uit voort. Voor ambtelijke huisvesting is sinds 2012 naast de reguliere bedragen structureel een extra bedrag ad € 255.000 per jaar gereserveerd. Aanvullend is medegedeeld dat bij de 1e rapportage 2016 de budgetten voor onderhoud ambtelijke huisvesting structureel zijn aangepast. Financiële mutaties binnen de budgetten van de ambtelijke panden worden verrekend met de daarvoor gevormde voorziening onderhoud ambtelijke huisvesting. Belangrijk is de besluitvorming in het kader van de bestuursopdracht duurzame accommodaties die inzicht moet geven in de ontwikkelrichting van het onderdeel maatschappelijk vastgoed. De gemeente is voornemens om het areaalbeheer af te stemmen op de koers die hierin wordt gekozen.

Toekomstvisie duurzame accommodaties

De demografische krimp, trends en ontwikkelingen zijn aanleiding om een visie te ontwikkelen voor duurzame accommodaties. Deze visie heeft als doel dat sociaal maatschappelijke instellingen en verenigingen nu en in de toekomst op een goede manier gehuisvest zijn. Samen met vertegenwoordigers van alle maatschappelijke organisaties en verenigingen die in de gemeente actief zijn is aan de toekomstvisie gewerkt. Dit moet resulteren in voldoende maatschappelijke voorzieningen die toekomstbestendig zijn, betaalbaar, kwalitatief goed en voor gebruikers op redelijke afstand bereikbaar. De uitgangspunten hiervoor zijn in 2015 bepaald in het beleidskader duurzame accommodaties. Vervolgens is een tweede interactief traject gestart waarbij een analyse van elk cluster is besproken. Ook is een eerste aanzet gemaakt wat toepassing van beleidskader op hoofdlijnen zal betekenen. Dit leidt tot de toekomstvisie duurzame accommodaties die richting geeft aan de verdere uitvoering van de bestuursopdracht duurzame accommodaties. De gemeente heeft hiervoor een heel traject uitgezet en veel stappen gezet. Hierbij zijn 1200 organisaties bij betrokken en 600 accommodaties. De gegevens zijn verwerkt in een digitaal systeem.

Tijdens de raadsvergadering van 21 april jl. is de raad akkoord gegaan met de toekomstvisie duurzame accommodaties. Tevens is ingestemd met aanvullende punten voor de verdere uitwerking primair via business cases. Hierbij moeten vier geselecteerde van de in totaal twaalf clusters (dorpen, kernen en wijken), met prioriteit worden uitgewerkt. Deze verdere uitwerking vindt plaats via een gebiedsgerichte interactieve aanpak gericht op overeenstemming. Hierbij worden de uitgangspunten gehanteerd, zoals die in 2015 door de raad in het beleidskader zijn bepaald. Bij het akkoord gaan met de visie heeft de raad onder andere ingestemd met de uitwerking van de zogenaamde stimuleringsmiddelen (onderdeel van de toekomstvisie) en indien en voor zover nodig votering van het budget. Ook zal een evaluatie plaatsvinden van de regeling subsidiëring van gemeenschapsaccommodaties.

Het resultaat van de verdere uitwerking in een accommodatiebeeld, wordt indien mogelijk voor het eind van 2016 gepresenteerd aan de commissie Decentralisatie, Inkomensondersteuning, Wijkgericht Werken, Zorg en Welzijn (DIWZ). Het betreft de bevindingen, voorwaarden voor realisatie, ingezette sturingsmiddelen en/of maatwerk. De raadscommissie wordt intensief bij het traject betrokken en geïnformeerd. Voordat tot uitvoering wordt overgegaan wordt het gevoel van de raadscommissie getoetst. Het accommodatiebeeld moet binnen vijf jaar voor alle 12 clusters gereed zijn, dat wil zeggen afronding in 2021.

Er is nog geen inzicht in de financiële effecten van de toekomstvisie. Hierbij is aangegeven dat ook voor het geven van een indicatie een nadere uitwerking nodig is. Misschien is eind 2016 een prognose mogelijk voor een of meerdere clusters. Dit is afhankelijk van de nadere uitwerking en de voortgang bij het completeren van gegevens. Ook is zorgvuldig overleg noodzakelijk bij de toepassing van

selectiecriteria. In het raadsvoorstel is opgemerkt dat de kosten die tot op dat moment zijn gemaakt zijn afgedekt via de reguliere budgetten en verantwoord in de jaarrekening. Als er stimulerende maatregelen moeten worden genomen, dan zal de raad hier middelen voor moeten voteren.

Wij constateren dat voor het volledig in beeld hebben en nemen van besluiten een termijn is gesteld van vijf jaar.

Uit kaderstelling en de gekozen kwaliteitsniveaus van de raad volgt een benodigd budget voor beheer, exploitatie en kapitaallasten. Deze structurele lasten moeten volledig in de begroting en meerjarenraming zijn opgenomen. Door te werken met (beheer)plannen wordt beoogd de lasten zo gelijkmatig mogelijk te spreiden in de tijd. De noodzaak van het treffen van ad hoc maatregelen kan hiermee niet worden voorkomen maar wel het nivelleren van lasten.

4.4. Financiering

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

Conclusie

Het college van Sittard-Geleen heeft in april 2015 het geactualiseerde treasurybesluit vastgesteld. In dit besluit zijn de uitgangspunten, doelstellingen, taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden vastgelegd. Ook zijn de financiële kaders uitgewerkt voor financieringen, uitzettingen en het verstrekken van leningen en garanties aan derden. In de paragraaf is informatie opgenomen over onder andere de kasgeldlimiet, renterisiconorm, liquiditeitsplanning en financieringsbehoefte en rentevisie. De berekende EMU-saldi zijn in een bijlage bij de begroting opgenomen.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- verwijst in de paragraaf niet alleen naar het treasurybesluit, maar neem ook de belangrijkste uitgangspunten op en ga in op publieke taak en prudent beheer;
- besteed ook aandacht aan beleidsvoornemens voor het risicobeheer van de financieringsportefeuille;
- besteed inhoudelijke aandacht aan de meerjarige liquiditeitsprognose;
- leg in de paragraaf een relatie met het EMU saldo.

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

Het college van Sittard-Geleen heeft in april 2015 het geactualiseerde treasurybesluit vastgesteld. Hieruit blijkt dat de treasuryfunctie van de gemeente dient tot:

- het beschermen van gemeentelijke vermogens- en (rente)resultaten tegen ongewenste financiële risico's zoals renterisico's, kredietrisico's, koersrisico's, liquiditeitsrisico's en valuatierisico's;
- het verzekeren van duurzame toegang tot financiële markten tegen acceptabele condities;
- het streven, binnen de kaders van wet- en regelgeving en binnen de bepalingen van dit besluit, naar een optimale financieringsstructuur en beheersing van de daarmee gemoeide kosten;
- het ondersteunen en adviseren van alle onderdelen binnen de gemeente met betrekking tot financieringsvraagstukken.

Tevens zijn tien uitgangspunten geformuleerd waaronder het uitsluiten van derivaten conform de verordening 212. De toegestane rente-instrumenten zijn als bijlage opgenomen bij het treasurybesluit. Naast het begrippenkader, de doelstellingen en uitgangspunten is ook ingegaan op het risicobeheer. Tevens is ingegaan op de gemeentefinanciering en uitzettingen, het kasbeheer, het werkkapitaalbeheer, de organisatie van de treasuryfunctie en de besluitvormingsstructuur. Met behulp van het besluit zijn de kaders gesteld voor de financiering. Ook zijn in de verordening 212 bepalingen opgenomen ten aanzien van de financieringsfunctie en aanvullende onderdelen. Het zijn aanvullingen die in de paragraaf financiering moeten worden opgenomen naast de verplichte onderdelen volgens het BBV. In het treasurybesluit wordt verwezen naar de financieringsparagraaf bij de begroting en de jaarrekening. Het is van belang niet alleen in de begroting te verwijzen naar het treasurybesluit maar ook de belangrijkste uitgangspunten op te nemen. Vermeld is dat een decentrale overheid met het schatkistbankieren de mogelijkheid heeft, uit hoofde van de publieke taak leningen te verstrekken en uitzettingen te verrichten. Ook is aangegeven dat conform de verordening 212 leningen, garanties en risicodragend kapitaal uitsluitend uit hoofde van de publieke taak aan derde partijen mogen worden verstrekt. Voor het verlenen van garanties zijn voorwaarden genoemd in de verordening 212. Vermeld is dat in de beleidsnotitie gemeentegaranties uitgangspunten zijn geformuleerd. Uitzettingen dienen een prudent karakter te hebben en niet gericht te zijn op het genereren van inkomsten door het lopen van overmatig risico. Voor het waarborgen van het prudent karakter heeft de gemeente in het treasurybesluit richtlijnen en limieten opgenomen.

Volgens het BBV moet uit de paragraaf blijken dat de financieringsfunctie uitsluitend de publieke taak dient en dat het beheer prudent is. Dit blijkt niet uit de paragraaf. Wederom vragen wij hier uw bijzondere aandacht voor. De paragraaf dient ook inzicht te geven in de beleidsvoornemens voor het risicobeheer van de financieringsportefeuille. De paragraaf biedt geen inzicht in renterisico en debiteurenrisico. Sittard-Geleen blikt (beperkt) terug en kijkt vooruit. Ontwikkelingen zijn samengevat als geplande acties. Bij liquiditeitsplanningen financieringsbehoefte is aangegeven dat de nadruk ligt op het voortschrijdende actualiseren van de bestaande liquiditeitsplanning, waarin vooralsnog naast de financiële geldstromen alleen de terugkerende geldstromen (vaste en variabele bedragen) zijn opgenomen. Aanvullend heeft de gemeente aangegeven dat gewerkt wordt met een voortschrijdende liquiditeitsplanning met een scope van vijf maanden waarbij alle geldstromen worden meegenomen. De meerjarige financieringsplanning bestaat uit de berekening van het meerjarig financieringstekort. Deze wordt periodiek ge-update bij de momenten van de P&C-cyclus. Ook wordt hierbij rekening gehouden met de actuele prognoses van projecten, bouwgrondexploitatie, activa gereed, reserves, voorzieningen en de leningenportefeuille.

