

Bepaling toezichtvorm 2019-2022 **Gemeente Horst aan de Maas**

Financieel verdiepingsonderzoek

Provincie Limburg, juli 2019

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	5
2.	Conclusie, aandachtspunten en samenvatting	7
2.1.	Conclusie van het onderzoek.....	7
2.2.	Aandachtspunten	9
2.3.	Samenvatting	12
3.	Aandachtsgebieden	15
3.1.	Analyse begroting en meerjarenraming.....	16
3.2.	Analyse vermogen	29
3.3.	Analyse stuurinformatie	34
3.4.	Analyse Wet- en regelgeving	37
4.	Financieel beleid en beheer	43
4.1.	Lokale heffingen.....	44
4.2.	Weerstandsvermogen en risicobeheersing	48
4.3.	Onderhoud kapitaalgoederen	53
4.4.	Financiering.....	60
4.5.	Bedrijfsvoering	63
4.6.	Verbonden partijen.....	68
4.7.	Grondbeleid.....	71
5.	Het onderzoek	75
5.1.	Inleiding.....	75
5.2.	Doel en kaders financieel toezicht	77
5.3.	Werkwijze.....	79
5.4.	Reikwijdte van het onderzoek	81
5.5.	Onderzoek naar het financieel verdiepingsonderzoek	82
6.	Begrippen	83
7.	Bronnen	87

1. Inleiding

Het financieel verdiepingsonderzoek

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

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

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

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

Het rapport

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

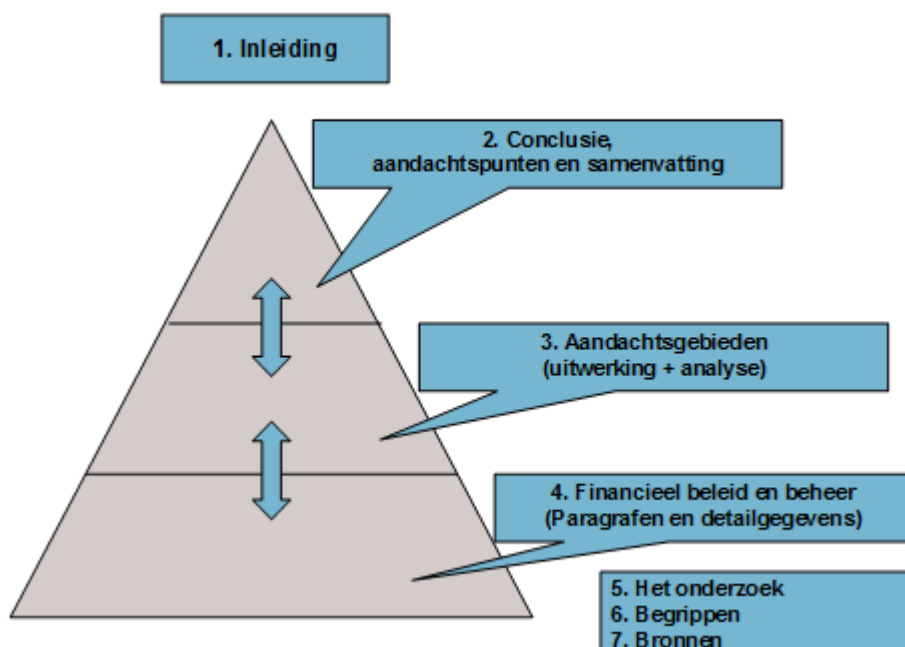
De naam van hoofdstuk 2, Conclusie, aandachtspunten en samenvatting, geeft aan dat hier de kern van het financiële verdiepingsonderzoek is te vinden.

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

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

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

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



2. Conclusie, aandachtspunten en samenvatting

2.1. Conclusie van het onderzoek

Op 11 december 2018 hebben Gedeputeerde Staten (GS) van Limburg besloten om de gemeente Horst aan de Maas op basis van de begroting 2019 repressief toezicht toe te kennen. Dit betekent dat het college van GS 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.

Op basis van ons onderzoek concluderen wij dat de gemeente aan de voorwaarden van meerjarig repressief toezicht voldoet. Dit betekent, dat, zodra Gedeputeerde Staten de onderzoeksconclusie overnemen, de periode vanaf de bekendmaking van het besluit van Gedeputeerde Staten t/m het begrotingsjaar 2022 toezichtarm zal zijn.

De raad heeft in juni 2018 de nota van uitgangspunten voor de begroting 2019 vastgesteld en deze nota vormt daarmee de basis voor de begroting 2019 en de meerjarenraming 2020-2022. Gelijktijdig is het collegeprogramma opgesteld en financieel vertaald. De gemeente heeft de financiële vertaling van het collegeprogramma wel verwerkt in de cijfers (en dus ook opgenomen in het raadsvoorstel) maar de uitvoering niet opgenomen in de programma's.

Het collegeprogramma bestond uit een investeringsplafond MIP van € 8 miljoen, investeringsplafond van € 22 miljoen en het collegeprogramma OnderHandenWerk (OHW) van € 1,5 miljoen. Voor alle drie de investeringen zijn de kapitaallasten opgenomen in de saldi van de meerjarenbegroting 2019-2022, zoals dat in het raadsvoorstel aan de raad is voorgelegd.

Tijdens de behandeling door de raad van de begroting 2019-2022 is er een amendement aangenomen dat regelt dat nadere voorstellen over het MIP aan de raad zullen worden aangeboden ter besluitvorming. Verder is besloten dat begin 2019 een voorstel zal voorliggen over de invulling van het investeringsvolume met betrekking tot de wensen uit het coalitie- en collegeprogramma. De raad zal dan ook voorstellen over het investeringsvolume overwegen. Dus de kapitaallasten van de investeringen zijn niet in het vastgestelde raadsbesluit blijven staan en zijn dus ook door ons niet opgenomen in de saldi bij tabel 3.1.1.

Horst aan de Maas heeft de begroting 2019-2022 vastgesteld op 13 november 2018. Het formele saldo voor het begrotingsjaar 2019 kwam uit op € 0,00. Dit komt doordat de gemeente het tekort (€ 742.000) afdekt met een onttrekking uit de algemene reserve vrij aanwendbaar. Dit conform het Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader (GTK). De jaren van de meerjarenraming hebben positieve saldi.

Als wij de begroting 2019-2022 gaan beoordelen komen wij tot de conclusie dat de begroting aangeboden is met een negatief saldo voor het begrotingsjaar 2019 van € 185.000 en met positieve saldi voor de jaren 2020-2020 (€ 770.000, € 990.000 en € 1.391.000). In de brief over de toezichtvorm 2019 (nummer 2018/85921 d.d. 11 december 2018) zijn GS niet op het saldo 2019 ingegaan. Het gaat

over een relatief beperkt tekort dat naar ons oordeel niet bepalend is voor de financiële positie van de gemeente en het oordeel van de toezichtvorm.

Wij zijn van mening dat Horst aan de Maas een goed inzicht geeft in haar financiële positie en instrumenten tot haar beschikking heeft om de raad op de juiste momenten te laten (bij)sturen. Wij komen tot deze conclusie omdat de gemeente in ruime mate voldoet aan het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV). Verder is de informatie die de gemeente verstrekt duidelijk, inzichtelijk en transparant. Dit blijkt ook uit de scores voor de strategische, tactische en operationele stuurinformatie in de paragrafen van hoofdstuk 3 (Aandachtsgebieden) en hoofdstuk 4 (Financieel beleid en beheer).

Tijdens ons onderzoek hebben wij een aantal risico's geconstateerd die voor de gemeente in de nabije toekomst opportuun kunnen worden. Het gaat om risico's die alle gemeenten lopen, bijvoorbeeld het sociaal domein, het gemeentefonds, de Omgevingswet en het Inter Bestuurlijk Programma. Wij hebben deze risico's beschreven in paragraaf 2.2 Aandachtspunten en in paragraaf 3.1 Analyse Begroting en Meerjarenraming.

In paragraaf 3.1 Begroting en Meerjarenraming hebben wij stilgestaan bij de begroting in relatie tot de website. Voor meer informatie verwijzen wij naar deze paragraaf.

Meerjarig repressief toezicht

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

2.2. Aandachtspunten

Horst aan de Maas komt in aanmerking voor meerjarig repressief toezicht voor de jaren 2019 tot en met 2022. Bij het meerjarig repressief toezicht is het van belang dat de komende jaren de huidige positieve structurele en reële saldi in ieder geval tot en met 2022 in stand blijven.

De aandachtspunten en aanbevelingen die we hebben, zijn in hoofdstuk 3 en 4 per onderwerp geformuleerd. Wij adviseren de gemeente deze punten op te pakken, omdat het een verdere verbetering van de financiële positie en financiële functie kan betekenen. De uitvoering van deze punten is geen voorwaarde voor het behoud van het meerjarig repressief toezicht.

Wij hebben tijdens ons onderzoek wel een aantal risico's geconstateerd. Deze risico's willen wij hier benoemen en er kort op ingaan.

Sociaal domein

Het sociaal domein, vaak ook aangeduid als de drie decentralisaties, zorgt bij alle gemeenten voor grote druk. Na de overdracht in 2015 van de taken moeten gemeenten een transformatie realiseren. Met de transformatie moeten de gemeenten beter voorzien in de behoeften van hun inwoners op het hele terrein van maatschappelijke ondersteuning, jeugdzorg en participatie. Tegelijkertijd moet de transformatie (uiteindelijk) een (forse) kostenreductie opleveren.

Als we kijken naar de begroting 2019 lezen we dat de gemeente aangeeft dat ze diverse posten binnen het voormalige hekje sociaal domein meerjarig heeft bijgesteld naar de laatste inzichten. Per saldo leidt dit ertoe dat de Rijksmiddelen niet toereikend zijn om het sociaal domein uit te voeren. Samen met de effecten van de invoering van het abonnementstarief bij de Wmo (nadeel € 0,3 miljoen) en de hogere lasten bij het Wmo-vervoer Omnibuzz (nadeel € 51.000), gaat het om een tekort van bijna € 2,3 miljoen in 2019 aflopend naar € 1,6 miljoen in 2022. Het tekort van € 2,3 miljoen in 2019 bestaat uit € 0,518 miljoen voordeel bij de inkomensvoorzieningen, € 0,947 miljoen nadeel bij de Wmo, € 1,4 miljoen nadeel bij Jeugdzorg, € 0,089 miljoen nadeel diverse posten, € 0,3 miljoen nadeel invoering abonnementstarief Wmo en € 0,051 miljoen Omnibuzz.

Over 2016 en 2017 heeft Horst aan de Maas een forse uitkering ontvangen uit de stroppenpot van € 200 miljoen. Er is dus al langer een financieel probleem binnen het sociaal domein. Het grootste probleem zit bij de jeugdzorg. De kosten bij de jeugdzorg nemen in 2019 met ca € 1,4 miljoen toe ten opzichte van eerdere ramingen. Bij de jeugdzorg nemen niet alleen het aantal behandelingen toe, maar ook de zorgwaarde per behandeling. Wij adviseren u het sociaal domein financieel strak te blijven monitoren en bij te sturen als daar aanleiding voor is.

Het gemeentefonds

De uitkeringen uit het gemeentefonds zijn met de decentralisaties in 2015 nog belangrijker voor de gemeenten geworden. Naast de algemene uitkering waren sinds 2015 ook de decentralisatie- en integratie-uitkeringen omvangrijke uitkeringen voor de gemeenten. Vanaf 2019 met de integratie van grote delen van de integratie-uitkering sociaal domein en van de totale integratie-uitkering WMO in de algemene uitkering, is de algemene uitkering nu veruit de grootste en belangrijkste uitkering aan gemeenten.

De toe- of afname van de algemene uitkering bepaalt dan ook in belangrijke mate hoe de financiële positie van een gemeente zich ontwikkelt. En de algemene uitkering kan door allerlei ontwikkelingen wijzigen.

Twee keer per jaar wordt het accres aangepast, in mei en in september. Het accres is de vertaling van de afspraak tussen het Rijk en de VNG van een gelijke procentuele ontwikkeling van de rijksuitgaven en het gemeentefonds. Zo heeft het regeerakkoord 2017 door die koppeling tot een forse toename van het accres geleid vanaf 2018. Als het Rijk meer uitgeeft dan eerder geraamd, dan gaat het accres omhoog. Geeft het Rijk minder uit, bijvoorbeeld door bezuinigingen, lagere loon- en prijsstijgingen of door vertraging bij het uitvoeren van beleid, dan gaat het accres omlaag. Die bijstellingen kunnen best fors zijn en zeker als een accres voor het lopende begrotingsjaar sterk daalt, kan het voor gemeenten moeilijk zijn hun begroting in evenwicht te houden.

Op dit moment zien we dat het Rijk er niet in slaagt de beleidsintensiveringen volledig te realiseren. Er treedt onderuitputting bij de rijksuitgaven op. In de septembercirculaire 2018 was al een verlaging van het accres 2018 verwerkt in verband met het verwacht achterblijven van de rijksuitgaven. Begin 2019 zijn er berichten gekomen dat de jaarrekening 2018 van het Rijk zal laten zien dat de rijksuitgaven nog lager zijn uitgekomen dan in de septembercirculaire 2018 geraamd. Het accres 2018 zal in de meicirculaire 2019, als dit klopt, nog eens lager worden vastgesteld. Omdat dit rapport vóór het verschijnen van de meicirculaire 2019 is afgerond, kunnen we niet aangeven of en zo ja met hoeveel het accres 2018 nog is verlaagd.

Sinds 2015 heeft ook de uitputting van het BTW-Compensatiefonds (BCF) gevolgen voor de algemene uitkering. Moet er uit het BCF meer BTW aan gemeenten (en provincies) worden gecompenseerd dan er in het BCF zit, dan wordt het tekort aan het gemeentefonds (en provinciefonds) onttrokken. Omgekeerd gaat een overschot bij het BCF naar het gemeentefonds (en provinciefonds). Vanaf 2019 wordt de eerste raming van de uitputting van het BCF alleen voor het lopende jaar in de septembercirculaire opgenomen. Bij een geraamde onderuitputting van het BCF gaat de raming van de algemene uitkering van het lopende jaar omhoog. In de meicirculaire van het jaar daarna vindt de afrekening plaats en wordt het verschil met de raming uit de septembercirculaire via de algemene uitkering van het dan lopende jaar verrekend. Tot nu toe is er steeds sprake van onderuitputting en worden er dus bedragen aan de algemene uitkering toegevoegd. Maar tot nu toe komt de afrekening altijd lager uit dan de raming en wordt de algemene uitkering in het jaar erna dus verlaagd. Horst aan de Maas voorkomt dit door een beperkte raming voor de uitputting van het BCF op te nemen, voor 2019 € 250.000.

Aanpassing van het verdeelmodel van de algemene uitkering kan voor individuele gemeenten grote gevolgen hebben, in positieve of negatieve zin. Meestal wordt een aanpassing over drie jaar uitgesmeerd en worden gemeenten met heel grote negatieve gevolgen eenmalig gecompenseerd. Verdeelmodellen worden meestal na een vier à vijf jaar opnieuw onderzocht en bijgesteld.

Hoewel alle mutaties in de algemene uitkering volgens regels en afspraken verlopen en er ook altijd bestuurlijk overleg over plaatsheeft, kunnen de aanpassingen voor gemeenten aanzienlijk zijn. Bovendien zijn de grootte en de richting van de mutaties niet altijd ruim van tevoren bekend. Sommige mutaties moeten toch op korte termijn verwerkt zijn.

Het toegenomen belang van de algemene uitkering dwingt de gemeente de mutaties steeds goed in beeld te hebben. Beheersing is voor afzonderlijke gemeenten niet mogelijk. Wel is na te gaan of beperking van de risico's een mogelijkheid is. Horst aan de Maas doet dat bijvoorbeeld door voor het BCF een beperkte raming op te nemen en realistisch te ramen.

Omgevingswet

In 2021 wordt de Omgevingswet ingevoerd. De impact van de Omgevingswet is groot; het vraagt aandacht bij de ontwikkeling van bestuurlijke visies en plannen, de werkprocessen veranderen en de organisatie moet daarop aangepast worden. Gemeenten zijn gewend om in de planvorming voor de leefomgeving te werken vanuit eigen, specifieke afwegingskaders. De Omgevingswet dwingt tot een meer integrale afweging. Er zijn nog tal van ingewikkelde knopen door te hakken. Denk aan het organiseren van regionale samenwerking, het regelen van budgetten, scholing en training, eventuele organisatieaanpassingen en de proceduretijd die sowieso gemoeid is met het opstellen van ruimtelijke plannen. De gemeente heeft voor het begrotingsjaar 2019 € 980.000 opgenomen voor de voorbereiding op de Omgevingswet, waarbij het niet gebruikte deel wordt doorgeschoven naar het volgend jaar middels een budgetoverheveling. De basis hiervan ligt in een besluit uit 2017 waar in totaal € 1,2 miljoen beschikbaar is gesteld door de gemeenteraad.

Wij adviseren dit proces nauwlettend te volgen en tijdig die besluiten te nemen die nodig zijn om per 2021 de Omgevingswet in te voeren met de bijbehorende budgetten.

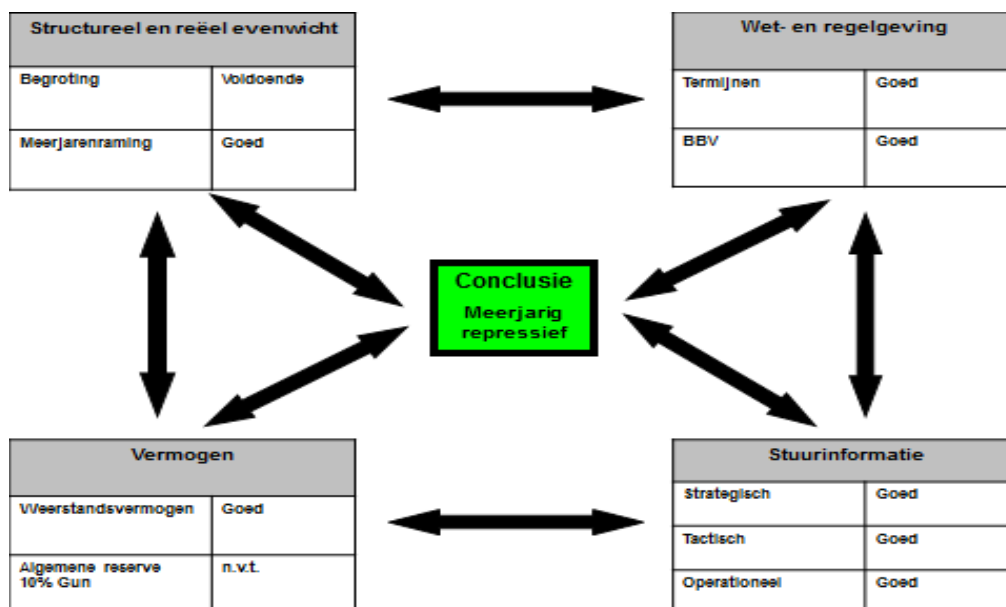
Duurzaamheid

Duurzaamheid komt in het coalitieakkoord 2018-2022 vaak aan de orde. Ook het Interbestuurlijk Programma (IBP) en het ontwerp-Klimaatakkoord gaan voor een groot deel over duurzaamheid. Horst aan de Maas heeft zowel in het investeringskader alsmede in de begroting 2019 veel aandacht besteed aan de verschillende aandachtsgebieden die behoren tot het IBP.

Duurzaamheid zal als thema op de agenda blijven staan en een grote inzet gaan vragen, ook van de gemeenten, ook financieel. Voor meer informatie verwijs ik u naar pagina 24 onder het kopje 'Duurzaamheid'.

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 Horst aan de Maas.



Belangrijkste resultaten en aandachtspunten bij de vier aandachtsgebieden

Begroting en meerjarenraming
<p>De gemeente laat bij het begrotingsjaar 2019 een structureel en reëel evenwicht zien maar wel met de restrictie dat het begrotingsjaar sluitend is gemaakt met een onttrekking aan de algemene reserve. De gemeente heeft in de begroting 2019 besloten om voor het jaar 2019 het tekort (€ 742.000) af te dekken met onttrekkingen aan de algemene reserve vrij aanwendbaar dit conform het Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader “kwestie van evenwicht!” (GTK).</p> <p>In ons GTK is er een mogelijkheid geboden om met inzet van de algemene reserve de begroting structureel in evenwicht te brengen. Dit kan alleen als de gemeente een goed werkend systeem van risicomanagement heeft dat ook geïmplementeerd is in de organisatie. En verder moet de gemeente aantonen welk deel van de algemene reserve niet nodig is om de risico's af te dekken. Alleen dat gedeelte dat de gemeente niet nodig heeft voor het afdekken van de risico's zou gebruikt kunnen worden voor het structureel afdekken van eventuele tekorten. Daar moet wel een raadsbesluit aan ten grondslag liggen. In het raadsbesluit moet aangegeven worden dat er een onttrekking aan de algemene reserve vrij besteedbaar wordt gedaan ter dekking van de tekorten en dat alleen dat gedeelte dat de gemeente niet nodig heeft voor het afdekken van de risico's gebruikt wordt voor het structureel afdekken van eventuele tekorten. De gemeente heeft in het raadsvoorstel als ook in het raadsbesluit bovenstaande opgenomen.</p>

Gezien de “goede” vermogenspositie van de gemeente en het ambtelijk overleg hebben wij besloten de incidentele onttrekking aan de algemene reserve vrij aanwendbaar ter dekking van het tekort van het begrotingsjaar 2019 aan te merken als structureel dekkingsmiddel.

Gelijktijdig heeft de gemeente besloten om de onttrekking uit de algemene reserve te neutraliseren door de vrije ruimte ad € 335.000 in de egalisatiereserve sociaal domein en de aanvullende uitkering sociaal domein (stropenpot) ad € 407.000 terug te storten in de algemene reserve.

Dan blijft er toch nog een klein tekort staan (zie tabel 3.1.1). Het tekort bedraagt nog € 185.000. Dit komt doordat de gemeente vergeten was het verschil tussen de incidentele baten en lasten mee te nemen om dit structureel af te dekken via de algemene reserve wat ook is gedaan bij het tekort over 2019, zie hierboven. Vanwege de goede vermogenspositie en de uitleg van de gemeente verbinden wij hier geen consequenties aan.

De begroting van de gemeente kan onder normale omstandigheden tegen een stootje. De gemeente heeft een goed inzicht in de financiële positie. Maar er zijn zeker nog onzekerheden. Men kan hierbij bijvoorbeeld denken aan het Inter Bestuurlijk Programma en de onzekerheden ten aanzien van de drie decentralisaties. Daarom adviseren wij de gemeente bij de decentralisaties strak te monitoren of de gestelde opgaven gehaald worden en als deze niet te realiseren zijn alternatieven aan te dragen. Verder is op dit moment niet bekend welke bijdrage de gemeenten moeten doen in het kader van het Inter Bestuurlijk Programma. Ook dit is een risico.

