

Bepaling toezichtvorm 2017-2020 gemeente Weert

Financieel verdiepingsonderzoek

Provincie Limburg, juli 2017

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	5
2.	Conclusie, aandachtspunten en samenvatting	7
2.1.	Conclusie van het onderzoek.....	7
2.2.	Aandachtspunten	8
2.3.	Samenvatting	10
3.	Aandachtsgebieden	15
3.1.	Analyse begroting en meerjarenraming.....	16
3.2.	Analyse vermogen	27
3.3.	Analyse stuurinformatie	33
3.4.	Analyse Wet- en regelgeving.....	38
4.	Financieel beleid en beheer	43
4.1.	Lokale heffingen.....	44
4.2.	Weerstandsvermogen en risicobeheersing	47
4.3.	Onderhoud kapitaalgoederen	53
4.4.	Financiering.....	61
4.5.	Bedrijfsvoering	64
4.6.	Verbonden partijen.....	68
4.7.	Grondbeleid.....	71
5.	Het onderzoek	77
5.1.	Inleiding.....	77
5.2.	Doel en kaders financieel toezicht	79
5.3.	Werkwijze.....	81
5.4.	Reikwijdte van het onderzoek.....	83
5.5.	Onderzoek naar het financieel verdiepingsonderzoek	84
6.	Begrippen	85
7.	Bronnen	89

1. Inleiding

Het financieel verdiepingsonderzoek

Voor u ligt het rapport van het financiële verdiepingsonderzoek van de gemeente Weert. 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.

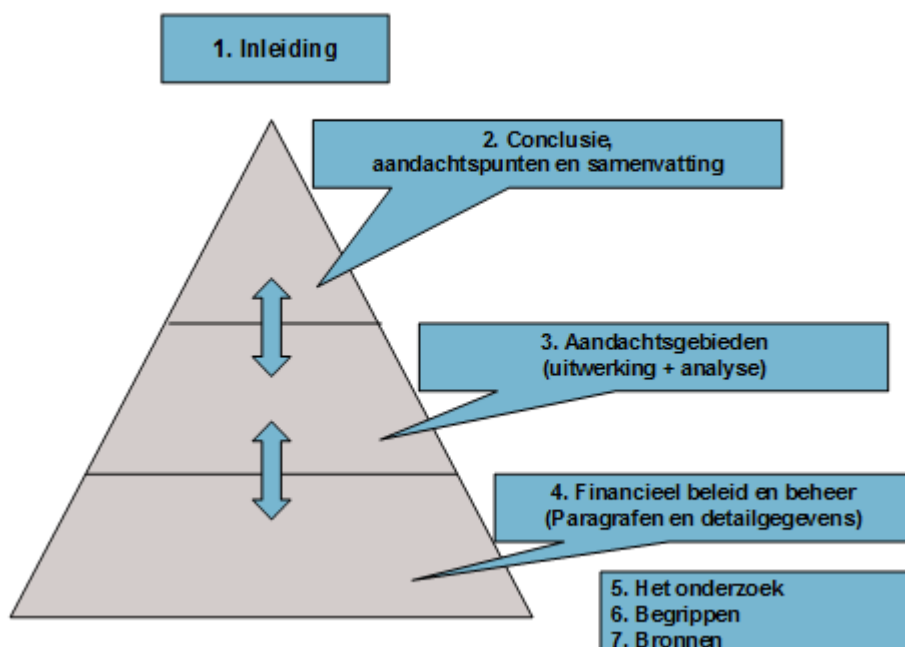
De naam van hoofdstuk 2, Conclusie, aandachtspunten en samenvatting, geeft aan dat hier de kern van het financiële verdiepingsonderzoek is te vinden.

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 Weert aan de voorwaarden van meerjarig repressief toezicht voldoet. Dit betekent, dat, zodra Gedeputeerde Staten de onderzoekconclusie overnemen, de periode vanaf de bekendmaking van het besluit van Gedeputeerde Staten t/m het begrotingsjaar 2020 toezichtarm zal zijn.

Aan dit besluit zijn geen nadere voorwaarden verbonden.

Weert moet ervoor zorgen dat in de begroting 2018 de jaarschijf 2018 en de twee jaarschijven van de meerjarenraming (i.c. 2019 en 2020) een sluitend beeld te zien geven, waarbij sprake is van structureel en reëel evenwicht. Hierbij mag géén sprake zijn van een zogenaamd 'opschuivend paneel'.

Meerjarig repressief toezicht

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

Aan de voorwaarden voldaan

De gezuiverde saldi van Weert laten in de jaren 2017 een (klein) tekort en in de jaren 2018 tot en met 2020 overschotten zien. Bij onze beoordeling kijken wij naar het aanwezig zijn van structureel en reëel evenwicht. Op grond van het voldoen aan de formele vereisten kan meerjarig repressief toezicht worden toegekend. Ook de werking van de financiële functie van Weert heeft meegewogen in ons eindoordeel. De gemeente scoort goed op de afzonderlijke onderdelen op het strategisch, tactisch en operationeel niveau. De gemeente gaat op een zodanige wijze met de financiële problemen en aandachtspunten om, dat er op dit moment geen belemmeringen zijn om meerjarig repressief toezicht te krijgen. Aan dit besluit zijn geen nadere voorwaarden verbonden.

Overigens hebben Gedeputeerde Staten van Limburg op 15 december 2016 besloten om de gemeente Weert op basis van de begroting 2017 repressief toezicht¹ toe te kennen. Dit betekent dat de Provincie (college van Gedeputeerde Staten) de begroting en begrotingswijzigingen niet hoeft goed te keuren. Dit besluit blijft voor het lopende jaar van toepassing; dat wil zeggen dat de in december bepaalde toezichtvorm van kracht blijft tot 31 december van dit jaar.

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

2.2. Aandachtspunten

Weert komt in aanmerking voor meerjarig repressief toezicht voor de jaren 2017 tot en met 2020. Voor het behouden van het meerjarig repressief toezicht is het van belang dat de begroting en de meerjarenraming in evenwicht zijn en blijven. Wij gaan er van uit dat de gemeente ook de komende jaren hard blijft werken aan een structureel en reëel sluitende begroting en meerjarenraming, waarbij de structurele lasten worden gedekt door structurele baten en waarbij de ramingen volledig en realistisch zijn. Dat geldt dus evenzo voor de in de begroting opgenomen bezuinigingsmaatregelen, taakstellingen en ombuigingen uit Kiezen met visie.

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

Evenwicht structurele lasten en baten

In dit rapport zijn een aantal aanbevelingen opgenomen. Deze aanbevelingen kunnen helpen om te komen tot een verdere verbetering van de financiële positie en de financiële functie. De gemeente neemt in de begroting 2017 en de meerjarenraming 2018-2020 niet de structurele en reële saldi op. Terwijl de raad er op moet toezien dat de begroting of meerjarenraming structureel en reëel in evenwicht is. Zowel het structurele als het incidentele resultaat moeten, als gevolg van aangescherpte regelgeving, expliciet worden gepresenteerd.

Vermogenspositie en weerstandscapaciteit

De vermogenspositie (en daarmee tevens de weerstandscapaciteit) van Weert laat een afnemend beeld zien. Zoals de gemeente ook zelf aangeeft is het van belang om deze weerstandscapaciteit op het gewenste peil te hebben en houden, met het oog op de ambities en risico's die de gemeente heeft en kent.

Bezuinigingen en ombuigingen

Bezuinigingen en onzekerheden zijn de laatste jaren bijna standaard onderdeel van de begrotingsvoorbereiding. In de begroting 2017 en meerjarenraming 2018-2020 zijn ook omvangrijke bezuinigingsmaatregelen ('Kiezen met visie') opgevoerd en incidentele middelen ingezet. Dit betreft zowel enkele resterende taakstellingen uit eerdere jaren als de bezuinigingen aangeduid in de begroting 2017. Indien de maatregelen niet realiseerbaar zijn, dient de gemeente tijdig te zorgen voor alternatieve maatregelen. Monitoring vindt expliciet plaats in de planning en control-cyclus, waardoor tijdige bijsturing mogelijk is. Deze informatie is ook relevant voor het integrale beeld van de gemeente en gelet op de verdere financiële ontwikkelingen waaronder de drie decentralisaties, verbonden partijen, grote grondexploitaties en enkele majeure investeringsprojecten. Door de voortgaande bezuinigingen en ombuigingen wordt de begroting steeds minder flexibel.

Uitvoering en transformatie van de drie gedecentraliseerde taken vanaf 2015

De decentralisaties zijn voor een deel in gezamenlijk verband met een aantal gemeenten in de regio opgepakt. Weert hanteert als uitgangspunt dat de taken worden uitgevoerd met de ontvangen en reeds beschikbare (rijks)middelen. Het totale budget in de begroting jaarschijf 2017 bedraagt € 25,7 miljoen. Voor het optreden van eventuele tekorten, als gevolg van het groot aantal open-einde regelingen en de

doorgevoerde efficiencykortingen heeft de gemeente de reserve 3D's ingesteld voor het sociaal domein (bedraagt per 1-1-2017 € 5,85 miljoen).

Onderhoud kapitaalgoederen

Het onderhoud van kapitaalgoederen komt bij bezuinigingen meestal snel in beeld. Het gaat hierbij veelal om grote(re) bedragen en de bezuinigingen leveren in het begin weinig nadelen op. Weert heeft in de afgelopen jaren ook op onderhoud wegen en groen bezuinigd. Ook in de begroting 2017 en de concept-Kadernota 2017 zijn bezuinigingen op het onderhoud van een aantal kapitaalgoederen aangegeven. Daarnaast zijn voor enkele kapitaalgoederen de beheerplannen verouderd, dan wel moet nog vaststelling door de raad plaatsvinden. Dit geldt met name voor wegen, groen en de civieltechnische kunstwerken. Hiervoor worden in de loop van 2017 actuele plannen opgesteld.

Verbonden partijen

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

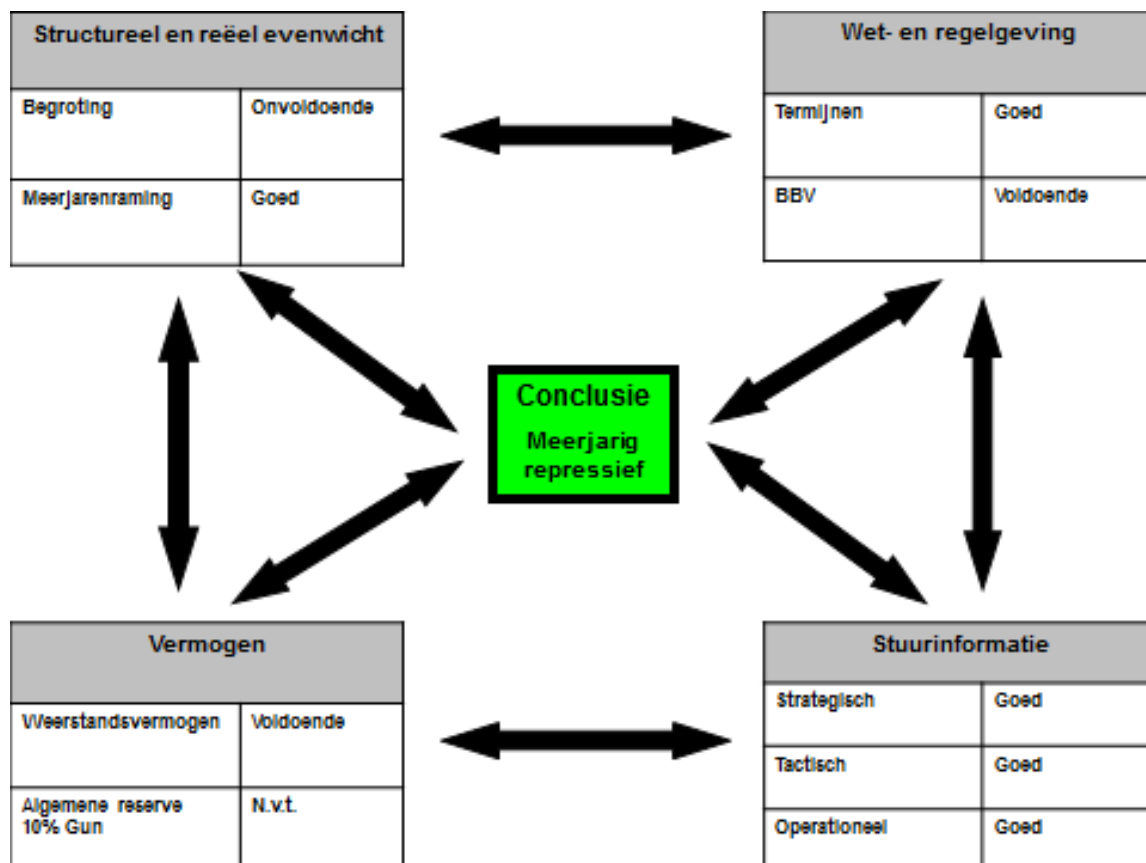
Grondbeleid

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

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

2.3. Samenvatting

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



Toelichting op hoofdlijnen

Het middenvlak is groen: het resultaat van een integrale afweging tussen de vier aandachtsgebieden, waarbij het zwaartepunt op de financiële aspecten ligt. Met deze kleur wordt, net als bij een verkeerslicht, een duidelijk signaal gegeven. Groen in de situatie van Weert betekent, dat wij het totaal van de financiële aspecten als voldoende beoordelen, waardoor de gemeente in aanmerking komt voor meerjarig repressief toezicht. In de paragrafen 2.1 en 2.2 hebben wij dit nader toegelicht.

De scorecard toont op dit moment een evenwichtig beeld tussen externe (Begroting en meerjarenraming en Vermogen) en interne perspectieven (Stuurinformatie en Wet- en regelgeving). De gemeente scoort op bijna alle aandachtsgebieden voldoende tot goed.

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

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

Belangrijkste resultaten en aandachtspunten bij de vier aandachtsgebieden

Begroting en meerjarenraming

De vastgestelde begroting 2017 geeft na onze correcties een klein structureel en reëel tekort te zien. Het structureel en reëel evenwicht is wel in ruime mate aanwezig voor alle jaarschijven van de meerjarenraming 2018-2020.

De marges binnen de begroting zijn de laatste jaren klein geworden. Mede dankzij eerdere/lopende bezuinigings- en ombuigingsrondes (FLOW en Kiezen met Visie) en de inzet van incidentele middelen heeft de gemeente het financieel evenwicht weten te bewaren c.q. kunnen herstellen en toch aan haar ambities kunnen werken. De begrotingen van de laatste jaren lieten zien dat er voor het begrotingsjaar (uiteindelijk) telkens sprake was van structureel en reëel begrotingsevenwicht.

De gemeente geeft goed inzicht in de financiële positie en geeft goed de relaties tussen haar strategische visie, de structuurvisie, het coalitieprogramma en de begrotingsprogramma's aan. In de begroting zijn te realiseren taakstellingen en ombuigingen opgevoerd. Daarnaast zijn er een aantal belangrijke risico's die het begrotingsbeeld onder druk blijven zetten en die in omvang toenemen. Hierbij doelen wij vooral op de ontwikkelingen rond de decentralisatie bij het sociaal domein, een aantal majeure investeringsprojecten, grondexploitaties en verbonden partijen.

Weert moet de komende jaren (geraamd tot en met 2019), naast de nog niet gerealiseerde FLOW-bezuinigingen, nog bezuinigingen realiseren die door de raad bij 'Kiezen met visie' zijn gekozen. In de begroting 2017 wordt nieuw beleid (prioriteiten) opgevoerd (gevolg van de al dan niet autonome ontwikkelingen en de ambities van de gemeente) en worden tevens een aantal vervangingsinvesteringen gepresenteerd ('Kiezen met visie'). Hier wordt door de gemeente strak op gestuurd. Wij zien dat de gemeente hier hard aan blijft werken.

Het coalitieprogramma 2014-2018 geeft impliciet aan dat de oplossing voor de teruglopende financiële middelen ligt in het maken van (beleids)keuzes binnen een adequaat ambitieniveau, waarbij ambities zijn gekoppeld aan de financiële mogelijkheden/positie. Daarbij zijn aanvullende inkomsten gezocht, zijn/worden bezuinigingen doorgevoerd en incidentele middelen ingezet. Ook blijft de gemeente kijken naar mogelijkheden tot samenwerking en uitbesteding. Hiermee is de gemeente actief aan de slag.

Het onderhoud van de kapitaalgoederen en de bedrijfsvoering leveren daarbij een bijdrage, waarbij de gemeente moet waken voor het in stand houden van de kwaliteit van de aanwezige voorzieningen en de beschikbare middelen.

Er moeten actuele onderhoudsplannen voor de wegen, de civieltechnische kunstwerken en het groen door de raad worden vastgesteld met een inzichtelijke financiële doorvertaling. Als er sprake is van (enig) achterstallig onderhoud moet dat duidelijk in de begroting worden aangegeven.

We zien een aantal ontwikkelingen die voor Weert een bedreiging kunnen gaan worden. Zo is nog steeds onzeker hoe de drie decentralisaties zich uiteindelijk financieel ontwikkelen en zorgt de schuldenlast voor een flinke druk op de financiële positie.

Vermogen

De reserves van de gemeente zijn in de periode vanaf 2011 behoorlijk afgenomen. Met name de inzet van de inkomensreserves Nutsbedrijven en Essent, de reserves Majeure projecten en de vorming van reserves en voorzieningen voor de grondexploitaties zijn hier debet aan.

De vermogenspositie is voldoende robuust en de totale weerstandscapaciteit is voldoende en voldoet aan de gewenste en door de raad zelf vastgestelde norm.

De reserve 3D is gevormd voor een 'zachte landing' bij de eerste uitvoeringsjaren van deze decentralisaties alsmede de Wet Sociale Werkvoorziening. Voor de verlieslatende grondexploitaties zijn voorzieningen getroffen en voor de dekking van toekomstige afwaarderingen en opkomende risico's heeft Weert enkele bestemmingsreserves beschikbaar. De informatievoorziening over het vermogen is goed.

Weert werkt met een door de raad vastgestelde nota Reserves en voorzieningen en een notitie Werkwijze Risicomanagement. Er was/is veel aandacht voor de beleidsvorming voor en de werkwijze bij het weerstandsvermogen en de risicobeheersing. Het risicomanagement is goed gestructureerd en verankerd in de organisatie van de gemeente. Een nadere confrontatie tussen de weerstandscapaciteit en de risico's wijst uit dat het weerstandsvermogen aan de maat is en dat de gemeente op dit moment daadwerkelijk in staat is om de gesignaleerde risico's op te vangen. Weert kent veel risico's die om een voldoende weerstandsvermogen en een goed functionerend (integraal) risicomanagement vragen, inclusief een effectief ingerichte en goed werkende planning en control-cyclus. De gemeente werkt hier voortvarend aan.

Wet- en regelgeving

Bij de toepassing van de wet- en regelgeving kijken wij naar enkele concrete bepalingen. Weert leeft de termijnbepalingen in de Gemeentewet voor inzending van begroting en jaarstukken goed na. En past het vernieuwde/ aangepaste BBV in het algemeen goed toe. De informatiewaarde van de begroting kan op enkele punten nog worden verbeterd. Met name op het geven van inzicht in de structurele versus de incidentele lasten en baten in de begroting en de toelichting op de verplicht gestelde kengetallen.

Wij hebben in dit rapport nog enkele andere aanbevelingen opgenomen om de begroting nog meer in overeenstemming te brengen met de voorschriften. Waarmee de raad zijn kaderstellende en controlerende functie nog beter kan vervullen en voldoet aan de aangescherpte en uitgebreide regelgeving.

Stuurinformatie

Weert blijft werken aan de kwaliteit van de informatievoorziening. Het coalitieprogramma 2014-2018 is vertaald naar een begroting met een gewijzigde programmastructuur.

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

Met betrekking tot het onderhoud van de kapitaalgoederen moet de begroting, uitgaande van de expliciet door de raad gekozen kwaliteitsniveaus, duidelijk inzicht geven in de onderhoudstoestand van de kapitaalgoederen. De raad moet voor het onderhoud van een aantal kapitaalgoederen beheerplannen actualiseren. De beheerplannen voor de civieltechnische kunstwerken, groen en de wegen worden naar verwachting in de lopende periode (2017) door de raad vastgesteld. Voorkomen moet worden dat bezuinigingen op onderhoudsmiddelen leiden tot kapitaalvernietiging. De gemeente speelt hier goed op in.

3. Aandachtsgebieden

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

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

Leeswijzer tabellen:

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

Financiële aspecten

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

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

Stuurinformatie

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

Algemeen oordeel

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

Ontwikkeling

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

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

3.1. Analyse begroting en meerjarenraming

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

Conclusie

De gemeente streeft naar een structureel en reëel sluitende (meerjaren-)begroting, die voldoende flexibel is. De begroting 2017 is formeel in evenwicht, maar laat na onze correcties een klein tekort zien van € 0,15 miljoen. In de meerjarenraming 2018-2020 is sprake van structureel en reëel evenwicht voor alle jaarschijven. De meerjarenraming (inclusief de 1^{ste} begrotingswijziging) laat overschotten zien van resp. € 1,32 miljoen, € 1,79 miljoen en € 2,73 miljoen. De gemeente heeft als 'achtervang' voor de (eventuele) tekorten bij het sociaal domein een Reserve 3D gevormd. Ook het beschikken over een voldoende weerstandsvermogen en het hebben van een acceptabele schuldpositie worden als doelstellingen gezien. Weert wil aan zijn ambities blijven werken. De gemeente koppelt haar ambities aan de financiële positie.

In de Gemeentewet en ons huidige financieel toezichtkader 'Kwestie van evenwicht' wordt gesproken over structureel en reëel evenwicht voor de begroting en meerjarenraming. De visie van de gemeente sluit hier gezien de nadere toelichting op aan. Maar in de presentatie van de planning en control -stukken moeten hiertoe nog enkele aanpassingen worden doorgevoerd.