In de paragraaf is inzicht gegeven in de ruimte of overschrijding van de kasgeldlimiet en van de renterisiconorm. Deze berekeningen zijn niet volledig weergegeven. Ook is ingegaan op de liquiditeitsplanning en financieringsbehoefte, de rentevisie voor de geld- en de kapitaalmarkt. De financiële instrumenten waar in 2016 gebruik van wordt gemaakt zijn genoemd en de limieten die voor 2016 gelden voor de vaste geldleningen en het rekening-courantkrediet, daggeld- en/of kasgeldleningen. Van de leningenportefeuille (opgenomen en uitgezet) inclusief door verstrekte leningen is de stand weergegeven per 1 januari 2016 en per 31 december. Ook is de rente, het gemiddeld rentepercentage en de gemiddelde restant looptijd opgenomen.

Op strategisch en tactisch niveau is de informatie gemiddeld goed. Verbetering is mogelijk door niet alleen vooruit maar ook terug te kijken en expliciet in te gaan op interne en externe ontwikkelingen die

van invloed zijn op de financieringsfunctie. Dit geldt eveneens voor informatie over risico's waaronder debiteuren- en renterisico. Op operationeel niveau kan het inzicht worden vergroot door (meerjarig) informatie op te nemen over bespaarde rente en garanties.

Wet Hof

Het EMU-saldo voor 2015, 2016 en 2017 is in een bijlage opgenomen bij de programmabegroting. In het BBV is vastgelegd dat in de begrotingsstukken het EMU-saldo moet zijn opgenomen. De tabel voor de berekening van het EMU-saldo dient deel uit te maken van de toelichting op het overzicht van de baten en lasten. Het opnemen van het EMU-saldo voor alle jaren van de meerjarenraming vergroot hierbij het inzicht. Voor 2016 verwacht Sittard-Geleen een tekort van € 5.822.000 en voor 2017 is een tekort berekend van € 3.639.000. Deze tekorten nemen geleidelijk af ten opzichte van 2015 en is voor 2017 berekend op de helft van het tekort over 2015 van afgerond € 7,2 miljoen.

Volgens de wet Hof is een gemeente niet verplicht haar EMU-saldo onder de referentiewaarde te houden. Wel geldt voor alle medeoverheden gezamenlijk, gemeenten, provincies en waterschappen, een norm, waaraan getoetst wordt. Op basis van afspraken met het Rijk van begin 2013 kan het gezamenlijke EMU-tekort van de medeoverheden tot en met 2015 0,5% van het BBP bedragen. Met ingang van 2016 is dit percentage verlaagd naar 0,4%. Dit tekort is niet nader verdeeld over gemeenten, provincies en waterschappen, met als gevolg dat er voor 2016 geen formeel vastgestelde referentiewaarden op het niveau van individuele gemeenten zijn.

De minister van Financiën heeft bij zijn heroverweging aangegeven dat 0,4% als gezamenlijk EMU-tekort voor 2016 wordt gehandhaafd, maar dat decentrale overheden met hun investeringen niet op deze ruimte moeten sturen. In 2016 zal worden bekeken of de tekortnorm in 2017 naar 0,3% wordt bijgesteld.

Op basis van de wet Hof kunnen er sancties door het Rijk worden opgelegd als de medeoverheden hun gezamenlijke norm overschrijden. Afhankelijk van de situatie kunnen de sancties alle medeoverheden raken of individuele gemeenten, provincies of waterschappen. De afspraken met het Rijk van begin 2013 houden ook in dat deze sancties niet tijdens de huidige kabinetsperiode zullen worden toegepast. In concreto zullen tot en met 2017 geen sancties worden opgelegd bij overschrijding van de ruimte. Op dit moment is er dus weinig tot geen dreiging van een sanctie voor Sittard-Geleen met betrekking tot het EMU-tekort. Op termijn zou dat echter kunnen veranderen. Bij een collectieve sanctie heeft de gemeente in feite geen mogelijkheden om dat te voorkomen. Een individuele sanctie kan de gemeente voorkomen door haar EMU-tekort niet (te veel) boven de voor Sittard-Geleen geldende referentiewaarde te laten uitkomen. Overigens leidt een dergelijke strakke naleving van de eigen EMU-norm, de zogenaamde referentiewaarde, tot problemen op het moment dat de gemeente een wat groter investeringsproject wil uitvoeren. Het EMU-saldo zal dan bijna altijd (fors) boven de referentiewaarde uitkomen. Daarom is de referentiewaarde ook geen absolute norm voor het gemeentelijke EMU-saldo en zijn overschrijdingen mogelijk, bijvoorbeeld als de gemeente een groot investeringsproject uitvoert. Er is hiervoor dus bewust ruimte geboden, maar tegelijkertijd biedt de wet Hof geen garantie dat er in een dergelijke situatie geen individuele sanctie kan volgen. De tijd zal moeten leren hoe het Rijk de wet Hof toepast en welke gevolgen dit voor de gemeente heeft. De ontwikkeling van het landelijke EMU-saldo zal daarbij van grote invloed zijn.

Schatkistbankieren

Uit de paragraaf blijkt dat de gemeente er niet van uitgaat dat voor 2016 een nieuwe lening moet worden opgenomen. Aanvullend is medegedeeld dat inmiddels een nieuwe langlopende lening is afgesloten van € 10 miljoen. Bij het financieringstekort is opgemerkt dat per 1-1-2016 nog niet bestede restantkredieten zijn ad € 27,4 miljoen die volgens prognose in 2016 worden besteed.

De jaarlijkse financieringsbehoefte wordt bepaald door een aantal elementen waaronder mutaties in de leningenportefeuille, de begrote mutaties van reserves en voorzieningen en het begrote meerjarig liquiditeitsverloop van de grondexploitatie.

Rekening wordt gehouden met structurele financiering met kasgeldleningen tot aan de kasgeldlimiet. Verdere financieringstekorten zullen worden afgedekt met langlopende geldleningen. De aan te trekken kortlopende financieringsmiddelen zijn door het college voor 2016 bepaald op € 38 miljoen en de limiet voor de lange financieringsmiddelen is voor 2016 bepaald op € 75 miljoen. Bij het aantrekken van lang geld moeten offertes worden aangevraagd bij vier verschillende kapitaalmarktpartijen waaronder in ieder geval de BNG en de Waterschapsbank.

Het aanhouden van structureel overtollige liquiditeiten in de schatkist levert voor Sittard-Geleen een lager rendement op. Er kunnen ook belangrijke budgettaire effecten ontstaan. De rendementen bij het schatkistbankieren zijn lager dan die nu gerealiseerd worden. Op basis van de huidige rentestanden is dat zeker het geval. Het budgettaire effect is niet volledig aan het schatkistbankieren toe te schrijven. Met de huidige rentestanden zouden vrijvallende beleggingen ook zonder schatkistbankieren minder rendement gaan opbrengen bij een nieuwe uitzetting/belegging in vergelijking met de rendementen die beleggingen op dit moment realiseren.

Solvabiliteit

Onze aandacht gaat met name uit naar de ontwikkeling van de solvabiliteit in relatie tot de rentegevoeligheid en het weerstandsvermogen. De gemeente Sittard-Geleen heeft volgens de jaarrekening 2015 18% van de vaste activa gefinancierd met eigen vermogen en 82% met vreemd vermogen.

In 2011 werd 28% van de vaste activa gefinancierd met eigen vermogen en 72% met vreemd vermogen. Ten opzichte van 2011 beschikt de gemeente relatief gezien over minder eigen vermogen waardoor meer vreemd vermogen is aangetrokken. Hierdoor is de gemeente nu nog gevoeliger voor renteontwikkelingen op de kapitaalmarkt. Bij paragraaf 3.2 Analyse vermogen is ook ingegaan op de verhouding eigen vermogen versus vreemd vermogen.

4.5. Bedrijfsvoering

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

Conclusie

De gemeente beschikt over het visiedocument *Één Stad Één Organisatie (ESEO)* dat in 2012 is vastgesteld en waarbij 2018 als horizon geldt. Ook de kadernota 2015 is voor de kaderstelling van de bedrijfsvoering een belangrijk document. Dit blijkt ook uit de paragraaf *Bedrijfsvoering*. Op basis van de kadernota werkt Sittard-Geleen aan vernieuwing van het bedrijfsvoeringsmodel. In dit nieuwe model staat burgerparticipatie en programmatisch werken centraal naast de ontwikkeling van de organisatie conform ESEO. De paragraaf in de begroting is uitgebreid van opzet en informatief. Echter de informatie die volgens de verordening 212 moet zijn opgenomen, is niet (volledig) inzichtelijk gemaakt. Het betreft de omvang, opbouw en ontwikkeling van het personeelsbestand, het ziekteverzuim en de loonkosten. Maar ook de inzet van externe adviseurs, ingehuurde capaciteit van derden, huisvesting en informatie- en communicatietechniek.

Op operationeel niveau scoort de gemeente gemiddeld onvoldoende. Er ontbreekt financiële informatie zodat geen volledig beeld kan worden gevormd. Hiervoor zijn aanbevelingen opgenomen. Overigens blijkt deze informatie op aanvraag beschikbaar te zijn.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- geef inzicht in de aanvullend gestelde eisen conform de verordening 212;
- besteed in de paragraaf aandacht aan (meerjarig) cijfermatig inzicht in baten en lasten van de bedrijfsvoering;
- geef ook inzicht in het activeren van uren van investeringen en van de grondexploitatie.