Vermogen

Het beleid van Horst aan de Maas met betrekking tot reserves en voorzieningen ligt vast in de nota reserves en voorzieningen van juni 2017. Deze nota is gelijktijdig met de verordening 212 vastgesteld. De Gemeentewet, de verordening 212 van juni 2017, maar met name het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) bepalen in sterke mate de grenzen van dit beleid. Horst aan de Maas heeft in de nota Reserves en Voorzieningen geen relatie gelegd met de nota Risicomanagement en weerstandsvermogen. Dit is in onze ogen ook niet noodzakelijk omdat in de nota Risicomanagement en weerstandsvermogen is bepaald dat de weerstandscapaciteit alleen maar bestaat uit de Algemene reserve basis. Deze Algemene reserve basis is in het kader van het weerstandsvermogen aangemerkt als vaste buffer en blijft in principe in stand. Deze reserve wordt aangepast aan het benodigde niveau van de weerstandscapaciteit via een storting in of onttrekking aan de Algemene reserve vrij aanwendbaar bij het vaststellen van de begroting.

Wij achten de vermogenspositie en de ontwikkeling daarvan op basis van de nu bekende risico's voldoende robuust.

Verder heeft de gemeente een nota stille reserves waar ingegaan is op de doelstelling, een relatie is gelegd met het weerstandsvermogen, inzichtelijk is gemaakt de stand van de stille reserves in 2017 / 2018 versus in 2012 / 2013, een analyse en verschillen gemaakt over genoemde jaren en de bevindingen en conclusies.

Wet- en regelgeving

De gemeente voldoet in ruime mate aan belangrijke voorschriften zoals termijnen voor de begroting 2019 en jaarrekening 2017. Daarnaast past de gemeente het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) in het algemeen goed toe. De informatiewaarde kan op een aantal plaatsen worden vergroot. In hoofdstuk 4 zijn aanbevelingen gedaan voor die onderdelen van de paragrafen waar de financiële verordening en het BBV niet worden gevolgd. De gemeente geeft in ruime mate invulling aan wet- en regelgeving.

Stuurinformatie

De stuurinformatie op strategisch, tactisch en operationeel niveau, waarover de raad beschikt, is gemiddeld goed. In een aantal gevallen hebben we nog wel opmerkingen. Voor deze opmerkingen verwijzen we naar de paragrafen 3.1 en 3.2 en de zeven paragrafen van hoofdstuk 4. Met de huidige stuurinformatie beschikt Horst aan de Maas over belangrijke instrumenten om financieel in control te kunnen zijn.

3. Aandachtsgebieden

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

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

Leeswijzer tabellen:

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

Financiële aspecten

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

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

Stuurinformatie

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

Algemeen oordeel

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

Ontwikkeling

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

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

3.1. Analyse begroting en meerjarenraming

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

Conclusie

De gemeente laat bij het begrotingsjaar 2019 een structureel en reëel evenwicht zien maar wel met de restrictie dat het begrotingsjaar sluitend is gemaakt met een onttrekking aan de algemene reserve. De gemeente heeft in de begroting 2019 besloten om voor het jaar 2019 het tekort (€ 742.000) af te dekken met onttrekkingen aan de algemene reserve vrij aanwendbaar dit conform het Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader “kwestie van evenwicht!” (GTK).

In ons GTK is er een mogelijkheid geboden om met inzet van de algemene reserve de begroting structureel in evenwicht te brengen. Dit kan alleen als de gemeente een goed werkend systeem van risicomangement heeft dat ook geïmplementeerd is in de organisatie. En verder moet de gemeente aantonen welk deel van de algemene reserve niet nodig is om de risico's af te dekken. Alleen dat gedeelte dat de gemeente niet nodig heeft voor het afdekken van de risico's zou gebruikt kunnen worden voor het structureel afdekken van eventuele tekorten. Daar moet wel een raadsbesluit aan ten grondslag liggen. In het raadsbesluit moet aangegeven worden dat er een onttrekking aan de algemene reserve vrij besteedbaar wordt gedaan ter dekking van de tekorten en dat alleen dat gedeelte dat de gemeente niet nodig heeft voor het afdekken van de risico's gebruikt wordt voor het structureel afdekken van eventuele tekorten. De gemeente heeft in het raadsvoorstel als ook in het raadsbesluit bovenstaande opgenomen.

Gezien de “goede” vermogenspositie van de gemeente en het ambtelijk overleg hebben wij besloten de incidentele onttrekking aan de algemene reserve vrij aanwendbaar ter dekking van het tekort van het begrotingsjaar 2019 aan te merken als structureel dekkingsmiddel.

Gelijktijdig heeft de gemeente besloten om de onttrekking uit de algemene reserve te neutraliseren door de vrije ruimte ad € 335.000 in de egaliseringsreserve sociaal domein en de aanvullende uitkering sociaal domein (stropenpot) ad € 407.000 te storten in de algemene reserve.

Dan blijft er toch nog een klein tekort staan (zie tabel 3.1.1). Het tekort bedraagt nog € 185.000. Dit komt doordat er door de gemeente vergeten was het verschil tussen de incidentele baten en lasten mee te nemen om dit structureel af te dekken via de algemene reserve wat ook is gedaan bij het tekort over 2019, zie hierboven. Vanwege de goede vermogenspositie en de uitleg van de gemeente verbinden wij hier geen consequenties aan.

De begroting van de gemeente kan onder normale omstandigheden tegen een stootje. De gemeente heeft een goed inzicht in de financiële positie. Maar er zijn zeker nog onzekerheden. Men kan hierbij bijvoorbeeld denken aan het Inter Bestuurlijk Programma, de onzekerheden ten aanzien van de drie decentralisaties en de (nog te realiseren) bezuinigingen / ombuigingen. Daarom adviseren wij de

gemeente bij de decentralisaties en bij de (nog te realiseren) bezuinigingen / ombuigingen strak te monitoren of de gestelde opgaven gehaald worden en als deze niet te realiseren zijn alternatieven aan te dragen. Omdat het investeringskader op 19 maart 2019 door de raad is vastgesteld zijn ook de omvangrijke ombuigingen niet meer aan de orde.

Verder is op dit moment niet bekend welke bijdrage de gemeenten moeten doen in het kader van het Inter Bestuurlijk Programma. Ook dit is een risico.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- zorg ervoor dat structurele lasten gedekt zijn met structurele baten;
- completeer de paragrafen conform het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) (zie hiervoor de aanbevelingen in hoofdstuk 4).

Waarom onderzoek naar de begroting en meerjarenraming?

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

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

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

Onderzoek en bevindingen

De raad heeft in juni 2018 de nota van uitgangspunten voor de begroting 2019 vastgesteld en deze nota vormt daarmee de basis voor de begroting 2019 en de meerjarenraming 2020-2022. Gelijkzeitig is het collegeprogramma opgesteld en financieel vertaald. De gemeente heeft de financiële vertaling van het collegeprogramma niet al verwerkt in de begroting 2019-2022 (boekwerk) maar heeft in het raadsbesluit wel de financiële vertaling als besluit opgenomen. Het collegeprogramma bestond uit een investeringsplafond MIP van € 8 miljoen, investeringsplafond van € 22 miljoen en het collegeprogramma OnderHandenWerk (OHW) van € 1,5 miljoen. Voor alle drie de investeringen zijn de kapitaallasten opgenomen in de saldi meerjarenbegroting 2019-2022.

Tijdens de behandeling door de raad van de begroting 2019-2022 is er een amendement aangenomen dat regelt dat nadere voorstellen over het MIP aan de raad zullen worden aangeboden ter besluitvorming. Verder is besloten dat begin 2019 een voorstel zal voorliggen over de invulling van het investeringsvolume met betrekking tot de wensen uit het coalitie- en collegeprogramma. De raad zal dan ook voorstellen over het investeringsvolume overwegen. Dus de kapitaallasten van de investeringen zijn

niet in het definitief raadsbesluit overgenomen en zijn dus ook door ons niet opgenomen in de saldi bij tabel 3.1.1.

In het raadsvoorstel bij de begroting 2019 wordt aangegeven dat bij de start van een nieuwe raad en college het een logisch moment is om de programma's van de begroting eens kritisch tegen het licht te houden. Daarbij is het van belang om te kijken of de programmastructuur inclusief de beleidsvelden nog wel de meest geschikte is voor de nieuwe raad en college om te kunnen sturen op het bereiken van hun doelen. In de startnotitie is besloten de programma's te baseren op de themagebieden uit het coalitieakkoord. Belangrijk argument hierbij was de herkenbare relatie van de thema's uit het coalitieakkoord en de afdelingen van de organisatie. De begroting 2019 is gebaseerd op deze nieuwe programmastructuur.

Verder is het samenstellen van de begroting en het coalitieakkoord integraal gebeurd. Dit betekent dat de doelstellingen en maatregelen in de begroting hetzelfde zijn als in het coalitieakkoord. Verder is in de programma's en paragrafen nu ook het meerjarig beleid opgenomen en sluit hierdoor ook beter aan bij de reguliere p&c-documenten.

Met ingang van 2017 zijn de landelijke regels voor het opstellen van de begroting en de wijze van financiële verantwoording in belangrijke mate gewijzigd met het van kracht zijn van het nieuwe Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (nBBV). Aanleiding hiervoor is het rapport van de commissie Depla, waar aanbevelingen zijn gedaan om de positie van de raad te versterken en het financieel inzicht in en vergelijkbaarheid van de begroting te vergroten.

Hieronder hebben wij een opsomming gedaan van verschillende punten die volgens het nBBV opgenomen moeten worden in de begroting:

- als gevolg van het nBBV moeten er 39 verplichte beleidsindicatoren toegevoegd worden;
- in het betreffende programma moet worden toegelicht wat de betrokkenheid van verbonden partijen is;
- programma's worden gekoppeld aan verplichte taakvelden;
- de baten en lasten van overhead worden in een apart overzicht gepresenteerd en worden niet meer doorbelast aan de programma's;
- algemene dekkingsmiddelen, onvoorziene uitgaven en het bedrag aan vennootschapsbelasting worden niet in de programma's maar in aparte overzichten gepresenteerd;
- de rente wordt op een centrale plek verantwoord en van daaruit toegerekend aan de programma's via het systeem van de omslagrente.

Horst aan de Maas voldoet in de begroting 2019 grotendeels aan de eisen uit het nBBV.

Met ons onderzoek willen we nagaan of het mogelijk is Gedeputeerde Staten een uitspraak te laten doen over de toezichtvorm voor de jaren 2019-2022. Daarvoor gebruiken we de begroting 2019 en de meerjarenraming 2020-2022 die in november 2018 in de raad is behandeld en vastgesteld. Wijzigingen daarna in de ramingen en saldi laten we buiten beschouwing. Tenzij een wijziging, die uiterlijk 30 april 2019 is vastgesteld, zo bepalend is voor het algemene financiële beeld, dat het in feite niet mogelijk is daaraan voorbij te gaan.

De financiële consequenties van de septembercirculaire 2018 Gemeentefonds hebben wij wel meegenomen en verwerkt in de saldi.

Het financiële beeld sinds 2016

Het gaat in deze paragraaf vooral om de financiële cijfers en uitkomsten. En om de betrouwbaarheid en de volledigheid van de cijfers. Daarom kijken we nu nog wat uitgebreider naar de begroting 2019 en de meerjarenraming 2020-2022 en naar de afgelopen drie jaren, 2016-2018.

2016

Op 14 juli 2015 heeft de gemeente de kadernota 2015 vastgesteld. In de kadernota zijn de saldi opgenomen voor de jaren 2016-2019. De saldi bedragen inclusief nieuw beleid, 1^{ste} bijstelling begroting 2015 en inclusief de gevolgen van de meicirculaire 2015 respectievelijk € 30.673 positief, € 701.498 negatief, € 46.519 negatief en € 219.594 positief.

De begroting is vastgesteld met positieve saldi voor 2016 (€ 52.000), 2018 (€ 26.000) en 2019 (€ 291.000) en een tekort voor 2017 van € 630.000. Na correcties van de zijde van de provincie zijn alle jaren structureel en reëel in evenwicht.

De jaarrekening 2016 laat een positief saldo van € 2,679 miljoen zien, waar bij de 2^{de} bijstelling 2016 een nadeel van € 75.000 was voorzien. Van dit positieve saldo is onder andere € 1,067 miljoen overgeheveld naar 2017. Verder is 50% van het resultaat Sociaal Domein ingezet voor de transformatie (transformatiebudget) (€ 525.000) en 50% van het resultaat Sociaal Domein ingezet voor de taakstelling organisatieontwikkeling 2017 (€ 525.000).

De omvang van de reserves per 31 december 2016 bedraagt € 47,571 miljoen. Dit is een daling van € 2,063 miljoen ten opzichte van 2015. Dit wordt vooral veroorzaakt door een onttrekking aan de algemene reserve winst verkoop aandelen Essent. Dit onder andere ter aanvulling van het minimale niveau van de algemene reserve vrij aanwendbaar.

2017

In juli 2016 heeft de raad de kadernota 2016 vastgesteld. De kadernota dient als uitgangspunt voor de begroting 2017. Voor de kadernota 2016 is, in de lijn met het in 2015 gevolgde proces, besloten om de kaderstellende rol van de raad te vergroten. Daartoe is er een werksessie georganiseerd met als doel het college kaders mee te geven ter voorbereiding van de concept-kadernota respectievelijk kadernota. Deze kadernota ziet er iets anders uit dan voorgaande jaren. Getracht is de ontwikkelingen die er spelen of gaan spelen zo krachtig en bondig mogelijk op hoofdlijnen weer te geven en de financiële vertaling ervan, voor zover dit mogelijk was, zo transparant mogelijk te maken.

De financiële doelstelling van de gemeente is en blijft om een gezonde, robuuste begrotingspositie te bereiken. Rekening houdend met de ombuigingstaakstelling die de gemeente had staan van ruim € 3,2 miljoen inclusief het sociaal domein (€ 2,6 miljoen exclusief het sociaal domein) en andere ontwikkelingen van dat moment had de gemeente nog een uitdaging van voldoende omvang liggen voor de komende jaren.

De kadernota sluit voor het jaar 2017 negatief (€ 789.187) en voor de jaren 2018-2020 met positieve saldi (€ 484.390, € 485.637 en € 640.904). De begroting 2017-2020 is vastgesteld met voor alle jaren een positief saldo (€ 24.000, € 307.000, € 313.000 en € 653.000). Ook na onze correcties, zowel positief als negatief, sluiten de jaren 2017-2020 voor alle vier de jaren met een structureel en reëel evenwicht.

De jaarrekening 2017 laat een positief resultaat zien van € 4,714 miljoen. Daarvan wordt onder andere € 1,884 miljoen overgeheveld naar 2018, € 0,754 miljoen wordt toegevoegd aan de bestemmingsreserve APPA en € 2,0 miljoen aan de egaliseringsreserve sociaal domein. Resteert een bedrag van € 76.000. Dit wordt toegevoegd aan de algemene reserve vrij aanwendbaar. De omvang van de reserves per 31 december 2017 bedraagt € 49,304 miljoen. Dit is een toename van € 1,733 miljoen.

2018

Op 4 juli 2017 heeft de raad de kadernota vastgesteld. De kadernota sluit voor alle jaren met een positief saldo (€ 5.000, € 52.000, € 931.000 en € 971.000). Daarnaast worden de kadernota en de 1^{ste} bijstelling begroting 2017 apart aan de raad voorgelegd ter besluitvorming. De gemeente geeft aan dat het doel van beide documenten in de P&C-cyclus dusdanig specifiek is dat ze beter tot hun recht komen in afzonderlijke documenten. Zowel de kadernota als de 1^{ste} bijstelling 2017 is dat jaar daarom afzonderlijk opgemaakt en afzonderlijk aan de raad voorgelegd. De financiële doelstelling van Horst aan de Maas is en blijft om een gezonde, robuuste begrotingspositie te bereiken.

De begroting 2018 is vastgesteld met positieve saldi voor alle jaren (€ 109.000, € 293.000, € 1.613.000 en € 1.747.000). Na correcties van de Provincie, zowel positieve als negatieve, sluit de begroting nog altijd voor alle vier de jaren in structureel en reëel evenwicht. Nu bedragen de saldi € 754.257, € 460.436, € 1,647 miljoen en € 1,840 miljoen.

De jaarrekening 2018 sluit met een positief resultaat van € 2,598 miljoen. Ten opzichte van de primaire begroting is er een positiever resultaat behaald van € 1,197 miljoen. Daarvan wordt onder andere een bedrag van € 1,287 miljoen overgeheveld naar 2019.

De omvang van de reserves per 31 december 2018 bedraagt € 51,190 miljoen. Dit is een toename van € 1,885 miljoen.

Begroting 2019 en meerjarenraming 2020-2022

Horst aan de Maas heeft de begroting 2019-2022 vastgesteld op 13 november 2018. Het formele saldo voor het begrotingsjaar 2019 kwam uit op € 0,00. Dit komt doordat de gemeente het tekort (€ 742.000) afdekt met een onttrekking uit de algemene reserve vrij aanwendbaar. Dit conform het GTK. Verder in deze paragraaf komen wij hierop nog terug. De jaren van de meerjarenraming hebben positieve saldi. Als wij de begroting 2019-2022 gaan beoordelen komen wij tot de conclusie dat de begroting aangeboden is met een negatief saldo voor het begrotingsjaar 2019 van € 185.000 en met positieve saldi voor de jaren 2020-2022 (€ 770.000, € 990.000 en € 1.391.000). In de brief over de toezichtvorm 2019 (nummer 2018/85921 d.d. 11 december 2018) hebben wij aangegeven dat de raad de begroting 2019-2022 voor alle jaren sluitend heeft vastgesteld en aangeboden. Het gaat over een relatief beperkt tekort dat naar ons oordeel niet bepalend is voor de financiële positie van de gemeente en het oordeel van de toezichtvorm.

Zoals al eerder aangegeven is de nota van uitgangspunten het vertrekpunt van de begroting 2019 en de meerjarenraming 2020-2022. De raad is via raadsinformatiebrief 18.109 op de hoogte gesteld van de septembercirculaire 2018 en de invloed daarvan op het meerjarig begrotingssaldo. Deze uitkomsten hebben wij verwerkt in de saldi van de begroting 2019-2022 (zie tabel 3.1.1).

Het financiële beeld van een begroting wordt nog steeds primair bepaald aan de hand van de saldi. Wij hebben op de vastgestelde saldi (eerste regel van tabel 3.1.1) correcties toegepast. Deze correcties hebben vooral betrekking op de incidentele baten en lasten en de septembercirculaire 2018.

Tabel 3.1.1 Gezuiverde saldi begroting en meerjarenraming 2019-2022 (bedragen * € 1.000)

Saldo	B2019	B2020	B2021	B2022
Saldo gemeente	0	1.334	2.221	3.285
Eliminatie incidentele lasten (+)	1.269	159	27	0
Eliminatie incidentele baten (-)	-1.457	-142	0	0
Budget verruimende correctie: dividend	3	3	3	3
Septemercirculaire 2018	-85	16	-113	-46
Saldo begroting 2019-2022 na correcties provincie	-270	1.370	2.138	3.242

Het saldo in regel 1 van tabel 3.1.1 is het formele saldo van de gemeente. Het begrotingssaldo is met een tekort van € 188.000 aangeboden. De jaren 2020-2022 zijn wel sluitend. In regel 6 staan de saldi die wij hebben berekend, de structurele en reële saldi. Wij hebben wel de septemercirculaire 2018 verwerkt in de saldi. De septemercirculaire valt voor de gemeente Horst aan de Maas negatief uit (zie regel 5). Het begrotingsjaar is niet structureel en reëel in evenwicht. De jaren 2020-2022 zijn wel structureel en reëel in evenwicht. Onder het begrip reëel verstaan wij dat de gemeente alle lasten en baten opneemt en dat ze de lasten en baten naar beste weten raamt, volgens de meest recente informatie en op basis van realistische uitgangspunten. In de jaarlijkse begrotingsbrief die Gedeputeerde Staten elk voorjaar naar de gemeenten sturen, geven ze daarvoor een aantal handvatten.

Omdat de gemeente een tekort had in het begrotingsjaar 2019 heeft ze gebruik gemaakt van de clausule die in het Gemeenschappelijke Financieel Toezichtkader “kwestie van evenwicht!” (GTK) staat vermeld. In ons GTK is er een mogelijkheid geboden om met inzet van de algemene reserve de begroting structureel in evenwicht te brengen. Dit kan alleen als de gemeente een goed werkend systeem van risicomangement heeft dat ook geïmplementeerd is in de organisatie. En verder moet de gemeente aantonen welk deel van de algemene reserve niet nodig is om de risico's af te dekken. Alleen dat gedeelte dat de gemeente niet nodig heeft voor het afdekken van de risico's zou gebruikt kunnen worden voor het structureel afdekken van eventuele tekorten. Daar moet wel een raadsbesluit aan ten grondslag liggen. In het raadsbesluit moet aangegeven worden dat er een onttrekking aan de algemene reserve vrij besteedbaar wordt gedaan ter dekking van de tekorten en dat alleen dat gedeelte dat de gemeente niet nodig heeft voor het afdekken van de risico's gebruikt wordt voor het structureel afdekken van eventuele tekorten.

De gemeente heeft in het raadsvoorstel als ook in het raadsbesluit bovenstaande opgenomen.

Gezien de “goede” vermogenspositie van de gemeente en het ambtelijk overleg hebben wij besloten de incidentele onttrekking aan de algemene reserve vrij aanwendbaar van € 742.000 ter dekking voor de tekorten van het begrotingsjaar 2019 aan te merken als structureel dekkingsmiddel.

Gelijktijdig heeft de gemeente besloten om de onttrekking uit de algemene reserve te neutraliseren door de vrije ruimte ad € 335.000 in de egaliseriereserve sociaal domein en de aanvullende uitkering sociaal domein (stropenpot) ad € 407.000 te storten in de algemene reserve.

De gemeente dacht met bovenstaande het begrotingsjaar 2019 structureel en reëel afgedekt te hebben. Maar ze waren vergeten het verschil tussen de incidentele baten en lasten ook nog mee te nemen. Dus bleef er een structureel tekort staan van € 188.000 voor het begrotingsjaar 2019.

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

In regels 2 tot en met 4 van de tabel is te zien welke wijzigingen in de saldi van de gemeente optreden als we die toetsen aan de criteria structureel en reëel.

Toetsing aan het criterium reëel heeft tot een hele beperkte positieve correctie geleid omdat de gemeente minder dividend heeft geraamd zoals wij in onze begrotingsbrief hadden aangegeven. Volgens ons zijn de ramingen 2019-2022 volledig en realistisch. Voor de toetsing aan het criterium structureel hebben we alle incidentele lasten (+) (regel 2) en alle incidentele baten (-) (regel 3) uit de saldi gehaald. Daarna blijven alleen de structurele lasten en baten in de ramingen over die het structurele saldo bepalen.

Daarbij zijn we uitgegaan van het overzicht incidentele lasten en baten van de gemeente in de begroting 2019. We hebben deze lijst overgenomen met uitzondering van de incidentele lasten en baten die langer dan drie jaar zijn opgenomen (burgerhulpverlening).

In de begroting 2019 is de meicirculaire 2018 verwerkt. De raad is via een raadsinformatiebrief in oktober 2018 geïnformeerd over de financiële consequenties van de septembercirculaire 2018. De septembercirculaire 2018 is verwerkt in de 2^{de} bijstelling van de begroting 2018 en zal meerjarig in de kadernota 2020 worden meegenomen. De financiële consequenties van de septembercirculaire 2018 hebben wij wel verwerkt in de saldi.