De gemeente is al sinds 2010 flink aan het bezuinigen/ombuigen en heeft daarbij grote 'stappen' gezet. Ook in de begroting 2017 en de meerjarenraming 2018-2020 zijn bezuinigingen opgenomen, naast de nog te realiseren taakstellingen uit eerder jaren (FLOW-2 en Kiezen met visie). Ook bedoeld om middelen te genereren voor het invullen van prioriteiten en vervangingsinvesteringen. De voortgang van deze bezuinigingen en de uitvoering van de begroting (zowel de reguliere exploitatie als de investeringen) wordt doorlopend gevolgd in de planning en control cyclus. Aan de uitvoering van de decentralisaties wordt hard gewerkt in het lopende transformatieproces. De gemeente voert de taken uit met de ontvangen en beschikbare middelen en verwacht dit te kunnen realiseren.

Het coalitieprogramma spreekt ook over het komen tot een andere relatie tussen overheid en inwoners, met meer ruimte voor initiatieven en het maken van keuzes. De gemeentelijke organisatie is hierdoor aan het kantelen/veranderen en richt zich steeds meer op de rol van facilitator en regisseur. De gemeente wil meer vraaggestuurd werken. In de begroting 2017 zijn de algemene uitgangspunten en financiële spelregels opgenomen, zoals verwoord in de nota's Kiezen met visie en Weert in Dynamiek.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- neem vanaf de begroting 2018 een overzicht op in de begroting waaruit voor de vier jaren van de begroting en de meerjarenraming duidelijk is wat het structureel en reëel saldo is en via welke stappen van het formeel saldo dat de gemeente presenteert, tot het structureel en reëel saldo is gekomen;
- neem een integraal meerjarig overzicht op van de incidentele baten en lasten (artikel 19 BBV) en
- bepaal welke rol het eigen vermogen heeft voor de financiële positie.

Waarom onderzoek naar de begroting en meerjarenraming?

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

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

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

Onderzoek en bevindingen

In de regel kijken wij bij ons onderzoek zowel terug als naar voren. Het financieel verdiepingsonderzoek 2017 richt zich op de begroting 2017 en de bijhorende meerjarenraming 2018-2020, die op 21 oktober 2016 door de raad zijn vastgesteld. Daarnaast kijken wij terug vanaf het jaar 2012. Met ons onderzoek willen we nagaan of het mogelijk is GS een uitspraak te laten doen over de toezichtvorm voor de jaren 2017-2020.

De te onderzoeken documenten bij het verdiepingsonderzoek 2017

Het uitgangspunt voor de beoordeling is de vastgestelde begroting 2017 en de meerjarenraming 2018-2020. De begroting 2017 staat voor wat betreft het financiële beeld in het teken van een kanteling van de economische situatie en de drie grote decentralisaties in het sociale domein. De economische crisis was ook al van toepassing bij de begrotingen van de afgelopen jaren maar zal, naar het zich laat aanzien, in de komende jaren een veel kleinere rol spelen. Wel zullen de gevolgen van de drie decentralisaties een belangrijke rol spelen in Weert.

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

Begroting 2017

De voorjaarsnota 2016 borduurt voort op de jaarschijf 2017 van de begroting 2016 aangevuld met de verwachte structureel doorwerkende ontwikkelingen in 2016 en rekening houdend met de bezuinigingen en taakstellingen uit 'Kiezen met visie'. Bij de begrotingssamenstelling is voor de prioriteiten (nieuw beleid) voor 2017 een bedrag geraamd van € 0,62 miljoen. Het volgens 'Kiezen met visie' beschikbare budget voor 2017 bedraagt € 0,36 miljoen en het budget voor vervangingsinvesteringen bedraagt structureel € 0,223 miljoen. Ook bevat de begroting 2017 incidentele opbrengsten uit (onder meer) de boekwinst bij de verkoop van panden.

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

De ingezette trend bij de gemeente is minder overheid en meer burger. De gemeente wil waar mogelijk uitvoerende taken wat meer op afstand zetten, in samenwerkingsverbanden onderbrengen of aan de markt overlaten. De gemeentelijke organisatie richt zich meer op de 'regierol' en wil meer 'vraaggestuurd' werken. De gemeente is nadrukkelijk naar haar totale taakuitvoering aan het kijken en met het traject WinD aan een kanteling aan het werken.

De in de begroting 2017 gesignaleerde risico's zijn benoemd en financieel vertaald (in de programma's en verder toegelicht in de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing). Als belangrijke risico's worden genoemd de risico's die direct samenhangen met de rijksbezuinigingen en de decentralisaties in het sociaal domein, enkele majeure projecten, BUIG-middelen en grondexploitaties en de risico's van enkele verbonden partijen. Hierna wordt verder ingegaan op enkele risico's.

Onze provinciale beleidslijn stelt dat gemeenten maximaal 1% van het genormeerde uitgavenniveau aan taakstellingen mogen ramen, zonder dat hier een duidelijke invulling aan gegeven is. In de begroting 2017 en de meerjarenraming 2018-2020 heeft Weert overigens geen PM-posten opgenomen.

Er zijn al veel bezuinigingen ingeboekt, maar er liggen nog veel bezuinigingen te wachten om gerealiseerd te worden. Voor 2017 is een bedrag van € 1,84 miljoen geraamd en voor de jaren 2018 en 2019 €38 miljoen resp. € 0,7 miljoen. Door het aannemen van de moties en amendementen zijn hierop nog enkele aanpassingen gedaan.

Het begrotingsbesluit 2017 is formeel gebaseerd op de septembercirculaire 2016. De saldi van de begroting 2017 en de meerjarenraming 2018-2020 zijn in tabel 3.1.1 gepresenteerd.

Tabel 3.1.1 Gezuiverde saldi begroting en meerjarenraming 2017-2020 (bedragen * € 1.000)

Saldo	B2017	B2018	B2019	B2020
Formeel begrotingssaldo (inclusief 1 ^{ste} wijziging)	225	1.324	1.786	2.727
Structureel en reëel evenwicht	- 147	1.194	1.486	2.727

Uit dit overzicht blijkt, dat de gemeente voor het begrotingsjaar (inclusief de 1^{ste} wijziging en de aangenomen amendementen en moties) een formeel sluitende begroting heeft geraamd. Ook voor alle jaarschijven van de meerjarenraming 2018-2020 wordt een positief resultaat verwacht. Onze correcties in de regel 'structureel en reëel evenwicht' betreffen met name de incidentele lasten en baten en afwijkingen ten opzichte van de kaders aangegeven in onze jaarlijkse begrotingsbrief. De cijfers met betrekking tot de

incidentele lasten en baten hebben we ongewijzigd overgenomen uit de opgave van de gemeente. Bij de vaststelling van de begroting 2017 heeft de gemeente de meicirculaire 2016 betrokken. Zoals vermeld is de septembercirculaire 2016 als 1^{ste} begrotingswijziging meegenomen en als zodanig door de raad vastgesteld op 7 november 2016. In bovenstaande bedragen is voor alle jaarschijven rekening gehouden met reeds gerealiseerde en nog te realiseren ombuigingen en bezuinigingen uit FLOW-2 en 'Kiezen met visie'.

De noodzaak van het nemen van financiële maatregelen en de veranderende rol van de gemeentelijke overheid vragen ook om een anders werkende organisatie waartoe het traject WinD is ingezet, waarmee vanaf 2017 aan de kanteling van de gemeentelijke organisatie wordt gewerkt.

Het begrotingsjaar 2017 laat na onze correcties een tekort zien van € 0,15 miljoen. Omdat de structureel gezuiverde saldi in de jaren 2018 tot en met 2020 een sluitend meerjarig perspectief te zien geven, hebben GS de begroting 2017 van Weert in aanmerking laten komen voor repressief toezicht.

Risico's rond de begroting 2017 en de meerjarenraming 2018-2020

Bij de saldi van de begroting 2017 en de meerjarenraming 2018-2020 kunnen een aantal opmerkingen worden gemaakt. Het betreft ramingen of het ontbreken daarvan, waardoor er risico's zijn die de resultaten nadelig kunnen beïnvloeden. We noemen hier de belangrijkste risico's.

Kiezen met visie: bezuinigingen en taakstellingen

Sinds 2011 is al veel bezuinigd en omgebogen (FLOW-trajecten). In 2015 is met 'Kiezen met visie' een nieuw bezuinigingstraject ingezet. Hiermee is voor 2017 een bedrag gemoeid van € 1,84 miljoen, voor 2018 € 1,38 miljoen en voor 2019 € 0,7 miljoen. Bij de begrotingsvaststelling zijn door de aangenomen moties diverse aanpassingen op deze bezuinigingen doorgevoerd. De gemeente monitort in de planning en control-cyclus de voortgang van de bezuinigingen en taakstellingen. In de begroting 2017 alsmede in de tussenrapportages wordt uitvoerig op de bezuinigingen ingegaan. Belangrijk is om de realisatie van de bezuinigingen en taakstellingen duidelijk te laten zien en aan te geven dat de te realiseren bezuinigingen mede zijn bedoeld om ambities financieel te kunnen (blijven) invullen en een structureel en reëel evenwichtige begroting en meerjarenraming te kunnen presenteren. Overigens blijft de gemeente haar ambities en prioriteiten koppelen aan haar financiële positie.

3 decentralisaties sociaal domein

Het onderwerp drie decentralisaties heeft de afgelopen jaren volop in de schijnwerpers gestaan. Op het gebied van de jeugdzorg, de Participatiewet en de zorg aan langdurig zieken en ouderen heeft het rijk gekozen voor decentralisatie van deze taken naar de gemeenten. Op 1 januari 2015 zijn de drie bovengenoemde decentralisaties ingegaan. Dit stelt forse eisen aan de uitvoeringskracht van gemeenten. Het gaat om bestuurlijke, ambtelijke en financiële slagkracht en de beschikbaarheid van capaciteit en expertise om deze taken goed uit te voeren. Ook Weert heeft bij de te decentraliseren taken deels voor samenwerking met verschillende gemeenten gekozen. Verder vinden bij deze decentralisaties kortingen plaats zodat de gemeente de taken met minder middelen moet uitvoeren. De gemeente monitort ook de financiële aspecten van de uitvoering van de taken kritisch. In de begroting 2017 wordt bij de uiteenzetting van de financiële positie en in diverse programma's aandacht besteed aan de financiële kaders/budgettaire uitgangspunten, de totaal beschikbare budgetten en de beheersmaatregelen.

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

- veel nieuwe verantwoordelijkheden bij de gemeente zijn terechtkomen;
- veel van deze taken in samenwerking met bekende, maar soms ook nog relatief onbekende partners worden uitgevoerd;
- de gemeente de eerste jaren nog weinig ervaring met deze taken heeft, terwijl de aard van de taken en degenen die er gebruik van maken, weinig ruimte laat voor een aanpak van vallen en opstaan;
- fors bezuinigd moet worden op de taken (uitvoeren met minder middelen);
- ook in 2017 blijven vragen en onzekerheden bestaan over taken, randvoorwaarden en financiën.

Inmiddels is de ervaring toegenomen, heeft de transitie plaatsgevonden en is in de huidige transformatiefase veel meer informatie beschikbaar over de taakuitvoeringen. Uitgangspunt is dat de (structurele) uitgaven worden uitgevoerd met de beschikbare middelen. De gemeente heeft voor 2017 een totale integratie-uitkering sociaal domein van circa € 25,8 miljoen (gebaseerd op de septembercirculaire 2016). Weert stuurt via de begroting op het totaal beschikbare budget en niet op programmaniveau. Voor het opvangen van de financiële risico's (afwijkingen ten opzichte van de ontvangen middelen) is bij de vaststelling van de begroting 2016 de bestemmingsreserve sociaal domein ingesteld (saldo 01-01-2017 € 5,85 miljoen). Met betrekking tot 2016 kan hier in financiële zin worden opgemerkt dat de gemeente ruim € 2,9 miljoen overschot heeft bij het sociaal domein. De meerjarige ontwikkelingen bij het sociaal domein zijn nog steeds niet geheel duidelijk. Het transformatieproces wordt strak gemonitord.

Onderhoud kapitaalgoederen

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

Verbonden partijen

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

Majeure projecten

De gemeente heeft de afgelopen periode veel investeringsambities kunnen realiseren door de inzet van enkele reserves en andere incidentele middelen. Voor de gedeeltelijke opvang van budgettaire lasten van drie majeure projecten heeft de gemeente de reserve Majeure projecten gevormd (saldo 1-1-2016 € 27,5 miljoen). Jaarlijks wordt hier rente bijgeschreven.

Qua planning/fasering spelen de investeringen (prioriteiten en vervangingsinvesteringen) ook een belangrijke rol in de gemeentelijke exploitatie. De zogenaamde onderuitputting levert ieder jaar weer structurele begrotingsruimte op (raming bedraagt € 0,8 miljoen)..

Grondbeleid

De paragraaf Grondbeleid belicht uitvoerig het grondbeleid van de gemeente en de daaraan verbonden risico's. En gaat in op de aanwezige weerstandscapaciteit voor de grondexploitaties. De gemeente heeft veel voorzieningen getroffen en beschikt over enkele reserves voor de opvang van financiële risico's bij de grondexploitatie. Een nadere analyse is opgenomen in paragraaf 4.7.

Overige aspecten

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

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

Tabel 3.1.2 Financiële effecten uit de paragrafen

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

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

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

Het financiële beeld van de jaren 2014 tot en met 2016

Zoals aangegeven is ons verdiepingsonderzoek gebaseerd op de begroting 2017 en de meerjarenraming 2018-2020. We kijken ook nog even terug. Heeft de planning en control-cyclus van de afgelopen vier jaar nog bijzonderheden laten zien?

2014

De voorjaarsnota 2013 gaat niet verder in op de financiële positie van de gemeente. Ook is niet gekeken naar de beleidsmatige en financiële bijstellingen ten opzichte van de begroting 2013. De focus lag geheel op de beleidsrichting van de begroting 2014. Met ingang van 2014 zullen de gerealiseerde taakstellende FLOW-bezuinigingen worden meegenomen in de saldi. Een bedrag van € 1,3 miljoen aan eerdere bezuinigingen was najaar 2013 nog niet gerealiseerd. Hier heeft de gemeente in 2014 fors op ingezet.

De begroting 2014 en de meerjarenraming 2015-2017 laten duidelijk zien dat opnieuw ingrijpend moet worden bezuinigd en omgebogen. Na verwerking van de septembercirculaire 2013 laat de jaarschijf 2014 een klein overschot zien van € 0,2 miljoen. Voor de jaren 2015 tot en met 2017 zijn nog steeds forse tekorten aanwezig oplopend van € 2,6 miljoen naar € 4,7 miljoen. Het coalitieprogramma 2010-2014 geeft aan dat in genoemde periode geen OZB-lastenverhoging zal plaatsvinden, tenzij alle mogelijkheden tot verbetering van de begroting zijn benut. Weert wijkt hier in de begroting 2014 expliciet van af en laat de opbrengst met 2,75% stijgen.

De gemeente heeft in beperkte mate nieuw beleid opgenomen (circa € 0,42 miljoen). Dit bedrag is met name beschikbaar gekomen door de aanpassing van de afschrijvingstermijnen vanaf 2012. De belangrijkste investering is de herinrichting van de stationsomgeving. Daarnaast zijn slechts enkele kleine uitgaven geraamd. Ook de meerjarenraming 2015-2017 is op basis van aanvaard beleid opgesteld. Met de bezuinigingsronde en de reorganisatie 2011-2012 (FLOW) heeft Weert structureel € 3,5 miljoen bezuinigd op de bedrijfsvoering. Verder is in de exploitatie € 4,9 miljoen bezuinigd.

De gemeente geeft aan nu een nieuwe bezuinigingsronde te willen starten. Hierbij wordt de invulling van de bezuinigingen voor 2015 en verder aan de nieuwe raad en het nieuwe college gelaten. Met het in 2013 opgestelde bezuinigingsplan werd er in elk geval naar gestreefd een solide financieel beleid, een sluitende begroting 2014 en de richting voor een sluitende meerjarenbegroting 2015 en verder te presenteren. De beïnvloedbare kosten in de begroting 2014 zijn al flink verlaagd. Aangezien de FLOW-bezuinigingen heel fors zijn (geweest) wordt voorgesteld vooral te kijken naar bezuinigingsmogelijkheden bij de beleidsproducten, naar samenwerking op het gebied van bedrijfsvoering met Leudal, Nederweert en Roermond en andere mogelijkheden van samenwerking en naar dereguleringen. Ook zal worden gekeken naar mogelijkheden om gemeentelijk vastgoed te verkopen en in de organisatie taken samen te voegen.

Grote risico's zijn die samenhangend met de grondexploitaties (zoals Laarveld, Vrouwenhof en BT Kampershoek 2.0), de verwachte negatieve exploitatieresultaten van complex de Poort van Limburg, de risico's van WSW/De Risse en de rijksbezuinigingen, decentralisaties en het groot onderhoud van het gemeentefonds. In de begroting 2014 en meerjarenraming heeft Weert geen PM-posten opgenomen. De 2^e tussentijdse rapportage geeft aan dat het begrotingsresultaat inmiddels een negatief saldo vertoont van zo'n € 2,8 miljoen met name het gevolg van minder BUIG-middelen en hogere uitgaven WMO.

De jaarrekening 2014 vertoonde uiteindelijk een positief resultaat van € 2,93 miljoen. Het verschil met de bijgestelde begroting 2014 werd vooral verklaard door incidentele factoren. Een aantal voorzieningen zijn omgezet in bestemmingsreserves.

2015

Er is geen voorjaarsnota 2014 opgesteld in verband met de gemeenteraadsverkiezingen. Op basis van het nieuwe coalitieprogramma 2014-2018 "Met iedereen aan boord...verder!" worden de prioriteiten en vervangingsinvesteringen voor de periode 2015 en verder vastgesteld, Dit omvat, zoals eerder opgemerkt, tevens de strategische bezuinigingen. Bij de begrotingsbehandeling 2015 en verder zouden deze zaken integraal aan bod komen.

Weert kon aanvankelijk geen sluitende begroting 2015 en meerjarenraming 2016-2018 (inclusief de 1^{ste} wijziging) presenteren. Ondanks enkele genomen maatregelen (zowel structureel als incidenteel van aard) laten alle jaarschijven tekorten zien, variërend van € 1,65 miljoen in 2017 tot € 4,6 miljoen in 2018. Het jaar 2015 werd als een overgangsjaar gezien, waarin een strategische discussie zou moeten plaatsvinden over de vraag 'welke stad willen wij in de toekomst zijn?'. Teneinde toch een sluitende begroting 2015 te kunnen vaststellen is voor de periode 2015-2018 de jaarlijkse rentedotatie aan de reserve Majeure projecten achterwege gelaten en zijn deze rentebaten aan de exploitatie toegevoegd. Ook is onder meer de toeristenbelasting verhoogd. Hierdoor kon met name de jaarschijf 2015 met een (formeel) positief resultaat (€ 0,65 miljoen) worden vastgesteld. De jaarschijven van de meerjarenraming 2016-2018 lieten nog tekorten zien.

In 2015 is het omvormings-/bezuinigingstraject Kiezen met visie begonnen met daarbij de bestuurlijke visie op overheids- en burgerparticipatie. Hierbij wordt meer ruimte en zeggenschap geboden aan de burgers.

De begroting kent vanaf dit jaar 5 beleidsprogramma's aangevuld met een financiële analyse.

De tussenrapportages in 2015 laten een verslechtering van de begrotingscijfers voor alle jaarschijven zien. Vooral een afname van de BUIG-middelen en de uitkering uit het gemeentefonds zijn hier debet aan. Bij de 3^e tussenrapportage is een bedrag van € 5,2 miljoen overgeheveld van de voorzieningen grondexploitatie naar de reserve risicobuffer grondexploitaties.

De jaarrekening 2015 sluit met een positief resultaat van € 10,4 miljoen, voornamelijk het gevolg van incidentele factoren. Hiervan hing € 3,7 miljoen samen met het sociaal domein/3D's, € 0,95 met de WMO (oud) en € 1,9 miljoen met afgesloten grondexploitaties. Ook is een bedrag van € 4,5 miljoen vrijgevallen uit de reserve risicobuffer grondexploitatie (niet meer nodig voor de afdekking van risico's grondexploitatie). Bij de resultaatbestemming is € 3,1 miljoen toegevoegd aan de reserve Sociaal domein. Over 2015 is totaal € 6,7 miljoen positief resultaat behaald bij de grondexploitaties. Uiteindelijk is dit bedrag geheel aan de risicobuffer toegevoegd. Uit de resultaatbestemming is € 4,5 miljoen in de Algemene reserve gestort, conform het coalitieakkoord en Kiezen met visie.

2016

De begroting 2016 en de meerjarenraming 2017-2019 inclusief de eerste wijziging en inclusief de gekozen bezuinigings- en ombuigingsmaatregelen liet voor de jaren 2016, 2018 en 2019 een structureel en reëel evenwichtig beeld zien. Voor de jaarschijf 2017 was na verwerking van de aangenomen moties en amendementen sprake van een tekort van circa € 0,1 miljoen.

De keuzes die de raad heeft gemaakt uit de keuzecatalogus 'Kiezen met visie' zijn bij de begrotingsvaststelling verwerkt in deze begroting. Daarnaast zijn in de begroting nog aanvullende

voorstellen tot bezuinigingen gedaan. Voor de jaarschijven 2016-2019 betreft dit in totaal bedragen ad € 7,75 miljoen in 2016 oplopend naar € 8 miljoen in 2019. De septembercirculaire 2015 is meegenomen als 1^{ste} begrotingswijziging.

De begroting 2016 bevat nieuw beleid dat via het prioriteitenbudget wordt gedekt. Het bedrag aan nieuw beleid bedraagt € 0,29 miljoen en maakt deel uit van de voorstellen uit Kiezen met visie. Ook de prioriteiten voor 2017 tot en met 2019 zijn deel van deze voorstellen. De begroting 2016 bevat geen personele prioriteiten. Knelpunten zijn nog meegenomen als onderdeel van het FLOW-traject.