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

Voor de kaderstelling van de bedrijfsvoering is bij de betreffende paragraaf in de begroting verwezen naar de kadernota 2015. Hiermee is richting gegeven aan het beleid 2015-2018. Binnen een structureel sluitende begroting en meerjarenraming is het beleid gericht op de inhoud met name de prioriteiten en

ombuigingen. De focus van de ambitie heeft consequenties voor het perspectief van de bedrijfsvoering. Het beleid wordt mede bepaald door de bestuursstijl (burgerparticipatie, van buiten naar binnen), de manier van sturing en ontwikkeling van de organisatie.

In 2012 is het organisatie- ontwikkeltraject van Één Stad Één Organisatie (ESEO) vastgesteld en in 2013 is de implementatie gestart, waarbij 2018 als horizon geldt. Het betreft geen eindmodel want organisatieontwikkeling blijft een permanent proces. De nieuwe organisatiestructuur is in 2013 opgezet. Hierbij heeft de nadruk gelegen op het sturen op een compactere, een kleinere en hoogwaardige organisatie. Minder afdelingen, minder teams en minder managers. Gekozen is voor een tweehoofdige directie met vijf clusters en vijftien tot twintig teams. Vier clusters worden aangestuurd door een clusterhoofd en het cluster concern wordt rechtstreeks door de directie aangestuurd. Voor de organisatie is een substantiële financiële taakstelling als bijdrage in het ombuigingstraject opgenomen. Tevens wordt ook de omvang van de organisatie gereduceerd. Tot 2020 wordt een hoge uitstroom verwacht door natuurlijk verloop. Het betreft voor de organisatie vanaf 2010 ruim 225 medewerkers met leeftijdsontslag, daar komt op basis van een voorzichtige schatting nog een natuurlijk uitstroom bij van circa 10 medewerkers per jaar.

De focus is gericht om samen met de omgeving invulling te geven aan de manier van sturing. Bij beleid en uitvoering is gekozen om programmatisch te gaan werken. Bij de voorbereiding van de begroting 2015 is gebleken dat een en ander versneld moet worden, mede door ontwikkelingen vanuit rijksbeleid en het coalitieakkoord. Genoemd zijn het stimuleren van gewenst gedrag, verbinding maken in netwerken (samenwerken) en burgerparticipatie, waarbij ook aandacht moet zijn voor onderlinge verbanden. Opleiding, cultuur en ontschotting moeten hiertoe bijdragen. Het nieuwe werken waaronder, tijd en plaats-onafhankelijk werken en digitaal werken vraagt om andere competenties. Gewerkt gaat worden met een nieuwe vorm van resultaat gerichtheid waarbij te behalen resultaten vooraf duidelijk zijn en geaccepteerd. Het management wil op basis van verantwoord vertrouwen de medewerkers aansturen. De medewerkers moeten hun verantwoordelijkheid nemen voor het behalen van de afgesproken resultaten, waarbij meer van buiten naar binnen wordt gewerkt en meer de interactie wordt opgezocht.

In het coalitieakkoord is aangegeven dat bij de vereiste doorontwikkeling ook eigentijdse facilitering hoort. Dit geldt voor een arbeidsvoorwaardenpakket dat is toegesneden op ontwikkeling en mobiliteit van medewerkers, maar ook op het gebied van ICT en huisvesting. Dit in een periode waarin budgetten onder druk staan.

In de begroting 2016 is in de paragraaf Bedrijfsvoering aangegeven dat conform de kadernota 2015 gewerkt wordt aan vernieuwing van het bedrijfsvoeringsmodel. Het model is gebaseerd op de nieuwe bestuursstijl (gericht op burgerparticipatie), wijze van sturing (programmatisch werken) en de ontwikkeling van de organisatie conform ESEO. Het bedrijfsvoeringsmodel wordt in de begroting in het subthema Bedrijfsvoering uitgewerkt. Wijkgericht werken en burgerparticipatie, zoals in de kadernota 2015 beschreven, wil de gemeente inzetten om de kracht van de stad te benutten. Hiermee wil men de betrokkenheid, kennis en kunde vanuit de samenleving verbinden met de inzet van de gemeente en andere organisaties.

De organisatie is zero-based opgebouwd voor wettelijke en basistaken plus een gericht aantal prioriteiten. Organisatiebreed zijn voor de nieuwe ontwikkelingen extra inspanningen nodig terwijl de Shared Service Center (SSC)-ontwikkeling meer tijd kost. Investerings specifiek voor de onderdelen die zich met bedrijfsvoering bezighouden hebben in afwachting van het SSC niet meer plaatsgevonden. Deze uitgestelde investeringen moeten worden opgepakt. Ook zijn middelen nodig voor de gewenste

versnelling langs een vijftal sporen (programmaliijnen) waaraan telkens een of meer projecten zijn gekoppeld. In de kadernota is per spoor uitgegaan van € 1 miljoen met € 0,5 voor externe ondersteuning. Berekend is een benodigd bedrag van in totaliteit € 5,5 miljoen.

De gemeente heeft aangegeven dat de middelen incidenteel zijn. Voor dit bedrag is dekking aanwezig via gereserveerde/bestemde middelen frictiekosten, programmasturing, informatiemanagement en centraal opleidingsprogramma. Aan structurele middelen is € 0,3 miljoen opgenomen voor ICT/informatie-management en € 0,6 miljoen voor opleiding.

Een innovatief kantoorconcept en verdergaande digitalisering en tijd en plaats-onafhankelijk werken vragen structureel om extra middelen. Op korte termijn zijn geen besparingen te verwachten. Het huisvestingsconcept van de ambtelijke organisatie maakt onderdeel uit van het Masterplan Geleen. De organisatie wordt gefaseerd verplaatst naar het centrum van Geleen. Ambtenaren worden gehuisvest in leegstaande panden als onderdeel van de leegstandsbestrijding. Ten aanzien van de dekking van de verdergaande digitalisering is vermeld dat hiervoor eerst een beroep wordt gedaan op bovengenoemde dekkingsmiddelen en op termijn vindt dekking plaats uit de reguliere begroting.

Via samenwerking wil Sittard-Geleen de doelen van samenwerkende gemeenten, andere overheden en netwerken realiseren. Hierbij worden een viertal doelen nagestreefd:

- efficiëntere uitvoering, kostenbesparing, kwaliteitsverbetering;
- vergroting van bestuurskracht;
- professionalisering en innovatie;
- reductie kwetsbaarheid en verhoging kwaliteit.

Ombuigingstaakstelling

In het verleden zijn al taakstellingen op het gebied van bedrijfsvoering doorgevoerd.

Een van acties op basis van het benodigde type organisatie en de kaderstelling is het exact in beeld brengen van de financiële opgave voor de organisatie. De resterende personele taakstelling (uitloop en pool) en de nieuwe taakstellingen op arbeidsvoorwaarden en beleid, worden hierbij betrokken.

Vooralsnog wordt uitgegaan van afdekking van deze opgave via openstaande vacatures (na aftrek van inhuur in de flexibele schil) en het personele verloop van de komende jaren.

In de paragraaf Samenwerking is het cumulatief bedrag van € 4,3 miljoen per jaar aan besparingen op het gebied van samenwerking opgenomen.

Dit bedrag is opgebouwd uit;

- taakstelling samenwerking € 1 miljoen afkomstig uit de programmabegroting 2011;
- taakstelling bedrijfsvoeringsteams € 2,3 miljoen afkomstig uit Ombuigen met visie ESEO;
- ombuiging regionale samenwerking € 1 miljoen uit de kadernota 2015 € 0,25 miljoen voor 2016, € 0,5 miljoen voor 2017 en vanaf 2018 € 1 miljoen.

Hierbij is vermeld dat de invulling van deze taakstellingen is gekoppeld aan te realiseren inkoopvoordelen via centrale inkoop (via het Shared Service Center - Zuid Limburg (SSC-ZL)) en uit voordelen via samenwerking op het gebied van bedrijfsvoering en uitvoerende taken. Bij de kadernota 2015 is de aan het SSC gerelateerde financiële taakstelling van € 2,3 miljoen al ingeboekt.

Aanvullend is opgemerkt dat de taakstellingen uit de begroting 2011 en uit Ombuigen met visie zijn gerealiseerd.

Het is zaak de taakstellingen volledig en tijdig te realiseren. Hierbij zien wij mogelijke risico's dit geldt tevens voor het behalen van geraamde voordelen door samenwerking en het uitstellen van investeringen. Wij constateren dat de paragraaf uitgebreid van opzet is. Op de afzonderlijke onderdelen die betrekking hebben op bedrijfsvoering is ingegaan. Hierbij is aandacht besteed aan het beleid maar ook de algemene ontwikkelingen die van invloed zijn, aan kwaliteit, mobiliteit en flexibiliteit. Ook is ingegaan op Facilites en Huisvesting, het project Sturing, Communicatie en Automatisering en dataservices. Tot slot zijn de stand van zaken en planning voor Financiën en de Monitoring van bedrijfsvoering weergegeven.

Wij merken op dat de stuurinformatie op strategisch niveau gemiddeld goed is en op tactisch niveau gemiddeld voldoende. De informatie die volgens de verordening 212 aanvullend in de paragraaf van de begroting en de jaarstukken moet zijn opgenomen, is niet (volledig) inzichtelijk gemaakt. Het betreft de omvang, opbouw en ontwikkeling van het personeelsbestand, het ziekteverzuim en de loonkosten. Maar ook de inzet van externe adviseurs, ingehuurde capaciteit van derden, huisvesting en informatie- en communicatietechniek.

Op operationeel niveau scoort de gemeente gemiddeld onvoldoende. Er ontbreekt financiële informatie zoals huisvestingskosten, personele lasten en inhuur van derden zodat geen volledig beeld kan worden gevormd. Hiervoor zijn aanbevelingen opgenomen. Overigens blijkt deze informatie op aanvraag beschikbaar te zijn. Aanvullend heeft de gemeente medegedeeld dat op basis van de jaarrekening 2015 € 3,3 miljoen aan uren, € 1,95 miljoen aan activiteiten en € 1,3 miljoen aan overhead wordt toegerekend.