Op basis van bovenstaande hebben Gedeputeerde Staten in december 2018 besloten de begroting 2019 van Horst aan de Maas voor repressief toezicht in aanmerking te laten komen.

De begroting is niet alleen van belang voor het financiële inzicht, maar is eveneens en vooral het stuurmiddel van de raad. Het is de bedoeling dat het beleid wordt gerealiseerd. We kijken in dat verband met name naar de aanwezigheid van visie, ontwikkelingen, de relaties met de programma's en de doelstellingen die de gemeente wil realiseren. Wij constateren dat de gemeente in haar begroting in ruime mate voldoet aan deze voorwaarden.

De raad heeft in artikel 6 van de verordening 212 bepaald dat het college de raad informeert door middel van tussentijdse rapportages over de realisatie van de begroting. Horst aan de Maas stelt de 1^{ste} bijstelling van de begroting 2019 in dezelfde vergadering vast als de kadernota en de jaarrekening. En de 2^{de} bijstelling van de begroting 2019 wordt in december vastgesteld.

We kijken nu wat verder, om te bepalen of het beeld van de saldi wellicht enige aanvulling behoeft. We kijken naar onderwerpen die het financiële beeld in positieve of negatieve zin kunnen gaan beïnvloeden.

Sociaal domein

Het sociaal domein, vaak ook aangeduid als de drie decentralisaties, zorgt bij alle gemeenten voor grote druk. Na de overdracht in 2015 van de taken moeten gemeenten een transformatie realiseren. Met de transformatie moeten de gemeenten beter voorzien in de behoeften van hun inwoners op het hele terrein van maatschappelijke ondersteuning, jeugdzorg en participatie. Tegelijkertijd moet de transformatie (uiteindelijk) een (forse) kostenreductie opleveren.

Als we kijken naar de begroting 2019 lezen we dat de gemeente aangeeft dat ze diverse posten binnen het voormalige hekje sociaal domein meerjarig heeft bijgesteld naar de laatste inzichten. Per saldo leidt dit ertoe dat de Rijksmiddelen niet toereikend zijn om het sociaal domein uit te voeren. Samen met de effecten van de invoering van het abonnementstarief bij de Wmo (nadeel € 0,3 miljoen) en de hogere lasten bij het Wmo-vervoer Omnibuzz (nadeel € 51.000), gaat het om een tekort van bijna € 2,3 miljoen in 2019 aflopend naar € 1,6 miljoen in 2022. Het tekort van € 2,3 miljoen in 2019 bestaat uit € 0,518 miljoen voordeel bij de inkomensvoorzieningen, € 0,947 miljoen nadeel bij de Wmo, € 1,4 miljoen nadeel bij Jeugdzorg, € 0,089 miljoen nadeel diverse posten, € 0,3 miljoen nadeel invoering abonnementstarief

Wmo en € 0,051 miljoen Omnibuzz. Wij adviseren u het sociaal domein financieel strak te blijven monitoren en bij te sturen als daar aanleiding voor is.

Over 2016 en 2017 heeft Horst aan de Maas een forse uitkering ontvangen uit de stroppenpot van € 200 miljoen. Er is dus al langer een financieel probleem binnen het sociaal domein. Het grootste probleem zit vooral bij de jeugdzorg. De kosten bij de jeugdzorg nemen in 2019 met ca € 1,4 miljoen toe ten opzichte van eerdere ramingen. Bij de jeugdzorg nemen niet alleen het aantal behandelingen toe, maar ook de zorgzwaarte per behandeling. Wij adviseren u deze problematiek goed te volgen en waar nodig bij te sturen.

Het gemeentefonds

De uitkeringen uit het gemeentefonds zijn met de decentralisaties in 2015 nog belangrijker voor de gemeenten geworden. Naast de algemene uitkering waren sinds 2015 ook de decentralisatie- en integratie-uitkeringen omvangrijke uitkeringen voor de gemeenten. Vanaf 2019 met de integratie van grote delen van de integratie-uitkering sociaal domein en van de totale integratie-uitkering WMO in de algemene uitkering, is de algemene uitkering nu veruit de grootste en belangrijkste uitkering aan gemeenten.

De toe- of afname van de algemene uitkering bepaalt dan ook in belangrijke mate hoe de financiële positie van een gemeente zich ontwikkelt. En de algemene uitkering kan door allerlei ontwikkelingen wijzigen.

Twee keer per jaar wordt het accres aangepast, in mei en in september. Het accres is de vertaling van de afspraak tussen het Rijk en de VNG van een gelijke procentuele ontwikkeling van de rijksuitgaven en het gemeentefonds. Zo heeft het regeerakkoord 2017 door die koppeling tot een forse toename van het accres geleid vanaf 2018. Als het Rijk meer uitgeeft dan eerder geraamd, dan gaat het accres omhoog. Geeft het Rijk minder uit, bijvoorbeeld door bezuinigingen, lagere loon- en prijsstijgingen of door vertraging bij het uitvoeren van beleid, dan gaat het accres omlaag. Die bijstellingen kunnen best fors zijn en zeker als een accres voor het lopende begrotingsjaar sterk daalt, kan het voor gemeenten moeilijk zijn hun begroting in evenwicht te houden.

Op dit moment zien we dat het Rijk er niet in slaagt de beleidsintensiveringen volledig te realiseren. Er treedt onderuitputting bij de rijksuitgaven op. In de septembercirculaire 2018 was al een verlaging van het accres 2018 verwerkt in verband met het verwacht achterblijven van de rijksuitgaven. Begin 2019 zijn er berichten gekomen dat de jaarrekening 2018 van het Rijk zal laten zien dat de rijksuitgaven nog lager zijn uitgekomen dan in de septembercirculaire 2018 geraamd. Het accres 2018 zal in de meicirculaire 2019, als dit klopt, nog eens lager worden vastgesteld. Omdat dit rapport vóór het verschijnen van de meicirculaire 2019 is afgerond, kunnen we niet aangeven of en zo ja met hoeveel het accres 2018 nog is verlaagd.

Sinds 2015 heeft ook de uitputting van het BTW-Compensatiefonds (BCF) gevolgen voor de algemene uitkering. Moet er uit het BCF meer BTW aan gemeenten (en provincies) worden gecompenseerd dan er in het BCF zit, dan wordt het tekort aan het gemeentefonds (en provinciefonds) onttrokken. Omgekeerd gaat een overschot bij het BCF naar het gemeentefonds (en provinciefonds). Vanaf 2019 wordt de eerste raming van de uitputting van het BCF alleen voor het lopende jaar in de septembercirculaire opgenomen. Bij een geraamde onderuitputting van het BCF gaat de raming van de algemene uitkering van het lopende jaar omhoog. In de meicirculaire van het jaar daarna vindt de afrekening plaats en wordt het verschil met de raming uit de septembercirculaire via de algemene uitkering van het dan lopende jaar verrekend. Tot nu toe is er steeds sprake van onderuitputting en worden er dus bedragen aan de algemene uitkering toegevoegd. Maar tot nu toe komt de afrekening altijd lager uit dan de raming en

wordt de algemene uitkering in het jaar erna dus verlaagd. Horst aan de Maas voorkomt dit door een beperkte raming voor de uitputting van het BCF op te nemen, voor 2019 € 250.000.

Aanpassing van het verdeelmodel van de algemene uitkering kan voor individuele gemeenten grote gevolgen hebben, in positieve of negatieve zin. Meestal wordt een aanpassing over drie jaar uitgesmeerd en worden gemeenten met heel grote negatieve gevolgen eenmalig gecompenseerd. Verdeelmodellen worden meestal na een vier à vijf jaar opnieuw onderzocht en bijgesteld.

Hoewel alle mutaties in de algemene uitkering volgens regels en afspraken verlopen en er ook altijd bestuurlijk overleg over plaatsheeft, kunnen de aanpassingen voor gemeenten aanzienlijk zijn. Bovendien zijn de grootte en de richting van de mutaties niet altijd ruim van tevoren bekend. Sommige mutaties moeten toch op korte termijn verwerkt zijn.

Het toegenomen belang van de algemene uitkering dwingt de gemeente de mutaties steeds goed in beeld te hebben. Beheersing is voor afzonderlijke gemeenten niet mogelijk. Wel is na te gaan of beperking van de risico's een mogelijkheid is. Horst aan de Maas doet dat bijvoorbeeld door voor het BCF een beperkte raming op te nemen en realistisch te ramen.

Omgevingswet

In 2021 wordt de Omgevingswet ingevoerd. De impact van de Omgevingswet is groot; het vraagt aandacht bij de ontwikkeling van bestuurlijke visies en plannen, de werkprocessen veranderen en de organisatie moet daarop aangepast worden. Gemeenten zijn gewend om in de planvorming voor de leefomgeving te werken vanuit eigen, specifieke afwegingskaders. De Omgevingswet dwingt tot een meer integrale afweging. Er zijn nog tal van ingewikkelde knopen door te hakken. Denk aan het organiseren van regionale samenwerking, het regelen van budgetten, scholing en training, eventuele organisatieaanpassingen en de proceduretijd die sowieso gemoeid is met het opstellen van ruimtelijke plannen. De gemeente heeft voor het begrotingsjaar 2019 € 980.000 opgenomen voor de voorbereiding op de Omgevingswet, waarbij het niet gebruikte deel wordt doorgeschoven naar het volgend jaar middels een budgetoverheveling. De basis hiervan ligt in een besluit uit 2017 waar in totaal € 1,2 miljoen beschikbaar is gesteld door de gemeenteraad.

Wij adviseren dit proces nauwlettend te volgen en tijdig die besluiten te nemen die nodig zijn om per 2021 de Omgevingswet in te voeren met de bijbehorende budgetten.

Duurzaamheid

Duurzaamheid komt in het coalitieakkoord 2018-2022 vaak aan de orde. Ook het Interbestuurlijk Programma (IBP) en het ontwerp-Klimaatakkoord gaan voor een groot deel over duurzaamheid. Horst aan de Maas heeft zowel in het investeringskader alsmede in de begroting 2019 veel aandacht besteed voor de verschillende aandachtsgebieden die behoren tot het IBP.

In het IBP zijn de gezamenlijk ambities vastgelegd voor de samenwerking tussen het Rijk, gemeenten, provincies en waterschappen voor het realiseren van een aantal maatschappelijke opgaven. Hierbij valt o.a. te denken aan opgaven op het gebied van klimaat, wonen, economie, het sociaal domein, migranten, openbaar bestuur en passende financiële verhoudingen.

Op al deze gebieden gaat gemeente Horst aan de Maas een bijdrage leveren aan het realiseren van deze gezamenlijke opgaven. In het 'coalitieakkoord', 'collegeprogramma 2018 -2022', 'begroting 2019' en het 'raadsbesluit tot invulling geven aan de begrotingsruimte en het investeringsvolume 2019-2022 met een doorkijk tot 2026', komen deze opgaven dan ook terug, zijn ze vertaald in doelstellingen en maatregelen en zijn hier financiële middelen voor beschikbaar gesteld.

Voor het realiseren van klimaatambities, energietransitie en circulariteit is in de begroting 2019 een apart programma opgesteld. Zo gaat de gemeente met de regiogemeenten aan de slag voor het vormen van een regionale energiestrategie en worden de mogelijkheden onderzocht voor een regionaal energiebedrijf. De gemeenteraad van Horst aan de Maas heeft op 19 maart bij het raadsvoorstel tot invulling geven aan de begrotingsruimte ook extra middelen beschikbaar gesteld voor het realiseren van de duurzaamheids-doelstellingen. Het gaat hier om een extra bedrag van € 1 miljoen in de periode 2019 - 2022. Ook voor maatregelen op het gebied van klimaatadaptatie en landschapsversterking is naast de al bestaande budgetten structureel aanvullende financiële ruimte gecreëerd van € 0,5 miljoen in 2019 oplopend tot € 0,75 miljoen in 2026. Een vitaal platteland wordt hierbij meegenomen.

Op het gebied van toekomstbestendig wonen heeft Horst aan de Maas de ambitie de beste woongemeente van Limburg te worden. Zo zal het aantal huurwoningen vergroot worden en worden er stimuleringsmaatregelen voor duurzaamheid gecreëerd. Hiertoe wordt een uitvoeringsplan voor het Masterplan Wonen opgesteld en zal de gemeente een actieve grondpolitiek voeren.

Samenwerking op economisch gebied is in Horst aan de Maas altijd al sterk verankerd geweest in het beleid. Zo neemt de gemeente deel in de samenwerking binnen Greenport Venlo en de Brightlandcampussen en legt ze verbindingen in projecten met de Duitse grensregio. Er wordt onderzoek gedaan naar ontwikkelingen van de arbeidsmarkt en er worden maatregelen genomen om de regio Horst aan de Maas interessant en boeiend te laten blijven voor afgestudeerde starters en doorstarters op de arbeidsmarkt. Ook worden, samen met de provincie, bestaande concentratie gebieden voor tuinbouw gerevitaliseerd. Voor de uitvoering hiervan zijn in de periode 2019-2020 door de gemeenteraad aanvullende budgetten beschikbaar gesteld voor een bedrag van € 0,5 miljoen.

Nagenoeg alle 12 opgaven met betrekking tot het sociaal domein uit het IBP worden regionaal met de provincie of met gemeenten opgepakt, waarbij wel opgemerkt kan worden dat de budgetten onder druk staan. Vanuit een in 2019 op te stellen transformatieplan voor het sociaal domein, waarmee kwaliteitsverbetering en kostenreductie beoogd wordt, zal de gemeente verder uitvoering gaan geven aan de 12 sociaal domein opgaven uit het IBP. De ambitie uit te groeien tot de gezondste regio in 2025 en het traject dat hiervoor samen met partners in de regio is ingezet, is hier een mooi voorbeeld van.

Voor nieuwkomers worden in Horst aan de Maas gelijkwaardige kansen en maximale participatie nagestreefd. Hier zijn structurele budgetten voor in de begroting opgenomen.

Als rode draad door het coalitieakkoord en het collegeprogramma lopen inwonersparticipatie en inwonersinitiatieven bij het ontwikkelen van nieuw beleid. Hiermee brengt de gemeente de verbinding met de burgers en samenleving tot stand en onderhoudt deze. De burgers van Horst aan de Maas mogen vertrouwen op een kundig en democratisch openbaar bestuur. De gemeente gaat dan ook een strategische visie maken die in een open dialoog samen met de gemeenschap is opgesteld. Daarnaast worden de dienstverleningskanalen klantgericht aangeboden volgens de wenselijke kwaliteitseisen, en wordt zorgvuldig omgegaan met persoonsgegevens. Voor het uitvoeren hiervan zijn toereikende budgetten in de begroting opgenomen.

Duurzaamheid zal als thema op de agenda blijven staan en een grote inzet gaan vragen, ook van de gemeenten, ook financieel.

Financiële effecten uit de paragrafen

In de zeven paragrafen van hoofdstuk 4 hebben we de zeven verplichte paragrafen uit het BBV onderzocht. In de zeven paragrafen komen onderwerpen aan de orde die dwars door de hele begroting en meerjarenraming financiële gevolgen kunnen hebben.

Aan het begin van elke paragraaf van hoofdstuk 4 hebben we met gezichtjes aangegeven hoe wij de financiële gevolgen van de onderwerpen die in die paragraaf aan de orde komen, voor de begroting en meerjarenraming zien. In tabel 3.1.2 zijn die beoordelingen in de vorm van gezichtjes bij elkaar gebracht.

Tabel 3.1.2 Financiële effecten uit de paragrafen

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

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

Uit de tabel blijkt dat er in de paragrafen geen opvallende bijzonderheden zijn die het beeld van de financiële positie sterk kunnen beïnvloeden. Indien er sprake was van een probleem of risico dat financieel niet goed is opgenomen in de begroting en / of meerjarenraming, was dit aangegeven met een somber kijkend gezichtje. Er wordt neutraal en positief gescoord. In de meerjarenraming wordt bij de paragrafen bedrijfsvoering, verbonden partijen en grondbeleid neutraal gescoord. Dit komt doordat de gemeente in de desbetreffende paragrafen geen meerjarige cijfers (geen meerjarig inzicht geboden) heeft opgenomen.

Indicatoren voor evenwicht

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

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

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

Structureel en reëel evenwicht voor het begrotingsjaar

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

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

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

zijn, toetsen wij verder onder meer aan de hand van de paragrafen en de uiteenzetting van de financiële positie.

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

Uit onze analyse blijkt, dat Horst aan de Maas wel aan deze voorwaarde voldoet in begrotingsjaar 2019.

Structureel en reëel evenwicht voor het begrotingsjaar
Beoordeling: voldoende

Structureel en reëel evenwicht voor de meerjarenraming

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

Uit onze analyses blijkt, dat deze situatie in Horst aan de Maas wel geldt.

Structureel en reëel evenwicht voor de meerjarenraming
Beoordeling: goed

Nadere toelichting

Bij de eerste vraag is gekeken naar het begrotingsjaar 2019. De gemeente laat bij het begrotingsjaar 2019 een structureel en reëel evenwicht zien maar wel met de restrictie dat het begrotingsjaar sluitend is gemaakt met een onttrekking aan de algemene reserve. Dit conform het Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader 'kwestie van evenwicht!'.
Dan blijft er toch nog een klein structureel tekort staan (zie tabel 3.1.1). Het tekort bedraagt nog € 188.000. Dit komt doordat er door de gemeente vergeten was het verschil tussen de incidentele baten en lasten mee te nemen om dit incidenteel af te dekken via de algemene reserve wat ook is gedaan bij het tekort over 2019, zie hierboven. Vanwege de goede vermogenspositie en de uitleg van de gemeente verbinden wij hier geen consequenties aan. Daarom scoort de gemeente hier voldoende.

Bij de tweede vraag kijken wij naar de jaren 2020-2022. Voor alle jaren waren er grote overschotten. Daarom scoort de gemeente hier goed.

Op basis van het bovenstaande hebben Gedeputeerde Staten in december besloten Horst aan de Maas voor het jaar 2019 repressief toezicht toe te kennen.

Beoordeling

De begroting is niet alleen van belang voor het financiële inzicht, maar is eveneens en vooral het stuurmiddel van de raad. Het is de bedoeling dat het beleid wordt gerealiseerd. We kijken in dat verband met name naar de aanwezigheid van visie, ontwikkelingen, de relaties met de programma's en de doelstellingen die de gemeente wil realiseren. Wij constateren dat Horst aan de Maas in haar begroting in ruime mate voldoet aan deze voorwaarden.

De raad heeft vastgesteld dat er twee bestuursrapportages worden opgesteld. Deze bestuursrapportages zijn primair bedoeld als voortgangsrapportage van het college aan de raad. Het college rapporteert de

raad over de voortgang van de uitvoering van de begroting. Dit gebeurt door tussentijds inzicht te geven in de voortgang van beleidsplannen en financiële afwijkingen worden gemeld en toegelicht.

De begroting van de gemeente kan onder normale omstandigheden tegen een stootje. Maar er zijn zeker nog onzekerheden. Men kan hierbij bijvoorbeeld denken aan het Inter Bestuurlijk Programma en de onzekerheden ten aanzien van de drie decentralisaties

Wij zijn van mening dat Horst aan de Maas een goed inzicht geeft in haar financiële positie en instrumenten tot haar beschikking heeft om de raad op de juiste momenten te laten (bij)sturen. We komen tot deze conclusie omdat de gemeente in ruime mate voldoet aan het BBV. Verder is de informatie die de gemeente verstrekt duidelijk, inzichtelijk en transparant. Dit blijkt ook uit de scores in de paragrafen van hoofdstuk 3 (Aandachtsgebieden) en hoofdstuk 4 (Financieel beleid en beheer). Wij beoordelen de strategische, de tactische en de operationele stuurinformatie als goed.

Daarnaast willen wij even stil staan bij de begroting in relatie tot de digitale begroting op de website van de gemeente. Wij hebben geconstateerd dat er in de begroting al een aantal jaren minder uitvoerig wordt ingegaan op het beleid (strategische stuurinformatie) en dat minder operationele stuurinformatie in de begroting is opgenomen. Het was de wens van de raad om een minder dik boekwerk te maken. Een duidelijk voorbeeld hiervan zijn de verplichte paragrafen. In de paragraaf wordt niet meer kort ingegaan of de gemeente beleid heeft vastgesteld en wat dat beleid dan inhoudt. Ook cijfermatige informatie is minder geworden. Een voorbeeld daarvan is de paragraaf bedrijfsvoering. De gemeente heeft aangegeven dat alle informatie op de website van de gemeente staat. Dan gaat het om de kaders, doelstellingen en de toelichting en de tabellen van het desbetreffende onderwerp. In het tijdperk dat alles / veel digitaal kan / moet, kunnen wij uw standpunt begrijpen. Maar dan moet u als gemeente er wel voor zorgdragen dat de website alle informatie bevat die normaal (wettelijk) gezien in de begroting moet staan. En dat die informatie op de website ook toegankelijk is voor iedereen, burgers, uw toezichthouder en alle geïnteresseerden. Want dat is op dit moment nog niet het geval. Wij verbinden daar op dit moment geen consequenties aan. Wij gaan ervan uit dat de gemeente een en ander gaat regelen omdat op de "oude" website deze informatie wel beschikbaar was.

Tijdens de ambtelijke bespreking is aangegeven dat het probleem met de website is opgelost. De toezichthouder heeft geconstateerd dat de informatie op de website weer toegankelijk is.

3.2. Analyse vermogen

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

Conclusie

Het beleid van Horst aan de Maas met betrekking tot reserves en voorzieningen ligt vast in de nota reserves en voorzieningen van juni 2017. Deze nota is gelijktijdig met de verordening 212 vastgesteld. De Gemeentewet, de verordening 212 van juni 2017, maar met name het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) bepalen in sterke mate de grenzen van dit beleid. Horst aan de Maas heeft in de nota Reserves en Voorzieningen geen relatie gelegd met de nota Risicomanagement en weerstandsvermogen. Dit is in onze ogen ook niet noodzakelijk omdat in de nota Risicomanagement en weerstandsvermogen is bepaald dat de weerstandscapaciteit alleen maar bestaat uit de Algemene reserve basis. Deze Algemene reserve basis is in het kader van het weerstandsvermogen aangemerkt als vaste buffer en blijft in principe in stand. Deze reserve wordt aangepast aan het benodigde niveau van de weerstandscapaciteit via een storting in of onttrekking aan de Algemene reserve vrij aanwendbaar bij het vaststellen van de begroting.

Wij achten de vermogenspositie en de ontwikkeling daarvan op basis van de nu bekende risico's voldoende robuust.

Verder heeft de gemeente een nota stille reserves waar ingegaan is op de doelstelling, een relatie is gelegd met het weerstandsvermogen, inzichtelijk is gemaakt de stand van de stille reserves in 2017 / 2018 versus in 2012 / 2013, een analyse en verschillen gemaakt over genoemde jaren en de bevindingen en conclusies.

Het inzicht op strategisch niveau kan vergroot worden door in te gaan op de algemene ontwikkeling van de vermogenspositie. Het concreet benoemen van programma's waar reserves en voorzieningen een duidelijke rol spelen of welke ontwikkelingen in de vermogenssfeer een rol (kunnen) spelen op het beleid zijn hier voorbeelden van.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- het inzicht op strategisch niveau kan vergroot worden door in te gaan op de algemene ontwikkeling van de vermogenspositie, kijk hierbij vooruit en terug en geef aan of de ontwikkelingen het gevolg zijn van in- en / of externe factoren. Hierbij kan gedacht worden aan het concreet benoemen van programma's waar reserves en voorzieningen een duidelijke rol spelen of welke ontwikkelingen in de vermogenssfeer een rol (kunnen) spelen bij het beleid.