De bestuursrapportages 2016 laten per saldo toenemende overschotten zien voor alle jaarschijven. In de 2^e bestuursrapportage is dit het gevolg van minder lasten bij het sociaal domein en een hogere Algemene uitkering voor 2016 (meicirculaire 2016), met een positieve structurele doorwerking naar de periode 2017-2020. Na verwerking van de 3^e bestuursrapportage lieten de jaarschijven 2016-2019 positieve saldi zien van € 2,1 miljoen in 2016 tot € 1,27 miljoen in 2019.

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: het 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 de gemeente Weert niet aan deze voorwaarde voldoet in begrotingsjaar 2017. Er is sprake van een klein tekort van € 0,15 miljoen.

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. Omdat ons onderzoek wordt gebruikt om te besluiten over het verlenen van repressief toezicht voor de hele periode van begroting 2017 en meerjarenraming 2018-2020.

Uit onze analyse blijkt, dat deze situatie voor de jaarschijven 2018 tot en met 2020 geldt. Deze jaren laten, inclusief onze correcties, overschotten zien van respectievelijk € 1,3 miljoen, € 1,8 miljoen en € 2,7 miljoen.

Structureel en reëel evenwicht voor de meerjarenraming Beoordeling: goed

Sturen met de programmabegroting

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

Ook op tactisch en operationeel niveau vinden wij dat de programmabegroting, jaarstukken en tussentijdse rapportages van Weert voldoende tot goede informatie bevatten om in control te kunnen zijn. Zo handelt de gemeente volgens haar verordening 212 wat betreft het volgen van de budgetcyclus (tactisch) en geeft zij daarbij voldoende tot goede financiële informatie (operationeel) die bijsturing mogelijk maakt. Zoals verder in deze rapportage ook is opgemerkt heeft de raad in februari 2017 besloten de planning en control-cyclus aan te passen (minder documenten en betere bundeling van gegevens), waardoor de informatieverstrekking verbetert. De financiële verordening zal nog dienovereenkomstig worden aangepast.

De begroting biedt financieel inzicht in:

- bestaand en nieuw beleid;
- autonome ontwikkelingen;
- vervangings- versus uitbreidingsinvesteringen per programma.

De begroting en meerjarenraming met de 5 beleidsprogramma's en het programma Algemene dekkingsmiddelen en Onvoorzien geeft naar onze mening een voldoende transparant beeld van de meerjarige begrotingssaldi. Het meerjarige inzicht in de ontwikkeling van de financiële positie van de gemeente is ook goed te volgen.

De gemeente presenteert de ontwikkeling van de saldi in de documenten van de p&c-cyclus, zodat de raad hierover een expliciete uitspraak kan doen. Inclusief de realisatie van de bezuinigingen en de ombuigingen uit 'Kiezen met visie'. Bij iedere raadsvergadering wordt een voortschrijdend overzicht verstrekt van de begrotingsuitkomsten op dat moment en een overzicht van de reserves en

voorzieningen. Weert heeft inzicht in de flexibiliteit van de begroting en heeft een beeld van de beïnvloedbaarheid van de lasten en baten.

Een meerjarig totaaloverzicht van incidentele baten en lasten conform artikel 19 BBV is opgenomen in de begroting. Daarbij zijn de incidentele posten echter niet verder per programma toegelicht. Dit is niet in overeenstemming met de aanbevelingen uit de Notitie incidentele baten en lasten van de Commissie BBV. De vermelding van de structurele versus de incidentele lasten en baten per programma in de begroting geeft een aanvullend inzicht.

Ook neemt de gemeente in de begroting 2017 en de meerjarenraming 2018-2020 niet de structurele en reële saldi op. Terwijl de raad er op moet toezien dat de begroting en/of meerjarenraming structureel en reëel in evenwicht is. De begroting 2017 maakt het moeilijk voor de raad om zelf de structurele en reële saldi 2018-2020 te bepalen, door niet de incidentele lasten en baten 2018-2020 integraal op te nemen. Het structurele en het incidentele resultaat moeten expliciet worden gepresenteerd. We adviseren om het onderscheid tussen de structurele en de incidentele begrotingssaldi nadrukkelijk te tonen.

Stuurinformatie

Tot slot hebben we gekeken naar de stuurinformatie voor de raad rond de begroting. De begroting sluit aan op het coalitieprogramma 2014-2018, de visie en missie van Weert (vastgelegd in Kiezen met visie) en de gemeentelijke structuurvisie. In de verschillende programma's wordt de relatie gelegd met deze documenten, alsmede worden onderlinge relaties genoemd. Relevante ontwikkelingen komen in de programma's aan de orde. Aan het toevoegen en verder uitwerken van duidelijke en relevante indicatoren aan de programma's wordt de nodige aandacht gegeven. De eigen en landelijke regels voor de planning en control-producten worden, zoals hiervoor beschreven, voldoende tot goed toegepast. De begroting zelf geeft duidelijke en gestructureerde informatie.

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

3.2. Analyse vermogen

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

Conclusie

Weert scoort financieel goed op het onderdeel vermogen. Het integrale weerstandsvermogen is toereikend om de totale gesignaleerde en gekwantificeerde risico's te kunnen opvangen. De jaarstukken 2015 en de begroting 2017 laten zien dat de vermogenspositie van de gemeente en daarmee ook het weerstandsvermogen iets afneemt.

De gemeente heeft een beleidsnota voor de werkwijze met betrekking tot Risicomanagement uit 2016 en een nota reserves en voorzieningen uit 2015. Deze worden geactualiseerd als er beleidswijzigingen zijn. De relatie tussen beide nota's moet daarbij duidelijk worden gepresenteerd en tevens moet een link worden gelegd met een integrale visie voor de hele gemeente, de koppeling met de programma's en meerjarige ontwikkelingen (zie hiervoor paragraaf 4.2).

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

Op basis van onze analyse de volgende aanbeveling

- maak de weerstandscapaciteit concreter door deze cijfermatig verder uit te werken;
- werk de beoordeling van de schuldpositie beter uit in de begroting en neem daarbij ook de context mee.

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

Onderzoek en bevindingen

In ons onderzoek naar de vermogenspositie kijken we, net als bij de analyse van de exploitatie, zowel terug als vooruit. Zo heeft de ontwikkeling van de vermogenspositie vanaf 2011 meegewogen in onze beeldvorming over de verwachte ontwikkeling van de vermogenspositie in de periode 2017-2020. Voor een meerjarige uitspraak is de ontwikkeling van de vermogenspositie een belangrijk punt.

Maar onze aandacht gaat in eerste instantie uit naar de kaders die de gemeente en derden hebben geformuleerd en hoe de gemeente Weert daar invulling aan geeft.

Beleid

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

De gemeente heeft een door de raad vastgestelde nota reserves en voorzieningen uit 2013. In deze nota is geen gewenste norm voor de weerstandscapaciteit geformuleerd. De raad heeft formeel beleid voor het weerstandsvermogen bepaald en dus is de norm voor de omvang van de algemene reserve (10% GUN) niet meer van toepassing. Het college heeft in maart 2015 de beleidsnota Werkwijze risicomanagement vastgesteld en aan de raad voorgelegd.

In 2016 is gewerkt aan een verbetertraject voor de planning- en control-producten, de gemeentelijke organisatie en daarmee ook de bedrijfsvoering en de financiële functie en recente wijzigingen in de regelgeving (BBV). Vanaf 2017 ziet deze cyclus er dan ook anders uit.

Weert heeft in artikel 13 van de financiële verordening 212 bepaald dat het college tenminste vierjaarlijks, als onderdeel van de begroting, een nota reserves en voorzieningen aan de raad aanbiedt. Deze nota gaat in elk geval in op het doel waarvoor de reserves en voorzieningen zijn ingesteld, de vorming en vrijval van reserves en voorzieningen en de toerekening en verwerking van rente over de algemene reserves en de bestemmingsreserves. Tussentijdse ontwikkelingen worden ter besluitvorming voorgelegd in de begroting, bestuursrapportages en/of jaarrekening.

Het reservebeleid (met name het rentebeleid) van Weert moet passen binnen het algemeen financieel beleid en moet het maken van integrale en transparante beleidsafwegingen bevorderen. De gemeente probeert het aantal reserves zoveel mogelijk te beperken. In principe wordt alleen rente toegevoegd aan de algemene reserve en de reserve Majeure projecten. En niet aan de overige reserves en de voorzieningen; daar waar dit toch noodzakelijk zou zijn, gebeurt dit niet rechtstreeks maar via de resultaatbestemming. Dit geldt ook voor toevoegingen en onttrekkingen aan reserves. De zogenaamde bespaarde rente wordt ook ingezet voor dekking van structurele uitgaven. Slechts aan enkele reserves wordt rente toegevoegd. Daarbij stuurt de gemeente nadrukkelijk op de ontwikkeling van de kapitaallasten en de structureel geraamde onderuitputting.

Wij zien dat Weert zich aan de geldende kaders rond reserves en voorzieningen houdt. Wij hechten belang aan een duidelijke relatie tussen het beleid van reserves en voorzieningen en datgene wat de gemeente volgens haar visie wil. Ontwikkelingen kunnen leiden tot een verandering in de behoeften aan

reserves en voorzieningen. Er wordt dan ook bewust stilgestaan bij de vraag of de kaders nog voldoen en of aanpassingen nodig zijn.

Ontwikkeling vermogenspositie

De ontwikkeling van de vermogenspositie geeft ook inzicht in de ontwikkeling van de financiële positie. Er is duidelijk sprake van communicerende vaten tussen exploitatie en vermogen. Gaat het financieel minder goed met een gemeente, dan zien wij dat vaak terug in een afname van de algemene reserve.

Bij overschotten is vaak sprake van groei. Door zowel terug te kijken naar de ontwikkeling van reserves en voorzieningen als vooruit te blikken, hebben we bekeken in welke mate sprake is van een solide voorzieningen in de periode 2010-2015.

Tabel 3.2.1 Terugblik reserves en voorzieningen 2011-2016, stand per 31-12 (bedragen * € 1.000)

Jaar	R2011	R2012	R2013	R2014	R2015	Concept-R2016
Algemene reserve	7.648	7.889	11.042	8.811	6.567	11.233
Reserve majeure projecten	32.399	33.425	31.842	31.120	28.784	27.471
Inkomensreserves	47.975	48.675	25.845	27.011	27.209	28.135
Dekkingsreserves kapitaallasten	5.794	4.908	17.936	4.185	3.942	3.772
Overige best. reserves	27.926	18.085	11.905	14.167	15.595	23.097
Voorzieningen grondexploitaties	16.079	45.293	45.313	43.115	35.582	34.830
Overige voorzieningen ²	36.603	27.809	18.617	31.162	33.153	28.645
Totaal	174.424	186.084	162.500	159.571	150.832	157.183
Te bestemmen resultaat ('bruto saldo')	2.172	-19.806	2.928	3.904	10.385	36

Weert blijft in het kader van de vereiste ombuigingen en bezuinigingen ook met nadruk naar de reserves en voorzieningen kijken. Het reservebeleid van de gemeente past binnen het totale financiële beleid. Gestreefd wordt naar een stevige buffer in de vorm van de algemene reserve en het tot een minimum beperken van het aantal reserves en voorzieningen, om zodoende een versnippering van gereserveerde middelen tegen te gaan en een vertroebeling van het beeld van de financiële positie te voorkomen. Integrale beleidsafwegingen kunnen dan beter worden gemaakt. Jaarlijks wordt in de jaarstukken en in de begroting een toelichting gegeven op de individuele reserves en voorzieningen. Tussentijdse wijzigingen worden tevens toegelicht in de overige p&c-documenten.

De p&c-cyclus is onlangs (ingaaude 1-1-2017) aangepast, waarbij de risico's formeel nog maar twee maal per jaar beoordeeld worden (bij de behandeling van de begroting en de jaarstukken). Ten behoeve van de raadsvergaderingen worden de saldi van de reserves en voorzieningen echter iedere keer gepresenteerd.

² Exclusief voorzieningen dubieuze debiteuren en dubieuze debiteuren SoZa

Over het verloop van de standen van reserves en voorzieningen kan het volgende worden opgemerkt:

- de mutaties in de algemene reserve zijn grotendeels het gevolg van de resultaatbestemmingen;
- bij de resultaatbestemming 2012 zijn de inkomensreserves voor een bedrag van € 41 miljoen ingezet voor de afwaardering van de boekwaarden van enkele grote grondexploitaties. Hierbij zijn de verliesvoorzieningen opgehoogd (ad € 19 miljoen) en zijn in 2013 inkomensreserves gevormd voor toekomstige afwaarderingen (€ 6,9 miljoen) en als risicobuffer voor de grondexploitaties (€ 5,7 miljoen). Uit de restanten van de inkomensreserves is een algemene inkomensreserve ad € 6 miljoen gevormd. Deze laatste is vervolgens in 2013 ingezet voor de vorming van de inkomensreserve Afwaardering Complex Poort van Limburg ad € 6,4 miljoen;
- de afname van de voorzieningen in 2012 is voor een bedrag van € 4,9 miljoen het gevolg van de omzetting van enkele voorzieningen naar reserves;
- de voorzieningen dekking kapitaallasten ad € 9,7 miljoen zijn in 2013 vrijgevallen omdat de verrekening van de kapitaallasten is afgerond;
- afname dekkingsreserves en toename overige voorzieningen in 2014 is het gevolg van gewijzigde regelgeving, waarbij bepaalde reserves zijn omgezet in een voorziening (met name de dekkingsreserve vervangingsinvesteringen riolering);
- in 2015 is een afname te zien van de verliesvoorzieningen grondexploitaties wegens de afronding van enkele grondexploitaties;
- uit het resultaat 2015 (saldo van WMO-begeleiding, Jeugd en uitvoeringskosten) is in 2016 een bedrag van ruim € 3.1 miljoen, toegevoegd aan de bestemmingsreserve Sociaal domein (die vooralsnog is ingesteld voor de periode 2016 tot en met 2019 voor de opvang van de risico's

Naast een terugblik op de behaalde resultaten, zoals verantwoord in de jaarrekeningen, is voor een structureel financieel evenwicht ook de toekomstige ontwikkeling van de reserves en voorzieningen van belang. In onderstaande tabel 3.2.2 zijn deze cijfers uit de begroting 2017 en meerjarenraming 2018-2020 opgenomen. De begroting biedt een goed inzicht in de meerjarige ontwikkeling van de reserves en voorzieningen en dat is ook vanuit oogpunt van tactische en operationele stuurinformatie van belang.

Tabel 3.2.2 Reserves en voorzieningen 2017-2020, stand per 1-1 (bedragen * € 1.000)

Jaar	B2017	B2018	B2019	B2020
Algemene reserve	11.112	10.957	11.224	11.557
Reserve majeure projecten	27.471	26.626	25.860	25.351
Inkomensreserves	13.400	13.400	13.400	13.400
Dekkingsreserves kapitaallasten	3.772	3.595	3.426	3.257
Best.reserves grondexploitaties	15.283	15.283	15.283	15.283
Overige bestemmingsreserves	18.053	17.448	17.347	17.307
Voorzieningen grondexploitaties	35.553	35.553	35.553	35.553
Overige voorzieningen	35.795	38.043	40.292	42.539
Totaal	160.439	160.905	162.385	164.247

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

- voor de omvang van de algemene reserve is door de gemeente geen minimum en maximum bepaald. De gemeente kijkt bij de ondergrens wel nog steeds naar de 'oude' norm van 10% van het GUN. De

- minimale omvang van de algemene reserve is als gevolg van de stijging van het GUN (door de toevoeging van de middelen sociaal domein) wel fors toegenomen (naar € 7,5 miljoen);
- de toename van de voorzieningen is met name het gevolg van de jaarlijkse stortingen in de voorziening vervangingsinvesteringen riolering;
 - de gemeente stelt dat de voorzieningen op het vereiste niveau zijn (en in overeenstemming met het BBV).

De druk op de financiële positie is nog steeds aanwezig. Dit beeld wordt door de recente P&C-stukken (met name de concept-jaarstukken 2016 en de kadernota 2017) onderschreven.

Waardering en afschrijving vaste activa en rente

Gezien de grote invloed op de exploitatie en de vermogenspositie van de wijze waarop activa worden gewaardeerd en afgeschreven, heeft Weert het afschrijvings- en activabeleid vastgelegd en uitgevoerd in overeenstemming met verordening 212 (november 2016). In een bijlage bij deze verordening is dit beleid opgenomen. De gehanteerde afschrijvingstermijnen geven geen opvallend beeld te zien. Weert werkt met reserves voor de dekking/verrekening van het eigen vermogensdeel van de kapitaallasten van activa met economisch nut. Vanaf 2017 moeten alle investeringen (dus ook activa met maatschappelijk nut) worden geactiveerd (artikel 59 BBV) en, ingeval van bijdragen van derden, netto worden verantwoord.

Schuldpositie

Ook de bezittingen en de schulden van de gemeente geven een nader beeld van de vermogenspositie. In de begroting 2017 en de jaarstukken 2015 wordt met name in de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing bij de financiële kengetallen ingegaan op de schuldpositie van de gemeente. In de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing van de begroting 2017 laten de schuldratio en schuldquote zien dat de belasting van de bezittingen met schuld relatief hoog is en er tevens sprake is van een netto schuld ten opzichte van de inkomsten die rond het landelijke gemiddelde ligt. Bij de beoordeling van de schuldpositie moet ook de context worden beoordeeld, waarbij zowel het voorzieningenniveau als de financiële positie moeten worden betrokken (zoals een evenwichtige begroting, het weerstandsvermogen, de solvabiliteit en de flexibiliteit van de begroting). Dit moet beter worden uitgewerkt in de begroting.

Conclusie

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

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

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

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

3.3. Analyse stuurinformatie

Conclusie

De gemeente beschikt over goede instrumenten om financieel in control te kunnen zijn. Het momenteel onderhanden bedrijfsvoeringstraject Weert in Dynamiek (WinD) en de vereenvoudiging van de planning en control-cyclus laten zien dat er veel aandacht is voor de bedrijfsvoering en de organisatie. Er is een nieuwe programmastructuur vastgesteld en de inhoudelijke verbeteringen van de programmabegroting 2017 zijn duidelijk zichtbaar en van toegevoegde waarde.

Op zowel strategisch, tactisch als operationeel niveau wordt goed gescoord, waarbij op strategisch vlak ook de kwaliteit van het coalitieprogramma 2014-2018, de visie van Weert neergelegd in Kiezen met visie en de structuurvisie 2025 zijn meegewogen.

Weert heeft veel ambities. In de begroting 2017 is nieuw beleid opgevoerd (prioriteiten) en is nog enige flexibiliteit aanwezig. Het is van belang dat de raad zijn kaderstellende rol actief blijft uitoefenen en daartoe over goede stuurinformatie kan beschikken. De vertaling van het coalitieprogramma 2014-2018 en Kiezen met visie komt in de stukken nadrukkelijk tot uitdrukking. Onder meer de wijze van doorontwikkeling van de begroting en de verdere uitwerking/actualisering van de (integrale) strategische visie op de toekomst naar de programma's laat zien dat de gemeente dit goed oppakt. Ook de ontwikkelingen in het Sociaal Domein komen uitgebreid aan de orde in de planning- en control cyclus. De gemeente werkt aan een omslag van statisch naar dynamisch begroten in deze cyclus. Het verder blijven ontwikkelen van indicatoren om betere (bij)stuuringsmogelijkheden te bieden aan de raad is belangrijk in het hierboven genoemde proces ter verbetering van de informatieve waarde van de begroting en meerjarenraming.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- kijk kritisch c.q. blijf kritisch kijken naar de strategische ontwikkelingen binnen de gemeente en stem de specifieke kaderstelling en informatiebehoefte hierop af;
- voor zover wij opmerkingen en aanbevelingen met betrekking tot stuurinformatie op specifieke onderdelen hebben, zijn die te vinden in de paragrafen 3.1. en 3.2. en de zeven paragrafen van hoofdstuk 4.

Stuurinformatie

Oordeel strategisch: goed

Oordeel tactisch: goed

Oordeel operationeel: goed

Waarom onderzoek naar stuurinformatie?

Een gemeente is een complexe organisatie met een grote diversiteit aan producten en diensten. Om sturing te kunnen geven, is het van belang, dat de raad kaders stelt. Het is voor raad en college van groot belang om in control te zijn en om in control te blijven. Daarmee bedoelen we, dat de gemeente in staat is, sturing te geven aan haar financiële positie. Om dit te kunnen bereiken dient de raad invulling te geven aan zijn functies, namelijk de kaderstellende, de autorisatie-, de allocatie- en de

controlerende functie. Om al deze functies adequaat te kunnen uitvoeren, zal de raad onder meer nota's en plannen vaststellen. Met de vaststelling van de verordening ex art. 212 Gemeentewet, de financiële beheersverordening, legt de raad de basis voor veel van deze kaders. Ook zal de gemeente over actuele (door de raad) vastgestelde beheerplannen moeten beschikken.

Onderzoek en bevindingen

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

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

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

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

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

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

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

Tabel 3.3.1 Resultaten onderzoek stuurinformatie begroting 2017

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

Uit deze tabel blijkt dat Weert op alle niveaus voldoende dan wel goed scoort. Aan de doorontwikkeling van de kaderstelling (o.a. indicatoren) en kaders voor het weerstandsvermogen en risicobeheersing wordt

momenteel nog gewerkt. Een goede toepassing van de bepalingen van het BBV is belangrijk om de tactische informatie overal minimaal op een voldoende niveau te houden. De financiële verordening geeft (naast het BBV) vrij weinig aanvullende kaders voor de informatievoorziening. Dit is een expliciete keuze van de gemeente. Opgemerkt wordt dat de gemeente veel aandacht geeft aan het verder ontwikkelen van de stuurinformatie in de beleidsstukken.