4.6. Verbonden partijen

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

Conclusie

Kaderstelling heeft eind 2013 plaatsgevonden door de raad met de vaststelling van de kadernota verbonden partijen inclusief de holdingstrategie. Niet alleen een verwijzing maar ook een samenvatting van de visie en de beleidsvoornemens moeten deel uitmaken van de paragraaf verbonden partijen in de begroting. Dit laatste luistert nog nauwer omdat de gemeente voornemens is actualisering van de kadernota niet meer regulier elke vier jaar te laten plaatsvinden, maar alleen als de inhoud daarom vraagt. Wij vertrouwen erop dat de kaderstelling een plek zal krijgen in de paragraaf in de begroting. Het BBV en de aanvullende eisen die in de verordening 212 zijn opgenomen worden grotendeels gevolgd. Er zijn verbeteringen mogelijk die de transparantie vergroten en het beeld completeren.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- neem in de paragraaf verbonden partijen van de begroting de essentie op van de kaderstelling rond verbonden partijen;
- ga expliciet in op interne en externe ontwikkelingen;
- geef conform het BBV bij alle verbonden partijen inzicht in het eigen en vreemd vermogen aan het begin en eind van het begrotingsjaar en het begrote resultaat;
- besteed aandacht aan meerjarige (financiële) ontwikkelingen en risico's per verbonden partij.

Waarom onderzoek naar verbonden partijen?

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

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

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

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

Onderzoek en bevindingen

De informatie die het BBV voorschrijft over verbonden partijen die deel moet uitmaken van de begroting is in 2016 gewijzigd. Zo moet een lijst zijn opgenomen met een vaste onderverdeling waarin alle verbonden partijen zijn weergegeven. Tevens moet per verbonden partij specifieke informatie worden gegeven. Toegelicht moet zijn waarom de gemeente een relatie met deze partij is aangegaan, tevens dient financiële informatie en het mogelijke risico dat de gemeente loopt vermeld te zijn. De toegenomen informatiebehoefte houdt verband met het toegenomen belang in verbonden partijen en de hiermee gepaard gaande risico's. De paragraaf verbonden partijen moet net zoals vóór de wijziging van het BBV, ook de visie van de gemeente en beleidsvoornemens bevatten op verbonden partijen.

De raad heeft in december 2013 de geactualiseerde kadernota verbonden partijen inclusief de holdingstrategie 2014 vastgesteld. Voorheen waren dit twee afzonderlijke documenten die nu één zijn. De gemeente ziet deze kadernota als een herbevestiging van de algemene en specifieke uitgangspunten voor de gemeentelijke regierol richting en voor de omgang met verbonden partijen. Actualisering van de nota elke vier jaar is losgelaten en maakt ook geen onderdeel meer uit van de verordening 212. De gemeente kiest ervoor de kadernota aan te passen en aan de raad voor te leggen als inhoudelijke aanpassingen nodig zijn. In de laatste actualisering zijn ook geen beleidsmatige wijzigingen opgenomen. Zoals aangegeven moet de paragraaf de visie en de beleidsvoornemens van de gemeente ten aanzien van verbonden partijen bevatten. Ook bij een separate kaderstelling moeten, naast een verwijzing tevens de belangrijkste punten in de paragraaf zijn weergegeven. Hiervoor vragen wij uw bijzondere aandacht, want op dit moment maakt noch een verwijzing noch een weergave van de essentie van de kaderstelling deel uit van de begroting. Zonder (actuele) kadernota moet kaderstelling volledig uit de paragraaf in de begroting blijken. We constateren dat bij de jaarrekeningen wel sprake is van een verwijzing naar de kadernota maar geen inhoudelijke toelichting is opgenomen.

In de kadernota is aangegeven wanneer sprake is van een verbonden partij. Dit is bij privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisaties waarin de gemeente een direct bestuurlijk én financieel belang heeft. Eigenschappen en kenmerken zijn toegelicht binnen de verschillende varianten van samenwerking bij verbonden partijen (Stichtingen en verenigingen, Vennootschappen, Gemeenschappelijke regelingen en Publieke Private Samenwerkingsverbanden). Hierbij is ook aandacht voor bestuurlijke en financiële risico's. De mogelijke voordelen en nadelen van samenwerking binnen verbonden partijen zijn opgesomd en kort toegelicht. Ook is ingegaan op de rol van de raad, het college en de ambtelijke organisatie. Als een verbonden partij bepaalde taken uitvoert, dan dient het college toezicht te houden op de uitvoering, prestaties, kosten en risicobeheersing. Als het nodig is, moet het college tussentijds bijsturen.

De verbonden partij moet uitvoeren conform de gestelde kaders. De bewaking hiervan vindt plaats door het college en de controle ligt bij de raad.

Bij de uitgangspunten van de kadernota is opgenomen dat Sittard-Geleen inzicht wil hebben en houden in de realisatie van de doelstellingen, activiteiten, financiën, risico's, bestuursverantwoordelijkheden en bevoegdheden van onze verbonden partijen. De kwaliteit van de samenwerking wordt als belangrijke succesfactor genoemd voor een effectieve en efficiënte samenwerking tussen de gemeente en de verbonden partij. Dit hangt af van duidelijke afspraken (vooraf), heldere informatieverstrekking (tijdens) en transparantie verantwoording (achteraf). Het samenwerkingsmodel moet goed zijn ingericht met controle-instrumenten waarbij partijen elkaar het benodigde vertrouwen geven zodat gezamenlijk de publieke taak goed kan worden vervuld. Maar er zijn ook andere relevante zaken genoemd zoals het inzichtelijk maken van de meerwaarde van de samenwerking, een deskundige uitvoeringsorganisatie, het maken van

scenarioafspraken en goed risicomanagement. Hierbij is aangegeven dat voor een goede invulling bij de gemeente ook kennis en kunde aanwezig zal moeten zijn.

Sittard-Geleen heeft in de omgang met verbonden partijen gekozen voor een regisseursrol. Hierbij zijn 'control-mechanismen' en 'vertrouwen' genoemd als de pijlers van de kwaliteit van een samenwerkingsmodel. Rollen moeten hierbij duidelijk afgebakend en vastgelegd zijn. Een interne scheiding binnen het ambtelijk apparaat is belangrijk gelet op de rol van de gemeente als opdrachtgever en tevens als eigenaar richting verbonden partij.

Er zijn zogenaamde sturingsinstrumenten geformuleerd, die in ieder geval per verbonden partij moeten worden gehanteerd namelijk:

- duidelijke beleidskaders, meerjarenplannen (wat willen wij?);
- transparante (meerjaren)begroting (wat wordt geboden?);
- heldere outputafspraken en expliciete meerjarendoelstellingen (wat krijgen wij?);
- voorwaarden en richtlijnen in een contract/beschikking (wat is de afspraak?).

Volgens de nota moeten per verbonden partij ook afspraken worden gemaakt over:

- rapportages;
- kwalitatieve en kwantitatieve informatievoorziening;
- jaarverslag en jaarrekening;
- risico-inventarisaties, risicoverdeling en de wijze waarop de risico's worden beheerst;
- evaluatie van de relatie;
- uittreding uit de verbonden partij;
- toezicht, controle en mogelijkheden voor het treffen van maatregelen;
- verkrijgen van inzicht in en het beoordelen van de balanspositie (solvabiliteit, liquiditeit, resultaat en vermogensposities).

De verbonden partijen zijn in de begroting gegroepeerd naar deelnemingen, gemeenschappelijke regelingen, stichtingen en publiek private samenwerking.

Volgens een vaste indeling is achtereenvolgens inzicht gegeven in:

- de naam en vestigingsplaats;
- doelstelling/openbaar belang;
- deelnemende partijen;
- bestuurlijk belang/zeggenschap;
- financieel belang/aandelen;
- eigen vermogen begin/einde van het begrotingsjaar;
- vreemd vermogen begin/einde van het begrotingsjaar;
- voortgang, activiteiten en prestaties;
- risico's.

Via de P&C-cyclus wordt de raad geïnformeerd over de verbonden partijen. Dit gebeurt in de regel via de begroting en de jaarrekening, maar ook via kwartaalrapportages en/of maandelijks informatieverstrekking (b.v. Vixia). De gemeente heeft aanvullend medegedeeld dat per verbonden partij "afhankelijk van specifieke eigenschappen en situatie" afspraken gelden. Zo wordt ook gewerkt met een

“scorecard” die per definitie kan afwijken qua cijfers en aantallen van de kwartaalrapportages en management rapportages. De scorecard komt elke maand in het college naast een kwartaalrapportage. Het tekort van Vixia (sociale werkvoorziening) over 2015 is hoger dan voorzien, en bedraagt -/- € 4,1 miljoen. Dit tekort zal naar verwachting oplopen naar -/- € 5,1 miljoen in 2017 en -/- € 6,8 miljoen in 2021. Op dit moment wordt onderzoek gedaan naar een reorganisatie/fusie om genoemde ontwikkeling te kenteren. Aanvullend is opgemerkt dat bij de eerste rapportage 2016 het resultaat van Vixia voor 2016 is bijgesteld, van -/- € 2,8 miljoen naar -/- € 3,15 miljoen. Hiervoor is de achtervang sociaal domein beschikbaar. Voor het meerjarig substantieel verbeteren van het exploitatieresultaat is een keuze nodig voor het toekomstperspectief van Vixia. Voor 2016 is het doel stabilisering van het exploitatietekort.