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 Horst aan de Maas 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 vooruit als terug. Zo heeft de ontwikkeling van de vermogenspositie vanaf 2014 meegewogen in onze beeldvorming over de verwachte ontwikkeling van de vermogenspositie in de periode 2019-2022. 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 de wetgever hebben geformuleerd en hoe de gemeente daar invulling aan geeft.

De ontwikkeling van de vermogenspositie geeft inzicht in de ontwikkeling van de financiële positie. Een sterke vermogenspositie zorgt ervoor dat je de investeringen kunt financieren / dekken met eigen financieringsmiddelen en daardoor weinig gevoelig bent voor renteontwikkelingen op de geld- en kapitaalmarkt. Gaat het financieel minder goed met de gemeente dan zien wij dat vaak terug in een afname van de algemene reserves. Bij overschotten is vaak sprake van groei van de algemene reserves.

In artikel 10 van de verordening 212 Gemeentewet staat dat het college één keer in de vier jaar een (bijgestelde) nota reserves en voorzieningen aanbiedt ter vaststelling. In de nota moet ingegaan worden op de vorming en besteding van reserves, de vorming en besteding van voorzieningen, het rentebeleid ten aanzien van reserves en voorzieningen.

Als er een voorstel voor de instelling van een bestemmingsreserve komt, wordt minimaal aangegeven: het specifieke doel van de reserve, de maximale hoogte van de reserve en de maximale looptijd. Verder wordt nog in dit artikel aangegeven als een bestemmingsreserve voor een investeringsvoornemen binnen de aangegeven maximale looptijd niet heeft geleid tot een investering, valt de bestemmingsreserve vrij en wordt deze aan de algemene reserve toegevoegd. En als laatste staat er dat in de programmabegroting en de jaarstukken geen toerekening plaatsvindt van rente over de reserves en voorzieningen aan de taakvelden.

De nota reserves en voorzieningen is door de raad vastgesteld in juni 2017. Wij constateren dat de gemeente met de nota reserves en voorzieningen voldoet aan het gestelde in de verordening.

Reserves en voorzieningen

Allereerst wordt in de nota ingegaan op het wettelijke kader (algemeen, eigen vermogen, reserves, voorzieningen, functies reserves en verschillen tussen reserves en voorzieningen).

Vervolgens wordt in de nota ten aanzien van de beleidslijnen op het gebied van reserves ingegaan op de bevoegdheid, instellingscriteria, wijzigen doel of bestemming, opheffen, mutaties op reserves, inzet van reserves om de begroting sluitend te maken, gesloten exploitaties & egaliseringsreserves, bestemmingsreserves en waardering activa en negatieve reserves.

Bij voorzieningen wordt ingegaan op de bevoegdheid, instellingscriteria, onderbouwing, wijzigen doel of bestemming, opheffen, mutaties op voorzieningen en negatieve voorzieningen.

Verder wordt er in de nota ingegaan op rente (algemeen, regelgeving en bespaarde rente).

In de nota wordt geen relatie gelegd met de nota Risicomanagement en Weerstandsvermogen. Dit is in onze ogen ook niet noodzakelijk omdat in de nota Risicomanagement en weerstandsvermogen is bepaald dat de weerstandscapaciteit alleen maar bestaat uit de Algemene reserve basis. Deze Algemene reserve basis is in het kader van het weerstandsvermogen aangemerkt als vaste buffer en blijft in principe in stand. Deze reserve wordt aangepast aan het benodigde niveau van de weerstandscapaciteit via een storting in of onttrekking aan de Algemene reserve vrij aanwendbaar bij het vaststellen van de begroting. De stand van de Algemene reserve basis bedraagt per 1 januari 2019 € 6,6 miljoen en is conform de nota Risicomanagement en Weerstandsvermogen en de paragraaf Weerstandsvermogen en Risicobeheersing voldoende om de risico's af te dekken.

Horst aan de Maas heeft per 1 januari 2019 algemene reserves van ca. € 17 miljoen, en deze zijn onder te verdelen in Algemene reserve basis ca. € 6,6 miljoen, Algemene reserve vrij aanwendbaar € 1,6 miljoen en een Algemene reserve winst verkoop aandelen Essent ca. € 9,8 miljoen. Gezien de grootte van de gemeente, de risico's die de gemeente loopt c.q. kan lopen en het feit dat de gemeente met een ratio weerstandsvermogen werkt zijn wij van mening dat de algemene reserves, met de informatie die wij nu hebben, van voldoende niveau zijn.

Door zowel terug als vooruit te kijken naar de ontwikkeling van reserves en voorzieningen hebben we het verloop van de gemeentelijke reserves, bestemmingsreserves en voorzieningen in beeld gebracht.

In tabel 3.2.1 zijn de rekeningcijfers in beeld gebracht per 31 december voor de jaren 2014 tot en met 2017. In tabel 3.2.2 zijn de begrotingscijfers per 1 januari 2019 tot en met 2022 opgenomen.

Tabel 3.2.1 Terugblik reserves en voorzieningen 2014-2018, stand per 31-12 (bedragen * € 1.000)

Jaar	R2014	R2015	R2016	R2017	R2018
Algemene reserve	31.799	32.812	29.787	23.896	24.018
Bestemmingsreserves	17.214	18.224	17.784	25.407	27.172
Voorzieningen	14.276	16.315	13.625	13.069	13.257
Totaal	63.290	67.351	61.196	62.372	64.447

We zien dat er over de jaren 2015-2018 wel wat in de standen verandert:

2015

- het rekeningresultaat 2014 is aan de **algemene reserve** vrij aanwendbaar toegevoegd, behoudens de over te hevelen budgetten naar 2015. De stijging van de algemene reserve bestaat onder andere uit stortingen in de algemene reserve basis en in de algemene reserve vrij aanwendbaar en een onttrekking aan de algemene reserve vrij aanwendbaar;
- bij de **bestemmingsreserves** is per saldo een stijging te zien van € 1,010 miljoen. De stortingen in de bestemmingsreserves bestaan onder andere uit stortingen in de algemene reserve bouwgrondexploitatie, strategische aan- en verkopen, reserve egalisatie afvalstoffenheffing, reserve GKM en saldo resultaatbestemming. De onttrekkingen bestaan onder andere uit onttrekkingen aan de algemene reserve bouwgrondexploitatie, strategische aan- en verkopen, informatisering en automatisering, reserve egalisatie afvalstoffenheffing en saldo resultaatbestemming;

- de voorzieningen zijn gestegen met ca. € 2,0 miljoen. Dit heeft onder andere te maken met stortingen en onttrekkingen aan de voorzieningen gebouwen, riolering, wegen en APPA pensioenen.

2016

- de daling in de **algemene reserve** komt onder andere door onttrekkingen aan de algemene reserve vrij aanwendbaar en aan de algemene reserve winst verkoop aandelen Essent. Daar staan stortingen tegenover in de algemene reserve vrij aanwendbaar, de algemene reserve winst verkoop aandelen Essent en aan de reserve vrij aanwendbaar;
- de daling van de **bestemmingsreserves** wordt onder ander veroorzaakt door strategische aan- en verkopen, kapitaallasten investeringen economische nut en informatisering en automatisering. Verder zijn er ook een aantal onttrekkingen met betrekking tot strategische aan- en verkopen en reserve egalisatiereserve afvalstoffenheffing;
- de voorzieningen zijn gedaald met ca. € 2,7 miljoen. Dit wordt vooral veroorzaakt door storting en onttrekkingen ten behoeve voor APPA pensioenen, wegen, speeltoestellen, vastgoed objecten, riolering en afvalstoffenheffing.

2017

- de daling in de algemene reserve van ca. € 5,891 miljoen heeft te maken met stortingen in de algemene reserve vrij aanwendbaar die betrekking heeft op de resultaatbestemming en een storting van € 9,177 miljoen. Daarnaast staan er onttrekkingen aan de algemene reserve vrij aanwendbaar en aan de algemene reserve winst verkoop aandelen Essent;
- de bestemmingsreserves stijgen met ca. € 7,623 miljoen. Dit komt onder andere door stortingen in de algemene reserve bouwgrondexploitatie en kapitaallasten investeringen economisch nut. Daartegenover staan onttrekkingen aan de algemene reserve bouwgrondexploitatie, strategische aan- en verkopen en egalisatiereserve decentralisatie AWBZ-Jeugdzorg en Participatiewet;
- de voorzieningen dalen met ca. € 0,6 miljoen. Dit wordt veroorzaakt door stortingen en onttrekkingen aan wegen, vastgoed objecten, riolering en afvalstoffenheffing.

2018

- de stijging van de algemene reserve is minimaal. Heeft vooral te maken met resultaatbestemming 2017;
- de bestemmingsreserves stijgen met ca. € 1,765 miljoen. Dit komt vooral door stortingen in de algemene reserve bouwgrondexploitatie, Poc-winsten en stortingen in de bestemmingsreserve kapitaallasten ten behoeve van investeringen met economisch nut. Daartegenover staan onttrekkingen aan de algemene reserve bouwgrondexploitatie, Poc-winsten, Kruisweide en de egalisatiereserve sociaal domein.
- De voorzieningen blijven nagenoeg op hetzelfde niveau staan.

Tabel 3.2.2 Reserves en voorzieningen 2019-2022, stand per 1-1 (bedragen * € 1.000)

Jaar	B2019	B2020	B2021	B2022
Algemene reserve	16.939	16.939	16.939	16.889
Bestemmingsreserves	28.222	28.319	28.133	28.200
Voorzieningen	11.584	10.578	10.269	10.136
Totaal	56.745	52.836	55.341	55.225

Over het verloop van de reserves en voorzieningen volgens de begroting 2019 en de meerjarenraming 2020-2022 constateren wij het volgende:

- de algemene reserve laat een stabiel beeld zien;
- ook de bestemmingsreserves laten een stabiel beeld zien;
- de afname van de voorzieningen van € 1,448 miljoen wordt vooral veroorzaakt door de onttrekkingen aan de voorzieningen riolering en wegen.

De begroting voldoet voor wat betreft de reserves en voorzieningen in grote lijnen aan de gestelde eisen in het BBV en de verordening 212 van Horst aan de Maas.

De gemeente heeft een nota reserves en voorzieningen waarin zij haar beleids- en beheersmatige aspecten heeft opgenomen. In de nota gaat de gemeente niet in op de minimumpositie van de algemene reserve. Dit heeft de gemeente wel gedaan voor de algemene reserve grondexploitatie. Het inzicht op strategisch niveau kan vergroot worden door in te gaan op de algemene ontwikkeling van de vermogenspositie. Je kan hierbij denken aan het concreet benoemen van programma's waar reserves en voorzieningen een duidelijke rol spelen of welke ontwikkelingen in de vermogenssfeer een rol (kunnen) spelen bij het beleid. In het coalitieakkoord is opgenomen dat de reservepositie tijdens deze coalitieperiode op hetzelfde niveau moet blijven met uitzondering van duurzaamheidsinvesteringen. Verder heeft de gemeente een nota stille reserves waar ingegaan is op de doelstelling, een relatie is gelegd met het weerstandsvermogen, inzichtelijk is gemaakt wat de stand van de stille reserves in 2017 / 2018 is versus in 2012 / 2013, een analyse van de verschillen gemaakt over genoemde jaren en de bevindingen en conclusies.

De gemeente voldoet in ruime mate aan het BBV. Daarnaast heeft de gemeente in haar eigen verordening 212 bepaald dat de gemeente één keer in de vier jaar een (bijgestelde) nota aan de raad aanbiedt met daarin opgenomen de vorming en besteding van reserves, de vorming en besteding van voorzieningen, het rentebeleid ten aanzien van reserves en voorzieningen. Ook aan haar eigen regels voldoet de gemeente.

Verder is er goede cijfermatige informatie met betrekking tot het vermogen.

Wij beoordelen de strategische, tactische en operationele stuurinformatie als goed.

3.3. Analyse stuurinformatie

Conclusie

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

Met de huidige stuurinformatie beschikt Horst aan de Maas over belangrijke instrumenten om financieel in control te kunnen zijn.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- we hebben geen algemene aanbeveling met betrekking tot stuurinformatie. Voor zover we 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 de drie informatieniveaus: strategisch, tactisch en operationeel.

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

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

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

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

Tabel 3.3.1 Resultaten onderzoek stuurinformatie begroting 2019

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	Voldoende	Goed	Voldoende	2
Financiering	Goed	Goed	Goed	1
Bedrijfsvoering	Goed	Goed	Onvoldoende	1
Verbonden partijen	Voldoende	Goed	Goed	2
Grondbeleid	Goed	Goed	Goed	1

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

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

Op strategisch niveau beoordelen we de stuurinformatie 7 keer als goed en 2 keer als voldoende. De oordelen 'voldoende' hebben te maken met kaderstelling op dat onderdeel die niet geheel actueel of afgerond is. Bovendien is de relatie met de algemene kaderstelling in visiedocumenten, programmabegroting en dergelijke niet altijd duidelijk uitgewerkt.

De stuurinformatie op tactisch niveau beoordelen we 9 keer als gemiddeld goed. Dit wil niet zeggen dat alles voor de 100% in orde is maar over het algemeen voldoet de gemeente in de meeste gevallen in ruime mate aan het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten en aan haar eigen verordening 212. Als er al verbeterpunten zijn hebben wij deze opgenomen in de paragrafen 3.1, 3.2 en hoofdstuk 4.

De operationele stuurinformatie hebben we eveneens 7 keer als gemiddeld goed beoordeeld, 1 keer als voldoende en 1 keer als onvoldoende. Ook hier geldt dat over het algemeen voldoende (meerjarige)

cijfers zijn opgenomen om een goed beeld te krijgen van de financiële positie en risico's van de gemeente. Bij de paragrafen Onderhoud Kapitaalgoederen en Bedrijfsvoering ontbreekt het aan (meerjarige)cijfers (operationele stuurinformatie) in de paragraaf.

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

3.4. Analyse Wet- en regelgeving

Conclusie

De gemeente voldoet in ruime mate aan belangrijke voorschriften zoals termijnen voor de begroting 2019 en jaarrekening 2017. Daarnaast past de gemeente het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) in het algemeen goed toe. De informatiewaarde kan op een aantal plaatsen worden vergroot. In hoofdstuk 4 zijn aanbevelingen gedaan voor die onderdelen van de paragrafen waar de financiële verordening en het BBV niet worden gevolgd. De gemeente geeft in ruime mate invulling aan wet- en regelgeving.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- zorg ervoor dat het college de raad alle verordeningen en nota's één keer per raadsperiode aanbiedt ter behandeling en vaststelling;
- in de verschillende paragrafen van de hoofdstukken 3 en 4 hebben we aanbevelingen gedaan over de toepassing van het BBV;
- geef uitvoering aan de onderzoeken ex artikel 213a Gemeentewet en rapporteer over de voortgang van de onderzoeken naar de doelmatigheid en doeltreffendheid en de uitputting van de bijbehorende budgetten.

Waarom onderzoek naar wet- en regelgeving?

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

Onderzoek en bevindingen

In ons onderzoek hebben we gekeken naar de termijnen van inzending van de begroting en de rekening. Niet-tijdige vaststelling en inzending van deze stukken had namelijk kunnen betekenen dat de begroting 2019 onder het preventieve toezicht was gesteld. Verder hebben wij gekeken naar de toepassing van het BBV. Naast de wettelijke regeling hebben wij ook de specifieke kaders getoetst waartoe de raad besloten heeft in de verplichte verordening 212, 213 en 213a.

Termijnen

De begroting 2019 is door de raad van Horst aan de Maas vastgesteld op 13 november 2018 en is door Gedeputeerde Staten van de provincie Limburg ontvangen op 15 november 2018.

De jaarrekening 2017 is door de raad vastgesteld op 3 juli 2018 en door Gedeputeerde Staten van de provincie Limburg ontvangen op 4 juli 2018.

De gemeente voldoet voor beide documenten aan de wettelijke termijn van inzending van de artikelen 191 en 200 van de Gemeentewet.

Termijnen Beoordeling: goed
--

BBV

Volgens de voorschriften, het 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.

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

Overigens is er gewerkt aan een aanpassing van het BBV. De eerste aanpassingen zijn al bij de begroting 2016 van kracht geworden, maar het grootste deel van de wijzigingen is voor het eerst bij de begroting 2017 verplicht gesteld.

Belangrijke invalshoek bij de aanpassingen van het BBV is dat de begroting en jaarrekening voor de raad transparanter moeten worden om de kaderstellende en controlerende taak beter in te kunnen vullen.

Meer transparantie is te realiseren door informatie uit begroting en jaarrekening te kunnen vergelijken met andere gemeenten en om dat mogelijk te maken moet er meer uniforme informatie in begroting en jaarrekening te vinden zijn.

Daarmee is de vrijwel absolute vrijheid voor wat betreft de vormgeving van de informatie die het BBV tot deze aanpassing bood, losgelaten. Zo moeten er in de begroting en de jaarrekening 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 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 2019 van Horst aan de Maast conform de relevante bepalingen uit het BBV is opgesteld. We hebben de volgende afwijkingen vastgesteld zonder uitputtend te willen zijn:

- in artikel 8, lid 1 b tot en met e. Hierin is bepaald dat het programmaplan, een onderdeel van de beleidsbegroting, een overzicht van de algemene dekkingsmiddelen bevat, een overzicht van de kosten van overhead, het bedrag voor de heffing voor de vennootschapsbelasting en het bedrag voor onvoorzien. De gemeente heeft in programma 8 Financiën bovengenoemde onderdelen opgenomen behalve het overzicht van de kosten van overhead. Deze informatie vinden we wel terug bij de taakvelden;

- in artikel 8, lid 5 staat dat het overzicht algemene dekkingsmiddelen ten minste de lokale heffingen (waarvan de bestedingen niet gebonden zijn), algemene uitkering, dividend, overige algemene dekkingsmiddelen bevat. Deze informatie wordt niet apart gegeven met betrekking tot bovengenoemde onderdelen. Wel is een totaalbedrag gegeven voor de algemene dekkingsmiddelen;
- in artikel 11, lid 2 wordt onder b aangegeven dat in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing een inventarisatie van de risico's moet bevatten. Deze gegevens zijn niet per risico opgenomen. Wel zijn alle risico's in een matrix vermeld;
- in artikel 11, lid 2 onder c staat dat in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing het beleid omtrent de weerstandscapaciteit en de risico's beschreven moet zijn. Deze informatie is niet opgenomen in de paragraaf;
- in artikel 12, lid 2 wordt onder b aangegeven dat in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen de uit het beleidskader voortvloeiende financiële consequenties moeten worden weergegeven. Deze gegevens zijn in de paragraaf niet opgenomen;
- in artikel 15, lid 1 onder a staat dat in de paragraaf verbonden partijen de visie op en de beleidsvoornemens omtrent de verbonden partijen moeten zijn opgenomen. Deze informatie ontbreekt;
- in artikel 16, onder a wordt aangegeven dat in de paragraaf grondbeleid een visie in relatie tot de doelstellingen van de programma's in de begroting moet zijn opgenomen. Deze visie ontbreekt in de paragraaf;
- in artikel 16, onder b staat dat in de paragraaf grondbeleid moet worden aangegeven hoe de gemeente het grondbeleid uitvoert. Deze informatie ontbreekt in de paragraaf;
- in artikel 17 onder b staat dat in het overzicht van baten en lasten de geraamde dekkingsmiddelen, de geraamde kosten van de overhead, het geraamde bedrag van de heffing voor de vennootschapsbelasting en het geraamde bedrag voor onvoorzien moeten zijn opgenomen. Deze informatie ontbreekt in het overzicht op pagina 173;
- in artikel 20, lid 1 wordt onder c gevraagd om onder andere het EMU-saldo over het vorig begrotingsjaar. Deze informatie ontbreekt;
- in artikel 20, lid 2 onder b staat dat de investeringen onderscheiden in investeringen met een economisch nut en investeringen in de openbare ruimte met een maatschappelijk nut gepresenteerd moeten worden. Dit onderscheid is niet in de begroting opgenomen. Wel is op pagina 186 een overzicht opgenomen van het meerjareninvesteringsplan;
- in artikel 22, lid 2 staat dat artikel 20, lid 2 overeenkomstig van toepassing is. De gemeente voldoet aan alle onderdelen van dit lid behalve de meerjarige cijfermatige informatie met betrekking tot de jaarlijks terugkerende arbeidskosten gerelateerde verplichtingen van vergelijkbaar volume en omtrent de investeringen.

Zoals al geschreven zijn we bij deze inventarisatie van afwijkingen erg op de letter gaan controleren. Wij tillen echter in de regel niet zwaar aan een andere plaats voor bepaalde informatie. Daarom zijn wij ondanks de geconstateerde afwijkingen van oordeel dat in de begroting 2019 van Horst aan de Maas het BBV goed wordt gevolgd en toegepast. Voor een deel van de afwijkingen betreft het informatievragen die met de vernieuwing van het BBV aan de voorschriften zijn toegevoegd. We weten dat de aanpassing vanaf de begroting 2017 aan het vernieuwde BBV veel inspanning heeft gekost.

Minstens net 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?

De provincie als toezichthouder kan 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 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 Horst aan de Maas 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 in de paragrafen 3.1, 3.2 en 4.1 tot en met 4.7). Van de negen beoordelingen scoort de gemeente 6 keer goed en 3 keer voldoende.

De begroting 2019 van Horst aan de Maas voldoet grotendeels aan de eisen die het BBV aan een gemeentebegroting stelt. In het kader aan het begin van deze paragraaf en in de overige paragrafen van hoofdstuk 3 en 4 hebben we aanbevelingen gedaan die de financiële functie verder kunnen verbeteren.

BBV Beoordeling: goed
--

Financiële verordening ex artikel 212 Gemeentewet

Bij de begroting 2019 is de Financiële verordening van juni 2017 van toepassing. De nieuwe verordening 212 Gemeentewet treedt in werking op 1 januari 2017. In de verordening geeft de raad de uitgangspunten voor de begroting en verantwoording, het financieel beleid en de financiële organisatie en het financieel beheer. Deze uitgangspunten zijn van strategisch belang voor de financiële huishouding van de gemeente.

Het is van belang dat de gemeente handelt conform haar eigen regelgeving. De gemeente heeft bij de jaarrekeningen 2012 tot en met 2017, behalve voor 2015, een goedkeurende controleverklaring voor getrouwheid en rechtmatigheid gekregen. In 2015 heeft de gemeente een controleverklaring ontvangen met beperkingen. Dit had te maken met de accountantsverklaring bij de SVB in het kader van de pgb's. Dit zegt iets over de tactische en operationele bedrijfsvoering. De gemeente heeft een beheersingsmechanisme waarmee naleving van alle wet- en regelgeving in belangrijke mate wordt gewaarborgd. Horst aan de Maas voert in zijn algemeenheid de verordening goed uit. Hier verwijzen wij naar hoofdstuk 4 voor de verbeterpunten.