Weert heeft een financiële verordening uit november 2016. Met betrekking tot de kaderstelling heeft de gemeente er in het algemeen voor gekozen de vereiste informatie volgens het BBV op te nemen in de paragrafen als vast onderdeel van de begroting. Dit betekent dat de kaderstellende rol (lees: het beleid) in de paragrafen tot uitdrukking moet komen. Deze zullen daardoor uitgebreider moeten zijn dan wanneer de gemeente alleen met beleidsnota's werkt. Voor bepaalde onderwerpen heeft de gemeente aparte beleidsnota's (zoals risicomangement, verbonden partijen en grondbeleid).

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

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

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

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

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

Structuur en beleid

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

Planning en control-cyclus

In de financiële verordening geeft de raad de 'spelregels' om sturing te kunnen geven aan de financiële positie. Dit houdt onder meer in dat bij de aanvang van een nieuwe raadsperiode een programma-

indeling en structuur wordt vastgesteld, met de beoogde maatschappelijke effecten en de daarbij horende indicatoren. Ook de inhoud en leesbaarheid van de programmabegroting maken daar deel van uit. Centraal staan het coalitieprogramma met de bijhorende vijf programma's die zijn onderverdeeld in activiteiten met de daarbij horende producten. De (aangepaste) planning en control-cyclus bestaat uit de begroting en de jaarstukken. Ook wordt de raad twee maal per jaar geïnformeerd met een financiële tussenrapportage over de financiële bijstellingen, de kredieten en de voortgang van de uitwerking van 'Kiezen met visie': de kadernota en de tussenrapportage in het najaar. Tot slot wordt aan de raad gerapporteerd door middel van het meerjarenperspectief grondexploitaties (in het begin van het jaar) en de slotwijziging van de begroting (in december).

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

Wij merken daarbij op dat het specifiek aangeven van de wijze waarop de resultaatmeting plaatsvindt in de programma's (met "stoplichten" om de voortgang van de activiteiten aan te geven) niet alleen een bijdrage levert aan het formuleren van de beoogde maatschappelijke effecten en doelstellingen met indicatoren, maar ook aan de transparantie van de uitvoering van de begroting. De gemeente heeft hierbij in de afgelopen periode al grote stappen gezet en gaat op een zichtbare wijze verder met de doorontwikkeling van de begroting. De raad is/wordt hier nadrukkelijk bij betrokken (in de 'Werkgroep begroting'). Op dit moment wordt gewerkt aan de omslag van het zogenaamde statische begroten naar dynamisch begroten, om hiermee de kwaliteit van de stuurinformatie in de planning en control-documenten te verbeteren.

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

De conclusie is dat de gemeente over een goed werkend systeem van planning en control beschikt. Een indicator die wij hiervoor hanteren is de confrontatie tussen de begrotingen en de behaalde resultaten. Uit deze resultaten en toelichtingen blijkt dat de grip op de begrotingen en de jaarrekeningen goed is. Afwijkingen tussen de 3^e tussenrapportage en de uiteindelijk gerealiseerde jaarrekeningresultaten hadden in de afgelopen jaren een incidenteel karakter.

Een goede beheersbaarheid van de financiële organisatie is ook een belangrijk criterium. Hierbij kan direct worden gedacht aan de administratieve organisatie en interne controle. Deze functioneren voldoende (blijkt onder meer uit de aanpassingen in werkprocessen naar aanleiding van de uitgevoerde interne controles en de rapportages van de externe accountant en de betrokkenheid van de auditcommissie). In dit kader is ook de voldoende dekking met actuele beheerplannen van belang. Dit

geeft aan dat de gemeente beheersmatig haar zaken voldoende onder controle heeft dan wel binnen afzienbare tijd krijgt.

Activerings- en afschrijvingsbeleid

In artikel 12 van de financiële verordening 212 wordt ingegaan op de kaders voor de waardering en afschrijving van de vaste activa en de rente. In bijlage C bij deze verordening vindt de verdere uitwerking plaats van het waarderings- en afschrijvingsbeleid.

In het kader van het zoeken naar bezuinigingsmogelijkheden heeft Weert ook naar de afschrijvingstermijnen gekeken. De activeringswijze en de afschrijvingen voldoen aan de geldende wet- en regelgeving. Weert conformeert zich aan ons beleidskader rondom de kapitaallasten. De afschrijvingskosten en de renteresultaten vormen samen de kapitaallasten.

De kapitaallasten van het investeringsprogramma zijn berekend per jaarschijf met een gemiddelde investeringsdatum per 1 juli en een meerjarig gemiddeld rentepercentage. Met de kapitaallasten van de investeringen is rekening gehouden in de exploitatiebegroting. Uitzonderingsrente mag niet meer worden toegepast. In de begroting 2017 zijn de aanpassingen in het BBV met betrekking tot de omslagrente bij de verantwoording van de overhead al voor een groot deel verwerkt. De verdere aanpassingen in overeenstemming met de nieuwe notitie Rente 2017 van de Commissie BBV zullen in de begroting 2018 worden doorgevoerd.

Overhead en toerekening kosten aan investeringsprojecten en grondexploitaties

In de begroting 2017 wordt nader ingegaan op de wijzigingen in het BBV, waaronder de overhead. Vanaf 2017 worden als gevolg van het gewijzigde BBV andere regels gehanteerd voor de verantwoording van baten en lasten van overhead: centraal op een apart taakveld. Deze methodiek is ook van toepassing op de rentetoerekening. In totaal wordt circa € 14,14 miljoen verantwoord op het taakveld 04.Overhead (onderdeel van Algemene dekkingsmiddelen en onvoorzien). Onder programma 5 Financiën is nog een bedrag van € 0,94 miljoen aan overhead verantwoord. Volgens de nieuwe regelgeving worden de kosten van overhead extracomptabel toegerekend aan grote investeringen.

3.4. Analyse Wet- en regelgeving

Conclusie

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

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- in de verschillende paragrafen van de hoofdstukken 3 en 4 hebben we aanbevelingen gedaan over de toepassing van het vernieuwde BBV. De gemeente heeft nog niet alle recente mutaties van het BBV in de begroting 2017 verwerkt. Pas deze zoveel mogelijk vanaf de begroting 2018 toe;
- actualiseer de verordening 213a uit 2006;
- geef uitvoering aan de onderzoeken ex artikel 213a GW en kijk of de verordening (nog) voldoet aan de wensen die Weert heeft, mede in relatie tot de onderzoeken door de Rekenkamer.

Waarom onderzoek naar wet- en regelgeving?

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

Onderzoek en bevindingen

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

Termijnen

Voor ons toezicht zijn er twee termijnen in de Gemeentewet opgenomen. Dat zijn de termijnen voor vaststelling en inzending van de begroting (art. 191, lid 2 Gemeentewet) en die van de jaarstukken (art. 200 Gemeentewet). De programmabegroting 2017 is door de raad van Weert vastgesteld op 7 november 2016 en is door Gedeputeerde Staten van de Provincie Limburg ontvangen op 11 november 2016.

Bij de jaarstukken 2015 hadden Weert en veel andere gemeenten het probleem dat de afronding van de controle door de accountant en daarmee het afgeven van de accountantsverklaring niet (ruimschoots) vóór 15 juli 2016 konden plaatsvinden. Het probleem hield verband met het niet tijdig beschikbaar komen van informatie met betrekking tot onderdelen van het sociaal domein.

Vaststelling van de jaarstukken 2015 was in Weert voorzien voor de raadsvergadering van 22 juni 2016. Kort vóór die vergadering bleek dat er geen accountantsverklaring beschikbaar zou zijn. De raad zou vervolgens op 20 juli 2016 de jaarstukken 2015 vaststellen. Die datum bleek ook niet haalbaar voor de afronding van de accountantscontrole en de gemeente heeft toen bij de Provincie uitstel van de

vaststelling en indiening van de jaarstukken 2015 gevraagd en gekregen tot uiterlijk 30 september 2016. Op 29 september 2016 heeft de raad deze jaarstukken (inclusief een controleverklaring) vastgesteld en de Provincie heeft deze stukken op 30 september 2016 ontvangen.

De gemeente heeft de termijnen, voor de jaarstukken 2015 door de Provincie verruimd, nageleefd.

Termijnen Beoordeling: goed

Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten (BBV)

Volgens de voorschriften, het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV), bestaat de begroting tenminste uit een beleidsbegroting, onderverdeeld in een programmaplan en paragrafen en uit een financiële begroting, onderverdeeld in een overzicht van baten en lasten en de toelichting alsmede de uiteenzetting van de financiële positie en de toelichting. De indeling van de rekening dient identiek te zijn aan die van de begroting. De vormgeving van de planning en control-producten wordt grotendeels aan de gemeenten overgelaten.

Er is en wordt gewerkt aan een aanpassing van het BBV. De gemeente Weert heeft de begroting 2017 ingedeeld volgens het BBV. De eerste wijzigingen zijn al in 2016 van kracht geworden, maar de meeste aanpassingen zijn voor het eerst bij de begroting 2017 verplicht gesteld. Belangrijkste uitgangspunt voor de aanpassingen van het BBV is dat de begroting en de jaarrekening voor de raad transparanter moeten worden, door de informatievoorzieningen meer uniform te maken, om de kaderstellende en controlerende taak beter te kunnen uitvoeren.

Daarmee is de vrijwel onbeperkte vrijheid voor wat betreft de vormgeving en de informatie die het BBV tot deze wijzigingen bood, losgelaten. Zo moeten in de begroting en de jaarstukken financiële kengetallen staan, die exact zijn gedefinieerd, moeten er enkele tientallen beleidsindicatoren worden opgenomen en moeten begroting en jaarrekening, in een bijlage, naar taakvelden zijn ingedeeld, die ook zijn gedefinieerd. De wijzigingen in het BBV hebben ook te maken met nieuwe wetten en de risico's die gemeenten in de economische crisis hebben gelopen.

Maar ook met het nieuwe BBV zal elke gemeente zelf moeten uitzoeken hoe de BBV-kwaliteitseisen kunnen worden gerealiseerd. Die zoektocht eindigt nooit, want de situatie verandert constant. En elke vier jaar is er een nieuwe raad met mogelijk nieuwe behoeften.

Op deze plaats zijn we meer in detail dan in de paragrafen van hoofdstuk 3 en 4 nagegaan of de begroting 2017 van Weert conform de relevante bepalingen uit het BBV is opgesteld. We hebben de volgende afwijkingen vastgesteld:

- in art. 8, lid 5 onder d en e wordt gevraagd bij het overzicht algemene dekkingsmiddelen het saldo van de financieringsfunctie resp. de overige algemene dekkingsmiddelen op te nemen. Beide onderdelen ontbreken:
- in art. 11, lid 2 onder e wordt in dezelfde paragraaf gevraagd om een beoordeling van de onderlinge verhouding tussen de kengetallen in relatie tot de financiële positie. Deze beoordeling ontbreekt;
- in art. 12, lid 2 onder a wordt gevraagd om in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen voor de genoemde categorieën het beleidskader te vermelden. Voor de wegen en groen is dat niet gedaan.

- Onder b wordt gevraagd naar de uit het beleidskader voortvloeiende financiële consequenties. Die informatie ontbreekt grotendeels in de paragraaf;
- in art. 20, lid 2 wordt onder a gevraagd om aandacht voor de jaarlijks terugkerende arbeidskosten gerelateerde verplichtingen van vergelijkbaar volume. Die informatie ontbreekt. Onder b wordt aandacht gevraagd voor de investeringen. Het overzicht van investeringen (bladzijde 118) brengt geen scheiding aan tussen investeringen met economisch nut en met maatschappelijk nut. Art. 20, lid 2 geldt voor de begroting en op basis van art. 22, lid 2 ook voor de meerjarenraming. Ook voor de meerjarenraming ontbreekt de gevraagde informatie.

Het is een beperkte lijst met afwijkingen van het BBV. De afwijkingen komen er op neer dat gevraagde informatie niet of onvolledig in de begroting is opgenomen. Daarbij hebben we niet gekeken of de gevraagde informatie exact op de plaats is te vinden die het BBV aangeeft.

We weten dat de aanpassing van de begroting 2017 aan het vernieuwde BBV veel inspanning heeft gekost. De opsomming toont dat bij de begroting 2018 nog enkele aanpassingen nodig zijn. Het vernieuwde BBV is dus veel meer eisen aan de opzet van de begroting gaan stellen.

Minstens zo belangrijk als het voldoen aan de technische vereisten van het BBV is echter het antwoord op de vraag of de begroting de raad goed ondersteunt bij kaderstelling en controle. Wat is de informatiewaarde van de begroting voor de raad? Wij, als toezichthouder kunnen die vraag natuurlijk niet beantwoorden. Dat kan alleen de raad. Wel kunnen wij nagaan of de begroting informatie bevat over aspecten die volgens het BBV de raad ondersteunt bij zijn kaderstellende en controlerende taak. Los van de inhoudelijke punten die formeel in de begroting te vinden moeten zijn, gaat het om zaken als 'goed leesbaar', 'consistent', 'toegankelijk' en 'begrijpelijk'. In het algemeen vinden wij dat de begroting van Weert ruim voldoende aan deze eisen voldoet. Voor dat oordeel kunnen we ook verwijzen naar onze beoordeling van de operationele stuurinformatie (paragraaf 3.3 en voor de verschillende onderdelen de paragrafen 3.1, 3.2 en 4.1 tot en met 4.7). Van de negen beoordelingen waren er drie 'goed' en zes 'voldoende'. Rekening houdend met de door ons gehanteerde wegingsfactoren kwam het gemiddelde oordeel op 'goed' uit.

Wij concluderen dat de voorschriften in goed mate worden nageleefd, zodat een goed beeld van de financiële positie en functie wordt verkregen. We gaan uit van een verdere vertaling van het vernieuwde/aangepaste BBV in de aankomende begroting 2018 van Weert.

BBV Beoordeling: goed

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

De financiële verordening ex artikel 212 Gemeentewet

De raad van Weert heeft de financiële verordening 212 in november 2016 voor het laatst bijgesteld. In deze verordening geeft de raad de uitgangspunten voor het financiële beleid, de regels voor het financiële beheer en de regels voor de inrichting van de financiële organisatie. Deze uitgangspunten zijn van strategisch belang voor de financiële huishouding van de gemeente. Een belangrijk aandachtspunt van het financiële beheer is de administratieve organisatie en de interne controle. Verordening 212 is vrij

beknopt gehouden en er worden weinig termijnen gesteld. De meeste recente aanpassingen van het BBV zijn in de verordening verwerkt. Ook andere veranderingen in wet- en regelgeving zijn opgenomen in de aangepaste verordening (en de bijlagen). Denk hierbij aan de Wet HOF, de Mededingingswet (overheid en overheidsbedrijven) en de Wet Fido (het verplichte schatkistbankieren)

Vanwege de wijzigingen die onlangs in de planning en control-cyclus zijn aangebracht zal de verordening in de aankomende periode opnieuw worden aangepast. Bij deze verordening zijn enkele bijlagen gevoegd, waaronder de notitie Waardering en afschrijving vaste activa en rente en het Treasurystatuut.

De controleverordening ex artikel 213

De raad als opdrachtgever van de accountant stelt in de controleverordening de regels vast voor de controle op het financiële beheer en op de inrichting van de financiële organisatie. Art. 213 Gemeentewet verplicht elke gemeente om zo'n controleverordening te hebben.

Op 16 december 2015 heeft de raad de Controleverordening 2016 gemeente Weert vastgesteld. Met deze verordening heeft de raad de 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 dit protocol geeft de raad de accountant toetsingscriteria voor zijn controle op de rechtmatigheid.

Weert heeft bij de jaarrekening 2015 ook voor de financiële rechtmatigheid een goedkeurende controleverklaring gekregen. Dit zegt iets over de tactische en operationele bedrijfsvoering. De gemeente heeft een beheersingsmechanisme waarmee naleving van alle relevante wet- en regelgeving (en daarmee dus het rechtmatig handelen) in belangrijke mate wordt gewaarborgd.

De verordening op doelmatigheid en doeltreffendheid ex artikel 213a Gemeentewet

In verordening 213a (maart 2006) wordt geregeld dat de doelmatigheid en de doeltreffendheid van organisatie-eenheden en de uitvoering van taken door de gemeente periodiek wordt onderzocht. Verder wordt de toetsing van de doeltreffendheid van programma's en/of paragrafen geregeld. In de verordening van de gemeente is vermeld dat het jaarlijkse onderzoeksplan in samenspraak met de rekenkamercommissie kan worden opgesteld.

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

Rekenkamercommissie en auditcommissie

De raad heeft in 2005 besloten tot oprichting van een eigen rekenkamercommissie. Deze commissie bestaat uit twee externe leden. De raad heeft op 12 december 2012 de verordening op de rekenkamercommissie vastgesteld. Bijlage 1 bij deze verordening is in de raad van 20 juli 2016 voor het laatst bijgesteld.

Deze commissie heeft een groot aantal onderzoeken bij de gemeente Weert uitgevoerd:

- Onderzoek naar organisatie en uitvoering proces van vervreemding onroerende zaken (2006);
- Effectiviteit en efficiency subsidies aan professionele instellingen (2007);
- Beheersbaarheid complexe projecten met inachtneming van de rol- en taakafbakening tussen college en raad (2008);
- Quick scan Integrale handhaving (2009);
- Planning en control van het coalitieprogramma (2009);
- Onderzoek Quick Scan Integrale handhaving (2008);
- Onderzoek armoedebeleid (2011; ter kennisname, conclusies en aanbevelingen niet overgenomen);
- Onderzoek Centrum Jeugd en Gezin (2012);
- Onderzoek Poort van Limburg (2013);
- Onderzoek Sturingskracht van de raad (onderhanden: 2014);
- Onderzoek grondbeleid en grondprijnsbeleid (2014);
- Onderzoek Quick scan nieuwe kwaliteitseisen VTH (2014);
- Onderzoek ICT gemeente Weert (2014);
- Onderzoek Weert 600 jaar stad (2015);
- Onderzoek Veiligheidsregio Limburg-Noord (onderhanden).

De opvolging van de conclusies en aanbevelingen uit deze rapporten wordt in beeld gehouden door de gemeente.

Tevens kent de gemeente een auditcommissie. Deze adviseert over en bereidt de besluitvorming in de raad voor op het gebied van de kaderstelling en controle inzake de gemeentefinanciën. De commissie bestaat geheel uit raadsleden en commissie-niet-raadsleden. Op 25 februari 2015 is de Verordening auditcommissie gemeente Weert vastgesteld.

4. Financieel beleid en beheer

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

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

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

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

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

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

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

Onze bevindingen rondom het financiële beleid en beheer bij de gemeente Weert zijn te vinden in de volgende paragrafen:

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

4.1. Lokale heffingen

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

Conclusie

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

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

Op basis van onze analyse de volgende aanbeveling

Wij hebben op dit moment geen aanbeveling.

Waarom onderzoek naar de lokale heffingen?

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

Onderzoek en bevindingen

In deze paragraaf kijken we in hoeverre de gemeente beleid heeft vastgesteld voor de lokale heffingen. Daarnaast hebben we gekeken of wordt voldaan aan de geldende (nieuwe) BBV-regels en de eisen uit de financiële verordening. En of de informatie in de paragraaf de raad in staat stelt zijn kaderstellende en controlerende taak goed te kunnen uitvoeren. Daarnaast kijken we welk beeld uit de paragraaf resulteert en wat dit betekent voor de financiële positie van Weert en of er sprake is van specifieke risico's met betrekking tot de lokale heffingen.

In de financiële verordening 212 staat weinig vermeld over de paragraaf lokale heffingen. Een nota Lokale heffingen waarin een visie van de gemeente of een relatie met het coalitieprogramma is

vastgelegd is niet aanwezig. Dit heeft zijn weerslag op de te stellen eisen aan de kwaliteit van de paragraaf. Het door de raad vast te stellen beleid zal deel moeten uitmaken van de paragraaf lokale heffingen. Het is daarom belangrijk dat er voldoende aandacht uitgaat naar andere informatie-elementen die worden gevraagd in artikel 10 van het BBV (tactisch) en het daarbij horende financieel inzicht in lokale heffingen (operationeel). In de financiële verordening wordt in de artikelen 14, 15 en 16 wel nader ingegaan op de aard en wijze van kostprijsberekening, de prijzen van economische activiteiten en aan de vaststelling van de tarieven.

De gemeente heeft de belangrijkste uitgangspunten en het beleidskader voor de lokale heffingen opgenomen in de paragraaf. In het coalitieprogramma 2014-2018 is opgenomen dat er naar wordt gestreefd om de lasten voor de inwoners niet verder te verhogen. En dat het mogelijk is om de OZB te verhogen, als door de inspanningen van de gemeente de rioolheffing en/of de afvalstoffenheffing dalen en zolang de som van deze drie lasten niet stijgt. Deze aanpassing van de OZB zal dan worden gereserveerd voor 'majeure projecten'.

In de begroting 2016 zijn de door de raad gemaakte keuzes uitgaande van 'Kiezen met visie' verwerkt. Onderdeel daarvan is een verhoging van de OZB voor 2016 met 11% en een indexering voor 2017 en 2018 met 3%.

Voor de rioolheffing en afvalstoffenheffing is 100% kostendekkendheid van de tarieven het uitgangspunt. Uit de verplicht in de paragraaf opgenomen opstellingen blijkt dat dit wordt gerealiseerd. Bij de overige lokale heffingen wordt gestreefd naar 100% kostendekkende tarieven waar dit aan de orde is. Voor de OZB wordt niet meer gerekend met een ingestelde macronorm. Wel geeft de paragraaf informatie over de omvang van deze (landelijke) norm. Verdere uitgangspunten voor leges, rechten etcetera worden in de paragraaf vermeld.

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

De paragraaf Lokale heffingen in de begroting voldoet in ruime mate aan de eisen van het vernieuwde BBV. De belangrijkste (meerjarige) opbrengstcijfers van OZB, afvalstoffenheffing, rioolheffing, toeristenbelasting, parkeerbelastingen, baatbelasting, leges en hondenbelasting worden vermeld (ook in meerjarig perspectief). Ook wordt informatie gegeven over het kwijtscheldingsbeleid van de gemeente en is er een toelichting op de opbouw van de tarieven c.q. de kostendekkendheid van de tarieven alsmede de ontwikkeling van de woonlasten (lokale lastendruk). Een benchmark voor de woonlasten met het gemiddelde in Limburg is niet opgenomen. In de jaarstukken worden de gerealiseerde cijfers gepresenteerd. De paragraaf geeft inzicht in de ontwikkeling van de woonlasten(druk), de ontwikkeling van de belangrijkste heffingen en biedt de raad sturingsmogelijkheden.