Niet bij elke verbonden partij is in de begroting consequent inzicht gegeven in hiervoor genoemde informatie. Zo is maar een enkele keer cijfermatige informatie opgenomen over het vermogen, het resultaat en is niet overal ingegaan op mogelijke risico's. Deze informatie is belangrijk omdat in praktijk verbonden partijen vaak over geen of weinig eigen vermogen beschikken. Hogere lasten leiden dan vaak tot hogere bijdragen van de deelnemende gemeenten. Het ontbreekt ook aan informatie over algemene, externe en interne ontwikkelingen bij verbonden partijen. Wij concluderen dat de stuurinformatie op strategisch niveau gemiddeld voldoende is. Verbeteringen zijn mogelijk door in de paragraaf Verbonden partijen expliciet in te gaan op interne en externe ontwikkelingen, waarmee de transparantie wordt vergroot. Dit geldt ook voor het benoemen van effecten op het huidige beleid bij een terugblik en vooruitblik.

Op tactisch en operationeel niveau wordt ook een voldoende gescoord. Het BBV wordt grotendeels nageleefd en dit geldt ook voor de aanvullende eisen die in de verordening 212 zijn opgenomen. Wij adviseren om aan het begin van de paragraaf expliciet aandacht te besteden aan nieuwe verbonden partijen en als dat relevant is aan het beëindigen van verbonden partijen. Tevens adviseren wij de gemeente meer aandacht te besteden aan de meerjarige (financiële) ontwikkelingen. Dit geldt ook voor informatie rondom de risico's die verbonden partijen met zich meebrengen en hoe de gemeente hier mee omgaat. In de paragraaf is een vaste structuur gehanteerd waardoor de informatie in grote lijnen duidelijk is.

Zoals aangegeven is het BBV gewijzigd voor verbeterde informatie over verbonden partijen, die met ingang van de begroting 2017 moet worden opgenomen. Aangezien gemeenten verantwoordelijk zijn voor de taken die door verbonden partijen worden uitgevoerd, is het van belang dat de raad in het proces van begroting en verantwoording ook de benodigde informatie krijgt. Immers de bijdrage van de verbonden partijen aan de realisatie van de programma's en de (mogelijke) risico's moeten kunnen worden beoordeeld en worden meegewogen in het proces van horizontale sturing en verantwoording. De commissie BBV gaat de notitie Verbonden Partijen hiervoor actualiseren.

4.7. Grondbeleid

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

Conclusie

Sittard-Geleen geeft aan dat ook in de nieuwe nota grondbeleid, die eind 2015 is vastgesteld, is gekozen voor gemengd grondbeleid. Actief grondbeleid wordt niet noodzakelijk gevonden, omdat in het woningbouwprogramma is voorzien in de verwachte behoefte. Dit geldt tevens voor bedrijventerreinen en detailhandel. De geprioriteerde locaties zijn echter zo belangrijk dat de gemeente een actieve bijdrage wil leveren in de ontwikkeling hiervan. Hiervoor kunnen wettelijke beschikbare instrumenten worden ingezet en als de financiële situatie dit toelaat, geoorloofde financiële bijdragen in de vorm van subsidies. De gemeente neemt de regierol op zich om, eventueel in samenwerking met marktpartijen en/of provincie actief dan wel sturend op te kunnen treden. De nota biedt ook inzicht in de instrumenten die de gemeente ter beschikking heeft voor het grondbeleid. Naast de financiële kaders, waarbij ook aandacht is voor actuele ontwikkelingen en wijziging van het BBV, is ook ingegaan op risicomanagement en weerstandsvermogen. De risico's grondexploitatie en de beschikbare weerstandscapaciteit maken onderdeel uit van paragraaf 4.2 Weerstandvermogen en risicobeheersing. Voor het risicomanagement van de reguliere projecten in de grondexploitatie heeft de gemeente een systeem van risicoanalyse gebaseerd op de risicoparameters waardering, markt en organisatie. Voor binnenstedelijke projecten geldt een aparte systematiek. Deze risico's worden voor 50% afgedekt en tekorten volledig. De weerstandsratio is door de gemeente bepaald op minimaal 100%. Rapportage van de binnenstedelijke projecten vindt periodiek plaats waarbij het voorzichtigheidsbeginsel wordt gehanteerd. Voor projecten waarvoor een tekort is berekend wordt een voorziening getroffen. Winsten worden pas genomen als ze gerealiseerd zijn.

Uit de actualisering van het risicoprofiel blijkt hoeveel nodig is aan voorziening voor berekende tekorten én de hoogte van de risico's. Zo blijkt het benodigd bedrag aan weerstandscapaciteit. De onderdelen van de weerstandscapaciteit die bestemd zijn voor het grondbeleid bestaan uit de voorziening grondexploitatie, binnenstedelijke projecten en vastgoed (voormalige Essentreserve), de risicoreserve (binnenstedelijk) en de algemene reserve grondexploitatie. Bij een hoger geactualiseerd risicoprofiel worden meteen voorstellen gedaan om het tekort af te dekken tot aan het noodzakelijke niveau. Hiervoor wordt bijvoorbeeld de risicoreserve aangesproken, het exploitatieresultaat en/of de algemene reserve. In de begroting maar ook in de nota is geconcludeerd dat op basis van het geactualiseerde risicoprofiel grondexploitatie de dekking voldoende is. Hierbij is echter ook opgemerkt, dat een actualisering zal plaatsvinden voor het jaarrekeningtraject 2015 en voor het meerjarig perspectief van de grondexploitatie. Hierbij worden de risico's en de voorziene tekorten in beeld gebracht van de Bouwgrond In Exploitatie (BIE's), Niet In exploitatie Genomen Gronden (NIEGG's), verwervingen (nog niet in de grondexploitatie opgenomen) evenals vastgoed gerelateerde ontwikkelingen.

Volgens de jaarrekening 2015 bedraagt de totale investering in de grondexploitatie eind 2015 € 37,5 miljoen. BIE bedraagt € 16,8 miljoen, NIEGG bedraagt € 17,1 miljoen en de overige gronden (niet in exploitatie) € 3,6 miljoen. In 2016 wordt € 20 miljoen overgeheveld naar de materiële vaste activa conform het gewijzigde BBV.

De voorziening voor de tekorten op de projecten grondexploitatie (BIE's en NIEGG's) is in 2015 aangesproken. Een bedrag van € 1,7 miljoen is onttrokken in verband met herijking van grondprijzen. Ook is in totaal € 3,5 miljoen toegevoegd aan de voorziening.

Wij constateren dat een fors bedrag is geïnvesteerd in de grondexploitatie. Dit gaat gepaard met forse (financiële) risico's. Sittard-Geleen stelt het risicoprofiel frequent bij en past de weerstandscapaciteit hier telkens op aan. De voorziening grondexploitatie, binnenstedelijk en vastgoed wordt aangevuld en tussen de specifieke reserves voor de grondexploitatie wordt met bedragen geschoven. Hierbij wordt ook de algemene reserve c.q. het exploitatieresultaat aangesproken. Wij signaleren mogelijke aanvullende risico's omdat nog geen volledig beeld bestaat over een eventuele noodzaak van het afwaarderen van activa. Dit naar aanleiding van wijziging van het BBV voor wat betreft de verslaggevingsregels grondexploitaties, maar ook voor wat betreft het vastgoed van de gemeente.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- geef in de begroting een zo compleet mogelijk beeld van alle projecten en gronden, inclusief risico's en maatregelen, verlies en winst;
- ga conform de verordening 212 in de nota in op de te ontwikkelen en in ontwikkeling genomen projecten, het verloop van de grondvoorraad, de uitgifte van gronden in erfpacht en de bijstelling daarvan en het financieel perspectief. Of pas de verordening 212 hiervoor aan;
- geef ook meerjarig financieel inzicht;
- ga ook in op meerjarige verwachtingen ten aanzien van de risico's en de weerstandscapaciteit;
- besteed ook aandacht aan exploitatieovereenkomsten en de impact hiervan;
- presenteer een zo compleet en transparant mogelijk beeld.

Waarom onderzoek naar grondbeleid?

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

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

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

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

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

Onderzoek en bevindingen

De kaderstelling voor het grondbeleid is uitgewerkt in de geactualiseerde nota grondbeleid die eind 2015 door de raad is vastgesteld. De nota is een afgeleide van de vigerende ruimtelijke en financiële beleidsvisie (omgevingsvisie), waarmee de uitgangspunten van het grondbeleid zijn geformuleerd en de prioriteiten zijn aangegeven. De nota heeft tevens als doel de raad te informeren over de (ruimtelijke) ambities en belangrijke thema's, en hoe deze worden waargemaakt. Duidelijk moet zijn wat de raad mag

verwachten en binnen welke financiële kaders. Hierbij zijn de grondbeleidsinstrumenten die de gemeente ter beschikking heeft om de ambities te realiseren uitgewerkt.

In de nota is rekening gehouden met de wijziging van het BBV voor wat betreft de verslaggevingsregels grondexploitaties, die met ingang van 2016 gelden. De categorie niet in exploitatie genomen gronden vervalt en de gronden worden opgenomen onder materiele vaste activa. Rentekosten en plankosten mogen niet meer worden bijgeschreven op de boekwaarde van de gronden. Grondexploitaties mogen maximaal 10 jaar duren. Hier kan alleen goed gemotiveerd door de raad van worden afgeweken, waarbij toereikende beheersmaatregelen moeten worden toegepast.

Bij de vaststelling van de nota is tevens besloten dat besluitvorming van de raad nodig is, indien het college afwijkt van de zogenaamde grondprijzenbrief. Dit geldt bij een afwijking van de begrotingskaders waarbij een beroep moet worden gedaan op de voorziening (sanering)grondexploitaties, binnenstedelijk en vastgoed, c.q. de risicoreserve. Van de genoemde voorziening is aangegeven dat deze (sanerings)middelen primair worden ingezet voor de dekking van de saneringskosten. Dit is conform hetgeen eerder is besloten bij het vaststellingsbesluit van de kadernota 2015. In deze kadernota en in de programmabegroting 2016 zijn ook de (ruimtelijke) ambities en de belangrijkste thema's benoemd.