Controleverordening ex artikel 213 Gemeentewet

In december 2014 is de verordening 213 Gemeentewet geactualiseerd en vastgesteld. Met deze verordening heeft de raad de regels vastgesteld voor de controle op het financiële beheer en op de inrichting van de financiële organisatie. De gemeente stelt jaarlijks een normenkader voor de accountantscontrole van de jaarrekening vast. Met het controleprotocol geeft de raad de accountant toetsingscriteria voor zijn controle op de rechtmatigheid. Wij zijn van mening dat de gemeente haar verordening goed uitvoert.

Controleverordening ex artikel 213a Gemeentewet

Ook deze verordening is door de gemeente in december 2014 geactualiseerd en vastgesteld. In 2009 heeft de destijds verantwoordelijke staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties laten weten dat zij een voorstel tot schrappen van artikel 213a Gemeentewet in procedure zou brengen. Doel was om het artikel op het moment dat in 2010 de nieuwe raden van start zouden gaan, uit de Gemeentewet gehaald te hebben. Dat is echter nooit gebeurd en begin 2013 heeft de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties laten weten dat hij artikel 213a wil handhaven. Volgens artikel 213a Gemeentewet moet elke gemeente een verordening hebben waarin de onderzoeken naar doelmatigheid en doeltreffendheid zijn geregeld. Daaraan voldoet Horst aan de Maas.

Maar de gemeente handelt niet naar de geest van de wet beschreven in artikel 213a Gemeentewet. Er wordt in de paragraaf Bedrijfsvoering niet ingegaan op de onderzoeken ex artikel 213a van de Gemeentewet. Zoals al aangegeven is de verordening 213a Gemeentewet door de raad vastgesteld in december 2014. Daar staat in dat het college op verzoek van de raad de doelmatigheid en / of doeltreffendheid van (onderdelen van) organisatie-eenheden van de gemeente en de uitvoering van taken door de gemeente onderzoekt. Daarnaast heeft het college de mogelijkheid om op basis van eigen initiatief onderzoeken uit te voeren indien daartoe aanleiding is. Verder staat in de verordening dat het college in de paragraaf Bedrijfsvoering van de begroting en jaarrekening over de voortgang rapporteert van de onderzoeken naar de doelmatigheid en doeltreffendheid en de uitputting van de bijbehorende budgetten. Hier voldoet de gemeente op dit moment niet aan. Wij adviseren de gemeente weer uitvoering te geven aan onderzoeken naar de doelmatigheid en doeltreffendheid en de uitputting van de bijbehorende budgetten conform de verordening 213a Gemeentewet en in de paragraaf Bedrijfsvoering daar aandacht aan te besteden.

Rekenkamercommissie

De rekenkamercommissie van Horst aan de Maas heeft een onafhankelijke positie. Dit betekent dat deze commissie zelf bepaalt welke onderwerpen worden onderzocht en hoe het onderzoek wordt ingericht. De rekenkamercommissie maakt daarbij wel gebruik van eventuele verzoeken en suggesties van de raad, raadsfracties en derden. De rekenkamercommissie voert jaarlijks ten minste één onderzoek uit en brengt hierover advies uit aan de gemeenteraad. De rekenkamercommissie heeft de afgelopen vier jaar elk jaar een rapport gepubliceerd (zie voor verdere informatie paragraaf 4.5 Bedrijfsvoering).

4. Financieel beleid en beheer

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

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

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

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

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

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

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

Onze bevindingen rondom het financiële beleid en beheer bij Horst aan de Maas 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 geen aparte nota Lokale Heffingen. In het coalitieakkoord 2018-2022 is bepaald dat de lastendruk voor de burgers en bedrijven gelijk blijft, uitgezonderd de loon- en prijsontwikkeling uit de meicirculaire. Indien op afvalstoffen- en rioolheffing besparingen kunnen worden gerealiseerd dan overweegt de gemeente om de OZB te verhogen tot het niveau dat de lastendruk voor inwoners en bedrijven gelijk blijft.

Het is een zeer uitgebreide en informatieve paragraaf. Horst aan de Maas heeft in de paragraaf en in het coalitieakkoord en collegeprogramma haar visie gegeven op de lokale heffingen. De gemeente is in de paragraaf ingegaan op beleid, de geraamde inkomsten, hoofdlijnen van de diverse heffingen, de lokale lastendruk voor burgers en bedrijven en de kostendekking van de heffingen.

In de paragraaf is niet ingegaan op (meerjarige) cijfers met betrekking tot het kwijtscheldingsbeleid.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- het inzicht zou verder vergroot kunnen worden door ook meerjarige cijfers (van de meerjarenraming) op te nemen van (alle) belastingen / heffingen;
- neem in de paragraaf cijfers op voor het begrotingsjaar en de meerjarenraming met betrekking tot de lastendruk voor burgers en bedrijven;
- in de paragraaf zou explicieter ingegaan kunnen worden op de rol van de lokale heffingen door duidelijke relaties te leggen tussen het beleid in de programma's en de paragraaf lokale heffingen;
- geef bij het onderdeel kwijtscheldingsbeleid inzicht in het aantal aanvragen, het aantal volledige toekenningen, gedeeltelijke kwijtschelding, geen kwijtschelding en het aantal in behandeling en het bedrag aan kwijtschelding.

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 (BBV) legt de eisen aan deze verplichte paragraaf vast.

Onderzoek en bevindingen

In de paragrafen van hoofdstuk 4, die ingaan op de zeven verplichte paragrafen uit het BBV, gaan we in elke paragraaf na:

- enerzijds waar de gemeente in die paragraaf aan gehouden is. Daarbij geldt voor elk van de zeven paragrafen dat in het BBV een apart artikel is gewijd aan die paragraaf met vermelding wat er ten minste over dat onderwerp in de begroting aan de orde moet komen. Behalve die voor alle gemeenten geldende BBV-regels kan de gemeente ook zelf punten bepaald hebben over het onderwerp in die paragraaf. Te denken valt aan een bepaling in de eigen financiële verordening ex artikel 212 Gemeentewet. Zo'n bepaling kan inhouden dat de raad met een bepaalde periodiciteit kaders over dat onderwerp vaststelt. De gemeente kan ook hebben geregeld dat bepaalde punten in de paragraaf aan de orde moeten komen;
- anderzijds wat de gemeente in de paragraaf aan informatie aan de raad aanbiedt;
- 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.

De geldende regels

In het BBV gaat artikel 10 over de paragraaf lokale heffingen in de begroting. Volgens dit artikel moet de paragraaf lokale heffingen ten minste ingaan op:

- de geraamde inkomsten;
- het beleid voor de lokale heffingen;
- een globaal overzicht van de heffingen. Voor de heffingen die hoogstens een tarief mogen hebben dat 100% kostendekkend is, inzicht in de relevante kosten en opbrengsten;
- de lokale lastendruk;
- het kwijtscheldingbeleid.

De gemeente heeft geen aparte nota lokale heffingen. In de verordening 212 zijn geen nadere eisen opgenomen met betrekking tot lokale heffingen.

In het coalitieakkoord is bepaald dat de gemiddelde lastendruk van de heffingen gelijk blijft voor inwoners en ondernemers, uitgezonderd de loon- en prijsontwikkeling. Indien op afvalstoffen- en rioolheffingen besparingen kunnen worden gerealiseerd dan overweegt de gemeente om de OZB te verhogen tot het niveau dat de lastendruk voor inwoners en ondernemers gelijk blijft. Dit staat trouwens ook in de paragraaf zelf.

De informatie in de paragraaf lokale heffingen in de begroting 2019

In de paragraaf geeft de gemeente aan dat de gemeentelijke heffingen in 2019 met 3,9% stijgen ten opzichte van 2018. Dit komt onder andere door:

- de OZB-opbrengsten stijgen in 2019 met € 731.000 ten opzichte van 2018. Dit komt door bijstelling van de begroting 2018 met € 209.000, inflatiepercentage van 2,4% en een extra stijging vanwege de compensatie van een lastendaling bij de riool- en afvalstoffenheffing;
- areaaluitbreiding;
- door afrondingen, verwachtingen omtrent leegstand, bezwaar- en beroepsprocedures en overige omstandigheden die van invloed zijn op de heffing.

Horst aan de Maas gaat in de paragraaf in op de opbrengsten van de belastingen voor de jaren 2017-2019. De geraamde inkomsten van belastingen bedragen voor 2019 ca. € 21,254 miljoen. Dit is ca. 21,5% van de totaal geraamde begroting exclusief reserves.

De gemeente gaat in de paragraaf verder tekstueel en waar nodig cijfermatig in op de onroerende zaak belasting, afvalstoffenheffing, rioolheffing, regionale vergelijking gemeentelijke lasten van de gemeente (zowel voor huishoudens als bedrijven), rioolaansluitrecht, toeristenbelasting, baatbelasting, precariobelasting, marktgelden, reclamebelasting, lijkbezorgingrechten en leges. De tekstuele en (meerjarige) cijfermatige informatie is uitvoerig en inzichtelijk. In de paragraaf zou explicieter ingegaan kunnen worden op de rol van de lokale heffingen door duidelijke relaties te leggen tussen het beleid in de programma's en de paragraaf lokale heffingen

Horst aan de Maas besteedt in de paragraaf aandacht aan het kwijtscheldingsbeleid. De leidraad Invordering Gemeentelijke belastingen 2014 wordt gebruikt als basis om te kijken of iemand voor gehele of gedeeltelijke kwijtschelding in aanmerking komt. De gemeente heeft tevens een verordening kwijtschelding gemeentelijke heffingen die de raad heeft vastgesteld in december 2014. De gemeente geeft in de paragraaf geen inzicht in het aantal aanvragen, het aantal volledige toekenningen, gedeeltelijke kwijtschelding, geen kwijtschelding en het aantal in behandeling en het bedrag aan kwijtschelding. In het vorig financieel verdiepingsonderzoek bij de begroting 2015 was deze informatie wel opgenomen in de begroting. Wij adviseren u deze informatie wederom op te nemen in de eerstvolgende begroting, niet alleen voor het begrotingsjaar maar ook voor de meerjarenraming.

In de paragraaf is de gemeente ingegaan op de nieuwe regelgeving van het BBV met betrekking tot de mate van kostendekkendheid bij belastingen en heffingen. In de paragraaf is de kostendekkendheid van de tarieven inzichtelijk gemaakt voor afvalstoffenheffing, reinigingsrecht, rioolheffing, rioolaansluitrecht, marktgelden, lijkbezorgingsrechten en leges.

Toch is door de gemeente niet op alle punten ingegaan op de nieuwe regelgeving van het BBV. Als men de toelichting op artikel 10 van het BBV leest constateren wij dat er onder andere geen berekening in de paragraaf is opgenomen van de kostendekkendheid van de tarieven op het niveau van de totale verordening (macroniveau), verder vermeldt de gemeente niet of er sprake is van kruissubsidiëring tussen tarieven of onderdelen van de verordening (bijvoorbeeld te herkennen aan een tarief of onderdeel met meer dan 100% kostendekkendheid), ook vermeldt de gemeente niet of er sprake is van kruissubsidiëring tussen individuele tarieven binnen eenzelfde onderdeel van de verordening of binnen eenzelfde onderdeel van de verordening.

Voor het verkrijgen van de hier bedoelde transparantie is het namelijk van belang dat raadsleden en belastingplichtigen aan de hand van de begroting en jaarrekening na kunnen gaan hoe de keuzes in de kostendekkendheid van de diensten in de legesverordening in zijn geheel doorwerkt in de individuele tarieven. Dat wordt niet per se bereikt door per tarief inzichtelijk te maken of er sprake is van over- of onderdekking (kruissubsidiëring) en in welke mate. Een berekening van de opbrengst en kosten, de mate van kostendekkendheid en de toelichting op de achterliggende (beleids)keuzes, mag ook op een eerst volgend aggregatieniveau inzichtelijk worden gemaakt. Daarbij moet gedacht worden aan onderdelen of aggregatieniveaus, zoals reisdocumenten of omgevingsvergunning.

Voor de beoordeling van ons onderzoek hebben wij bovenstaande constatering niet meegenomen. Wij adviseren u wel om de toelichting op artikel 10 van het BBV nogmaals te bestuderen en de gevraagde informatie vanaf nu in de paragraaf Lokale Heffingen in de begroting en jaarrekening op te nemen.

Als we kijken naar de gemeentelijke belastingen voor burgers in Horst aan de Maas zien we dat de gemeente met het ozb-tarief (0,1520%) iets onder het gemiddelde van Limburg zit (0,1560%). Daarnaast zit de gemeente met de rioolheffing en met de afvalstoffenheffing ook onder het gemiddelde van Limburg.

Bij het onderdeel lastendruk voor burgers en bedrijven zou de gemeente in de paragraaf informatie ((meerjarige)cijfers) kunnen opnemen wat dat betekent voor burgers en bedrijven met betrekking tot de ozb, rioolheffing en afvalstoffenheffing. De gemeente heeft wel een grafische weergave opgenomen in de paragraaf en percentages benoemd maar zoals al eerder aangegeven geen bedragen.

De lastendruk 2019 van de OZB, de riool- en reinigingsheffingen kunnen we aan de hand van het Belastingoverzicht 2019 van de Provincie vergelijken met het Limburgs gemiddelde en met de lastendruk van de andere 30 Limburgse gemeenten.

Bij de eigenaren komt de lastendruk 2019 in Horst aan de Maas op € 743,99 uit. Het Limburgs gemiddelde is € 750,82. De gemeente staat daarmee op plaats 18 (op plaats 1 staat de gemeente met de hoogste lastendruk). Voor de huurders is de lastendruk 2019 in de gemeente € 171,83. In Limburg is dat voor 2019 gemiddeld € 311,36. Horst aan de Maas staat daarmee op plaats 27.

De lastendruk voor eigenaren en huurders ligt in Horst aan de Maas in 2019 onder het Limburgs gemiddelde.

Beoordeling

Volgens het BBV dient de paragraaf inzicht te bieden in de geraamde inkomsten, het beleid ten aanzien van lokale heffingen, een overzicht op hoofdlijnen van de diverse heffingen, een aanduiding van de lokale lastendruk en een beschrijving van het kwijtscheldingsbeleid. Wij concluderen dat Horst aan de Maas in ruime mate aan deze eisen voldoet.

De gemeente heeft in haar verordening 212 in artikel 13 geen extra eisen gesteld over de informatie die door het college in de paragraaf lokale heffingen moet worden opgenomen. In genoemd artikel is alleen maar opgenomen dat het college de raad jaarlijks een voorstel doet voor de hoogte van de gemeentelijke tarieven voor de belastingen en heffingen in het opvolgend jaar.

De informatie op operationeel niveau is gestructureerd van opzet. In de paragraaf is veel operationele informatie opgenomen. Het inzicht zou verder vergroot kunnen worden door cijfers op te nemen met betrekking tot het kwijtscheldingsbeleid en meer cijfers op te nemen die betrekking hebben op de meerjarenraming.

De stuurinformatie op strategisch, tactisch en operationeel niveau beoordelen wij als goed.

4.2. Weerstandsvermogen en risicobeheersing

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

Conclusie

Horst aan de Maas heeft de geactualiseerde nota Risicomanagement en Weerstandsvermogen vastgesteld in december 2014. In de geactualiseerde nota zijn onder andere de verplichte financiële kengetallen opgenomen met tekstuele uitleg.

Horst aan de Maas beschikt over een systeem waar risico's inzichtelijk worden gemaakt, beheerd en gevolgd. Er heeft in de paragraaf een confrontatie plaatsgevonden van de beschikbare en benodigde weerstandscapaciteit en dus van de ratio weerstandsvermogen.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- leg een relatie tussen de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing en de programma's zodat het inzicht verder versterkt wordt;
- geef in de paragraaf inzicht in meerjarige ontwikkelingen door terug en vooruit te kijken en aan te geven of dit consequenties heeft voor het huidige beleid;
- wij adviseren u om alle geïnventariseerde risico's in de paragraaf van de begroting en jaarrekening integraal op te nemen.

Waarom onderzoek naar weerstandsvermogen en risicobeheersing?

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

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

¹ Alle risico's waarvoor geen voorzieningen zijn gevormd, of 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.

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 (BBV) moeten in de paragraaf weerstandscapaciteit en risico's zijn geïnventariseerd en beleid zijn geformuleerd.

Onderzoek en bevindingen

Zoals we aan het begin van paragraaf 4.1 wat uitgebreider hebben beschreven, bekijken we bij alle paragrafen van hoofdstuk 4:

- enerzijds waar de gemeente in die paragraaf aan gehouden is. In ieder geval de bepalingen in het BBV en eventueel eigen regels, zoals in de financiële verordening;
- anderzijds wat de gemeente in de paragraaf aan informatie aan de raad aanbiedt;
- 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.

De geldende regels

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 risico's;
- en de vijf verplichte financiële kengetallen met een beoordeling van de onderlinge verhouding tussen de kengetallen in relatie tot de financiële positie.

Horst aan de Maas heeft in artikel 16 van de verordening 212 geregeld dat elke vier jaar wordt beoordeeld of de nota Risicomanagement en weerstandsvermogen moet worden geactualiseerd. De uitgangspunten voor weerstandsvermogen en risicobeheersing worden vastgelegd in een door de raad vast te stellen nota Risicomanagement en Weerstandsvermogen.

In 2010 heeft de gemeente de eerste nota vastgesteld. De raad heeft de nota geactualiseerd en vastgesteld in december 2014. In 2014 moest vanuit de praktijkervaring de nota op een aantal punten geactualiseerd worden. Ten eerste was deze actualisatie nodig omdat niet duidelijk was wanneer het weerstandsvermogen werd gemuteerd. Nu is dat wel duidelijk. De algemene reserve basis vormt de beschikbare weerstandscapaciteit bij het weerstandsvermogen. De gemeente voert alleen bij de begroting mutaties door ten behoeve van het weerstandsvermogen. Op de tweede plaats is bij de klasse-indeling een meer algemene indeling opgenomen, onafhankelijk van de begroting. Risico's worden in Naris benoemd en gekwalificeerd. Daarbij worden enkele klassenindelingen gebruikt. Bij klassenindeling gaat de gemeente in op kansklasse, financieel gevolg, tijdgevolg, imago en categorie. En als laatste punt is het zekerheidspercentage aangepast naar 90%. Bij het zekerheidspercentage wordt ervan uitgegaan dat nooit alle risico's tegelijkertijd en tegen het maximale bedrag zich voordoen zodat een lager bedrag kan worden aangehouden om de risico's op te vangen. In Naris wordt via de zogenaamde montecarlosimulatie (dit is een statistische rekenmethode) berekend hoe hoog het weerstandsvermogen moet zijn om de risico's op te vangen. In 2018 is de nota wederom geactualiseerd omdat de gemeente onder andere de verplichte financiële kengetallen heeft opgenomen. Verder is er in deze nota ook aandacht voor frauderisico. Om hieraan te voldoen worden jaarlijks de frauderisico's geactualiseerd.

Hierbij worden tevens de maatregelen, die frauderisico's beperken, opgenomen. Dit overzicht wordt jaarlijks voorgelegd aan DT en College.

In de nota wordt ingegaan op drie vragen: wat is risicomanagement?; waarom risicomanagement?; en waarom de nota Risicomanagement en weerstandsvermogen?.

Daarnaast wordt in de nota ingegaan op de risico's, weerstandscapaciteit, weerstandsvermogen, risicomanagement, op het systeem Naris en de doelstellingen (kaderstelling raad en formulering beleidsuitgangspunten, wetgeving, verhogen van risicobewustzijn).

De informatie in de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing in de begroting 2019

In de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing van de begroting 2019 gaat de gemeente in op:

- de risico-inventarisatie algemene risico's;
- de matrix en de toelichting daarop;
- de risico's van de grondexploitaties;
- de benodigde weerstandscapaciteit voor de algemene risico's;
- de beschikbare weerstandscapaciteit;
- de ratio weerstandsvermogen en;
- de verplichte financiële kengetallen met de toelichting daarop.

Weerstandscapaciteit

De gemeente geeft in de nota en in de paragraaf aan dat de weerstandscapaciteit bestaat uit middelen en mogelijkheden waarover de gemeente beschikt om niet begrote kosten die substantieel zijn, te dekken. Voor Horst aan de Maas is de algemene reserve basis beschikbaar om deze onverwachte financiële tegenvallers op te vangen.

Dat betekent dat deze algemene reserve basis in het kader van het weerstandsvermogen aangemerkt is als buffer en deze blijft in principe in stand. Deze reserve wordt aangepast aan het benodigde niveau van het weerstandsvermogen via een storting in of onttrekking aan de algemene reserve vrij aanwendbaar bij het vaststellen van de begroting.

Daarnaast heeft de gemeente de beschikking over vrij besteedbare reserves (algemene reserve vrij aanwendbaar en de algemene reserve winst verkoop Essent), de post onvoorzien en de stille reserves maar al deze reserves rekent de gemeente niet tot de beschikbare weerstandscapaciteit. Bij dat laatste onderdeel geeft de gemeente aan dat er sprake is van stille reserves als de marktwaarde hoger is dan de boekwaarde. Daarbij moet wel in acht worden genomen dat niet ieder eigendom (op korte termijn) kan worden verkocht. De omvang van de stille reserves is bij de begroting 2013 in beeld gebracht en bedroeg toen € 57,0 miljoen exclusief pachtgronden.

De stand van de algemene reserve basis bedraagt per 1 januari 2019 € 6,634 miljoen en is conform de nota Risicomanagement en Weerstandsvermogen en de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing voldoende om de risico's af te dekken.

Risico's

De gemeente geeft in de paragraaf een overzicht van de 122 risico's die de gemeente heeft geïnventariseerd. Deze risico's zijn aan de hand van kans en maximaal financieel gevolg verdeeld in een matrix. In de matrix is zichtbaar waar voor de gemeente de meeste aandacht naar moet uitgaan. Dit risico kent een groot financieel gevolg en de kans dat dit risico zich voordoet wordt als hoog ingeschat. Het risico met de grootste impact wordt ook tekstueel toegelicht in de paragraaf.

Ook wordt ingegaan op de risico's bij de grondexploitaties. De grondexploitaties worden twee keer per jaar geactualiseerd. Daarbij wordt ook rekening gehouden met de staat van de economie. Er is per project een risicoscenario opgesteld. Met de uitkomsten van die scenario's bepaalt de raad of het weerstandsvermogen voldoende is om de risico's op te vangen. Om de risico's per project te bepalen zijn twee benaderingen toegepast: risico-scenario en exit-scenario. Het risico-scenario voor de grondexploitaties houdt in dat een set van een aantal logische gecombineerde risico's in het grondexploitiemodel worden doorgerekend (afzettempo, kosten- en opbrengstenindexen, project specifieke risico's en deelname aan Woonketting).

Bij het exit-scenario zijn in aankomende projecten de onzekerheden nog groot, met name voor projecten die nog in de ontwerpfase zijn. Tot het moment dat een concept grondexploitatie aan het college en (indien nodig) de raad wordt voorgelegd kan een exit-scenario worden opgesteld. Hierbij wordt berekend wat de gevolgen zijn als het project 'morgen stopt'.