Opbrengsten

De lokale heffingen zijn een belangrijke bron van inkomsten voor de gemeente (circa 14 % van de totale inkomsten). In totaal heeft Weert een opbrengst van circa € 20,4 miljoen uit OZB, afvalstoffenheffing en rioolheffing. De algemene stijging van 2017 afgezet tegen 2016 is beperkt. De stijging van de OZB met

3,3 % is de indexering. In het algemeen hebben gemeenten door het afschaffen van de limitering op de OZB meer vrijheid gekregen.

De heffingen zijn ook belangrijk omdat het voor de gemeente de enige mogelijkheid is om zelf te besluiten over extra baten. Dat is ook te zien als een gemeente een artikel 12-aanvraag indient. Een gemeente moet bij een artikel 12-aanvraag onder andere de belastingen ten minste tot de artikel 12-norm hebben verhoogd. Er mag dan geen onbenutte belastingcapaciteit meer zijn. De artikel 12-norm voor 2017 is dat de riool- en afvalstoffenheffing 100% kostendekkend zijn en dat de ozb-opbrengst ten minste gelijk is aan 0,1927% van de WOZ-waarden voor alle drie de onderdelen van de ozb (eigenaren woningen, eigenaren niet-woningen en gebruikers niet-woningen). Zijn de opbrengst van OZB, riool- en afvalstoffenheffing daaronder dan is er onbenutte belastingcapaciteit.

Voor 2017 liggen de tarieven van Weert nog onder de artikel 12-norm. Dat betekent dat Weert zo gezien nog € 3,9 miljoen onbenutte belastingcapaciteit heeft. Wettelijk is er geen maximumtarief voor de ozb.

Weert heeft een gemiddelde lastendruk (zie ook hierna) en heeft nog ruime mogelijkheden om extra structurele ruimte te scheppen (indien gewenst of nodig).

Belastingdrukgegevens

In maart 2017 heeft de Provincie Limburg het Belastingoverzicht 2017 van de Limburgse gemeenten gepubliceerd, met daarin opgenomen de belastingdrukgegevens. Dit laat zien dat de inwoners van de gemeente Weert voor 2017 gemiddeld lagere lasten voor OZB woningen en hogere lasten voor afvalstoffenheffing en rioolheffing hebben ten opzichte van het Limburgs gemiddelde. De afgelopen jaren zijn de woonlasten toegenomen.

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

	Limburg 2016	Weert 2016	Limburg 2017	Weert 2017
OZB woningen	280,11	258,84	286,53	259,75
Rioolheffing	213,28	246,24	214,87	246,24
Afvalstoffenheffing	221,66	259,80	214,40	220,80

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

Gemeenschappelijke regeling belastingsamenwerking gemeenten en waterschappen

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

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

4.2. Weerstandsvermogen en risicobeheersing

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

Conclusie

De gemeente Weert heeft haar weerstandsvermogen in beeld gebracht in de begroting 2017. Het gevoerde beleid past bij de visie en het risicoprofiel van Weert dat de gemeente ambitieus en niet te risicomijdend wil zijn. De gemeente streeft naar een ratio voor het weerstandsvermogen die in ieder geval groter dan 1 moet zijn. En geeft zelf op basis van de begroting 2017 aan dat de structurele weerstandscapaciteit 1,25 is. De meerjarige ontwikkeling wordt niet gepresenteerd.

Dit onderstreept dat een voortdurend en actief risicomanagement van groot belang is. Weert onderschrijft dit nadrukkelijk en geeft (bijvoorbeeld) aan daar waar mogelijk verder te gaan met het financieel kwantificeren van de risico's.

Ook in absolute zin nemen de reserves (onder meer door de gerealiseerde investeringsambities) de laatste jaren af. De komende jaren laten een stabielere niveau zien. Er is expliciet beleid geformuleerd voor het weerstandsvermogen en de relatie weerstandsvermogen met risicomanagement krijgt veel aandacht. Jaarlijks kwalificeert de raad de weerstandscapaciteit in relatie tot de risico's en beoordeelt dus of het aanwezige weerstandsvermogen toereikend is. Naast de reeds aangekondigde maatregelen zal de gemeente de hoogte van het weerstandsvermogen veel aandacht moeten (blijven) geven. In de onlangs geactualiseerde planning en control cyclus wordt hier rekening mee gehouden.

De stuurinformatie wordt op alle niveaus als goed beoordeeld.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- structureer de informatie in de begroting en de verantwoordingstukken, zodanig dat de raad het beleid inzake het weerstandsvermogen nog beter kan (bij)sturen;
- breng verordening 212 in overeenstemming met de aanpassingen in de planning en control-cyclus;
- geef in de paragraaf meer meerjarig inzicht;
- stel de toelichting op de kengetallen zodanig op dat de raadsleden een 'beoordeling van de onderlinge verhouding tussen de kengetallen in relatie tot de financiële positie' (zoals het BBV stelt) wordt geboden.

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's³ spreken we over weerstandsvermogen. Vanuit beleidsmatig perspectief, is het van belang, een afweging te maken tussen de risico's die de gemeente loopt en de manier om daarmee om te gaan. Of de gemeente zich bijvoorbeeld wil verzekeren en/of de aanwezige weerstandscapaciteit in dat licht moet worden verhoogd of verlaagd.

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

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

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

Onderzoek en bevindingen

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

Beleid weerstandsvermogen

In het BBV gaat artikel 11 over de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing in de begroting. Volgens dit artikel moet de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing ten minste ingaan op:

- een inventarisatie van de weerstandscapaciteit;
- een inventarisatie van de risico's;
- het beleid omtrent de weerstandscapaciteit en de risico's;
- en - vanaf de begroting 2016 - vijf financiële kengetallen met een beoordeling van de onderlinge verhouding tussen de kengetallen in relatie tot de financiële positie.

Van een gemeente wordt verwacht dat ze een visie heeft op haar weerstandsvermogen en op welke wijze zij daarmee wenst om te gaan. In artikel 18 van de financiële verordening wordt aangegeven welke informatie in de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing moet worden opgenomen. Naast de hiervoor genoemde eisen uit het BBV, zijn nog een aantal onderwerpen benoemd waar de paragraaf in elk geval op in dient te gaan. Hier is enige overlap te zien met de eisen die het BBV al stelt met betrekking tot de verplichte financiële kengetallen. Tevens stelt artikel 18 dat voor het in beeld brengen van de weerstandscapaciteit moet worden beoordeeld of de gemeente bij een risicoscenario de schuldverplichtingen in de toekomst kan blijven nakomen, zonder dat de uitgaven en investeringen in noodzakelijke publieke voorzieningen in de knel komen.

De gemeente beschikt over een beleidsnota werkwijze Risicomanagement. Deze nota is in mei 2015 vastgesteld door het college en vervolgens ter informatie voorgelegd aan de audit commissie en de raad.

³ Alle risico's waarvoor geen voorzieningen zijn gevormd, óf die niet tot afwaardering van activa hebben geleid. En die van materiële betekenis kunnen zijn in relatie tot het balanstotaal of de gemeentelijke financiële positie.

De nota gaat in op de werkwijze van risicomangement en de structurering en verankering ervan in de organisatie en de werkprocessen en geeft handvaten om de structuur van het risicomangement verder uit te bouwen en te verankeren. Het inventariseren van risico's moet op zich niet het doel zijn, maar het moet gaan over het sturen op risico's door het treffen van effectieve maatregelen om de (financiële) risico's te verminderen. In de paragraaf wordt uitvoerig aandacht geschonken aan de door Weert gehanteerde cyclische aanpak bij het risicomangement. In de planning en controlecyclus (met name de begroting en de jaarstukken) gaat de gemeente uitvoerig in op het weerstandsvermogen en de beheersing van de risico's, alsmede de mutaties bij de reserves en de voorzieningen. Van belang hierbij is om een relatie te leggen en te laten zien tussen de reserves en de voorzieningen, de weerstandscapaciteit en de risico's. Wat is de visie op en ambitie bij risicomangement, de risicobereidheid en het risicoprofiel van de gemeente? Dit aspect is in de nota en in de paragraaf goed uitgewerkt. Zo heeft de gemeente in de paragraaf een risicokaart opgenomen waarin de 10 belangrijkste risico's grafisch worden weergegeven (uit de totale inventarisatie van circa 140 risico's).

Weert heeft een meerjarige visie op de reserves en voorzieningen. Op basis van artikel 13 van de financiële verordening moet het college een (bijgestelde) nota reserves en voorzieningen vierjaarlijks aanbieden ter vaststelling door de raad. De huidige nota is in juni 2013 door de raad vastgesteld en gaat in op het doel waarvoor reserves en voorzieningen zijn ingesteld, de vorming en vrijval van voorzieningen en de toerekening en verwerking van rente over de algemene reserves en bestemmingsreserves. Tussentijdse ontwikkelingen moeten voor besluitvorming worden voorgelegd in de planning en control-documenten.

In de paragraaf gaat de gemeente in op de belangrijkste beleidsuitgangspunten, de risicobereidheid en de werking van het risicomangement. Ook worden conclusies geformuleerd voor de weerstandscapaciteit van de gemeente. Het weerstandsvermogen, bestaande uit de weerstandscapaciteit en de risico's, is nader beoordeeld, waarbij wordt ingegaan op de kans dat bepaalde risico's kunnen optreden. De opgesomde risico's zijn zoveel als mogelijk gekwantificeerd.

De beschikbare weerstandscapaciteit is door Weert gedefinieerd als het totaal van de reserves met een bufferfunctie (de algemene reserve, de reserve risicobuffer Grondbedrijf en de bestemmingsreserve Dekking toekomstige risico's 3D's) en het jaarrekeningresultaat (aan de algemene reserve toe te voegen). De post Onvoorzien en de Onbenutte belastingcapaciteit worden niet meegeteld bij de bepaling van de beschikbare weerstandscapaciteit. De begroting 2017 toont geen meerjarig beeld van de ontwikkeling van het weerstandsvermogen. Met betrekking tot de belangrijkste bestemmingsreserves geeft Weert aan dat deze door de raad zijn bestemd voor het in stand houden van het huidige voorzieningenniveau.

Voor het begrotingsjaar 2017 heeft Weert de beschikbare weerstandscapaciteit becijferd op € 21,26 miljoen. De jaarstukken 2016 laten zien dat het weerstandsvermogen ultimo 2016 is toegenomen tot € 29,1 miljoen.

Gedurende de hele planning- en control-cyclus worden de reserves en voorzieningen gevolgd en wordt aangegeven of het beleid bijstelling vereist. De afweging over het al dan niet toevoegen aan reserves komt jaarlijks in de raad bij de behandeling van de programmabegroting, de jaarstukken en de tussentijdse rapportages. Hiermee wordt voldaan aan het gestelde in de artikelen 6 en 13 van verordening 212. Ook de artikelen 5 en 8 van deze verordening stellen voldoende eisen aan de planning en control-

cyclus, voor het in beeld brengen van de reserves en voorzieningen en het geven van informatie over deze posten.

Algemene reserve (inclusief jaarrekeningresultaat)

Een belangrijk onderdeel van de (incidentele) weerstandscapaciteit is de algemene reserve. Omdat Weert expliciet beleid voor het weerstandsvermogen heeft vastgesteld, refereren wij niet meer aan onze (voormalige) norm (10% van het 'genormeerd uitgavenniveau, inclusief de toegevoegde middelen voor het sociaal domein'). Het genormeerd uitgavenniveau van Weert bedraagt nu circa € 74,8 miljoen. De gemeente stelt dat de algemene reserve is bedoeld voor het opvangen van onvoorziene uitgaven, voortvloeiend uit opkomende verplichtingen, calamiteiten en het opvangen van jaarrekeningtekorten. Op 1-1-2016 bedroeg het saldo € 9,73 miljoen (dit is inclusief het jaarrekeningresultaat 2015).

In de bijlage Verloop reserves en voorzieningen bij de begroting 2017 is het saldo van de Algemene reserve op 1-1-2017 geraamd op € 11,11 miljoen. Aan de reserve vindt een jaarlijkse rentetoevoeging plaats van 2%. De gemeente geeft aan dat het voeren van een solide financieel beleid impliceert dat de algemene reserve op peil moet worden gehouden.

Reserve risicobuffer Grondbedrijf

Deze reserve is de facto de direct beschikbare buffer voor het opvangen van de niet reeds voorziene/afgedekte risico's in de grondexploitaties van Weert. In de begroting 2017 vinden geen onttrekkingen plaats uit deze reserve. De reserve is gebaseerd op het Meerjarenperspectief grondexploitaties 2014. De risico's van de grondexploitaties maken deel uit van de totale risico-inventarisatie. Het saldo op 1-1-2016 bedroeg € 9,63 miljoen.

Bestemmingsreserve Dekking toekomstige risico's 3D's

Deze bestemmingsreserve (saldo op 1-1-2016 € 1,9 miljoen) maakt deel uit van de weerstandscapaciteit. Bij de besluitvorming over de jaarstukken 2015 heeft de raad deze reserve voor een beperkte periode (tot en met 2020) ingesteld om de eventueel opkomende risico's van de 3D's te kunnen opvangen. In 2018 zal een evaluatie plaatsvinden. De begroting 2017 laat per 1-1-2017 een saldo zien van € 0,5 miljoen. De jaarstukken 2016 laten zien dat de reserve ultimo 2016 € 5,85 miljoen bedraagt.

Stille reserves

Hoewel Weert beschikt over stille reserves (diverse gronden, gebouwen en aandelen waarvan de marktwaarde de boekwaarde zou kunnen overstijgen) heeft de waardering van deze reserves niet plaatsgevonden. De meeste bezittingen worden als niet-verkoopbaar gezien.

Onvoorziene lasten

De provincie heeft geen norm meer voor onvoorziene (was eerder 0,6% van het genormeerde uitgavenniveau). Het BBV geeft slechts aan dat er een raming voor onvoorziene lasten moet worden opgenomen in de begroting. De gemeente heeft in 2016 in het kader van de bezuinigingen deze post bepaald op € 31.203 (waarvan € 23.402 structureel).

Onbenutte belastingcapaciteit

De onbenutte belastingcapaciteit is een begrip uit het artikel 12-beleid. In dat kader moet een gemeente (onder meer) haar belastingen op een zodanig peil hebben, dat er geen onbenutte capaciteit meer is. Als er sprake is van 100% kostendekkendheid voor de rioolheffing en afvalstoffenheffing, blijft alleen de OZB

over als materiële inkomstenbron. De gemeente heeft een OZB-tariefpercentage dat boven de drempel voor 2017 (0,1889% van de WOZ-waarde) ligt. De gemeente heeft in de begroting 2017 de onbenutte belastingcapaciteit voor 2018 en 2019 benoemd maar niet berekend.

Risico's

De begroting 2017 geeft een goed inzicht in de belangrijkste risico's voor zover deze bekend zijn. Het is voor ons moeilijk om te bepalen in welke mate de hier genoemde risico's volledig zijn. Niet alle gemeenten lopen dezelfde risico's en er is geen algemene norm voor de relatie tussen weerstandscapaciteit en risico's. Juist daarom is een kwalitatief goed risicomangement belangrijk. Wel hebben wij gezien dat het risicoprofiel de laatste jaren flink is veranderd, waarbij sprake is van een aantal grotere risico's.

De gemeente hanteert een systeem van integraal risicomangement waarmee ze in staat is nieuwe risico's te herkennen en daarop in te spelen (de gemeente is in control op dit onderdeel). De gemeente heeft sinds 2015 haar risicomangement structureel ingebed in de reguliere werkprocessen en ziet dit als een sectorale lijnverantwoordelijkheid. Ze hanteert een cyclische aanpak, waarbij sprake is van een zestal fases. Dit wordt in de paragraaf nader belicht en aan de verdere ontwikkeling en uitwerking wordt doorlopend gewerkt. Er wordt ook veel aandacht gegeven aan de verdere uitbouw en aan het project- en procesmatig werken. De risico's die de gemeente opsomt, hebben zowel betrekking op externe als interne risico's.

De vernieuwingen in de paragraaf zijn duidelijk te zien. De informatieve waarde is toegenomen en de gebruikte risicokaart geeft op een eenvoudige wijze inzicht in de risico's en de wijze waarop deze voor de gemeente van belang zijn. In totaal heeft Weert ongeveer 140 risico's benoemd. In de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing geeft de gemeente een duidelijk inzicht in de 10 belangrijkste risico's, voor een bedrag van circa € 19,2 miljoen. Dit betreft: de bijzondere bijstand (kosten bewindsvoering), borgstelling en verstrekte leningen woningcorporaties, WSW (de Risse), Jeugdwet en WMO, BUIG, grondexploitaties bedrijventerreinen en woningbouwprojecten (ook belicht in de paragraaf Grondbeleid), privacy/datalek, risico's tijdige afhandeling calamiteiten, passend aanbod accommodaties en targets parkeeropbrengsten. De gemeente heeft naast de genoemde risico's nog voor € 1,5 miljoen aan overige risico's geïdentificeerd. Het totaal benodigde weerstandsvermogen is door de gemeente becijferd op circa € 20,7 miljoen (in de begroting 2017 op € 17 miljoen). In de jaarstukken 2016 is de verdere toename van het risicoprofiel te zien.

Weert geeft aan te streven naar een ratio voor de weerstandscapaciteit die in elk geval groter dan 1 is. Op dit moment is de gepresenteerde totale reservepositie voldoende. Hierbij benadrukken wij wel, dat ons oordeel is gebaseerd op de door de gemeente geïnventariseerde en gekwantificeerde risico's. Zoals eerder opgemerkt is het beschikbare weerstandsvermogen in de begroting 2017 becijferd op € 21,3 miljoen. In de jaarstukken 2016 wordt een weerstandsvermogen getoond van € 29,1 miljoen. De gemeente wil 'meer spek op de botten' hebben en werkt aan het vergroten van het weerstandsvermogen. De ratio weerstandscapaciteit is in 2016 toegenomen van 1,25 naar 1,41.

Voorzieningen zijn gebaseerd op hieraan ten grondslag liggende verplichtingen of in te schatten risico's. De opgenomen voorzieningen moeten in principe door een onderliggend plan worden onderbouwd.

De gemeente Weert beschikt volgens de begroting 2017 en de meerjarenraming 2018-2020 over een voldoende weerstandscapaciteit. De jaarstukken 2016 bevestigen dit beeld nog eens.

Weerstandsvermogen Beoordeling: Voldoende

Kengetallen

In artikel 18 van verordening 212 is aangegeven welke eisen worden gesteld aan de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing.

Weert heeft in de paragraaf de financiële kengetallen opgenomen die vanaf de begroting 2017 verplicht zijn gesteld om met name de raad een beter beeld te geven van de financiële positie (de schuldratio, de solvabiliteitsratio, de (gecorrigeerde) netto-schuldquote, de voorraadquote grondexploitatie en de uitleenquote; het kengetal voor de belastingdruk is opgenomen in de paragraaf Lokale heffingen). Informatie wordt verstrekt voor de jaarrekening 2015 en de begrotingsjaren 2016-2020. Vervolgens is een algemene toelichting gegeven op de kengetallen, waarbij echter geen aandacht is geschonken aan de betekenis van de gepresenteerde percentages alsmede de onderlinge verbanden tussen de kengetallen. De gemeente trekt zelf geen conclusies uit de door haar voor het tweede opeenvolgende jaar gepresenteerde kengetallen. Deze zijn voorgeschreven om de raad een extra beeld te geven van de financiële positie van de gemeente. De tabel is duidelijk maar verdient een meer uitgebreide toelichting

Wij adviseren om de toelichting zodanig op te stellen dat de raadsleden een 'beoordeling van de onderlinge verhouding tussen de kengetallen in relatie tot de financiële positie' (zoals het BBV stelt) wordt geboden.

Conclusie

We beoordelen de stuurinformatie met betrekking tot weerstandsvermogen en risicobeheersing op strategisch, tactisch en operationeel niveau als goed. De kaderstelling in diverse documenten is goed. Actualisering van de nota reserves en voorzieningen zal volgens het gestelde in verordening 212 in 2017 moeten plaatsvinden om op dit onderdeel niet langer dan vier jaar met een nota te werken. Weert heeft dit al als zodanig in de planning staan.

We adviseren in de paragraaf ook meer meerjarig inzicht te bieden. Tegelijkertijd weten we dat de meerjarige cijfers het meest onderhevig zijn aan bijstellingen. Logisch, maar het geeft ook aan dat de onzekerheid bij de meerjarige cijfers/ramingen groter is dan bij de cijfers/ramingen voor de korte termijn. In de praktijk lijkt met name de inschatting hoe de ontwikkelingen in het sociaal domein en bij enkele verbonden partijen zullen zijn, te maken hebben met onzekerheden. Uit de concept-jaarstukken 2016 en de concept-Kadernota 2017 blijkt dat het benodigde weerstandsvermogen is toegenomen, maar er vooralsnog geen zodanige verslechtering van de ontwikkelingen is opgetreden dat de in deze paragraaf geraamde meerjarige trend wordt tegengesproken. We hebben geen reden om te twifelen aan het realiteitsgehalte van de ramingen.

4.3. Onderhoud kapitaalgoederen

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

Conclusie

De raad heeft een visie vastgesteld, waarbij ook aandacht wordt geschonken aan het onderhoud van kapitaalgoederen. De gemeente beschikt niet over een integrale visie op het beheer en onderhoud van de openbare ruimte. De raad heeft afzonderlijke onderhoudsplannen vastgesteld voor de belangrijkste kapitaalgoederen zoals riolering, wegen, groenvoorzieningen, sportvoorzieningen en gemeentelijk vastgoed. Ook voor de overige kapitaalgoederen zijn of worden kaders vastgesteld. De meeste plannen zijn actueel.