Om de ambitie voor 2025 te realiseren heeft Sittard-Geleen drie prioriteiten geformuleerd te weten Economische structuur en werkgelegenheid, Stedelijke functies en Sociale vitaliteit. Raakvlakken met grondbeleid gelden met name voor de eerste twee. Sociale vitaliteit heeft meer raakvlakken met (maatschappelijk) vastgoed dat in paragraaf 4.3 Onderhoud van kapitaalgoederen aan de orde is geweest.

Gemengd grondbeleid

In de nota is ingegaan op de verschillende vormen van grondbeleid waarbij is aangegeven dat gekozen is voor gemengd grondbeleid. Gelet op de huidige economische omstandigheden, de demografische ontwikkelingen en het actieve grondbeleid van voorgaande jaren, zijn voor de middellange termijn voldoende gronden verworven. Men ziet geen noodzaak voor actief grondbeleid omdat in het woningbouwprogramma is voorzien in de verwachte behoefte. Dit geldt tevens voor bedrijventerreinen en detailhandel. De geprioriteerde locaties zijn echter zo belangrijk dat de gemeente een actieve bijdrage wil leveren in de ontwikkeling hiervan. Hiervoor kunnen wettelijke beschikbare instrumenten worden ingezet en als de financiële situatie dit toelaat, geoorloofde financiële bijdragen in de vorm van subsidies. Op basis van besluitvorming bij de vorige nota grondbeleid was overigens ook sprake van gemengd grondbeleid. Sittard-Geleen neemt de regierol op zich om, eventueel in samenwerking met marktpartijen en/of provincie actief dan wel sturend op te kunnen treden en kiest hiermee zoals hiervoor ook is aangegeven voor gemengd grondbeleid. Per concreet project wordt bezien welke vorm van grondbeleid mogelijk is en welke instrumenten hier het beste bij passen.

Instrumenten

Grondverwerving kan via minnelijke verwerving waarbij onderling overeenstemming wordt bereikt. Dit kan al dan niet met gemeentelijk voorkeursrecht, maar ook het instrument van onteigening kan worden ingezet. Het grondprijnsbeleid behoort ook tot de instrumenten die worden toegepast. Hiervoor zijn uitgangspunten geformuleerd. Zo is aangegeven dat prijsbepaling op basis van marktonderzoek en onafhankelijke taxaties zal plaatsvinden, gebaseerd op marktconforme prijzen. Tevens wordt gestreefd naar sluitende grondexploitaties. Bij conflicterende maatschappelijke doeleinden zal een integrale belangenafweging plaatsvinden en worden afwijkende financiële keuzes transparant gemaakt. De actuele

grondprijzen worden door het college vastgesteld in een grondprijzenbrief. De gemeente heeft hierbij aangegeven dat de laatste brief van eind 2014 is. Bij samenwerking tussen gemeenten en private partijen is stilgestaan bij publiek private samenwerking (PPS), maar ook het zogenaamde bouwclaimmodel en concessiemodel zijn toegelicht.

Financiële kaders

Aangegeven is dat de financiële kaders voor een belangrijk deel worden bepaald door het BBV en de herziene en verscherpte verslaggevingsregels. Voor goed financieel beheer is het naleven en verantwoorden van de kaders en spelregels die zijn overeengekomen noodzakelijk. Een adequate planning en control cyclus is hierbij essentieel. Langs deze weg wordt het college en de raad geïnformeerd. Dat wil zeggen via de programmabegroting, de programmarapportages en jaarstukken. Aangegeven is dat in de paragraaf grondbeleid in de begroting expliciet moet worden ingegaan op nieuwe ontwikkelingen in de markt, eventueel te maken beleidskeuzes over vernieuwing, toevoeging en uitname. Bij de jaarrekening wordt verantwoording afgelegd over de resultaten en de waardering. Ook wordt inzicht geboden in de gerealiseerde baten en lasten van de door de raad vastgestelde grondexploitaties en afwijkingen. In de paragraaf wordt verantwoording afgelegd over het gevoerde beleid, wordt ingegaan op ontwikkelingen, de vraag- en aanbodverhoudingen, risico's, winst en verliesneming, reserves en weerstandsvermogen. De raad wordt dus periodiek geïnformeerd. Tevens wordt de raad in het kader van de sanering grondexploitaties en binnenstedelijk vastgoed, afzonderlijk geadviseerd over ontwikkelingen en afwaarderingen van (strategische) grondposities. Binnen de bouwgrondexploitatie wordt onderscheid gemaakt in bouwgrond in exploitatie (BIE) en niet in exploitatie genomen gronden (NIEGG). Bij de BIE is aangegeven dat de grondexploitaties (tenminste) jaarlijks worden herzien.

Ten behoeve van de actualisatie van de exploitatieberekeningen stelt de gemeente jaarlijks de parameters rente en inflatie vast. Ramingen worden vervangen door kosten en opbrengsten en worden geactualiseerd op basis van de laatste inzichten. Exploitatieberekeningen moeten een zo getrouw mogelijk beeld geven. Niet iedere exploitatie moet per definitie voldoende opbrengsten genereren. Het is ook mogelijk dat om (maatschappelijke) redenen een verlieslatend project in exploitatie wordt genomen. Hierbij geeft de gemeente aan dat in deze situatie op voorhand moet worden aangegeven hoe dit verlies wordt gedekt. Bij grondexploitaties die samen met een derde partij worden gevoerd, moeten de financiële aspecten voor de gemeente expliciet aan de orde komen. Aangegeven is dat Sittard-Geleen dan een eigen interne grondexploitatieberekening opstelt.

Ook bij PPS constructies waarbij geen gemeenschappelijke grondexploitatie is, kan toch sprake zijn van financiële impact als gevolg van geldstromen en/of risico's die relevant zijn en benoemd moeten worden. Bijvoorbeeld consequenties van eventuele grondtransacties, gestort aandelenkapitaal, gemeentelijke financiering en/of garantiestelling. Zelfs voor projecten waarbij de gemeente alleen faciliterend is betrokken door voorwaarden te stellen waarbinnen een project kan worden uitgevoerd, is men voornemens een globale raming op te stellen. Deze raming kan dan dienen als onderlegger voor het kostenverhaal waarbij ook de bijdrage of afdracht aan fondsen zichtbaar wordt gemaakt.

Op de NIEGG is hierboven al ingegaan. Deze mogen als gevolg van de wijziging van het BBV niet meer worden opgenomen als onderdeel van de balanspost grond- en hulpstoffen/voorraden, maar worden geclassificeerd als terreinen en gronden bij de materiële vaste activa (MVA). Bij Sittard-Geleen is onder de MVA een categorie opgenomen 'gronden en terreinen' die gedefinieerd is als gronden die een vaste bestemming hebben en geen onderdeel zijn van een transformatieproces. Op termijn verwacht men hier

wel plannen voor te ontwikkelen maar ze hebben nog geen vaste bestemming. Deze gronden hebben een ander risicoprofiel en dat vraagt om een separaat inzicht voor de raad. Daarom worden deze gronden gerangschikt onder de strategische gronden.

Ook is opgemerkt dat onder de NIEGG een veelheid aan verschillende typen gronden valt. Er zal worden afgewogen of en op welk moment deze gronden in aanmerking komen om te worden ontwikkeld en op te nemen in een (actief) grondexploitatieplan. Het is niet meer toegestaan vanaf 2016 rente of overige kosten toe te rekenen aan deze gronden. Deze maatregelen hebben in een nadelige bijstelling van de begroting 2016 geresulteerd van € 1,13 miljoen. Voor 2017 tot en met 2019 bedraagt de nadelige bijstelling respectievelijk € 0,99 miljoen, € 0,92 miljoen en € 0,86 miljoen.

Er is sprake van een overgangsbepaling dat betekent dat de NIEGG's en BIE's die per 1 januari 2016 uit exploitatie zijn genomen, zonder afwaardering worden omgezet tegen de boekwaarde per 1 januari 2016. Deze overgangsbepaling heeft een looptijd van 4 jaar. Uiterlijk 31 december 2019 moet een toets plaatsvinden op de marktwaarde van deze gronden tegen de geldende bestemming op het moment van marktwaardetoets. Als dan sprake is van duurzame waardevermindering, dan moet dat uiterlijk 31 december 2019 leiden tot een afwaardering van deze gronden. Deze toets mag gedurende de overgangperiode van 4 jaar voor de betreffende grondportefeuille worden uitgevoerd. Dat wil zeggen de boekwaarde toetsen en zo nodig bijstellen (afwaarderen). Afwaardering van een individueel perceel grond/complex kan hierbij niet over een aantal jaren worden uitgesmeerd.

Naast NIEGG en BIE is er ook nog de categorie "overig vastgoed" van belang. Dit zijn gronden en/of vastgoed die nog niet tot de NIEGG of BIE behoren maar wel een mogelijke ontwikkelpotentie hebben. Dit zijn de locatie ESCS en de vrijkomende locaties van de Hogeschool Zuid en Dacapo.

Aanvullend heeft Sittard-Geleen toegelicht dat op basis van bestaand beleid noodzakelijke voorzieningen zijn getroffen waarmee afwaardering van boekwaarden kan plaatsvinden.