Weerstandsvermogen

Zoals al eerder aangegeven is de algemene reserve basis ingesteld in het kader van het weerstandsvermogen en aangemerkt als vaste buffer. Deze reserve is nodig om de risico's te dekken. Bij de begroting 2017 en 2018 is de benodigde weerstandscapaciteit in de algemene reserve basis gehandhaafd op € 6.633.666. De berekende ratio weerstandsvermogen bij de begroting 2019 bedraagt 1,01 (€ 6.633.666 : € 6.550.766). Hiermee voldoet de gemeente aan de vastgestelde ratio van 1,0 – 1,4 door de raad.

Voor de grondexploitaties zijn twee buffers die het weerstandsvermogen bepalen: het plansaldo van de grondexploitatie zelf en de algemene reserve grondexploitatie als achtervang voor alle grondexploitaties. Bij de herzieningsrapportage neemt de gemeente de risico-actualisatie en bijbehorende berekening voor het weerstandsvermogen voor de grondexploitaties mee. De raad heeft deze herzieningsrapportage in oktober 2018 vastgesteld. In de nota Grondbeleid, vastgesteld door de raad in september 2016, is de algemene reserve grondexploitatie vastgesteld met een ondergrens van € 1,7 miljoen en een bovengrens van € 2,7 miljoen. De raad heeft in verband met de winstnemingen als gevolg van de implementatie van de POC-methode bij de vaststelling van de jaarrekening 2017 besloten om de bovengrens los te laten. De gemeente heeft de bovengrens losgelaten omdat door de nieuwe regelgeving voor winstneming bij grondexploitaties ontstane externe risicobuffer, op een adequate manier in te kunnen zetten voor het opvangen van eventuele toekomstige boekhoudkundige verliezen in grondexploitaties.

Financiële kengetallen

De gemeente heeft in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing de vijf verplichte financiële kengetallen opgenomen. Deze kengetallen moeten met name de raad een beter beeld geven van de financiële positie van de gemeente. Horst aan de Maas geeft per kengetal een toelichting. Daarnaast is er conform artikel 11 van het BBV een beoordeling van de onderlinge verhouding tussen de kengetallen en de financiële positie van de gemeente gegeven. Wij constateren dat deze beoordeling ruim voldoende is.

Beoordeling

Horst aan de Maas heeft een nota risicomanagement en weerstandsvermogen die haar in staat stelt om risico's op strategisch, tactisch en operationeel niveau te managen. Dit stelt de raad ook beter in staat om een uitspraak te doen over de omvang van het weerstandsvermogen.

Wij constateren, evenals bij ons onderzoek in 2015, dat er geen relatie wordt gelegd tussen de programma's en de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing. Wij adviseren u in de toekomst wel een relatie te leggen tussen de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing en de programma's zodat het inzicht verder versterkt wordt.

Verder wordt in de paragraaf geen duidelijk inzicht gegeven in meerjarige ontwikkelingen door terug en vooruit te kijken en aan te geven of dit consequenties heeft voor het huidige beleid. Wij adviseren u om in de toekomst daar aandacht aan te besteden in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing.

De gemeente voldoet in grote lijnen aan het BBV en haar eigen verordening. In de paragraaf en in de nota is de gemeente ingegaan op het beleid van de weerstandscapaciteit en de risico's. In de paragraaf is de weerstandscapaciteit opgenomen, het aantal risico's is benoemd en ook het belangrijkste / grootste risico is benoemd. Verder is de ratio weerstandsvermogen berekend. Deze ratio voldoet aan de ratio die de raad heeft vastgesteld.

De gemeente heeft niet alle geïnterpreteerde risico's integraal opgenomen in de paragraaf van de begroting. Dit overzicht is wel beschikbaar. Wij adviseren u om alle geïnterpreteerde risico's in de paragraaf van de begroting en jaarrekening integraal op te nemen.

Wij beoordelen de strategisch, tactische en operationele stuurinformatie als goed.

4.3. Onderhoud kapitaalgoederen

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

Conclusie

In het coalitieakkoord geeft de gemeente onder andere aan om het afwegingskader in de Structuurvisie te herijken. Maar ook duurzaamheid en dat de openbare ruimte het visitekaartje van de gemeente is, worden in het coalitieakkoord benoemd. De ambitie vanuit de gemeente is dat de openbare ruimte er netjes en onderhouden bijligt. Verder wordt er in het coalitieakkoord ingegaan op maatschappelijke accommodaties. Dus er is veel aandacht voor het onderhoud aan de kapitaalgoederen.

In de paragraaf wordt ingegaan op de relatie tussen het kapitaalgoed en het programma plus de financiële consequenties voor het begrotingsjaar en de meerjarenraming, behalve bij het onderdeel gebouwen.

De meeste beheerplannen zijn nog actueel maar er zijn een paar plannen die in 2019, uiterlijk in 2020, geactualiseerd moeten worden. Wij zijn namelijk van mening dat de raad minstens één keer in de vier jaar naar het beleid, kwaliteitsniveau etc. van de kapitaalgoederen moet kijken en de beheerplannen opnieuw moet vaststellen.

Horst aan de Maas geeft in de paragraaf geen inzicht in achterstallig onderhoud. Achterstallig onderhoud is relevante informatie voor de raad en voor ons als toezichthouder. Ook als er geen achterstallig onderhoud is, is dat relevante informatie.

De gemeente voldoet in ruime mate aan het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) en aan haar eigen verordening 212.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- actualiseer het wegbeheerplan inclusief het beheerbeleid wegen, bermen en sloten buitengebied;
- actualiseer het beleidsplan openbaar groen;
- geef in de paragraaf van de begroting en jaarrekening aan of er wel of geen achterstallig onderhoud is. En als er achterstallig onderhoud is hoe groot het bedrag is en binnen welke termijn deze achterstand is weggewerkt;
- om het inzicht verder te vergroten adviseren wij u in de paragraaf het kapitaalgoed gebouwen onder te verdelen in gemeenschapshuizen, schoolgebouwen, zwembaden, buiten- en binnensportaccommodaties en eventueel overige gebouwen. U heeft dit wel gedeeltelijk opgenomen in de perspectievennota.

Waarom onderzoek naar onderhoud kapitaalgoederen?

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

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

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

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

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

Met het onderhouden van kapitaalgoederen zijn forse bedragen gemoeid die structureel ten laste van de gemeentelijke begroting komen. Een zo volledig mogelijk overzicht én onderbouwing van deze kosten zijn daarom van groot belang voor een goed inzicht in de financiële positie. Lasten van instandhouding (onderhoud en vervanging) moeten realistisch zijn geraamd, conform beheerplannen. Verschuiven van lasten naar de toekomst is geen echte oplossing van een financieel probleem en moet daarom worden voorkomen. Kwalitatief goede beheerplannen zijn daarom belangrijk.

Onderzoek en bevindingen

Zoals we aan het begin van paragraaf 4.1 wat uitgebreider hebben beschreven, bekijken we bij alle paragrafen van hoofdstuk 4:

- enerzijds waar de gemeente in die paragraaf aan gehouden is. In ieder geval de bepalingen in het BBV en eventueel eigen regels, zoals in de financiële verordening;
- anderzijds wat de gemeente in de paragraaf aan informatie aan de raad aanbiedt;
- 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.

De gemeentelijke kapitaalgoederen en een goed onderhoud daarvan zijn essentieel voor een goed woon-, werk- en leefklimaat. Daarom verdient de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen veel aandacht. In ons onderzoek hebben we gekeken naar de stand van zaken met betrekking tot het onderhoud aan kapitaalgoederen. We hebben bekeken of er in visies aandacht is voor het beheer en onderhoud aan kapitaalgoederen. Verder hebben we onderzocht of er actuele plannen zijn, of de stuurinformatie uit de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen voldoet aan de eisen die het BBV stelt en of de financiële verordening is nageleefd voor wat betreft het onderdeel onderhoud kapitaalgoederen.

De geldende regels

In het coalitieakkoord 2018-2022 van Horst aan de Maas staat in hoofdstuk 1 Economie en Ruimte dat het afwegingskader in de Structuurvisie zal worden herijkt. De gemeente wil het onderscheid tussen de gebieden die bedoeld zijn voor groene- en / of recreatieve en / of woonfuncties scherper formuleren. Verder staat in het coalitieakkoord in hoofdstuk 2 Wonen, mobiliteit en openbare ruimte dat het van belang is dat de openbare ruimte er netjes en onderhouden bij ligt en dat de gemeente zich realiseert dat de openbare ruimte het visitekaartje is voor inwoners, ondernemers en toeristen. Ook geeft de gemeente aan dat het onderhouden van de openbare ruimte meer middelen gaat vragen. Daarnaast gaat de gemeente in op het bijdragen aan een mooie en gezonde woon- en leefomgeving. Ook het thema duurzaamheid komt aan de orde in dit hoofdstuk. Dit laatste onderwerp komt uitgebreid terug in hoofdstuk 3 Duurzaamheid. Er wordt in het coalitieakkoord ook ingegaan op onderdelen zoals maatschappelijke accommodaties (sport, cultuur, onderwijs etc.). Dus er is veel aandacht voor het onderhoud aan de kapitaalgoederen in het coalitieakkoord.

In de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen moet volgens artikel 12 van het BBV in elk geval aandacht zijn voor de kapitaalgoederen wegen, riolering, water, groen en gebouwen. Verder staat in het BBV dat van de vijf genoemde kapitaalgoederen het beleidskader moet worden aangegeven, de uit het beleidskader voortvloeiende financiële consequenties en de vertaling van de financiële consequenties in de begroting.

In de verordening 212 van de gemeente staat in artikel 17 dat het onderhoud van de kapitaalgoederen plaatsvindt aan de hand van actuele en integrale onderhoudsprogramma's. Verder staat in artikel 17 dat tenminste eenmaal per vier jaar wordt beoordeeld of de onderhoudsprogramma's moeten worden geactualiseerd. Dit geldt voor wegen, civiele kunstwerken, openbare verlichting, openbaar groen, riolering, gebouwen en speelvoorzieningen.

De geactualiseerde onderhoudsplannen worden door het college aan de raad aangeboden ter vaststelling.

De informatie in de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen in de begroting 2019

De gemeente heeft in de paragraaf per kapitaalgoed (wegen, riolering, groen en gebouwen) aangegeven de relatie met de programma's, de doelstelling, welke beheerplannen ten grondslag liggen aan het onderhoud en de financiële vertaling voor de jaren 2018-2022. Hieronder zullen we daar per kapitaalgoed op ingaan. De gemeente heeft buiten de genoemde kapitaalgoederen voor meer kapitaalgoederen beheerplannen opgesteld en laten vaststellen door de raad.

Wegen

De gemeente geeft aan dat in programma 2 Wonen, mobiliteit en openbare ruimte als hoofddoelstelling is opgenomen een openbare ruimte die schoon, heel, veilig en goed toegankelijk is. Om invulling daaraan te geven zorgt de gemeente voor een adequaat beheerplan wegen. Dit betekent dat ook de hierin aanwezige civiele kunstwerken en openbare verlichting efficiënt en doelmatig beheerd worden.

In de paragraaf wordt aangegeven dat de gemeente bij wegen met de volgende beheerplannen werkt; het wegbeheerplan 2016-2019, beheerplan bermen en sloten buitengebied 2010-2018, meerjaren-onderhoudsplan civiele kunstwerken 2009-2019 en het beleidsplan openbare verlichting 2016-2025.

Bij wegen is het kwaliteitsniveau basis, bij bermen en sloten buitengebied sober, bij civiele kunstwerken veilig en heel en bij openbare verlichting basis.

In het wegbeheerplan gaat de gemeente in op de kwaliteit, veiligheid en de uitstraling van de openbare ruimte en dat dit mede bepalend is voor het leefgenot van de burger en de aantrekkelijkheid van de gemeente voor bezoekers. Het wegbeheerplan is gericht op het in beeld brengen van de huidige kwaliteit en de situatie van de verharde wegen in de gemeente. Daarnaast is het doel inzicht te geven in de benodigde budgetten voor het onderhouden van de wegen op veilig en functioneel niveau en het in beeld brengen van de financiële gevolgen op korte en middellange termijn.

Bij de vaststelling van het wegbeheerplan heeft de raad besloten om voor 2016 € 263.500 en voor de jaren 2017-2019 jaarlijks € 432.000 extra in de voorziening te storten. Dit omdat voor het kwaliteitsniveau basis destijds te weinig middelen waren opgenomen. In de begroting 2019 is € 2,136 miljoen in de voorziening gestort. Het wegbeheerplan moet volgend jaar geactualiseerd worden.

Bij het wegenbeheerplan is als bijlage de uitwerking beheerbeleid wegen, bermen en sloten buitengebied vastgesteld. In dit plan is ingegaan op de kaders en uitgangspunten voor het beheer en onderhoud van de wegen, bermen en sloten in het buitengebied. Dit plan loopt van 2010-2018. De gemeente heeft in de begroting 2019 meerjarig € 160.000 opgenomen voor onderhoud en € 277.000 in 2019 oplopend naar € 307.000 in 2022 voor kapitaallasten. Wij adviseren u dit plan te actualiseren.

De gemeente heeft in 2015 voor kunstwerken een visuele inspectie en meerjarenonderhoudsplanung opgesteld en deze is door de raad vastgesteld. In deze inspectie is aangegeven dat het areaal kunstwerken is uitgebreid met 7 (duikers)bruggen, 7 keermuren, 6 trappen en 1 damwand. Daarentegen zijn er ook objecten komen te vervallen; duikersbrug S08, brug M02 en duikersbrug H39. De gemeente heeft 87 kunstwerken. In de inspectie staat dat voor 2019 een bedrag van € 38.897 aan kosten beheer en onderhoud in de begroting moet zijn opgenomen. Dit bedrag heeft de gemeente in de begroting 2019 opgenomen.

In februari 2016 heeft de gemeente het beheerplan openbare verlichting 2016-2025 vastgesteld. De aanleiding was om inzicht te krijgen in de kosten die nodig zijn om de verlichting planmatig in een goede onderhoudsstaat te houden en de nog aanwezige knelpunten en achterstand in het onderhoud weg te werken. In het plan wordt ingegaan op een aantal doelstellingen. Een van die doelstellingen was het voldoen aan de Richtlijn Openbare Verlichting (ROVL 2011). In de periode 2016-2025 is er jaarlijks € 145.798 aan investering nodig. Dat heeft de raad ook besloten. In de begroting 2019 is meerjarig € 483.000 voor beheer en onderhoud en € 61.000 in 2019 oplopend naar € 87.000 in 2022 voor kapitaallasten opgenomen.

Riolering

De gemeente heeft in november 2016 het huidige Verbreed Gemeentelijke Rioleringsplan 2017-2021 vastgesteld. Voornaamste doel bij de actualisering van het oude plan 2012-2016 was om het beleid, het kostendekkingsmodel en de heffingssystematiek van de oude gemeente te harmoniseren tot één geheel voor de nieuwe gemeente. Het nieuwe plan sluit aan op het oude plan. Tijdens piekbuien heeft het rioolstelsel te weinig bergingscapaciteit, waardoor rioolwater vanuit een bergbezinkbassin via overstorten in beken wordt geloosd. Het nieuwe plan heeft betrekking op het beheer van dit rioolstelsel. Op basis van ambities, beleidskeuzes en het benodigde onderhoud van alle onderdelen van het

rioolsysteem wordt in het nieuwe plan voor een lange periode berekend welke kosten daarmee gemoeid zijn.

Het kostendekkingsplan in het nieuwe plan 2017-2021 voldoet aan de eisen die het BBV daaraan stelt. Het gaat hierbij om de indirecte kosten die extracomptabel meegenomen mogen worden in de tarieven. In 2016 heeft de raad besloten een taakstellende bezuiniging van € 250.000 vanaf 2017 door te voeren. De consequentie was dat de inkomsten voor het plan dalen. Deze bezuiniging is gerealiseerd. Het tarief was in 2016 € 206,00 en in 2017 was dit € 192,00. Met dit bedrag is ook gerekend in het nieuwe plan. Verder is bij de vaststelling van het nieuwe plan 2017-2021 door de raad besloten om eenmalig € 2,948 miljoen in de egaliseringsreserve riolering te storten vanuit de huidige onderhoudsvoorziening riolering. Dit om de exploitatie zo gelijkmatig mogelijk te belasten en hierdoor tariefschommelingen in de riolheffing te voorkomen.

Het huidige plan heeft nog geen rekening gehouden met de klimaatmaatregelen. Wel zijn in het plan 2017-2021 middelen opgenomen om de effecten van klimaatverandering voor het gemeentelijk rioleringsstelsel te onderzoeken. Deze maatregelen kunnen niet met de beschikbare middelen worden gerealiseerd. De gemeente geeft aan dat klimaatmaatregelen op termijn hoogstwaarschijnlijk tot een verhoging van de riolheffing leiden.

Groen

De gemeente heeft in september 2015 het beheerplan Openbaar Groen 2016-2019 vastgesteld. Het plan is een uitwerking van het beleidsplan openbaar groen en de groenstructuurvisies binnen de gemeente Horst aan de Maas. Het beleidsplan openbaar groen is door de raad vastgesteld in december 2011. Wij adviseren u het beleidsplan openbaar groen te actualiseren of in ieder geval na te gaan of een actualisatie gewenst / noodzakelijk is. Het beheerplan geeft een beeld van de omvang van het openbaar groen binnen de bebouwde kommen, hoe het openbaar groen wordt onderhouden en met welke financiële middelen. Het plan zou in 2019, uiterlijk in 2020 geactualiseerd moeten worden.

De gemeente geeft aan dat zij grote waarde hecht aan een aantrekkelijk woon- en leefklimaat in de dorpen. Een groene omgeving is essentieel voor een gezond woon- en werkklimaat.

De gemeente voert een actief beleid om (snipper)groen af te stoten. Deze percelen zijn beheerstechnisch relatief duur in onderhoud.

Een gedeelte van het openbaar groen is ouder dan de economische levensduur en zou vervangen moeten worden. De verwachting is dat steeds meer openbaar groen ouder wordt dan de technische levensduur. Dit betekent dat de kwaliteit van het openbaar groen steeds verder achteruit gaat.

De gemeente heeft een onderhoudscontract met Monsdal Noord Limburg BV om het groen te onderhouden. Hier is een bedrag van € 330.000 per jaar voor beschikbaar. De eerste zeven jaar moet daarnaast nog een extra omzet van 10% afgezet worden bij Monsdal.

De gemeente heeft in de begroting 2019 voor landschapselementen € 95.000 meerjarig opgenomen, voor bomenbeheer € 186.000 meerjarig en voor openbaar groen / plantsoenen / parken € 754.000 meerjarig.

Gebouwen

Horst aan de Maas heeft divers vastgoed in haar bezit. Dit vastgoed wordt ingezet voor bepaalde doeleinden. Het gaat hierbij om: eigen gebruik, verhuur aan verenigingen / organisaties voor hun activiteiten, realiseren van toekomstige strategische doeleinden en overige eigendommen.

We kijken even terug om te kijken wat de gemeente vanaf 2011 allemaal heeft gedaan met betrekking tot accommodatiebeleid.

De gemeente heeft in maart 2011 de Kadernota Integraal Accommodatiebeleid vastgesteld. In deze nota worden de visie, de doelstellingen en de kaders met betrekking tot accommodaties aangegeven, waarbij rekening wordt gehouden met belangrijke maatschappelijke, demografische en lokale ontwikkelingen. Het Integraal Accommodatiebeleid in deze nota richt zich op vier kernfuncties: onderwijs, sport, ontmoeting en cultuur.

In februari 2015 heeft de gemeente de “Startnotitie herijking Integraal Accommodatiebeleid” vastgesteld. In deze notitie wordt een heroriëntatie op het accommodatiebeleid beschreven. Daarnaast wordt het college opdracht gegeven om een aantal scenario’s en financiële verkenningen uit te werken welke eerst opiniërend en later besluitvormend aan de commissie en raad worden voorgelegd.

In de startnotitie is aangegeven dat bij een gelijkblijvende vastgoedportefeuille en een acceptabel onderhoudsniveau extra middelen nodig zijn van € 1,3 miljoen. Daarom is er behoefte aan een lange termijn visie op gemeentelijk vastgoed en beleidsdoelen die de gemeente met dat vastgoed nastreeft. Daaronder valt ook een visie op privatisering van accommodaties. Op basis van de uitkomsten kan de gewenste vastgoedportefeuille worden bepaald.

Verder heeft in september 2016 de raad de beleidsnotitie accommodatiebeleid vastgesteld. In deze notitie wordt ingegaan op het speelveld accommodatiebeleid, beleid in de praktijk, maatschappelijk veld, financieel kader, soorten vastgoed, eigendom vastgoed, conserveren versus moderniseren, uitgangspunten voorzieningenniveau, gemeentelijke rol en een aantal beleidscriteria in de praktijk.

De gemeente heeft in juli 2017 het beleidskader Herijking Integraal Accommodatiebeleid vastgesteld. In deze nota worden de aanleiding, het maatschappelijk veld, speelveld accommodatiebeleid, maatwerk met uniforme criteria en overige onderdelen accommodatiebeleid beschreven. Verder wordt ingegaan op:

- eigendom, beheer, onderhoud en exploitatie;
- investeringssubsidies en eigen investeringen;
- verhuurbeleid;
- duurzaamheid en verduurzamen;
- financieel kader;
- het vervolg: perspectievennota.

Bij de begroting 2019 is in de paragraaf I de samenvatting van de actualisatie perspectievennota maatschappelijke accommodaties opgenomen. Verder is de nota in zijn geheel als bijlage bij de begroting 2019 opgenomen. In de samenvatting wordt ingegaan op de doelstellingen, kaders en subsidieregelingen, ingezette acties voor overkoepelende zaken, voortgang per dorp en een overzicht van de financiële gevolgen.

De doelstelling van de gemeente met deze perspectievennota is dat de in eigendom zijnde gebouwen en accommodaties (de huidige vastgoedportefeuille) zo efficiënt en doelmatig mogelijk worden beheerd. Hiervoor zijn per categorie vastgoed afspraken gemaakt over het gewenste kwaliteitsniveau van onderhoud. Het meerjarig onderhoudsprogramma (MJOP) is hierop gebaseerd. Daarnaast zijn er ook vervangingsinvesteringen noodzakelijk. Deze investeringen en de benodigde middelen zijn vastgelegd in het meerjarig investeringsplan (MIP).

In 2015 is de gemeente gestart samen met de dorpen met het herijken van het integraal accommodatiebeleid om te komen tot toekomstbestendige maatschappelijke accommodaties die passen

in de behoefte van het dorp. Dit heeft geresulteerd in 16 blauwdrukken. En deze blauwdrukken zijn inclusief de vastgestelde beleidskaders vertaald in de perspectievennota. De perspectievennota zal ieder jaar worden geactualiseerd.

De gemeente gaat bij het meerjarenonderhoudsplan gebouwen uit van een kwaliteitsniveau basis tot goed afhankelijk van de aard van het gebouw. Dit betekent concreet minimaal NEN 2767 C3. Verder wil de gemeente alle asbestdaken van de eigen accommodaties voor 2024 verwijderen en vervangen. Een andere doelstelling is om de gemeentelijke vastgoedportefeuille in 2035 energieneutraal te hebben.

In de paragraaf is geen operationele stuurinformatie (exploitatiecijfers en investeringen die betrekking hebben op alle gebouwen) opgenomen. Wij adviseren u deze cijfers in de toekomst weer op te nemen zodat inzichtelijk is welke middelen ingezet worden voor gemeentelijke accommodaties.