De onderhoudsplannen voor de wegen, civieltechnische kunstwerken en het groen moeten worden geactualiseerd. Dit zal in 2017 opnieuw worden vastgesteld door de raad.

In de begroting zijn voldoende middelen opgevoerd voor het (klein en groot) onderhoud van de diverse kapitaalgoederen. Dit blijkt echter niet expliciet uit de paragraaf.

Weert biedt in de begroting voldoende inzicht in de relatie tussen haar kapitaalgoederen en de gemeentelijke beleidsdoelstellingen.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

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

Waarom onderzoek naar onderhoud kapitaalgoederen?

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

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

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

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

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

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

Onderzoek en bevindingen

Bij deze paragraaf bekijken wij:

- in ieder geval de bepalingen in het BBV en eventueel eigen regels, zoals opgenomen in de financiële verordening;
- welke informatie de gemeente in de paragraaf aan de raad biedt;
- of de gemeente de algemene en eigen regels heeft gevolgd en of de informatie in de paragraaf de raad in staat stelt zijn kaderstellende en controlerende taak goed uit te voeren;
- het beeld dat na lezing van de paragraaf ontstaat, de betekenis ervan voor de financiële positie van de gemeente en de eventuele, specifieke risico's die het onderwerp dat in de paragraaf aan de orde is, voor de gemeente oplevert.

De geldende regels

In het BBV heeft artikel 12 betrekking op de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen in de begroting.

Volgens dit artikel moet deze paragraaf ten minste ingaan op:

- wegen, riolering, water, groen en gebouwen;
- het voor deze kapitaalgoederen geldende beleidskader, de financiële gevolgen van die beleidskaders en de vertaling van de financiële gevolgen in ramingen voor onderhoud in de begroting.

De gemeente heeft in de financiële verordening geen regels gesteld met betrekking tot het onderhoud van kapitaalgoederen. In het coalitieprogramma 2014-2018 is in paragraaf 1.2 een expliciete visie op de kwaliteit van de woonomgeving opgenomen. Hier wordt gesteld dat het onderhoud aan de openbare ruimte moet bijdragen aan een kwalitatief goed straatbeeld en dat er veel ruimte wordt gegeven voor de inbreng van inwoners, wijk- en dorpsraden bij het vertalen van de wensen/opmerkingen vanuit hun wijk/dorp als het gaat om de inrichting van de eigen woonomgeving.

In de missie van de gemeente is dit ook terug te vinden. In de programma's 1. Woonklimaat en 5. Financiën staan de (sub)doelstellingen en de te behalen resultaten in 2017 vermeld.

En verder zijn er nota's e.d. met door de raad vastgestelde kaders voor het soort en het aantal voorzieningen, het kwaliteitsniveau en de kosten voor beheer en onderhoud van deze voorzieningen. Voor de paragraaf bekijken we de nota's voor de kapitaalgoederen wegen, riolering, groen en gebouwen. De algemene regel is dat de gemeente moet zorgen voor onderhoudsplannen die periodiek worden geactualiseerd. Deze plannen moeten inzicht geven in het te plegen onderhoud en de meerjarige financiële dekking daarvan. Bij de begroting en de jaarstukken doet het college in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen verslag over de voortgang van het geplande onderhoud en het eventuele achterstallig onderhoud aan groen- en speelvoorzieningen, wegen en civieltechnische kunstwerken, bermbeheer, bomen, sportvoorzieningen, riolering, gemeentelijk vastgoed, openbare verlichting, verkeersvoorzieningen en toeristisch- recreatieve voorzieningen. Ook geeft Weert in deze paragraaf inzicht in de geraamde vervangingsinvesteringen.

In de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen zijn de belangrijkste door de raad vastgestelde beleids- en beheerplannen voor de kapitaalgoederen benoemd en toegelicht. De begroting 2017 geeft vrij uitvoerig inzicht in deze plannen. Er wordt conform de beschikbare plannen gewerkt. De paragraaf biedt nog onvoldoende financieel inzicht.

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

Tabel 4.3.1 Beschikbare beleids- en beheerplannen

Beleids- en beheerplannen	Vastgesteld door de raad	Jaar	Financiële vertaling begroting 2017
Wegenbeheerplan 2007-2011	Nee		Meerjaren onderhoudsbestek asfaltverhardingen en bestratingen.
Verbreed Gemeentelijk Rioleringsplan 2017-2021 en Beheerplan Waterlichamen 2017-2021	Ja	2016	Storting in vz. vervangingsinvesteringen € 2,93 mln. Onderhoud gemalen uitbesteed aan WBL.
Civieltechnische kunstwerken 2005-2009	Ja	2005	
Groenbeheer	Ja	2009	
Gemeentelijk vastgoed	Ja	2016	Storting in reserve gemeentelijk vastgoed van € 1,1 mln en een onttrekking van € 1,56 mln.
Gemeentelijke zaal- en veldsportaccommodaties 2007-2026	Nee	2007	Deels via reserve en deels via vervangingsinvesteringen.
Scan Openbare verlichting	Nee		Regulier onderhoud via exploitatie
Speelruimteplan 2013	Ja	2013	Niet doorvertaald.

Beheer openbare ruimte

Weert beschikt niet over een integrale visie op het beheer van de openbare ruimte. In de begroting geeft de gemeente aan wat de doelstellingen zijn en op welke wijze die nagestreefd moeten worden.

De uitvoering van het onderhoud vindt deels plaats in eigen beheer. Voor het goed onderhouden van de openbare ruimte is een klachtensysteem beschikbaar. In het Coalitieprogramma 2014-2018 staat aangegeven dat wordt gestreefd naar een verdere vergroening van de gemeente en het bieden van meer speel-, sport- en ontspanningsmogelijkheden in de openbare ruimte, met de nadruk op de binnenstad.

Wegen

Het (groot) onderhoud van de wegen is gebaseerd op een digitaal beheerssysteem aangevuld met actuele informatie uit visuele inspecties van het hele wegenareaal. De gegevens in dit systeem worden elke twee jaar volledig geactualiseerd en zijn de basis voor een meerjarenplanning die wordt gecombineerd met actuele informatie zoals schouwrondes en meldingen en klachten van inwoners en bedrijven. Het plan is niet door de raad vastgesteld.

De meest recente wegeninspectie is einde 2016 uitgevoerd. Deze dient als basis voor de aanpassing en bijstelling van de meerjarenplanning. Een raamcontract voor uitvoering onderhoud dat samen met de gemeente Nederweert is afgesloten loopt nog tot ultimo 2018. Ook de beleving van de inwoners over het onderhoudsniveau wordt hierbij meegenomen. Het onderhoud van de belangrijke onverharde wegen vindt vanaf 2016 ook plaats binnen het raamcontract.

Het beheer is opgebouwd uit onderhoud en renovatie en wordt op een integrale wijze uitgevoerd, door afstemming met onder andere de woningbouwontwikkeling en het vGRP.

De middelen voor groot onderhoud en regulier onderhoud zijn in de reguliere exploitatie opgenomen en bedragen respectievelijk € 0,43 miljoen en € 0,25 miljoen. Voor reconstructies is in het investeringsprogramma een bedrag van € 2,13 miljoen opgenomen. Er wordt niet gesproken over achterstallig onderhoud.

Civieltechnische kunstwerken

De gemeente neemt deel aan een landelijke pilot, waarbij alle 'grote kunstwerken' binnen de gemeente zijn ingebracht voor inspectie en instandhoudingsadvies. Hierbij is Rijkswaterstaat leidend. In de loop van 2017 zullen deze werkzaamheden in Weert worden uitgevoerd, waarna alle 'grote civieltechnische kunstwerken' van Weert zijn geïnspecteerd en er per object een meerjaren-onderhoudsrapport zal liggen, die samen een beheersplan vormen en waarbij alle bestaande risico's in beeld zullen zijn. Vervolgens zullen de aanbestedingen voor onderhoud plaatsvinden. De huidige reserve Civieltechnische kunstwerken (saldo 1-1-2017 € 0,73 miljoen) wordt daarna omgezet in een voorziening. In 2017 is een storting van € 0,116 miljoen geraamd in de reserve). Bij programma 1. Woonklimaat is voor 2017 per saldo € 0,43 miljoen geraamd voor de exploitatie van de kunstwerken.

Riolering en integraal waterplan

De raad heeft op 29 september 2016 het verbreed Gemeentelijk Rioleringsplan 2017-2021 en het Beheerplan Waterlichamen 2017-2021 vastgesteld. Dit is gebeurd binnen het samenwerkingsverband Limburgse Peelen. Met de vaststelling van het GRP voldoet Weert aan de Wet Milieubeheer en de Waterwet. De paragraaf gaat ook in op de doelstelling van het GRP.

De raming 2017 is onderdeel van programma 1. Woonklimaat. De lasten worden conform de nieuwe BBV-regelgeving doorberekend in het rioolrecht, waarbij verschillen worden verrekend met de

voorziening vervangingsinvesteringen riolering. Voor 2017 is een storting in deze voorziening geraamd van € 2,93 miljoen.

In de paragraaf wordt het samenwerkingsverband met WBL aangehaald, waarbij is afgesproken dat deze laatste het onderhoud van alle gemalen zal uitvoeren, uitgaande van een inventarisatie van de kleine pompgemalen en een nulmeting van de hoofdgemalen. Aan de hand van deze inventarisatie zullen acties worden gepland op een 'risico gestuurde' wijze. Welk bedrag hiermee is gemoed blijkt niet uit de paragraaf.

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

Per 1 januari 2017 beschikte de gemeente over een voorziening vervangingsinvesteringen rioleringen van € 22,9 miljoen. Alsmede een voorziening oude vervangingsinvesteringen rioleringen van € 8,93 miljoen. In het vervangingsinvesteringsprogramma 2017-2020 is voor 2017 een bedrag geraamd van € 2 miljoen voor renovaties/ reliningen in overeenstemming met het GRP. Het onderhoud van bermen en duikers en pompgemalen is daar bij inbegrepen.

Het uitvoeringsplan voor havens en waterpartijen is integraal opgepakt vanwege de raakvlakken met het groenbeheer. Het is opgesteld aan de hand van het vastgestelde Beheerplan Waterlichamen.

Groen

Weert streeft volgens het coalitieprogramma naar een verdere vergroening van de gemeente en het bieden van meer speel-, sport- en ontspanningsmogelijkheden in de openbare ruimte, met de nadruk op de binnenstad. Met aandacht voor het duurzaam behoud van de huidige groenstructuur. De gemeente hanteert een groenbeheerplan uit 2009. Actualisatie van dit plan is momenteel onderhanden. Het plan is opgesteld op basis van beeldkwaliteiten per wijkgebied. Dit plan is uitgangspunt voor het beheer van het openbare groen en de daarvoor nodige groencontracten.

In 2015 is een pilot uitgevoerd met een nieuwe vorm van aanbesteding, waarbij naast de reguliere werkzaamheden ook bij een aantal andere onderdelen (zoals klachtenafhandeling, gegevensbeheer en communicatie) de gemeente wordt 'ontzorgd'. Voor de financiële dekking van deze werkwijze is aanvullend op de bestaande budgetten bezuinigd op de snoeiwerk en het onderhoud van speelzand. Uit de gemaakte keuzes van Kiezen met visie resulteert voor 2018 tevens een structurele bezuiniging van € 0,3 miljoen. Het omvormen van onderhoud intensieve plantsoenen maakt daar deel van uit. Met De Risse Westrom Groen zijn samenwerkingsafspraken voor heel Weert gemaakt.

Het reguliere groenonderhoud is structureel in de begroting opgenomen. Voor regiewerk en overige werkzaamheden openbaar groen is € 0,25 miljoen geraamd. Er zijn geen structurele vervangingen van plantsoenen opgenomen in de begroting en het meerjarige investeringsprogramma.

Ook bij de gemeente Weert wordt zelfsturing en betrokkenheid van de burgers steeds belangrijker. De begroting geeft geen uitsluitend over de onderhoudstoestand van het groen.

De zwerfvuilbestrijding van de gemeente maakt ook deel uit van het groenbestek.

Gemeentelijk vastgoed

De gemeente investeert in de vastgoedportefeuille waar nodig vanuit de functie en het gebruik van de vastgoedobjecten. Weert beschikt over een groot aantal vastgoedobjecten voor de eigen organisatie, met een maatschappelijke functie en bijzondere objecten. De gemeente investeert daar waar nodig vanuit de functie en het gebruik van de objecten.

Weert beschikt over een actueel meerjarig onderhoudsprogramma voor het gemeentelijk vastgoed voor de periode 2016-2020 dat is vastgesteld door de raad op 29 september 2016. In het plan zijn nu 129 objecten opgenomen. Niet alle vastgoedobjecten zijn in het plan meegenomen; objecten als onderwijsgebouwen en sportterreinen maken geen deel uit van het plan.

De werkzaamheden, de functies en de verantwoordelijkheden betreffende het vastgoed en het facilitair gebouwenbeheer zijn na de reorganisatie van FLOW herschikt en bij het cluster Vastgoed ondergebracht.

De huidige onderhoudsreserve zal na afstemming met het nieuwe programma weer een voorziening worden, waarin voldoende middelen zijn opgenomen. Dit zal jaarlijks beoordeeld worden.

Er wordt geen melding gedaan van achterstallig onderhoud. Naast een jaarlijkse visuele inspectie wordt periodiek een uitgebreide inspectie uitgevoerd op basis waarvan de onderhoudsplannen worden bijgesteld.

Nagenoeg alle reguliere onderhouds-, beheer- en overige kosten worden in de exploitatie opgevoerd. Zowel extern onderhoud als kosten van intern onderhoud dat ten laste van de gemeente komt, maken deel uit van het plan. De gemeente heeft een bestemmingsreserve Gemeentelijk vastgoed om de kosten van de gemeentelijke gebouwen op te vangen (saldo ultimo 2015 € 3,17 miljoen). Incidentele meevallers (bijvoorbeeld uit de verkoop van gebouwen) worden in deze reserve gestort evenals de jaarlijkse dotaties. Op deze wijze kan het jaarlijkse plan worden uitgevoerd (ten laste van deze reserve).

In het verleden waren uit financiële overwegingen minder objecten in het programma opgenomen. In Kiezen met visie is gemeld dat de vastgoedportefeuille van Weert 180 objecten omvat, waarvan er 129 zijn opgenomen in de nieuwe onderhoudsbegroting. Hierdoor zijn gedurende de looptijd van het programma de gemiddelde structurele onttrekkingen per jaar uit de reserve gemeentelijk vastgoed (saldo 1-1-2017 € 3,75 miljoen) hoger dan de gemiddelde structurele stortingen in deze reserve (ten laste van de exploitatie). De reserve is van voldoende omvang om het verschil tussen de stortingen en de onttrekkingen financieel op te vangen.

Openbare verlichting

Voor de openbare verlichting beschikt de gemeente niet over een beheerplan. De uitvoering is uitbesteed aan een marktpartij. Deze partij maakt afspraken met de betreffende netbeheerders voor de werkzaamheden aan de energienetten. De energiekosten alsmede de kosten van klein en groot onderhoud zijn jaarlijks terugkomende kosten en vallen binnen de exploitatie. Op basis van vervangingsplannen worden de vervangingsinvesteringen gepland. Deze zijn de laatste jaren groeiende (ook de komende jaren heeft de gemeente een slag te plegen bij de vervanging van lichtmasten en armaturen door energiezuinige verlichting). Planmatige vervanging staat hierbij voorop. Er wordt gewerkt aan een beheerplan van de openbare verlichting waarin de toepassing van led-verlichting uitgangspunt is. De openbare verlichting voldoet aan de NPR norm. Het is aan te bevelen om in het onderhanden beheerplan ook de gewenste uitbreidingsinvesteringen mee te nemen. Voor het product openbare verlichting is voor 2017 een exploitatiebudget van € 0,62 miljoen beschikbaar.

Speelruimte

De gemeente beschikt over een speelruimteplan 2013. In 2015 zijn speelvoorzieningen geïnspecteerd, onderhouden en waar nodig vervangen. In eerste aanleg is het de bedoeling om de huidige voorzieningen in stand te houden. Omdat de budgetten heel beperkt zijn wil de gemeente overgaan tot

afbouw van het aantal voorzieningen. In het overzicht vervangingsinvesteringen is voor de jaarschijf 2018 een bedrag van € 77.418 geraamd. Er is geen aanvullende informatie opgenomen in de paragraaf.

Zaal- en veldsportaccommodaties

Met betrekking tot het meerjarenonderhouds- en vervangingsplan gemeentelijke zaal- en veldsportaccommodaties, vastgesteld in 2007 voor de periode tot en met 2026, wordt opgemerkt dat de actualisatietermijn van 5 jaar is overschreden. Eind 2014 is nieuw beleid geformuleerd voor de binnensportaccommodaties. Dit moet de basis worden voor de actualisatie van het onderhoudsplan binnensport. De financiële gevolgen hiervan moeten worden verwerkt in de jaarlijkse storting in de reserve Meerjarenonderhoud en vervanging sport.

Overige kapitaalgoederen

De paragraaf besteed ook nog aandacht aan onderhoud van verkeersvoorzieningen, onkruidbestrijding verhardingen, zwerfvuilbestrijding, reiniging, rollend materieel en aan de begroting voor vervangingsinvesteringen.

BBV en verordening 212

Artikel 12 van het BBV schrijft voor aan welke kapitaalgoederen minimaal aandacht moet worden geschonken. Dat zijn wegen, riolering, water, openbaar groen en gebouwen. Daarbij moet de gemeente het beleidskader aangeven, alsmede de financiële gevolgen en de vertaling daarvan in de begroting. Wij zien dat de paragraaf niet geheel voldoet aan de richtlijnen van het BBV.

Operationeel vinden wij de in de begroting en verantwoording aanwezige stuurinformatie voldoende. Van de meeste kapitaalgoederen geeft de gemeente aan waar het beleidskader is te vinden. Voor deze goederen geeft Weert niet aan of de uit de beleidskaders voortvloeiende (financiële) consequenties door zijn vertaald. Ons is gebleken dat dit wel het geval is in de begroting 2017 en de meerjarenraming 2018-2020. Wel bestaan nog een aantal risico's die nauwlettend moeten worden gevolgd.

Conclusie

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

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

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

Op operationeel niveau moeten nog verbeteringen worden doorgevoerd. Met name het (meerjarig) cijfermatige inzicht in de kosten van het planmatig onderhoud kan worden verbeterd, alsmede het aangeven of er sprake is van een voldoende financiële doorvertaling in de begroting. Daarom beoordelen wij de operationele stuurinformatie nog als onvoldoende.

4.4. Financiering

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

Conclusie

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

Op basis van onze analyse de volgende aanbeveling

- neem in de paragraaf ook informatie op over het schatkistbankieren;
- neem voor de presentatie van de informatie over de rentelasten van externe financiering, het renteresultaat en de wijze van rentetoerekening het renteschema uit de notitie Rente 2017 van de Commissie BBV op in de paragraaf.

Waarom onderzoek naar financiering?

Bij financiering gaat het om de vraag hoe de gemeente zo adequaat mogelijk omgaat met de financieringsbehoefte en hoe daarin zo goed mogelijk kan worden voorzien. Hiervoor gelden niet alleen wettelijke kaders en regels, zoals vastgelegd in onder andere de wet Financiering Decentrale Overheden en Regeling Uitzettingen Derivaten Decentrale Overheden, maar ook interne richtlijnen zoals vastgelegd in een treasurystatuut. Oftewel: hoe staat het met de gemeentelijke financieringsportefeuille? Deze moet adequaat worden beheerd om (ermee verbonden) kosten en risico's te beperken.

Onderzoek en bevindingen

De geldende regelgeving

De afgelopen jaren zijn de regels voor treasury door decentrale overheden strenger geworden. De meest recente landelijke regels zijn de verplichting tot schatkistbankieren (ultimo 2013), de Wet Houdbare Overheidsfinanciën (Wet Hof, 2014) en strengere regels voor het gebruik van derivaten (2016). In de paragraaf Financiering in de begroting 2017 wordt geen aandacht aan deze onderwerpen geschonken. In de paragraaf wordt wel ingegaan op het EMU-saldo. In het Treasurystatuut gemeente Weert 2016 (bijlage D bij de financiële verordening) wordt geen aandacht aan deze ontwikkelingen geschonken. De financiële verordening stelt geen nadere eisen aan de paragraaf Financiering. Wel geeft de verordening in artikel 17 aandacht aan de zaken waarvoor het college bij de uitoefening van de financieringsfunctie moet zorgen en de hiertoe in acht te nemen richtlijnen. Hiertoe wordt in lid 2 verwezen naar het Treasurystatuut.

Volgens artikel 13 van het BBV dient in ieder geval aandacht geschonken te worden aan de beleidsvoornemens ten aanzien van de kasgeldlimiet, de renterisiconorm, de liquiditeitsplanning en de

financieringsbehoefte voor de komende drie jaar, de rentevisie en de rentekosten en –opbrengsten verbonden aan de financieringsfunctie.

In de paragraaf wordt voor de beleidsuitgangspunten en doelstellingen van de financieringsfunctie gerefereerd aan de Wet Fido en het BBV. Er wordt niet verwezen naar het Treasurystatuut. De paragraaf gaat in op de doelstellingen van de financieringsfunctie, waarbij vooral het risicomanagement van de financieringsfunctie, de doelmatigheid van de financiering en de optimalisatie van de renteresultaten is belicht. De paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing geeft nog informatie over de financiële kengetallen, waaronder de schuldpositie van de gemeente. Deze bevindt zich volgens de gemeente op een 'vrij hoog' niveau. Ook is in de begroting en de jaarstukken informatie opgenomen over de gewaarborgde geldleningen en de verstrekte garantstellingen.

De paragraaf Financiering voldoet aan de voorwaarden van het BBV. Vanuit het oogpunt van tactische informatievoorziening wordt goed gescoord.