In de nota is aangegeven dat het voor de financiële beheersing van belang is om op voorhand duidelijke uitgangspunten te benoemen. Hierbij maakt de gemeente onderscheid in programmatische sturing en projectmatige sturing. Bij de programmatische sturing geeft de raad commitment voor de lange termijn plannen. Het voteren van kredieten gebeurt via programma's en/of projecten. Het inregelen van de projecten kan het college verder invullen. Programma's worden voorzien van eigen middelen en capaciteit. Ten aanzien van projectmatige sturing is een onderverdeling gegeven in fases bij gebiedsontwikkelingsprojecten. De zogenaamde initiatief- en definitiefase vallen buiten de grondexploitatie maar zijn wel van belang. Dan wordt onderzocht of een project wenselijk is, waarbij inzicht wordt gegeven in de financiële randvoorwaarden en daarmee ook indirect in de haalbaarheid. Na de definitiefase volgen de ontwerp-, voorbereiding-, realisatie- en nazorgfase. De ontwerp tot en met de nazorgfase vinden plaats binnen de grondexploitatie. De overgang tussen de verschillende fasen moet goed gemarkeerd worden. Dit acht de gemeente van belang om goed, volledig en transparant te rapporteren, zodat afgewogen besluiten kunnen worden genomen. Ook is gewezen op een quickscan in al deze fasen, zodat snel duidelijk wordt of een project haalbaar is. Bij een plan dat verlieslatend is, kan worden besloten het project niet verder ter hand te nemen. Wel verder ter hand nemen is ook mogelijk, maar dan zal financiële dekking moeten worden gevonden voor het verwachte tekort.

Rapportage van de binnenstedelijke projecten vindt periodiek plaats waarbij het voorzichtigheidsbeginsel wordt gehanteerd. Voor projecten waarvoor een tekort is berekend, wordt een voorziening getroffen.

Winsten worden door de gemeente genomen als ze gerealiseerd zijn. Dat kan bij het afsluiten van de grondexploitatie maar dit kan ook tussendoor zijn. Er moet wel voldoende zekerheid zijn dat winst kan

worden genomen op basis van het realisatiebeginsel. Dat wil zeggen als alle kosten van een complex in het geheel zijn gedekt door de gerealiseerde verkopen.

Risicomanagement, weerstandsvermogen en reserves

De risico's grondexploitatie en de beschikbare weerstandscapaciteit maken deel uit van paragraaf 4.2 Weerstandvermogen en risicobeheersing. Voor het risicomanagement van de reguliere projecten in de grondexploitatie heeft de gemeente een systeem van risicoanalyse gebaseerd op de risicoparameters waardering, markt en organisatie. Voor binnenstedelijke projecten geldt, gelet op de omvang en de veelal langdurige (voorbereidings)trajecten van deze projecten, een aparte systematiek. Deze risico's worden voor 50% afgedekt en tekorten volledig. De weerstandsratio is door de gemeente bepaald op minimaal 100%. Uit de actualisering van het risicoprofiel blijkt hoeveel nodig is aan voorziening voor berekende tekorten én de hoogte van de risico's. Zo blijkt het benodigd bedrag aan weerstandscapaciteit. Deze capaciteit bestaat uit de voorziening risico's grondexploitatie, binnenstedelijke projecten en vastgoed (voormalige Essentreserve), de risicoreserve binnenstedelijk en de algemene reserve grondexploitatie. In de nota is op basis van actuele cijfers voor de begroting 2016 geconcludeerd dat de beschikbare weerstandscapaciteit voldoende is voor de afdekking van het risicoprofiel op dat moment. Tevens is echter opgemerkt, dat een actualisering zal plaatsvinden voor het jaarrekeningtraject 2015 en voor het meerjarig perspectief van de grondexploitatie. Hierbij worden de risico's en de voorziene tekorten in beeld gebracht van de BIE's, NIEGG's, verwervingen (nog niet in de grondexploitatie opgenomen) evenals vastgoed gerelateerde ontwikkelingen. Genoemd zijn : de locatie ESCS, Oude Ziekenhuis Locatie, vrijkomende schoollocaties (HSZ, DaCapo), vastgoedexploitaties en woonwagenlocaties.

Risicoprofiel

Afgelopen jaren zijn telkens bij de actualisering van het risicoprofiel de bijbehorende maatregelen getroffen. Regelmatig zijn hierbij boekwaarden grondexploitatie afgewaardeerd. In 2012 heeft een sanering van de grondexploitatie plaatsgevonden waarbij naast afwaardering ook voorzieningen zijn getroffen voor tekorten bij de grondexploitatie, de binnenstedelijke projecten, overige lopende projecten en vastgoed voor een totaal bedrag van € 37,8 miljoen. Naast het aanspreken van de AR, Essent middelen is ook € 2,6 miljoen ten laste van het resultaat 2012 gebracht. Uit de jaarrekening 2013 is o.a. gebleken dat een bedrag van € 3,8 miljoen (vervroegde aflossing leningdeel Enexis) is toegevoegd aan de voorziening grondexploitatie, binnenstedelijke projecten en vastgoed. Deze voorziening is verhoogd met € 4,7 miljoen waarbij de belangrijkste posten zijn tekort Zitterd-RevSited (ZRS) fase 1 (€ 2.925.000) en afwaardering panden verwervingsfonds ZRS (€ 692.000). De risicoreserve is voor € 1,4 miljoen aangesproken voor de dekking van de afboeking ontwikkelwinst Fortuna. Afwaardering van deze vordering is noodzakelijk omdat uit een onafhankelijk onderzoek is gebleken dat de haalbaarheid van de ontwikkelwinst nihil is. Ook bij de jaarrekening 2014 bleek uit de risicoanalyse van de grondexploitatie en binnenstedelijke projecten een te lage voorziening voor sanering van de grondexploitatie en binnenstedelijk. Op basis van actuele ontwikkelingen is niet alleen het risicoprofiel van de grondexploitatie en binnenstedelijk projecten gewijzigd maar ook van vastgoed. Dit heeft geresulteerd in een noodzakelijke extra storting in de voorziening van afgerond € 2,8 miljoen. Hierbij is een belangrijke kanttekening gemaakt voor de sanering van vastgoed omdat dit nog nader uitgewerkt moet worden en nog niet is meegenomen in het risicoprofiel. Ook heeft in 2014 afwaardering van boekwaarden plaatsgevonden.

Begroting 2016

In de paragraaf grondbeleid in de begroting 2016 is het verwachte resultaat weergegeven voor de projecten in exploitatie (BIE's). Voor 2015 wordt een negatief resultaat verwacht van afgerond -/- € 0,6 miljoen en voor 2016 een negatief resultaat van -/- € 0,4 miljoen. Voor 2017 is een resultaat berekend van circa € 23.000. De projecten met de belangrijkste winst- en verliesnemingen zijn hierbij genoemd. De boekwaarde bedraagt per 1 januari 2016 € 16 miljoen. Naast de boekwaarde zijn ook de vermeerderingen en verminderingen opgenomen.

De boekwaarde van de NIEGG's bedraagt in totaal € 21,3 miljoen (ultimo 2014). Hierbij is geen toelichting gegeven behalve dat deze rubricering door de wijziging van het BBV met ingang van 1 januari 2016 komt te vervallen. De financiële gevolgen voor de begroting, door het niet toerekenen van rente en uren zijn al in begroting verwerkt. Naar verwachting wordt eind 2016 de Structuurvisie Wonen Zuid-Limburg vastgesteld. Deze visie vormt de basis voor de kwalitatieve en kwantitatieve transformatie van de woningmarkt. Ook zal er een regionale woningmarktprogrammering worden opgesteld. Het uitgangspunt blijft één nieuwe woning erbij is één (slechte) oude woning slopen. In 2016 wordt de structuurvisie wonen geactualiseerd in de vorm van een omgevingsvisie. Deze omgevingsvisie is gepland voor december 2016.

Jaarrekening 2015

In de paragraaf grondbeleid in de jaarrekening 2015 is uitgebreidere informatie opgenomen. Er is een toelichting gegeven voor kantoorlocaties, bedrijventerreinen en woningbouw. Bij de kantoorlocaties is gelet op de overcapaciteit onzeker of de nog resterende 3 ha tegen de huidige prijzen kunnen worden uitgegeven. Dit heeft betrekking op het kantorenpark Station en kantorenpark Fortuna. De boekwaarde bedraagt € 4,4 miljoen en voor een bedrag van € 1,2 miljoen zijn dekkingsmiddelen gevormd. Via de voorziening grondexploitatie, binnenstedelijk en vastgoed is € 273.000 voorzien, en het resterend bedrag € 940.000 in de algemene reserve grondexploitatie

Sittard-Geleen heeft nog ruim 15 ha bedrijventerrein uit te geven. De belangrijkste locaties zijn Business Park Geleen, Bedrijvenstad Fortuna en Mauritspark Geleen. De boekwaarde bedraagt ruim € 7 miljoen en voor € 3,5 miljoen zijn dekkingsmiddelen aanwezig. Voor de afdekking van boekwaarden voor kantoorlocaties en bedrijventerreinen wordt een beroep gedaan op de algemene reserve grondexploitatie voor € 1.520.000, de voorziening grondexploitatie, binnenstedelijk en vastgoed voor € 1.970.000.

Van de herstructureringsprojecten Molenbeek en Mijn Zuid is aangegeven dat deze op schema liggen. Bij Mijn Zuid zijn de risico's in kaart gebracht. Een beperkt aantal nog uit te geven kavels is in eigendom van de gemeente. Het project Vijverweg is genoemd als project met het grootse risico. Afdekking zal plaatsvinden via de algemene reserve grondexploitatie. Het risicoprofiel is gebaseerd op het huidige gemeentelijke beleid.

De totale investering in de grondexploitatie bedraagt eind 2015 € 37,5 miljoen. BIE bedraagt € 16,8 miljoen, NIEGG bedraagt € 17,1 miljoen en de overige gronden (niet in exploitatie) € 3,6 miljoen. In 2016 wordt € 20 miljoen overgeheveld naar de materiële vaste activa conform het gewijzigde BBV. De voorziening voor de tekorten op de projecten grondexploitatie (BIE's en NIEGG's) is in 2015 aangesproken. Een bedrag van € 1,7 miljoen is onttrokken in verband met herijking van grondprijzen. Ook is in totaal € 3,5 miljoen toegevoegd aan de voorziening.