Beoordeling

De gemeente volgt op hoofdlijnen de indeling die het BBV wenst. In de verordening 212 van de gemeente staat in artikel 17 dat het onderhoud van de kapitaalgoederen plaatsvindt aan de hand van actuele en integrale onderhoudsprogramma's. Verder staat in artikel 17 dat tenminste eenmaal per vier jaar wordt beoordeeld of de onderhoudsprogramma's moeten worden geactualiseerd. De meeste beheerplannen zijn actueel. Wij adviseren u om het wegbeheerplan te actualiseren omdat het dit jaar is verlopen.

Ditzelfde adviseren wij u voor het beheerbeleid wegen, bermen en sloten buitengebied.

Ook adviseren wij u het beleidsplan groen te actualiseren. De raad heeft in maart 2019 besloten om met ingang van 2019 structureel aanvullend budget van € 341.500 per jaar beschikbaar te stellen voor de kwaliteitsverbetering van het openbaar groen, ten laste van de exploitatie.

Wij gaan er vanuit dat één keer in de vier jaar de raad iets kan vinden van de kaderstelling bij kapitaalgoederen.

In de paragraaf is geen cijfermatige informatie opgenomen voor gebouwen. Bij de overige kapitaalgoederen is dat wel gebeurd. Wij gaan er vanuit dat u deze informatie voor gebouwen in de toekomst wederom opneemt.

Wij beoordelen de strategische en operationele stuurinformatie als voldoende en de tactische stuurinformatie als goed.

4.4 Financiering

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

Conclusie

In december 2018 heeft het college het treasurystatuut 2019-2022 vastgesteld waar de kaders, de doelstellingen, het risicobeheer, de gemeentefinanciering, het kasbeheer en de administratieve organisatie en interne controle worden beschreven. De raad heeft dit statuut in januari 2019 ter kennisgeving ontvangen.

In de paragraaf wordt conform het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) gerapporteerd. In de paragraaf wordt goede cijfermatige informatie verstrekt over de kasgeldlimiet, de renterisiconorm, de rentelasten, het renteresultaat, de financieringsbehoefte en de manier waarop rente aan investeringen, grondexploitaties en taakvelden wordt toegerekend. We beoordelen de strategische, tactische en operationele stuurinformatie als goed.

Op basis van onze analyse de volgende aanbeveling

- benoem eventuele risico's van de samenstelling van de geldleningen, zowel van de opgenomen als de door verstrekte geldleningen.

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

Zoals we aan het begin van paragraaf 4.1 wat uitgebreider hebben beschreven, bekijken we bij alle paragrafen van hoofdstuk 4:

- enerzijds waar de gemeente in die paragraaf aan gehouden is. In ieder geval de bepalingen in het BBV en eventueel eigen regels, zoals in de financiële verordening;
- anderzijds wat de gemeente in de paragraaf aan informatie aan de raad aanbiedt;
- 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.

De geldende regels

In de paragraaf Financiering moet volgens artikel 13 van het BBV in elk geval aandacht zijn voor de beleidsvoornemens ten aanzien van het risicobeheer van de financieringsportefeuille en inzicht gegeven worden in de rentelasten, het renteresultaat, de wijze waarop rente aan investeringen, grondexploitaties en taakvelden wordt toegerekend en de financieringsbehoefte.

In de verordening 212 van de gemeente staat in artikel 14 dat het college een treasurystatuut vaststelt waarin de doelstellingen, uitgangspunten en richtlijnen van de financieringsfunctie worden opgenomen. Tenminste eens per vier jaar wordt beoordeeld of het statuut moet worden geactualiseerd. Verder staat in artikel 14 dat het college bij het verstrekken van leningen, het verstrekken van garanties en het verstrekken van risicodragend kapitaal, indien mogelijk, zekerheden bedingt.

Daarnaast stelt de gemeente in de verordening 212 in artikel 7 dat wanneer het Rijk de gemeente bericht dat alle gemeenten samen het collectieve aandeel van gemeenten in het EMU-tekort, bedoeld in artikel 3, zesde lid, van de Wet houdbare overheidsfinanciën, hebben overschreden, het college de raad informeert of een aanpassing van de begroting nodig is. Als het college een aanpassing nodig acht, doet het college een voorstel voor het wijzigen van de begroting.

De informatie in de paragraaf Financiering in de begroting 2019

Het college van de gemeente Horst aan de Maas heeft het treasurystatuut 2019-2022 in december 2018 vastgesteld en in januari 2019 aan de raad ter kennisgeving aangeboden. Het treasurystatuut heeft als doel de bestaande verantwoordelijkheden en bevoegdheden te formaliseren en expliciet vast te stellen. De gemeente geeft aan dat de financieringsparagraaf als doel heeft inzicht te geven in de algemene interne en externe ontwikkelingen die van belang zijn voor treasury en de paragraaf bevat informatie op het gebied van risicobeheer, de financieringspositie en de leningen- en uitzettingenportefeuille.

De belangrijkste onderwerpen die beschreven zijn in het treasurystatuut zijn ingegeven door de voorschriften uit de Wet Financiering Decentrale Overheden en zijn:

- de doelstellingen van de treasuryfunctie;
- het risicobeheer: uitgangspunten van het risicobeheer, renterisicobeheer, koersrisicobeheer, intern liquiditeitsrisicobeheer en valutarisicobeheer;
- gemeentefinanciering: financiering, schatkistbankieren en relatiebeheer;
- kasbeheer: geldstromenbeheer en saldo- en liquiditeitenbeheer;
- administratieve organisatie en interne controle: uitgangspunten administratieve organisatie en interne controle, verantwoordelijkheden, bevoegdheden en informatievoorziening.

De gemeente gaat in de paragraaf in op de Wet Houdbare Overheidsfinanciën. Verder gaat de gemeente in op de financieringspositie. Uit het overzicht blijkt dat bij de verhouding tussen het eigen en vreemd vermogen voor de jaren 2019-2022 op ramingsbasis steeds meer eigen geld wordt gebruikt om de activa te financieren. Het tekort aan financieringsmiddelen wordt met externe financieringsmiddelen 'kort of lang' gefinancierd. Het moment voor het aantrekken van een vaste geldlening wordt onder andere bepaald door de marktverwachtingen, de wettelijke bepalingen en de toetsingscriteria met betrekking tot de kasgeldlimiet en de renterisiconorm (Wet FIDO).

De gemeente gaat in de paragraaf verder in op het risicobeheer (kasgeldlimiet en renterisiconorm). In het kader van de Wet Financiering Decentrale Overheden heeft de provincie bij de kasgeldlimiet een

toezichttaak. De gemeente moet in de paragraaf Financiering van de begroting en jaarrekening rapporteren over het verloop van de netto vlottende schuld in de laatste vier kwartalen, afgezet tegen de geldende kasgeldlimiet. Voor de begroting t gaat het om de kwartalen 3 en 4 van t-2 en de kwartalen 1 en 2 van t-1. Bij de jaarrekening zijn het de kwartalen van het rekeningjaar. Deze informatie heeft de gemeente opgenomen in de paragraaf Financiering. De kasgeldlimiet voor Horst aan de Maas bedraagt voor 2019 ca. € 8,5 miljoen (8,5% van het begrotingstotaal). De gemeente heeft de kasgeldlimiet over het eerste kwartaal 2018 overschreden maar dit was in het tweede kwartaal 2018 weer opgelost. Verder heeft de gemeente de renterisiconorm niet overschreden.

Ook moet de gemeente in de paragraaf inzicht verschaffen over de rentelasten, renteresultaat, de financieringsbehoefte en de manier waarop rente aan investeringen, grondexploitaties en taakvelden wordt toegerekend. De gemeente heeft het schema in de paragraaf opgenomen dat de commissie BBV adviseert. De gemeente heeft een renteresultaat 2019 van - € 164.009.

Beoordeling

Het college van de gemeente Horst aan de Maas heeft het treasurystatuut 2019-2022 in december 2018 vastgesteld en in januari 2019 aan de raad ter kennisgeving aangeboden. In het treasurystatuut en in de paragraaf beschrijft de gemeente het kader waarbinnen de financieringsactiviteiten van de gemeente dienen plaats te vinden, alsmede de wijze waarop de gemeente met voorkomende financieringsrisico's omgaat. Daarnaast voldoet de gemeente in ruime mate aan het BBV en aan haar eigen verordening 212. In de paragraaf geeft de gemeente een goed en gestructureerd overzicht van cijfers die betrekking hebben op de kasgeldlimiet, de renterisiconorm, de rentelasten, het renteresultaat, de financieringsbehoefte en de manier waarop rente aan investeringen, grondexploitatie en taakvelden wordt toegerekend.

Gezien het bovenstaande beoordelen wij de strategisch, tactisch en operationele stuurinformatie als goed.

4.5 Bedrijfsvoering

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

Conclusie

De gemeente geeft in de paragraaf en haar beleidsdocumenten conform het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) inzicht in de stand van zaken ten aanzien van de bedrijfsvoering. Het inzicht zou verder vergroot kunnen worden door de relatie tussen de paragraaf en de programma's duidelijk aan te geven. Verder zou in de paragraaf inzicht gegeven kunnen worden in de risico's die de gemeente loopt c.q. denkt te lopen bij bedrijfsvoering. De gemeente geeft geen cijfermatig inzicht in operationele stuurinformatie. In de verordening 212 zijn geen nadere eisen gesteld met betrekking tot bedrijfsvoering. Verder voert de gemeente geen onderzoeken uit conform artikel 213a Gemeentewet.

Op basis van het bovenstaande beoordelen wij de strategische en tactische stuurinformatie als goed en de operationele stuurinformatie als onvoldoende.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- herijk de organisatievisie, zoals u in het coalitieakkoord aangeeft;
- geef duidelijk de relatie weer tussen de paragraaf en de programma's;
- neem in de paragraaf de risico's op die de gemeente loopt c.q. denkt te lopen met betrekking tot de bedrijfsvoering;
- wij adviseren u uitvoering te geven aan artikel 213a Gemeentewet en in de paragraaf van de begroting en jaarrekening te rapporteren over de voortgang van de onderzoeken naar de doelmatigheid en doeltreffendheid en de uitputting van de bijbehorende budgetten;
- neem wederom operationele stuurinformatie op in de paragraaf met betrekking tot bedrijfsvoering.

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 BBV ten minste de stand van zaken en de beleidsvoornemens rondom de bedrijfsvoering aangeven.

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

Onderzoek en bevindingen

Zoals we aan het begin van paragraaf 4.1 wat uitgebreider hebben beschreven, bekijken we bij alle paragrafen van hoofdstuk 4:

- enerzijds waar de gemeente in die paragraaf aan gehouden is. In ieder geval de bepalingen in het BBV en eventueel eigen regels, zoals in de financiële verordening;
- anderzijds wat de gemeente in de paragraaf aan informatie aan de raad aanbiedt;
- 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.

De geldende regels

In het BBV staat in artikel 14 dat er tenminste inzicht in de stand van zaken en de beleidsvoornemens van de bedrijfsvoering moet worden gegeven. In de eigen verordening 212 worden geen nadere eisen gesteld aan de paragraaf bedrijfsvoering.

In het coalitieakkoord 2018-2022 staat dat de gemeente al jaren intensief samenwerkt met de regiogemeenten, ketenpartners en Provincie. Deze samenwerking wil de gemeente voortzetten. De gemeente stelt verder dat door samenwerking op de bedrijfsvoering de gemeente taken beter toekomstbestendig kan maken. Dit wordt mede ingegeven door de toenemende eisen aan en complexiteit van gemeentelijke taken, door verdergaande decentralisatie van overheidstaken naar gemeenten en de noodzaak om kosten van bedrijfsvoering binnen de kaders te blijven houden. De gemeente geeft verder aan dat ze een goed begin heeft gemaakt met de doorontwikkeling van de dienstverlening dichtbij en met de inwoners.

Daarnaast geeft de gemeente aan dat ze de strategische positie / visie moet gaan actualiseren. Wat voor gemeente willen we zijn? Wat verwachten de inwoners, bedrijven en bezoekers van de gemeente? Deze vraag is relevant voor alle beleidsthema's en in alle contacten met de inwoners, bedrijven en bezoekers van de gemeente.

De informatie in de paragraaf Bedrijfsvoering in de begroting 2019

We gaan nog even kort in op het traject dat de gemeente doorloopt sinds de herindeling met betrekking tot bedrijfsvoering.

In de aanloop naar de nieuwe gemeente Horst aan de Maas zijn er een aantal belangrijke documenten opgesteld die te maken hebben met bedrijfsvoering. In 2008 en 2009 hebben de raden van de drie voormalige gemeenten zich door middel van een visie uitgesproken over de uitgangspunten met betrekking tot dienstverlening.

Het visiedocument heeft als titel "Ondernemen, vernieuwen en beschermen". In dit document worden de vier pijlers (de burger centraal, automatisering en dienstverlening, kwaliteit van dienstverlening en interactieve beeldvorming) behandeld. Dit in relatie tot de dienstverlening.

Vervolgens is het dienstverleningsconcept 2010-2015 "Wij zijn er voor u!" opgesteld. In dit document wordt ingegaan op de context van het dienstverleningsconcept (landelijke en maatschappelijke ontwikkelingen, ambities van Horst aan de Maas en de betrokkenheid en draagvlak) en het dienstverleningsconcept zelf (het doel van het dienstverleningsconcept, fasering, bouwstenen, producten, diensten etc.).

Daarna is het ontwikkelperspectief voor de nieuwe organisatie van Horst aan de Maas "Samen vooruit" opgesteld. Hierin is vooral het accent gelegd op de dienstverlening met een hoog ambitieniveau. In dit document is ook een voorlopige visie en missie omschreven.

De voorlopige missie luidde: 'De organisatie van Horst aan de Maas blinkt uit in dienstverlening. Van nature zetten wij ons in voor onze bewoners, bedrijven, gemeenschap, bestuur en interne collega's'. In de voorlopige visie zijn een aantal elementen opgenomen die leidend moeten zijn bij de dienstverlening van de organisatie. Het gaat hierbij om de volgende elementen: de ambitie om te excelleren in dienstverlening, bewustzijn, kwaliteit, flexibel, transparant, betrokken en klanttevredenheid. De gemeente heeft in dit document aangegeven dat dit document bedoeld is om door te ontwikkelen. Dit hebben wij de afgelopen jaren (sinds de oprichting van de nieuwe gemeente) ook gezien. Het samenwerken met andere gemeenten met behoud van de eigen identiteit wordt door Horst aan de Maas nog altijd ondersteund.

Daarnaast heeft de gemeente in 2011 het project "Innovatie als Katalysator" in het leven geroepen en, mede als gevolg van de kredietcrisis en demografische ontwikkelingen, geconcludeerd dat de gemeente er niet aan ontkomt om haar positie te herijken en kritisch te zijn op haar huidige taakuitvoering en rolinvulling. De gemeente moet met minder middelen gelijke of betere prestaties leveren. Er wordt op een nieuwe manier gewerkt, vanuit een andere kijk op de samenleving en de rol van de gemeente. Daardoor wordt er een bijdrage geleverd aan de ombuigingen die de gemeente moet realiseren. Het is een methode om kwaliteit te behouden en waar mogelijk te versterken en een toekomstperspectief zeker te stellen voor de gemeenschap van Horst aan de Maas.

Het verbeteren van de organisatie is een continu proces. Elke twee jaar wordt de organisatie geëvalueerd en aangepast aan de gewijzigde omstandigheden. De gemeente neemt deel aan klanttevredenheidsonderzoeken om te kijken hoe tevreden de burger en het bedrijfsleven is.

In de paragraaf geeft de gemeente aan dat de afgelopen jaren met de lijn 'van Vakmanschap naar Meesterschap' stappen zijn gezet in de ontwikkeling. Verder wordt aangegeven dat er gewerkt wordt vanuit strategie, cultuur en structuur en iedereen neemt deel aan deze ontwikkeling. Maar de gemeente beseft ook dat er de komende jaren nog stappen gezet moeten worden die de organisatie nog verder moet brengen gericht naar buiten.

Verder gaat de gemeente in op haar eigen positie als werkgever. De gemeente heeft het afgelopen jaar gewerkt aan de profilering als werkgever en zal dit in 2019 nog meer uitdragen. Het gaat dus om het inventief invullen van vacatures en medewerkers interne kansen bieden op ieder niveau. De gemeente geeft verder aan dat er aandachtspunten zijn waar de gemeente de komende periode aan gaat werken. Een voorbeeld hiervan is dat de gemeente gaat werken aan het karakter van een doe gemeente binnen een ambitieuze gemeente waar altijd wat te doen is. Dit is volgens de gemeente een prima eigenschap om resultaatgericht te zijn mits er ruimte is voor denkkraft. En daar mag volgens de gemeente meer balans in komen.

Het herijken van de organisatievisie is de komende periode een actiepoint voor de gemeente.

Verder heeft de gemeente een document opgesteld, samen met de beide andere gemeenten, met betrekking tot de Samenwerking Dienstverlening / KCC Venlo, Venray en Horst aan de Maas. In dit document zijn de gemeenschappelijke uitgangspunten op dienstverlening vastgelegd. In het document gaat de gemeente in op de begrippenlijst (de klant, de gemeente(n)), dienstverleningskanalen, webcare, servicenorm en menselijke maat, de uitgangspunten, visie & klantcontactstrategie, algemene servicenormen voor alle dienstverleningskanalen (doorlooptijd, deskundigheid, hostmanship) en specifieke servicenormen voor alle dienstverleningskanalen.

Natuurlijk wordt er in de paragraaf ingegaan op de samenwerking bedrijfsvoering met Venlo en Venray. De samenwerking is vanaf 2017 planmatig opgepakt en er zijn kwartiermakers benoemd vanuit vastgestelde opdrachten waarbij de betreffende bedrijfsvoeringsonderdelen vergaand samengaan. Dus werken vanuit één aansturing namens de drie gemeenten per onderdeel. Het besef om te moeten samenwerken is dat de gemeenten als werkgever de complexiteit, kennis en kunde beter waar kunnen maken door het samen te doen. De drie gemeenten hebben al resultaten geboekt op thema's als HRM. De gemeente geeft aan dat de komende tijd spannend wordt of de drie gemeenten in staat blijven om over de eigen schaduw heen te stappen en te blijven gaan voor de gezamenlijke toekomst. De intensieve samenwerking tussen Horst aan de Maas, Venlo en Venray heeft in 2019 een andere wending gekregen door veranderende kaders en context. In Venlo is besloten prioriteit te geven aan de eigen ambtelijke organisatie en dienstverlening. Dat betekent dat Venlo vooralsnog niet actief en niet materieel als volwaardig partner bij het vervolg van de samenwerking op bedrijfsvoering aanhaakt. Horst aan de Maas wil de samenwerking op het gebied van bedrijfsvoering samen met Venray een robuust vervolg geven op de thema's HR, informatisering, informatiehuis en klantcontact & burgerzaken.

De drie gemeenten werken ook samen op het sociaal domein, de Regionale Uitvoeringsdienst, de Veiligheidsregio en Regio Venlo. Van de laatste twee wordt verslag gedaan in de paragraaf verbonden partijen in de begroting 2019.

Horst aan de Maas wil zich vanuit bedrijfsvoering nog meer gaan onderscheiden in het werken vanuit de servicegedachte gericht op gebruiksgemak, snelheid, kwaliteit van service in combinatie met het werken vanuit data-analyse en het ontsluiten van de data via bijvoorbeeld dashboards.

In de paragraaf gaat de gemeente ook in op de Kritische Prestatie Indicatoren en de maatregelen die daarvoor nodig zijn voor bedrijfsvoering, Financiën, HRM, Informatievoorziening en Bestuurlijke en Juridische Zaken

Er worden in de paragraaf geen operationele cijfers opgenomen die betrekking hebben op de bedrijfsvoering. Wij adviseren u vanaf heden weer operationele stuurinformatie op te nemen met betrekking tot bedrijfsvoering.

Er wordt in de paragraaf niet ingegaan op de onderzoeken ex artikel 213a van de Gemeentewet. De verordening 213a Gemeentewet is door de raad vastgesteld in december 2014. Daar staat in dat het college op verzoek van de raad de doelmatigheid en / of doeltreffendheid van (onderdelen van) organisatie-eenheden van de gemeente en de uitvoering van taken door de gemeente onderzoekt. Daarnaast heeft het college de mogelijkheid om op basis van eigen initiatief onderzoeken uit te voeren indien daartoe aanleiding is. Verder staat in de verordening dat het college in de paragraaf van de begroting en jaarrekening over de voortgang rapporteert van de onderzoeken naar de doelmatigheid en doeltreffendheid en de uitputting van de bijbehorende budgetten.

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

handhaven. Volgens artikel 213a Gemeentewet moet elke gemeente een verordening hebben waarin de onderzoeken naar doelmatigheid en doeltreffendheid zijn geregeld. Daaraan voldoet Horst aan de Maas. Maar de gemeente geeft geen uitvoering aan dit artikel. Wij adviseren de gemeente weer uitvoering te geven aan onderzoeken naar de doelmatigheid en doeltreffendheid en de uitputting van de bijbehorende budgetten conform de verordening 213a Gemeentewet en hier in de paragraaf aandacht aan te besteden. Dit hebben wij ook al bij het onderzoek in 2015 gemeld.

De rekenkamercommissie van Horst aan de Maas heeft een onafhankelijke positie. Dit betekent dat deze commissie zelf bepaalt welke onderwerpen worden onderzocht en hoe het onderzoek wordt ingericht. De rekenkamercommissie maakt daarbij wel gebruik van eventuele verzoeken en suggesties van de raad, raadsfracties en derden. De rekenkamercommissie voert jaarlijks ten minste één onderzoek uit en brengt hierover advies uit aan de gemeenteraad. De rekenkamercommissie heeft de afgelopen vier jaar de volgende rapporten gepubliceerd:

- onderzoek subsidiebeleid (2015);
- rapportage gemeentelijk vastgoed (2017);
- Veiligheid Regio Limburg Noord regionaal (be)grip.

Momenteel loopt er een onderzoek naar de jeugdzorg.

Beoordeling

De gemeente geeft in de paragraaf en haar beleidsdocumenten conform het BBV inzicht in de stand van zaken ten aanzien van de bedrijfsvoering. Het inzicht zou verder vergroot kunnen worden door de relatie tussen de paragraaf en de programma's duidelijk aan te geven. Verder zou in de paragraaf inzicht gegeven kunnen worden in de risico's die de gemeente loopt c.q. denkt te lopen bij bedrijfsvoering. De gemeente geeft geen cijfermatig inzicht in operationele stuurinformatie. In de verordening 212 zijn geen nadere eisen gesteld met betrekking tot bedrijfsvoering. De gemeente voert geen onderzoeken uit naar de doelmatigheid en doeltreffendheid en de uitputting van de bijbehorende budgetten conform de verordening 213a Gemeentewet. Wij adviseren de gemeente om weer uitvoering te geven aan artikel 213a.

In het kader van deze paragraaf hierboven hebben wij bij de meerjarenraming een ☺ vermeld. Deze score geven wij omdat er geen meerjarig financieel inzicht is geboden in bedrijfsvoering.

Op basis van het bovenstaande beoordelen wij de strategische en tactische stuurinformatie als goed en de operationele stuurinformatie als onvoldoende.