Tabel 4.4.1 geeft weer in welke mate de activa van de gemeente zijn gefinancierd met eigen financieringsmiddelen en met vreemd vermogen. Uitgangspunt is dat de gemeente in eerste instantie eigen financieringsmiddelen inzet om de activa te financieren. In de tabel is de situatie weergegeven voor de jaarrekening 2015 en de begroting 2017.

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

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

	Rekening 2015	Begroting 2017
Vaste activa	215.447	224.889
Voorraad bouwgrond (bruto)	47.977	36.743
Totaal activa	263.424	261.632
- Eigen vermogen (incl. voorzieningen)	125.635	125.636
- Vreemd vermogen (incl. vaste geldleningen)	135.545	116.069
Totaal vermogen	261.180	241.705
Financieringssaldo	-/- 2.244	-/- 19.927

Uit de jaarstukken 2015 blijkt dat het financieringstekort op 31 december 2015 circa € 2,2 miljoen bedroeg. Dit tekort is in de begroting 2017 geraamd op € 19,9 miljoen. De gemeente financiert met kort geld als dit voordeliger blijkt. Voor 2017 benut de gemeente de maximale ruimte van de kasgeldlimiet ad € 12,7 miljoen. De vaste activa in de jaarrekening 2015 zijn voor 58,3 % gefinancierd met eigen vermogen, terwijl dit aandeel in de begroting 2017 55,8 % bedraagt.

In de paragraaf wordt niet aangegeven of er in de laatste 2 kwartalen van 2015 en in de eerste twee kwartalen van 2016 een overschrijding van de kasgeldlimiet is geweest, als gevolg van het hebben van een financieringstekort.

Wel wordt gesteld dat het beleid van de gemeente er op is gericht om binnen de gestelde norm voor de kasgeldlimiet te blijven.

Indien de kasgeldlimiet structureel wordt overschreden, betekent dit voor een gemeente, dat zij de kortlopende financiering zal aflossen en een vaste geldlening zal moeten aantrekken. Weert heeft eind

2016 een vaste geldlening aangetrokken van € 15 miljoen. Voor 2017 wordt geen overschrijding van de kasgeldlimiet verwacht. De gemeente is voldoende liquide en zal naar verwachting geen nieuwe geldleningen hoeven aan te trekken.

Een ander belangrijk aandachtspunt bij de financiering zijn de renterisico's. De begroting moet daarom inzicht geven in de renterisiconorm en de renterisico's op de vaste schuld. Het renterisico op de vaste schuld voor een gemeente vloeit voort uit de mate waarin het saldo van rentelasten en –baten gevoelig is voor wijzigingen in het rentepercentage op aangetrokken leningen en uitzettingen.

Uit de paragraaf financiering blijkt dat de (her)financiering van 'oude' leningen van de gemeente in 2017 niet aan de orde is. De samenstelling van de vaste schuld laat een evenwichtig beeld zien.

Met ingang van begrotingsjaar 2018 treden de bepalingen van de notitie Rente 2017 van de Commissie BBV in werking. Deze notitie heeft vooral tot doel om te stimuleren dat gemeenten de (verwachte) werkelijke rentelasten opnemen in de begroting en de jaarstukken en dat de verwerking van de rente transparanter en geharmoniseerd wordt. De paragraaf biedt inzicht in de rentelasten van externe financiering, het renteresultaat en de wijze van rentetoerekening. Ook wordt ingegaan op het gevolg van de zogenaamde onderuitputting kapitaallasten voor de raming van de rentekosten. In de begroting 2017 is voor een bedrag van € 0,85 miljoen aan onderuitputting geraamd.

Wij adviseren om voor de presentatie van deze informatie het renteschema uit de genoemde notitie op te nemen in de paragraaf. De voor het begrotingsjaar te hanteren rentepercentages voor de grondexploitatie, de rentetoevoeging aan reserves en de aankomende investeringen worden jaarlijks in de kadernota vastgelegd.

De informatie in de begroting en programmarekening is goed gestructureerd en biedt de mogelijkheid om het financieringsbeleid bij te sturen. Ook wordt goede informatie gegeven over het financieringsbeleid en de –functie van de gemeente. Weert werkt met totaalfinanciering en stuurt actief op haar liquiditeitspositie met behulp van liquiditeitsprognoses en een financieringsplanning.

Deze plannings maken deel uit van de planning en control-cyclus. De begroting biedt een voldoende cijfermatig inzicht in de financiering. Wij concluderen dan ook dat de operationele bestuurlijke informatievoorziening van voldoende kwaliteit is.

EMU-saldo

We kijken bij de paragraaf financiering ook naar het EMU-saldo. Weert verstrekt de informatie over het EMU-saldo in deze paragraaf. De vermelding van het EMU-saldo in of bij de begroting is sinds 2005 verplicht. In artikel 11 van de financiële verordening wordt geregeld dat het college de raad moet informeren in het geval er sprake is van een overschrijding van het collectieve aandeel van gemeenten in het EMU-tekort. In de septembercirculaire 2016 van het gemeentefonds is niets opgenomen over het toegestane EMU-tekort 2017 voor de individuele gemeenten. Weert raamt voor 2017 een EMU-tekort van ongeveer € 3,8 miljoen. Het saldo van Weert wordt in sterke mate bepaald door investeringen en het exploitatiesaldo vóór mutaties in de reserves. Gelet op het accent dat de komende jaren op het terugdringen van het landelijke EMU-tekort zal blijven liggen, is het zaak voor de gemeente de ontwikkeling van haar eigen EMU-saldo goed te blijven volgen.

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

4.5. Bedrijfsvoering

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

Conclusie

De bedrijfsvoering heeft de afgelopen jaren veel aandacht gekregen. Het coalitieprogramma 2014-2018 en 'Kiezen met visie' spreken over de veranderende rol van de overheid, waarbij de rol van de gemeente verandert naar 'faciliterend en vraaggestuurd optredend'. De gemeente werkt momenteel aan het (interne) verandertraject 'Weert in Dynamiek (WinD)' waarbij een integraal model voor de ontwikkeling van de organisatie wordt gehanteerd, waarvan de bedrijfsvoering deel uitmaakt. Het plan beoogt een cultuuromslag in de gemeentelijke organisatie te bewerkstelligen.

Het gehanteerde dienstverleningsconcept en de aanwezige instrumenten moeten zorgen dat de gemeente degelijk kan opereren. Dit heeft onder meer geresulteerd in een goedkeurende controleverklaring voor rechtmatigheid bij de jaarrekening 2015. Vanuit het perspectief van stuurinformatie wordt op de diverse niveaus voldoende tot goed gescoord.

Aan de bezuinigingen en taakstellingen die de gemeente heeft gerealiseerd en nog moet realiseren wordt ook door de bedrijfsvoering in belangrijke mate bijgedragen. Weert probeert de balans tussen haar ambitieniveau en de daarvoor benodigde en beschikbare middelen goed in het oog te houden. De paragraaf Bedrijfsvoering bevat geen (meerjarig) cijfermatig inzicht in de kosten en opbrengsten van de bedrijfsvoering.

Weert voert al enige tijd geen expliciete onderzoeken naar doelmatigheid en doeltreffendheid uit, zoals artikel 213a GW voorschrijft, alsmede de vigerende verordening 213a. Er is geen plan voor 2016 door het college vastgesteld.

Op basis van onze analyse de volgende aanbeveling

- geef naast de informatie in de jaarstukken ook in de paragraaf van de begroting meer concreet (meerjarig) cijfermatig inzicht in de kosten en opbrengsten van de bedrijfsvoering;
- actualiseer de verordening 213a en kijk daarbij naar de eigen behoefte aan dit soort onderzoeken en voer de verordening jaarlijks uit.

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. Traditioneel bestaat bedrijfsvoering uit de onderdelen personeel,

automatisering, communicatie, organisatie, financieel beheer (waaronder de administratieve organisatie en de interne controle) en huisvesting.

Onderzoek en bevindingen

Bij de beoordeling van de bedrijfsvoering kijken we naar de bedrijfsvoering in het algemeen en naar de financiële bedrijfsvoering in het bijzonder. De bedrijfsvoering heeft de afgelopen jaren veel aandacht gekregen en krijgt dat nog steeds. Het coalitieprogramma 2014-2018 spreekt met betrekking tot de veranderende rol van de gemeente over een rol die faciliterend en vraaggericht is.

Met het programma FLOW (Flexibel en ondernemend Weert) heeft de gemeente in 2012 de organisatiestructuur aangepast waarbij in het kader van een bezuinigingstraject de organisatie ook flink is afgeslankt. In 'Kiezen met visie' heeft de raad in 2015 vanuit een visie op de gemeente inhoudelijke keuzes gemaakt voor het gemeentelijk beleid in de jaren 2015-2018. Deze keuzes vragen opnieuw om een andere werkwijze, andere competenties en een flexibele organisatie en WinD geeft daarbij de richting aan, de aanpak en de uitvoeringswijze. De gewenste culturomslag wordt uitgevoerd aan de hand van een kompas, waarin de vier 'windrichtingen' zijn opgenomen: Ik, Samen, Bewegen en Betrouwbaar. Uitgangspunt is dat deze vier richtingen zowel voor 'binnen' (de organisatie) als voor 'buiten' (de omgeving) gelden. De medewerkers en leidinggevenden moeten groeien naar een flexibele organisatie die goed kan inspelen op de 'nieuwe tijd'.

Voor een koerswijziging is gestart met een plan van aanpak om de gemeentelijke organisatie voor te bereiden op zaken als een andere wijze van dienstverlening aan de inwoners, de decentralisatie van rijkstaken, de bezuinigingen van Kiezen met visie en de (regionale) ambities van de gemeente (onder meer samenwerking in de regio).

Het organisatie-ontwikkelingstraject omvat onder meer zaken als:

- de organisatieontwikkeling (meer flexibele organisatie vraagt om een herijking);
- verbetering sturingsmogelijkheden;
- het verder optimaliseren van de control- en beheerorganisatie;
- de inrichting en het management van processen;
- informatiemanagement;
- het risicomangement;

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

De organisatie heeft al grote bijdragen geleverd aan de taakstellingen op de bedrijfsvoering door onder meer bezuinigingen op de personele kosten (FLOW en FLOW-2). In de planning en control-cyclus wordt de realisatie van de bezuinigingen en taakstellingen expliciet gevolgd. De gemeente gaat verder met het procesgericht verbeteren en met het verbeteren van de in- en externe (digitale) dienstverlening. Hiertoe is het Masterplan informatiearchitectuur in 2015 vastgesteld door de raad.

De doorlopende ontwikkeling en verbetering van de financiële functie maakt deel uit van de reguliere werkprocessen. De paragraaf geeft de nodige aandacht aan de ontwikkelingen bij de bedrijfsvoering.

Daarbij zijn strategische personeelsplanning, het verhogen van de beleidseffectiviteit, het verhogen van de arbeidsproductiviteit, het uitbesteden van taken en het afstoten van taken belangrijke onderdelen. In dat kader wordt door Weert ook op regionale samenwerking tussen gemeenten gekoerst, inclusief samenwerking op het gebied van de drie decentralisaties.

De gemeente beschikt over een visie op de inrichting van de organisatie en het besturingsconcept. De administratieve organisatie en de interne controle functioneren in voldoende mate. Aan de verbetering van de werkprocessen en –procedures en de kwaliteit van de interne controlewerkzaamheden wordt de nodige aandacht gegeven. Verbeterpunten worden actief opgepakt. In zijn jaarlijkse rapportage gaat de accountant in op diverse aspecten van de administratieve organisatie en de interne controle. Bij de jaarstukken 2015 heeft de externe accountant een goedkeurende controleverklaring verstrekt. Uit het verslag van bevindingen van de accountant blijkt dat de gemeente zich overigens goed houdt aan haar regels. Dit geeft tevens een oordeel over de werking van het planning en control- instrumentarium.

Toetsing aan regelgeving

Wij zien een aantal van de hiervoor genoemde onderwerpen ook terugkomen in de paragraaf Bedrijfsvoering en in hoofdstuk 4 Strategie in de begroting 2017. De paragraaf voldoet aan de vereisten van het BBV, zeker in samenhang met de paragraaf in de jaarrekening. Er wordt in voldoende mate ingegaan op de stand van zaken van en de beleidsvoornemens voor de bedrijfsvoering.

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

Wij merken op dat in de paragraaf in de begroting 2017 geen (meerjarig) cijfermatig inzicht wordt gegeven in de kosten van de belangrijkste aspecten van de bedrijfsvoering (onder meer de aan projecten toegerekende uren, de omvang van de formatie, het ziekteverzuim en de personele kosten). In de gelijknamige paragraaf in de jaarrekening wordt wel aan de gerealiseerde cijfers van deze onderwerpen aandacht geschonken. Wel zijn de nieuwe vereisten in het BBV met betrekking tot de overheadkosten in de begroting uitgewerkt.

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

Planning en control

De afgelopen jaren heeft de gemeente gewerkt aan het verder verbeteren en vereenvoudigen van de planning en control-cyclus. Onder anderen aan de bestuurlijke planning en control-producten en de opzet en inrichting van de programmabegroting. De programmastructuur is, uitgaande van het coalitieprogramma 2014-2018, verder uitgewerkt met indicatoren, met een duidelijke formulering van

prioriteiten binnen de begroting. Recentelijk zijn enkele aanpassingen in de planning en control structuur doorgevoerd, waardoor onder meer een vermindering van het aantal documenten wordt gerealiseerd. In paragraaf 3.3. en paragraaf 3.4. is het instrumentarium dat wordt ingezet voor de besturing van de financiële huishouding reeds besproken. Een kwalitatief goede beleidscyclus is uiteraard direct te relateren aan bedrijfsvoering. Financiën zijn immers ook de weerspiegeling van zowel politiek als organisatorisch handelen.

De informatie in de begroting/paragraaf

Hieronder gaan we in op de paragraaf Bedrijfsvoering, hoofdstuk 4. Strategie en programma 5 Financiën in de begroting 2017. De inwoner staat centraal. Om die zo goed mogelijk van dienst te zijn moet de medewerker professionaliseren, meer in samenwerking doen en zaken aan de inwoners over durven laten. Hiervoor wordt geïnvesteerd, maar dit moet ook een kostenbesparing opleveren. In het programma staan een aantal beleidsindicatoren, die vanaf de begroting 2017 verplicht door alle gemeenten worden opgenomen in de begroting. Het zijn indicatoren over de formatie, de apparaatskosten, externe inhuur en de overhead.

De begroting laat in de bijlagen ook voor het eerst het nieuwe taakveld overhead zien. Het zijn de lasten (en baten) van de organisatie voor aansturing en ondersteuning, die vanaf 2017 niet meer aan de uitvoeringstaken mogen worden toegerekend. De lasten van de overhead 2017 worden geraamd op ruim € 14,1 miljoen.

In de begroting is in hoofdstuk 4. Strategie aandacht gegeven aan de missie en visie van de gemeente, alsook aan de kaders voor de keuzes uit Kiezen met visie. De leidende principes en de kernthema's daarbij zijn de uitgangspunten voor de bezuinigingskeuzes, maar ook voor de route van het ontwikkeltraject. Dit traject heeft de komende jaren invloed op de bedrijfsvoering.

De begrotingsparagraaf is vooral gericht op de organisatieontwikkeling. Er wordt ingegaan op de personele ontwikkelingen, op de IT-ontwikkelingen (Masterplan Informatiearchitectuur) en op het samenwerken in de regio. De paragraaf gaat niet meer in op de bezuinigingstaakstellingen, waar de organisatie voor staat. Aan de kanteling van de organisatie volgens 'Kiezen met visie' en Weert in Dynamiek (WinD) wordt veel aandacht gegeven.

Tot slot

De bedrijfsvoering levert een materiële bijdrage aan de bezuinigingen van de gemeente. De begroting 2017 geeft aan dat de taakstelling van € 0,8 miljoen uit FLOW-2 (samenwerking en uitbesteding, digitalisering, HRM en dienstverlening) nog deels moet worden gerealiseerd in 2017.

Wij adviseren om de balans tussen ambitieniveau en de daarvoor benodigde en beschikbare middelen niet uit het oog te verliezen. De randvoorwaarden voor een goede en doeltreffend functionerende bedrijfsvoering moeten zoveel als mogelijk in stand blijven, bij de nog door te voeren bezuinigingstaakstellingen. De afgelopen jaren hebben laten zien dat de gemeente dit goed heeft opgepakt.

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

4.6. Verbonden partijen

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

Conclusie

Voor de verbonden partijen is door de raad van Weert expliciet beleid geformuleerd. In februari 2017 heeft de raad daartoe de beleidsnota Verbonden Partijen vastgesteld. De gevolgen van de wijzigingen in het BBV zijn hierin meegenomen en zijn ook al zichtbaar in de begroting 2017.

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

Een kader voor operationele samenwerking, waarin de visie op samenwerking (met verbonden partijen) in relatie tot de programma's en de beleidsvoornemens omtrent verbonden partijen verder wordt belicht, is opgenomen in de hiervoor genoemde beleidsnota. De in de paragraaf bestede aandacht aan het bestuurlijke en financieel belang, het vermogen, de financiële resultaten, de risico's en de bestuursverantwoordelijkheden van de verbonden partijen verschaft belangrijke stuurinformatie.

Op basis van onze analyse de volgende aanbeveling

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

Waarom onderzoek naar verbonden partijen?

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

- het financiële belang⁴ 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.

⁴ 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 geldende regels

Artikel 15 van het BBV heeft betrekking op de paragraaf Verbonden partijen. Dit artikel is onlangs uitgebreid met de bepaling dat er in de paragraaf ook een lijst met verbonden partijen moet komen. De bepaling houdt in dat er per verbonden partij informatie wordt gegeven over de verbonden partij zelf en waarom de gemeente de relatie met de verbonden partij is aangegaan en over het financiële belang of risico dat de gemeente heeft met de verbonden partij. Bovendien moeten de verbonden partijen onderscheiden worden in gemeenschappelijke regelingen, vennootschappen en coöperaties, stichtingen en verenigingen en tot slot overige verbonden partijen. Deze zware informatievraag weerspiegelt het toegenomen belang van verbonden partijen en de risico's die daarmee samenhangen. Naast deze lijst van verbonden partijen vraagt artikel 15 van oudsher om de visie van de gemeente op verbonden partijen en om de beleidsvoornemens met de verbonden partijen.

In de financiële verordening van Weert zijn geen bepalingen opgenomen met betrekking tot de verbonden partijen. Wel beschikt de gemeente over een recente nota Verbonden Partijen die door de raad is vastgesteld op 22 februari 2017. Dit is de eerste nota over dit onderwerp. In deze nota zijn de visie en de beleidskaders van Weert ten aanzien van verbonden partijen opgenomen. Deze onderwerpen komen niet meer terug bij de begrotingen en jaarrekeningen van de gemeente.

De nota richt zich op de vraag, hoe bij een toenemende samenwerking de aansturing, besturing, verantwoordelijkheid en controleerbaarheid geregeld kunnen/moeten worden (governance). Bij taken zal steeds de vraag gesteld worden of de gemeente verantwoordelijkheid neemt voor de uitvoering, en zo ja of zij de uitvoering zelf gaat doen, of dat de gemeente die uitbesteedt, of dat voor een samenwerkingsvorm wordt gekozen. Als voor het laatste alternatief wordt gekozen, komt vervolgens de vraag aan de orde voor welke juridische vorm van samenwerking wordt gekozen en welke maatregelen en voorzieningen in het kader van governance nodig zijn. Maar ook voor de bestaande verbonden partijen zal de governance onderzocht gaan worden. Bij de komende begrotingen en jaarrekeningen zal informatie hierover in de paragraaf en bij de risico-analyse worden opgenomen.

Het bestuurlijke belang én het financiële belang van de gemeente bij een verbonden partij leiden tot een dubbelrol, enerzijds als bestuurder/eigenaar met oog voor efficiency en continuïteit en anderzijds als klant/opdrachtgever met oog voor kwaliteit en prijs. Beide rollen kunnen niet door één en dezelfde bestuurder worden vervuld.

Om beide rollen goed te kunnen vervullen, moeten ook bij de verbonden partij de mogelijkheden daartoe aanwezig zijn. In de nota is ook een checklist opgenomen om de governance-deelprocessen te toetsen.

In het coalitieprogramma 2014-2018 komt op meerdere plaatsen de wens of de behoefte om samen te werken aan de orde. Samenwerking wordt gezocht bij nieuwe taken bij de voorbereiding en de uitvoering, om kosten te beperken en om kwaliteit en klanttevredenheid te vergroten. Bij de paragraaf Verbonden partijen gaat het in ieder geval over samenwerking, waarbij sprake is van een bestuurlijk én financieel belang voor de gemeente.

De visie van de gemeente op (intergemeentelijke, regionale en grensoverschrijdende) samenwerking is in de nota vastgelegd, maar is ook af te leiden uit het coalitieprogramma 2014-2018.

De gemeente heeft in haar beleidsnota de mogelijke redenen aangegeven die van toepassing kunnen zijn bij het aangaan van een relatie met een andere 'partij'. Ook de afwegingscriteria en de verantwoordingsseisen komen uitgebreid aan bod in de nota. In de paragraaf wordt summier ingegaan op het bestuurlijke en het financieel belang per verbonden partij en er wordt de relatie aangegeven met het betreffende programma uit de begroting. Informatie over de verbonden partijen is ook te vinden in de beleidsprogramma's waarop de samenwerking met de betreffende partij(en) betrekking heeft.

Ook wordt summier aandacht gegeven aan de ontwikkelingen in het begrotingsjaar en latere jaren. Het publiek/maatschappelijk belang is niet (meer) vermeld in de paragraaf, maar is nu toegelicht in de bijlage bij de nota.