De voorziening grondexploitatie, binnenstedelijke projecten en vastgoed bedraagt eind 2015 (jaarrekening 2015) € 6,8 miljoen. Voor de projecten BIE is ook de risicoreserve beschikbaar en deze bedraagt eind 2015 € 9,1 miljoen. De algemene reserve grondexploitatie bedraagt eind 2015 € 3,5 miljoen. Een bedrag van € 0,6 miljoen dat hoger is dan het noodzakelijk weerstandsvermogen voor de projecten is toegevoegd aan de voorziening grondexploitatie binnenstedelijk en vastgoed.

Sittard-Geleen is voornemens om vooruitlopend op de herijking van de omgevingsvisie in de begroting 2017 een financiële doorkijk te geven. De omgevingsvisie is gepland voor december 2016. Tevens is hierbij vermeld dat deze herijking ertoe kan leiden dat het risicoprofiel positief wordt bijgesteld. Indien hier sprake van is, wordt het niveau van de voorziening grondexploitatie, binnenstedelijk en vastgoed verlaagd.

Wij constateren dat een fors bedrag is geïnvesteerd in de grondexploitatie. Dit gaat gepaard met forse (financiële) risico's. Sittard-Geleen stelt het risicoprofiel frequent bij en past de weerstandscapaciteit hier telkens op aan. De betreffende voorziening wordt aangevuld en tussen de reserves die betrekking hebben op grondexploitatie wordt met bedragen geschoven. Hierbij wordt ook de algemene reserve c.q. het exploitatieresultaat aangesproken. Wij signaleren mogelijke aanvullende risico's omdat nog geen volledig beeld bestaat over een eventuele noodzaak van het afwaarderen van activa. Dit naar aanleiding van wijziging van het BBV voor wat betreft de verslaggevingsregels grondexploitaties, maar ook voor wat betreft het vastgoed van de gemeente.

Stuurinformatie

De stuurinformatie op strategisch niveau is goed. In de paragraaf bij de begroting is ingegaan op de kaderstelling. Ook de relatie met programma's en thema's is aangegeven en tevens is ingegaan op ontwikkelingen. Zowel op tactisch niveau als op operationeel niveau wordt een krappe voldoende gescoord. De informatie in de begroting sec geeft onvoldoende inzicht. Hierbij nemen we de informatie uit de jaarrekening mee bij de beoordeling. In de jaarrekening is uitgebreidere informatie opgenomen. Dit geldt zeker voor de afzonderlijke jaarrekening grondexploitatie, waar ook inzicht in de afzonderlijke projecten is gegeven.

Er wordt in ruime mate aan de eisen van het BBV voldaan. In de verordening 212 zijn aanvullende eisen opgenomen voor de nota grondbeleid waar niet aan is voldaan. Zo is geen inzicht geboden in de te ontwikkelen en in ontwikkeling genomen projecten, het verloop van de grondvoorraad, de uitgifte van gronden in erfpacht en de bijstelling daarvan en het financieel perspectief. Hier nemen wij een aanbeveling voor op.

Op operationeel niveau kan de informatie worden verbeterd door in de paragraaf in de begroting een zo compleet mogelijk beeld te schetsen. Hierbij moet ook aandacht zijn voor exploitatieovereenkomsten en de impact hiervan. Het ingaan op meerjarige (financiële) ontwikkelingen komt de transparantie ten goede. Dit geldt tevens voor wat betreft inschattingen bij risico's en bij de weerstandscapaciteit.

5. Het onderzoek

5.1. Inleiding

Het financieel verdiepingsonderzoek

Dit is het rapport van het financiële verdiepingsonderzoek van de gemeente Sittard-Geleen. 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 Sittard-Geleen

Het financieel verdiepingsonderzoek hebben wij bij Sittard-Geleen uitgevoerd in de periode juni - september 2016 op basis van de begroting 2016.

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

Meerjarige uitspraak

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

Uitspraak rondom toezicht

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

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

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

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

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

De periode tot het volgende financiële verdiepingsonderzoek

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

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

5.2. Doel en kaders financieel toezicht

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

Houd de Limburgse gemeenten financieel gezond!

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

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

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

Aanvullend op andere controlemechanismen

Toezicht bestaat naast andere controlemechanismen. Bij de gemeente hebben de raad, de accountant en de rekenkamer(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

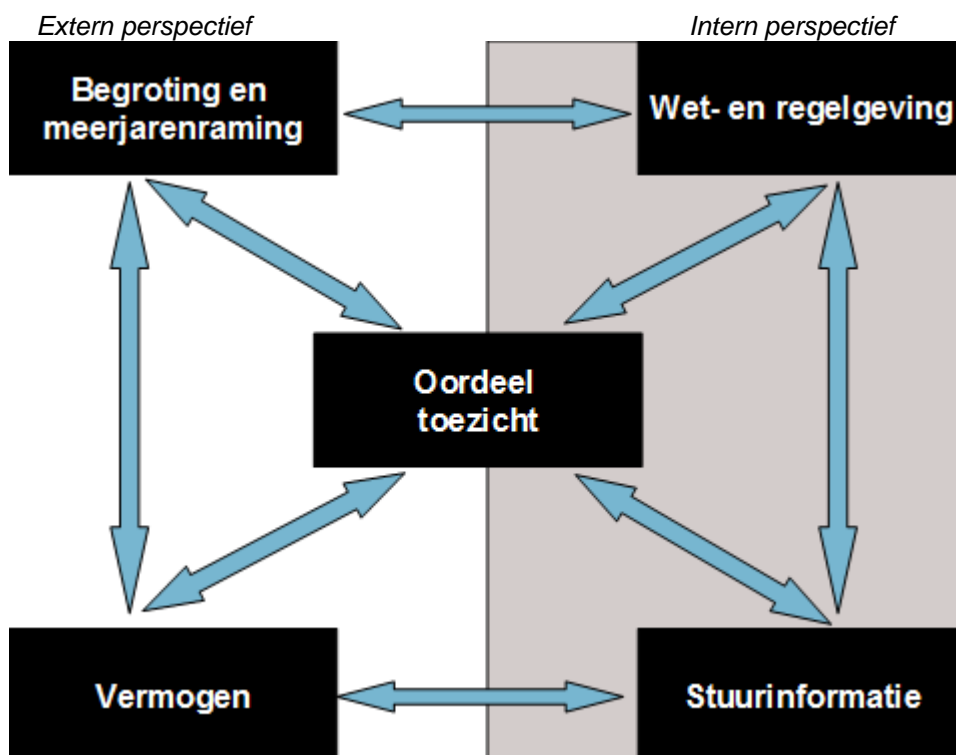
Het belangrijkste doel van ons onderzoek is, om een uitspraak te doen over de vorm van toezicht voor vier jaar. Om voor een meerjarig repressieve uitspraak in aanmerking te kunnen komen, moet de gemeente minimaal voldoende scores op een aantal kritische factoren. Deze factoren vloeien voort uit de kaders 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 2016 en de bijhorende meerjarenraming 2017-2019 Ook behaalde resultaten, zoals gepresenteerd in de jaarrekeningen vanaf 2011 zijn nader onderzocht, net als tussentijdse rapportages.

5.5. Onderzoek naar het financieel verdiepingsonderzoek

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

Zij concluderen onder meer het volgende:

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

6. Begrippen

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

Algemene reserve

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

Dekkingsreserve/bruteringsreserve

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

Financiële functie

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

Formeel begrotingssaldo

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

Geblokkeerde reserves

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

Groot onderhoud

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

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

Incidenteel/structureel

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

Incidentele baten

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

Incidentele lasten

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

Incidentele weerstandscapaciteit

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

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

Onbenutte belastingcapaciteit

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

Onderuitputting

Het achterblijven van de lasten ten opzichte van de ramingen.

Post onvoorzien

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

Repressief toezicht

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

Structureel en reëel evenwicht van de begroting en de meerjarenraming

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

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

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

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

Structurele weerstandscapaciteit

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

De middelen die dit vermogen (kunnen) bepalen:

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

Weerstandscapaciteit

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

Weerstandsvermogen

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

7. Bronnen

Gemeentelijke bronnen:

- Programmabegroting 2016 en meerjarenraming 2017-2019;
- Programmabegroting 2015 en meerjarenraming 2016-2018;
- Jaarrekeningen 2011, 2012, 2013, 2014 en 2015;
- Coalitieakkoord Burgers en stad, een combinatie van kracht;
- Stadsvisie Sittard-Geleen 2016;
- Kadernota 2015;
- Financiële beheerverordening (ex artikel 212, 213 en 213a Gemeentewet):
Verordening 212, 2014;
Verordening 213, 2012;
Verordening 213a, 2009;
- Verordening rekenkamercommissie gemeente Sittard-Geleen en Stein;
- Treasurybesluit gemeente Sittard-Geleen 2015;
- Nota reserves en voorzieningen gemeente Sittard-Geleen 2013-2016;
- Kadernota weerstandsvermogen en risicomanagement gemeente Sittard-Geleen 2012-2015;
- Één stad, één organisatie, een statement, visie en marsroute voor organisatieontwikkeling in Sittard-Geleen;
- Kadernota verbonden partijen, inclusief holdingstrategie 2014 met bijlage;
- Nota grondbeleid Sittard-Geleen 2015-2019;
- Beleidsplan Integraal Beheer Openbare Ruimte (IBOR) 2012-2015;
- Beleidsplan Afvalwater Westelijke Mijnstreek 2015-2020 en
Kosten-dekkingsplan afvalwater Sittard-Geleen;
- Nota Vastgoedbeheer 2016;
- Toekomstvisie duurzame accommodaties maart 2016;
- Concept Beleidsnota openbare ruimte Sittard-Geleen 2016-2026 en
Concept Voorstel onderhoud kapitaalgoederen 2016-2020.

Provincie Limburg:

- Begrotingsbrief 2016;
- 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.