Het inzichtelijk maken van dergelijke relaties vinden wij van strategisch belang. We missen in de paragraaf informatie over de periode van de meerjarenraming. Die informatie is wel in de meerjarenraming zelf opgenomen, maar is in de paragraaf niet te zien. Ook geeft de paragraaf geen totaalbeeld met betrekking tot de verbonden partijen. Welk brutobedrag gaat er naar de verbonden partijen? Hoeveel procent van de begroting is dat? Wat kost dat de gemeente nu netto, na aftrek van de bijdragen die de gemeente daar zelf voor krijgt? En hoe ontwikkelen deze uitkomsten zich in de komende jaren?

De paragraaf (in combinatie met de nota Verbonden Partijen) gaat goed in op de totale informatiebehoefte. Moet de gemeente risico's monitoren of actief bijsturen? De expliciete uitspraak dat er geen problemen zijn, is ook relevante informatie.

Rondom verbonden partijen is ook van belang dat de raad duidelijk zicht heeft op de lasten en baten die de samenwerkingsverbanden met zich meebrengen. Staat de prijs van de geleverde dienst in relatie tot de toegevoegde waarde van de samenwerking?

De aansturing, beheer en toezicht van/op verbonden partijen moet voldoen aan het hierboven geformuleerde integrale beleidskader. De nota geeft aan dat voor iedere partij een risico-analyse moet worden uitgevoerd, welke regelmatig moet worden geactualiseerd. Daarbij moet ook worden gekeken naar noodzaak en omvang van gevormde reserves en getroffen voorzieningen voor specifieke risico's. Dit is bij Weert van toepassing. In de planning en control cyclus (met name de begrotingen en de jaarrekeningen) worden de uitgangspunten voor de verbonden partijen nauwgezet in de gaten gehouden.

Conclusie

Wij zijn van mening dat op het strategische, tactische én operationele niveau goede stuurinformatie aanwezig is om het beleid te kunnen (bij)sturen, hoewel er nog wel verbetermogelijkheden zijn, zoals hiervoor genoemd.

Er wordt actueel cijfermatig inzicht geboden en de informatie wordt goed gestructureerd gepresenteerd, waardoor de gebruiker een goed inzicht in de verbonden partijen krijgt. Wij vinden dit belangrijk, gelet op de trend van steeds meer samenwerking met andere partijen en de duidelijk toenemende risico's. Hierbij nemen de financiële belangen en de daarmee samenhangende risico's eveneens toe. Met name voor de meerjarenraming kunnen risico's voor aanzienlijke financiële tegenvallers zorgen. Weert neemt deze mogelijke tegenvallers, ook meerjarig, mee bij de bepaling van het weerstandsvermogen.

4.7. Grondbeleid

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

Conclusie

Het grondbeleid is belangrijk voor de gemeente. De gemeente voert een faciliterend beleid, waarbij geen sprake meer is van een gesloten financiering. De ontwikkelingen van de afgelopen jaren hebben dan ook grote invloed (gehad) op de financiële positie van Weert. Voor de regievoering c.q. uitvoering van haar grondbeleid heeft de gemeente een grondbedrijf. Dit fungeert als opdrachtnemer voor alle ruimtelijke plannen in Weert, waarbij sprake is van locatie- en gebiedsontwikkeling. De gemeentelijke vastgoedontwikkeling en-exploitatie is ondergebracht bij de 'Algemene Dienst'.

De paragraaf Grondbeleid geeft, uitgaande van de in december 2014 vastgestelde kaders in de nota Grondbeleid, een uiteenzetting van de richting waarin de ontwikkelingen gaan, de bijhorende risico's en de daarvoor benodigde reserves en voorzieningen.

Gezien de ambities van en de opgaves voor Weert en het uitgangspunt dat de gemeente toch ondernemend wil zijn, moet er altijd ruimte kunnen worden gemaakt voor nieuwe projecten. De gemeente kan toch ambities realiseren door de inzet van een deel van haar reserves en door het 'binnenhalen' van externe geldstromen (o.a. provinciale middelen en subsidies).

De gemeente geeft in de begroting (cijfermatige) informatie over het (financieel) kunnen realiseren van de lopende exploitaties. Deze informatie komt ook terug in de jaarstukken en indien nodig in de tussentijdse rapportages. Alle grondexploitaties worden (minimaal) jaarlijks geactualiseerd, waarbij mogelijke risico's direct worden onderkend. Wij vinden dit van strategisch belang voor de financiële positie van de gemeente. Het risicomanagement rondom de grondexploitaties is goed georganiseerd.

Vanuit het perspectief van stuurinformatie wordt op alle niveaus goed gescoord.

Op basis van onze analyse de volgende aanbeveling

- Ga na of de recente wijzigingen van het BBV en de invoering van de Vpb-plicht voor gemeenten gevolgen heeft voor de nota Grondbeleid.

Waarom onderzoek naar grondbeleid?

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

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

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

Denk aan: groen, water, wonen, werken en recreëren. Verder is grondbeleid van belang vanwege de financiële betekenis en de risico's. Grondbeleid kan leiden tot extra lasten, maar ook tot extra baten. Deze kunnen een significante invloed hebben op de gemeentelijke financiële positie.

Onderzoek en bevindingen

De grondexploitatie maakt deel uit van de totale gemeentelijke exploitatie. Weert heeft het grondbedrijf belast met de uitvoering van de ontwikkelingsprogramma's woningbouw en bedrijventerreinen.

De geldende regels

Artikel 16 van het BBV stelt dat in de paragraaf Grondbeleid ten minste informatie is opgenomen over:

- een visie op het grondbeleid in relatie tot de realisatie van de beleidsdoelstellingen in de begroting;
- de wijze waarop de gemeente het grondbeleid uitvoert;
- een actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie;
- een onderbouwing van de geraamde winstneming;
- de beleidsuitgangspunten bij grondreserves in relatie tot de grondrisico's.

De financiële verordening schrijft in artikel 16, lid 2 voor de grondexploitatie alleen voor dat het grondverkoop en –prijnsbeleid voor woningbouw en bedrijventerreinen wordt vastgelegd in de nota grondprijnsbeleid, die jaarlijks door de raad wordt vastgesteld. Verder gaat de verordening niet in op het grondbeleid.

Op 22 december 2014 heeft de raad de Nota Grondbeleid 2014 vastgesteld (actualisatie van de nota uit 2009). De raad heeft daarmee de kaders bepaald, waarbinnen het college de uitvoering van het grondbeleid kan verzorgen. De nota speelt in op de veranderingen in de markt voor woningbouw en bedrijventerreinen. Ook wijzigingen in het gemeentelijk beleid, organisatorische veranderingen en wijzigingen in wet- en regelgeving waren aanleiding voor een nieuwe nota grondbeleid. Wij adviseren na te gaan of de recente wijzigingen in het BBV rondom grondexploitaties en de invoering van de Vpb-plicht voor gemeenten gevolgen heeft voor de nota Grondbeleid.

In Weert is sprake van een (overwegend) faciliterend grondbeleid waarbij het beleid de beleidsdoelen ondersteunt en is gericht op het beperken van de risico's en het verminderen van de grondvoorraden. Waar nodig wordt een 'situationeel actieve' grondpolitiek gebruikt.

Met de nota wordt het gemeentelijk beleid transparant gemaakt, is de rolverdeling tussen college en raad op het gebied van het grondbeleid vastgelegd, zijn de beleids- en financiële kaders duidelijk en kan het grondbeheer effectief en efficiënt worden uitgevoerd.

Relevante beleidskaders zijn de Structuurvisie Weert 2025 en de Structuurvisie Wonen Zorg en Woonomgeving Midden-Limburg (met 2013 als basis). Deze kaders zijn kort beschreven. Vanuit deze visies wordt ingezet op een gezonde economische basisstructuur in een vitale klimaatbestendige stad en de economische structuurversterking, waarbij de specifieke aandacht uitgaat naar sectoren waarop in regionaal verband de focus wordt gelegd (met name via Keyport 2020 en Brainport 2020).

De gemeente kan uit beleidsoverwegingen strategische gronden aankopen. In de nota komen ook erfpacht, volkstuinen, jacht, groenstroken, infrastructurele werken, verhuur en gebruik gemeentelijke gronden, overige gronden en afwijkingen van het kader aan de orde.

Naast locatieontwikkelingen vinden dan ook steeds meer integrale gebiedsontwikkelingen plaats (via programma- en projectmanagement).

Relatie met begrotingsprogramma's

Het grondbeleid moet de programma's in de programmabegroting faciliteren. Grondexploitaties zijn belangrijk voor ontwikkelingen op het gebied van woningbouw, economische ontwikkeling van bedrijventerreinen, maar hangen ook samen met een groot aantal beleidsvelden (met de nadruk op wonen, welzijn en zorg). Het beleid moet zodanig worden ingezet, dat de in de programma's beschreven doelstellingen (zo efficiënt mogelijk) kunnen worden gerealiseerd. De voortgang van de grondexploitaties en gebiedsontwikkelingen wordt via de reguliere planning en control-cyclus gevolgd.

De gemeente vult met de paragraaf Grondbeleid een belangrijk onderdeel van de strategisch bestuurlijke informatievoorziening in. In de programma's 1. Woonklimaat en 2. Economie wordt aandacht aan het grondbeleid van de gemeente besteed. De paragraaf geeft een helder beeld van de stand van zaken rondom het hele grondbeleid met aandacht voor de gesignaleerde risico's en ook in de jaarstukken wordt uitgebreid ingegaan op de in het BBV aangegeven aspecten van het grondbeleid. De recente aanpassingen van het BBV (notitie Grondexploitatie 2016 en notitie Rente 2017) zijn in de paragraaf aangeduid.

Jaarlijks stelt de gemeente een grondprijnsbrief op, waarin wordt bekeken of er aanleiding is om de parameters (zoals grondprijzen, rentepercentages, looptijden) bij te stellen. Gekeken wordt naar de afzetbaarheid van bouwgrond en (nieuwbouw)woningen en de ontwikkeling van verkoopprijzen van woningen. Naast de macro-economische omstandigheden wordt ook gekeken naar de lokale ontwikkelingen.

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

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

De paragraaf voldoet aan de eisen die artikel 16 van het BBV eraan stelt. Ook de nieuwe ontwikkelingen in wet- en regelgeving worden duidelijk toegelicht in de begroting 2017 en hebben voor een belangrijk deel al hun plek gekregen. Denk hierbij aan de invoering van de vpb-plicht voor gemeenten, de richttermijn van maximaal 10 jaar voor de duur van grondexploitaties (beperken van de risico's van zeer langlopende projecten), de wijze van kostentoe rekening, de richtlijn met betrekking tot de rente en de disconteringsvoet, de afschaffing van de categorie Niet in exploitatie genomen gronden (NIEG) waarbij deze gronden moeten worden gerubriceerd bij de materiële vaste activa. De tactische bestuurlijke informatievoorziening scoort goed.

Risicomanagement grondbeleid

De gemeente voert een actief risicomanagement. De grondexploitatie maakt daar deel van uit. Dit wordt vorm gegeven door minimaal één maal per jaar de risico's van de ruimtelijke projecten zowel kwantitatief

als kwalitatief in beeld te brengen, daarvoor de benodigde beheersmaatregelen te treffen en de risico's te toetsen aan de weerstandscapaciteit.

Weert heeft enkele specifieke reserves voor het grondbeleid. De reserve risicobuffer grondexploitatie en de reserve afwaardering grondexploitaties kunnen worden ingezet om eventuele niet reeds voorziene tekorten bij grondexploitaties op te vangen (zie ook hierna). Nieuwe ontwikkelingsprojecten betreffen herstructureringen en binnenstedelijke locaties, waarvan de financiële haalbaarheid vaak een probleem is.

In de afgelopen periode (sinds 2012) heeft de gemeente als gevolg van de vastgoedcrisis en de gewijzigde woningmarkt de te hoge opbrengstverwachtingen naar beneden bijgesteld en voorzieningen getroffen (de waarde van de exploitaties is in 2012 al met name voor de woningbouwprojecten Laarveld en Vrouwenhof en bedrijventerrein Kampershoek 2.0 verminderd door een forse inzet van de reserves voor de vorming van verliesvoorzieningen). Ook heeft de gemeente een reserve voor toekomstige afwaarderingen gevormd (saldo 1-1-2017 € 5,65 miljoen) om het financieel mogelijk te maken de voorraad woningbouwplannen aan te passen aan de marktomstandigheden.

Vrijvallende voorzieningen komen ten gunste van de algemene middelen. Minimaal jaarlijks wordt het risicoprofiel berekend en geconfronteerd met de werkelijke omvang van de aanwezige risicobuffer. Deze buffer wordt gevoed uit gerealiseerde winsten van grondexploitaties.

Bij het onderdeel 'prognose van de te verwachten resultaten' wordt voor per categorie van de in exploitatie genomen projecten aangegeven wat de verwachtingen zijn en hoe de verwachte resultaatontwikkeling is. De risico's van de grondexploitaties worden onderscheiden naar juridische risico's, planschade en marktrisico's. In de paragraaf worden deze onderscheiden risico's niet nader belicht. In de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing komen de risico's van het grondbeleid ook expliciet aan bod.

Financieel evenwichtig

Het uitgangspunt voor een financieel evenwichtige uitvoering is het opstellen en (minimaal) jaarlijks actualiseren van een exploitatieopzet, waarbij het sluitende karakter centraal staat. Het kan uit oogpunt van ruimtelijke of lokale belangen wenselijk zijn om plannen toch te realiseren, al zijn ze financieel niet sluitend. Zoals in de paragraaf Grondbeleid wordt gemeld levert het Grondbedrijf geen bijdrage meer aan de financiële dekking van de verwachte tekorten van nieuwe plannen. De tekorten bij binnenstedelijke (her)ontwikkelingen en vernieuwingen moeten uit andere bronnen worden gedekt (zoals inzet gelden derden, de inzet van reserves en eigen beleidsgelden). Binnen het Grondbedrijf resteert alleen nog financiële dekking voor de reguliere bedrijfsrisico's. Dit strategisch uitgangspunt blijft bij een nadere beschouwing van het meerjarig financieel beleid van belang. Bovendien heeft duurzame renovatie de voorkeur boven sloop.

Weert werkt voor de grondexploitatie niet meer met een gesloten financiering, maar met totaal financiering, waarvan de grondexploitatie onderdeel is. De gemeente gaat verantwoord om met het (tussentijds) nemen van winsten en ook separate voorzieningen voor verwachte nadelige exploitaties worden tijdig en met de juiste omvang getroffen. Daarnaast is de reserve risicobuffer grondexploitatie bedoeld als buffer voor de risico's van de totale grondexploitatie. In eerste instantie worden resultaten uit de grondexploitatie dan ook gebruikt om deze reserve op peil te brengen c.q. houden.. De gemeente houdt rekening met de relevante verslaggevingsvoorschriften. In de begroting 2017 is een duidelijke

specificatie van in exploitatie zijnde complexen en een meerjarige prognose van de boekwaarden, de te verwachten investeringen en opbrengsten en een prognose van de verkopen opgenomen. De paragraaf Grondbeleid geeft een goed en actueel inzicht en heeft dan ook het meeste 'gewicht'.

Het risicomanagement is goed uitgewerkt. De gemeente laat in de paragraaf zien dat de risico's in beeld zijn en de financiële risico's (na de reeds genomen maatregelen) beheersbaar worden geacht. En dat met name heroverwegingen binnen de herstructureringsvisie gevolgen voor de financiële positie van de gemeente kunnen hebben.

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

5. Het onderzoek

5.1. Inleiding

Het financieel verdiepingsonderzoek

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

Het financieel verdiepingsonderzoek hebben wij bij de gemeente Weert uitgevoerd in de periode maart-juni 2017 op basis van de begroting 2017.

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

Meerjarige uitspraak

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

Uitspraak rondom toezicht

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

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

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

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

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

De periode tot het volgende financiële verdiepingsonderzoek

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

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

5.2. Doel en kaders financieel toezicht

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

Houd de Limburgse gemeenten financieel gezond!

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

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

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

Aanvullend op andere controlemechanismen

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

Kaders waaruit wij ons oordeel vormen:

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

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

>>

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

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

5.3. Werkwijze

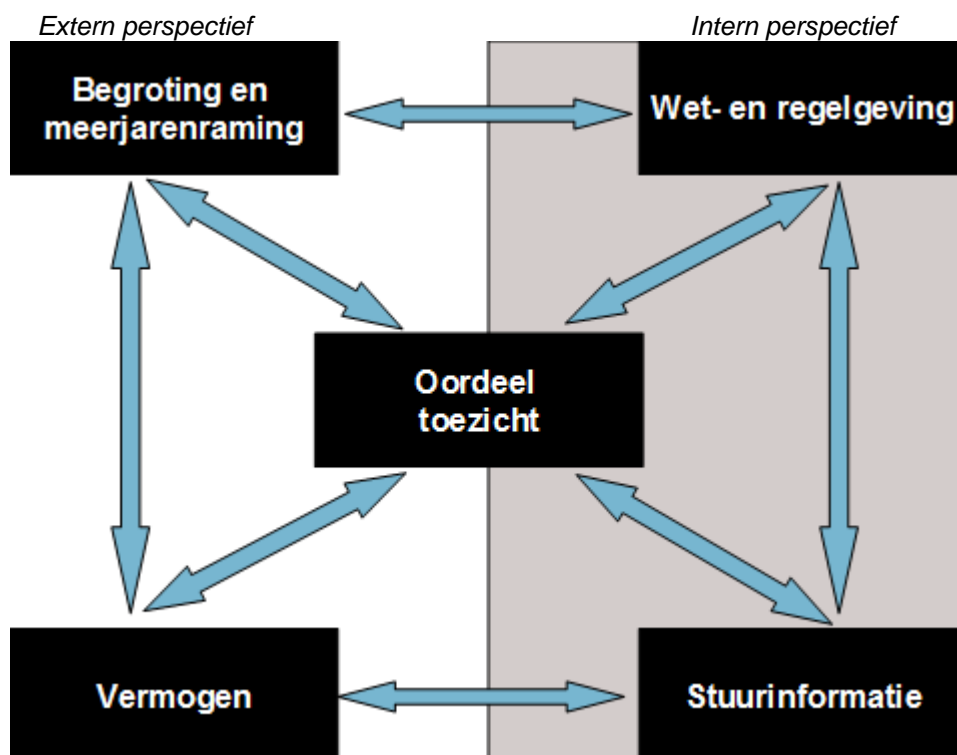
Het belangrijkste doel van ons onderzoek is, om een uitspraak te doen over de vorm van toezicht voor vier jaar. Om voor een meerjarig repressieve uitspraak in aanmerking te kunnen komen, moet de gemeente minimaal voldoende scores op een aantal kritische factoren. Deze factoren vloeien voort uit de kaders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

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

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

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

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



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

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

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

Een voorbeeld

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

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

5.4. Reikwijdte van het onderzoek

Primair richt het onderzoek zich op de financiële positie, zoals de gemeente die presenteert in de begroting 2017 en de bijhorende meerjarenraming 2018-2020. Ook behaalde resultaten, zoals gepresenteerd in de jaarrekeningen vanaf 2008 zijn nader onderzocht, net als tussentijdse rapportages.

5.5. Onderzoek naar het financieel verdiepingsonderzoek

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

Zij concluderen onder meer het volgende:

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

6. Begrippen

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

Algemene reserve

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

Dekkingsreserve/bruteringsreserve

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

Financiële functie

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

Formeel begrotingssaldo

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

Geblokkeerde reserves

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

Groot onderhoud

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

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

Incidenteel/structureel

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

Incidentele baten

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

Incidentele lasten

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

Incidentele weerstandscapaciteit

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

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

Onbenutte belastingcapaciteit

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

Onderuitputting

Het achterblijven van de lasten ten opzichte van de ramingen.

Post onvoorzien

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

Repressief toezicht

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

Structureel en reëel evenwicht van de begroting en de meerjarenraming

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

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

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

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

Structurele weerstandscapaciteit

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

De middelen die dit vermogen (kunnen) bepalen:

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

Weerstandscapaciteit

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

Weerstandsvermogen

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

7. Bronnen

Gemeentelijke bronnen:

- Programmabegrotingen 2014-2017;
- Jaarstukken 2011-2015 (incl. accountantsverslagen);
- Concept-jaarstukken 2016;
- Bestuurs-/ tussenrapportages 2014-2016;
- Concept-kadernota 2017;
- Coalitieprogramma 2014-2018 'Met iedereen aan boord...verder! ;
- Structuurvisie Weert 2025 (december 2013);
- Structuurvisie Wonen, Zorg en Woonomgeving Midden-Limburg 2013;
- Nota reserves en voorzieningen 2013;
- Beleidsnota Werkwijze risicomanagement, incl. addendum (versie 2.1, februari 2016);
- Notitie Waardering en afschrijving vaste activa en rente (bijlage C bij verordening 212 GW);
- Treasurystatuut 2016 (bijlage D bij verordening 212 GW);
- Keuzecatalogus voorstellen 'Kiezen met Visie' (juli 2015);
- Grondprijzbrieven 2015-2017;
- Nota Grondbeleid 2014;
- Nota's Meerjarenperspectief Grondexploitaties Weert 2014-2016;
- Notitie Besturingsmodel en organisatiestructuur;
- Organisatie-ontwikkelplan 'Weert in Dynamiek' (WinD, augustus 2016);
- Handboek projectmatig werken in de gemeente Weert 2010;
- Informatiebeleidsplan 2012-2015;
- Intern controleplan 2016-2017 v.03 (december 2016)
- Masterplan Informatiearchitectuur (versie 1.0, oktober 2015);
- Nota Verbonden Partijen (raad februari 2017, stand november 2016);
- Inkoop- en aanbestedingsbeleid en –protocol (2014);
- Regionale woonstrategie 2012-2020;
- Nota speelruimtebeleid 2012;
- Nota sportaccommodaties 2009;
- Subsidieverordening Weert (2012);
- Beleidsplan decentralisatie sociaal domein;
- Onderzoeksrapporten Rekenkamer;
- Verordeningen 212 (november 2016), 213 (december 2015) en 213a (maart 2006) Gemeentewet;
- Beleids- en beheerplannen kapitaalgoederen.

Provincie Limburg:

- Begrotingsbrief 2017;
- 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 en Besluit Ruddy.