4.6 Verbonden partijen

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

Conclusie

Horst aan de Maas heeft geen aparte nota waar een beleidskader voor verbonden partijen is uitgewerkt. In het coalitieakkoord 2018-2022 geeft de gemeente op een aantal plaatsen aan dat ze met haar inwoners en partners samen wil en moet werken. Dit om verschillende redenen; efficiency, kwetsbaarheid, kwaliteit dienstverlening etc.

In de paragraaf wordt verder ingegaan op de verbonden partijen die een publieke taak namens de gemeente uitvoeren en die een relatie hebben met het bereiken van doelstellingen vanuit de programma's en de daaraan gekoppelde beleidsvoornemens. De paragraaf is duidelijk van opzet en biedt veel informatie.

De gemeente voldoet ruimschoots aan het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV).

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- stel een integrale visie op verbonden partijen op die door de raad wordt vastgesteld, eventueel met een afwegingskader;
- geef meerjarig financieel inzicht per verbonden partij;
- in de paragraaf aangeven of er mutaties hebben plaatsgevonden bij de verbonden partijen.

Waarom onderzoek naar verbonden partijen?

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

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

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

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

Onderzoek en bevindingen

Zoals we aan het begin van paragraaf 4.1 wat uitgebreider hebben beschreven, bekijken we bij alle paragrafen van hoofdstuk 4:

- enerzijds waar de gemeente in die paragraaf aan gehouden is. In ieder geval de bepalingen in het BBV en eventueel eigen regels, zoals in de financiële verordening;
- anderzijds wat de gemeente in de paragraaf aan informatie aan de raad aanbiedt;
- 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.

De geldende regels

In artikel 15 van het BBV staat dat in de paragraaf de visie en beleidsvoornemens op verbonden partijen vermeld moeten zijn. Verder moet de lijst van verbonden partijen onderverdeeld zijn in gemeenschappelijke regelingen, vennootschappen en coöperaties, stichtingen en verenigingen en overige verbonden partijen. Daarnaast is artikel 15 recent aangescherpt om specifieke informatie op te nemen om de raad beter in staat te stellen het (openbaar) belang in te schatten, het belang dat de gemeente heeft aan het begin en eind van het begrotingsjaar, de verwachte omvang van het eigen en vreemd vermogen aan het begin en eind van het begrotingsjaar, de verwachte omvang van het financiële resultaat in het begrotingsjaar en de eventuele risico's voor de financiële positie van de gemeente.

In de eigen verordening 212 zijn geen extra eisen gesteld aan de paragraaf verbonden partijen.

De informatie in de paragraaf Verbonden Partijen in de begroting 2019

Verbonden partijen zijn de laatste jaren steeds belangrijker geworden. In het coalitieakkoord staat op diverse plaatsen dat de gemeente met haar burgers en partners samen wil en moet werken. Dit heeft onder andere te maken met de wens om de dienstverlening kwalitatief te verbeteren, efficiencyvoordeel te behalen en de kwetsbaarheid van de organisatie te verminderen. Maar ook omdat het een wettelijke taak is. De gemeente geeft in het coalitieakkoord en ook in de programma's op diverse plaatsen aan dat ze vooral een faciliterende rol heeft en dat de inwoners veelal zelfsturend zijn. Volgens de gemeente kan dit ook omdat er veel kennis en ervaring is, waardoor inwoners en ondernemers samen problemen oplossen zonder dat de gemeente daar aan te pas komt.

Onder andere in programma 7 Bestuur, organisatie en samenwerking wordt ingegaan op de relatie tussen het bestuur en de burger en ondernemers. In programma 4 Sociaal maatschappelijk, participatie en voorzieningen geeft de gemeente aan dat ze samen met maatschappelijke partners of stichtingen voorzieningen vormgeeft, waar inwoners gebruik van kunnen maken. Verder stimuleert de gemeente de zelfredzaamheid van de inwoners. Horst aan de Maas heeft binnen het sociaal domein samen met andere gemeenten regionaal gekozen voor opdrachtgeven. Daarbij is gekozen voor een model van raamovereenkomsten, met prijs en kwaliteitsafspraken. In Noord Limburg is gekozen voor een Modulaire gemeenschappelijke regeling Limburg-Noord. De gemeente blijft verantwoordelijk voor het beleid en zorgt zelf voor de uitvoering.

De gemeente geeft verder in de paragraaf aan dat verbonden partijen publieke taken uitvoeren die een relatie hebben met het bereiken van de doelstellingen van het programmaplan en de daaraan gekoppelde beleidsvoornemens. Het inzicht zou verbeterd kunnen worden als er een integrale visie op de verbonden

partijen door de raad wordt vastgesteld met een afwegingskader. Dit hebben wij bij het vorig financieel verdiepingsonderzoek ook al geadviseerd.

In de paragraaf geeft de gemeente per verbonden partij een duidelijke omschrijving van het doel (openbaar belang), relatie met het programma, bestuurlijk en financieel belang, ontwikkelingen (voortgang, risico's en beleidsvoornemens), eigen vermogen begin en eind van begrotingsjaar, vreemd vermogen begin en eind begrotingsjaar en het resultaat. Bij de operationele stuurinformatie zou het inzicht versterkt kunnen worden door meerjarige cijfers op te nemen.

In 2013 heeft de rekenkamercommissie een onderzoek gedaan met als onderwerp: "Verlengd bestuur, onderzoek naar de samenwerkingsverbanden in Horst aan de Maas".

De aanleiding voor het onderzoek is het feit dat gemeenten in toenemende mate samenwerken via dienstverleningsovereenkomsten en verbonden partijen.

De rekenkamercommissie heeft voor dit onderzoek de centrale vraag geformuleerd: "Hoe wordt bepaald of het deelnemen aan een samenwerkingsverband leidt tot de beoogde resultaten? En hoe komt de keuze voor een samenwerking tot stand?"

De rekenkamercommissie kwam met vier conclusies:

- het ontbreekt de gemeente aan een visie / afwegingskader;
- van de samenwerkingsverbanden ontbreekt een totaaloverzicht;
- zicht op doelrealisatie is in onvoldoende geborgd;
- de informatievoorziening aan de raad over de doelstellingen van 24 van de 45 samenwerkingsverbanden verloopt incidenteel en gefragmenteerd.

Beoordeling

De gemeente voert artikel 15 van het BBV grotendeels uit. In de verordening 212 zijn geen nadere eisen opgenomen. De gemeente geeft in algemene bewoording aan waarom verbonden partijen publieke taken uitvoeren. Bij iedere verbonden partij staat bij het (openbaar) doel beschreven waarom ze de samenwerking zijn aangegaan. In het coalitieakkoord staat op diverse plaatsen dat de gemeente samen wil en moet werken met haar burgers en externe partijen.

Wij beoordelen de strategische stuurinformatie als voldoende, de tactische en operationele stuurinformatie als goed. Het inzicht zou verbeterd kunnen worden als er een integrale visie op de verbonden partijen door de raad wordt vastgesteld met een afwegingskader. Beschrijf verder de doelstellingen vanuit de programma's bij iedere verbonden partij onder het kopje 'relatie met programma'. Zoals hierboven al aangegeven heeft de rekenkamercommissie dit in 2013 ook al geconstateerd. Het inzicht zou verder vergroot kunnen worden door ook meerjarige cijfers op te nemen.

4.7 Grondbeleid

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

Conclusie

Horst aan de Maas heeft in 2016 de nota Grondbeleid en in 2017 de nota Reserve bovenwijkse voorzieningen vastgesteld. In het coalitieakkoord gaat de gemeente in op onderwerpen die een relatie hebben met grondbeleid. Verder gaat de gemeente in de paragraaf in op de voortgang van de projecten en wordt per project de eindwaarde (conform herzieningenrapportage) en de contante waarde en de datum wanneer een en ander wordt gerealiseerd, vermeld. Verder gaat de gemeente in op de grondprijzen, winstneming / verliesneming, reservebeleid, algemene reserve grondexploitatie, reserve strategische aankopen, reserve bovenwijkse voorzieningen en de risico's bij de grondexploitaties. Uitgebreide informatie is opgenomen in de herzieningenrapportage c.q. de projectenrapportage.

Verder stelt de gemeente bij de jaarstukken een projectenrapportage en bij de begroting een herzieningenrapportage met betrekking tot de grondexploitaties vast. Er wordt inzicht verstrekt via de projectenrapportage in de stand van zaken ten aanzien van alle grondexploitaties en (grote) investeringsprojecten en in de herzieningsrapportage van enkele grondexploitaties.

Beide rapportages zijn zeer uitgebreid en inzichtelijk. Bij de projectenrapportage is daarnaast veel meer tekstuele informatie opgenomen per project.

De gemeente zou in de paragraaf de relatie kunnen leggen tussen de paragraaf en de programma's waar grondexploitaties een duidelijke rol in spelen.

Op basis van onze analyse de volgende aanbeveling

- leg een relatie tussen de paragraaf en de programma's waar grondexploitaties een duidelijke rol spelen.

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

Zoals we aan het begin van paragraaf 4.1 wat uitgebreider hebben beschreven, bekijken we bij alle paragrafen van hoofdstuk 4:

- enerzijds waar de gemeente in die paragraaf aan gehouden is. In ieder geval de bepalingen in het BBV en eventueel eigen regels, zoals in de financiële verordening;
- anderzijds wat de gemeente in de paragraaf aan informatie aan de raad aanbiedt;
- 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.

De geldende regels

In artikel 16 van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) worden een aantal eisen benoemd waaraan de gemeente in de paragraaf moet voldoen. Het vraagt om een visie op het grondbeleid en dit in relatie tot de realisatie van de doelstellingen vanuit de programma's, op welke wijze de gemeente het grondbeleid uitvoert, een actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie, een onderbouwing van de geraamde winstneming en de beleidsuitgangspunten omtrent de reserves in relatie tot de risico's.

In de eigen verordening 212 staat dat het college de raad ten minste één keer in de vier jaar een nota grondbeleid en een nota bovenwijkse voorzieningen aanbiedt ter vaststelling.

De gemeente heeft in 2016 de nota Grondbeleid vastgesteld. Waarom is de nota aangepast? De nota is aangepast om aandacht te geven aan de afnemende groei en uiteindelijke krimp vanaf 2030, vanwege nieuwe wetgeving die van invloed is op de ruimtelijke plannen (o.a. vennootschapsbelasting), nieuwe BBV-regels (financiële verslaglegging en verwerking in de grondexploitaties) en de Omgevingswet.

In de nota wordt het beleid van de afgelopen jaren (een actieve basishouding in grondexploitatie / projecten) voortgezet door de gemeente. Dat wil zeggen: meedenken met en faciliteren van private partijen en zelf uitvoeren van projecten waar dat nodig geacht wordt. In het kader van de leefbaarheid in de kernen, het accommodatiebeleid en lagere groeicijfers in de toekomst, wordt hierbij nadrukkelijk gekeken naar herontwikkeling van bestaande locaties: uitbreiding aan de dorpsranden is niet altijd de beste optie.

In de nota wordt verder ingegaan op de beleidsuitgangspunten van de nota, het grondbeleid en bovenliggend beleid (woonvisie / Masterplan Wonen, structuurvisie, accommodatiebeleid), grondbeleid van de gemeente Horst aan de Maas (rollen en verantwoordelijkheden van raad, bestuur en ambtelijke organisatie), instrumenten grondbeleid (de aankoop van het onroerend goed, tijdelijk beheer, gronduitgifte, kostenverhaal van gemeentelijke investeringen op private initiatiefnemers), grondprijnsbeleid, financiën van het grondbeleid (grondexploitaties, gedragsregels, winstneming, afdekken van verliezen, en vennootschapsbelasting en reserves) en risicomanagement.

In de nota Reserve bovenwijkse voorzieningen (2017) wordt onder andere ingegaan op de uitgangspunten en richtlijnen van bovenwijkse voorzieningen, de inventarisatie van bovenwijkse voorzieningen, hoofdinfrastructuur, het kostenverhaal onder de nieuwe Wet Wro, de toerekeningsystematiek en de afdrachten aan reserve.

Vanaf 1 januari 2016 is in de herziening van het BBV de systematiek voor de bovenwijkse voorzieningen aangepast. De gemeente volgt deze richtlijnen bij het boeken van afdrachten en gemaakte kosten voor

bovenwijkse voorzieningen en zal deze aanpassen in de eerstvolgende nota Reserve bovenwijkse voorzieningen.

Verder stelt de gemeenteraad jaarlijks de grondprijzen vast, voor de volgende periode. Nieuwe besluitvorming wordt steeds verwerkt in de meest actuele nota grondprijzen. Voor 2019 heeft de gemeente de grondprijzen wederom vastgesteld. De prijzen zijn voor 2019 niet geïndexeerd.

De informatie in de paragraaf Grondbeleid in de begroting 2019

Afgezien van de nota staan in het coalitieakkoord 2018-2022 onderwerpen die een relatie hebben met het grondbeleid. Onder andere in hoofdstuk 2 Wonen, Mobiliteit en Openbare ruimte staat dat het Masterplan Wonen in 2016 is vastgesteld. En dat de gemeente inzet op een nieuw bouwprogramma met toekomstwaarde en een sluitend netwerk van wonen, zorg en welzijn. Ook wordt aangegeven dat Horst aan de Maas een gemeente is waar het prettig en betaalbaar wonen is voor alle inwoners. Dit bewerkstelligt de gemeente, door het realiseren van een verzorgde en aantrekkelijke woonomgeving met voorzieningen die daarbij horen. Verder wordt er in hoofdstuk 3 Duurzaamheid ingegaan op gasloos bouwen, 0 op de meter en zelfvoorzienend.

De gemeente stelt bij de jaarstukken de projectenrapportage en bij de begroting de herzieningsrapportage vast. Deze rapportages worden door de raad vastgesteld. Als onderdeel van de planning en control cyclus wordt aan de raad eenmaal per jaar inzicht verstrekt via de projectenrapportage in de stand van zaken ten aanzien van alle grondexploitaties en (grote) investeringsprojecten en daarnaast in de herzieningsrapportage met enkele grondexploitaties. De projectenrapportage geeft inzicht in de (grote) investeringsprojecten per 31 december 2017. Tevens wordt gerapporteerd over de restantkredieten. Er is voor gekozen om de indeling alfabetisch op plaatsnaam en vervolgens op project te rangschikken. Met deze keuze wordt bewerkstelligd dat er op een heldere wijze inzicht wordt verschaft in de diverse projecten in de desbetreffende plaats. Bij de herzieningsrapportage bij de begroting 2019 is de gemeente op een aantal aspecten ingegaan. Als gevolg van wijziging van de verplichte regelgeving voor grondexploitaties zijn enkele ingrijpende en project overstijgende maatregelen door de gemeente doorgevoerd. Deze raken het gehele (administratieve) gebied van grondexploitaties. Er wordt in de herzieningsrapportage uitvoerig stilgestaan bij de impact en de financiële risico's van de nieuwe methode voor tussentijdse winstneming (de Percentage of Completion methode oftewel POC methode) en de daarmee samenhangende reserves. De wenselijkheid van de bandbreedte voor de algemene reserve grondexploitaties is nader beschreven en onderbouwd met een risicoanalyse. De maatregelen strekken zich ook uit over de reserve strategische aan- en verkopen, en is dus ook in de herzieningsrapportage beschreven. De projectenrapportage en de herzieningsrapportage zijn zeer uitvoerig en informatief. In de herzieningsrapportage wordt tekstueel uitvoerig ingegaan waarom bovengenoemde onderdelen voor de gemeente consequenties hebben. Verder wordt per project ingegaan op zowel de oude als nieuwe methode.

De gemeente heeft een algemene reserve grondexploitatie die een boven- en ondergrens heeft. De bandbreedte voor de reserve (ondergrens op € 1,7 miljoen en bovengrens op € 2,7 miljoen) is vastgesteld op basis van de destijds opgestelde risicoanalyse. De reserve is ingesteld als buffer voor grondexploitaties waarbij (tussentijdse) winsten zorgen voor toename van het saldo en verliezen leiden

tot afname van het saldo. Daarmee wordt voorkomen dat de algemene reserve direct aangesproken zou moeten worden in geval van grote tegenvallers.

Als gevolg van de POC methode voor tussentijdse winstneming is door de raad besloten om (tijdelijk) de bovengrens van de algemene reserve grondexploitatie los te laten. Hiermee wordt voorkomen dat door afstorten van het 'overschot' naar de algemene reserve vrij aanwendbaar middelen worden ingezet voor nieuw beleid, voordat daadwerkelijk sprake is van gerealiseerde winst. Als tussenoplossing is dit voor de gemeente werkbaar, echter een definitieve oplossing is gewenst.

Verder gaat de gemeente in de paragraaf in op de voortgang van de projecten en wordt per project de eindwaarde (conform herzieningenrapportage) en de contante waarde en de datum dat een en ander wordt gerealiseerd, vermeld. Verder gaat de gemeente in op de grondprijzen, winstneming / verliesneming, reservebeleid, algemene reserve grondexploitatie, reserve strategische aankopen, reserve bovenwijkse voorzieningen en de risico's bij de grondexploitaties. Uitgebreide informatie is opgenomen in de projectenrapportage en de herzieningenrapportage.

Beoordeling

In artikel 16 van het BBV worden een aantal eisen gesteld waaraan de gemeente in de paragraaf moet voldoen. De eigen verordening 212 heeft geen nadere eisen opgenomen ten aanzien van het grondbeleid behalve dat het college één keer in de vier jaar een nota grondbeleid en een nota Reserve bovenwijkse voorzieningen aan de raad aanbiedt ter vaststelling. Hier voldoet de gemeente aan. De nota Grondbeleid is vastgesteld in 2016. De nota Reserve bovenwijkse voorzieningen stamt uit 2017. De gemeente heeft een duidelijke visie op het grondbeleid. Dit is vastgelegd in de nota Grondbeleid.

De paragraaf geeft duidelijke informatie zeker in combinatie met de projectenrapportage en de herzieningenrapportage en de beleidsnota's. Om het inzicht nog verder te verbeteren zou de gemeente in de paragraaf een relatie kunnen leggen tussen de paragraaf en de programma's waar grondexploitaties een duidelijke rol spelen.

De gemeente voldoet in ruime mate aan het BBV en aan haar eigen verordening 212. De gemeente geeft inzicht in de eindwaarde en de contante waarde met de realisatiedatum voor projecten met een nadelig saldo en voordelig saldo. Verder zijn in de paragraaf de grondprijzen opgenomen.

Op basis van bovenstaande beoordelen wij de strategische, tactische en operationele stuurinformatie als goed.

5. Het onderzoek

5.1. Inleiding

Het financieel verdiepingsonderzoek

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

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

Het onderzoek in Horst aan de Maas

Het financieel verdiepingsonderzoek hebben wij bij Horst aan de Maas uitgevoerd in de periode januari tot en met juni 2019 op basis van de begroting 2019-2022.

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

Meerjarige uitspraak

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

Uitspraak rondom toezicht

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

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

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

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

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

De periode tot het volgende financiële verdiepingsonderzoek

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

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

5.2. Doel en kaders financieel toezicht

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

Houd de Limburgse gemeenten financieel gezond!

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

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

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

Aanvullend op andere controlemechanismen

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

Kaders waaruit wij ons oordeel vormen:

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

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

>>

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

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

5.3. Werkwijze

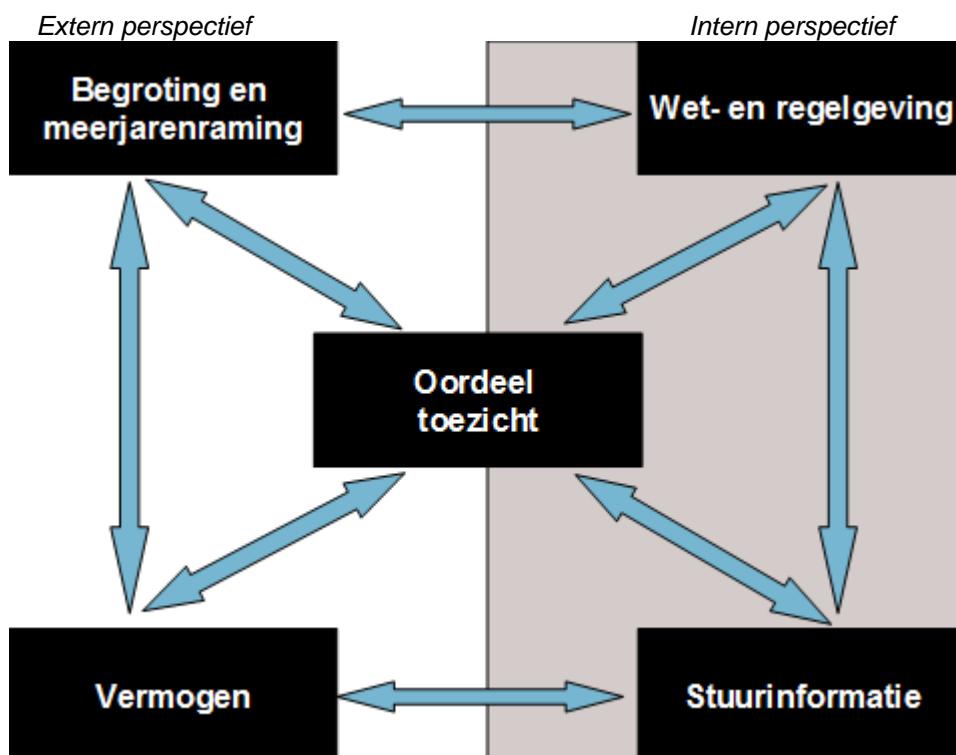
Het belangrijkste doel van ons onderzoek is, om een uitspraak te doen over de vorm van toezicht voor vier jaar. Om voor een meerjarig repressieve uitspraak in aanmerking te kunnen komen, moet de gemeente minimaal voldoende scores op een aantal kritische factoren. Deze factoren vloeien voort uit de kaders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

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

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

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

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



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

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

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

Een voorbeeld

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

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

5.4. Reikwijdte van het onderzoek

Primair richt het onderzoek zich op de financiële positie, zoals de gemeente die presenteert in de begroting 2019 en de bijhorende meerjarenraming 2020-2022. Ook behaalde resultaten, zoals gepresenteerd in de jaarrekeningen vanaf 2014 zijn nader onderzocht, net als tussentijdse rapportages.

5.5. Onderzoek naar het financieel verdiepingsonderzoek

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

Zij concluderen onder meer het volgende:

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

6. Begrippen

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

Algemene reserve

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

Dekkingsreserve/bruteringsreserve

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

Financiële functie

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

Formeel begrotingssaldo

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

Geblokkeerde reserves

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

Groot onderhoud

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

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

Incidenteel/structureel

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

Incidentele baten

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

Incidentele lasten

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

Incidentele weerstandscapaciteit

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

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

Onbenutte belastingcapaciteit

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

Onderuitputting

Het achterblijven van de lasten ten opzichte van de ramingen.

Post onvoorzien

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

Repressief toezicht

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

Structureel en reëel evenwicht van de begroting en de meerjarenraming

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

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

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

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

Structurele weerstandscapaciteit

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

De middelen die dit vermogen (kunnen) bepalen:

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

Weerstandscapaciteit

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

Weerstandsvermogen

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

7. Bronnen

Gemeentelijke bronnen:

- Coalitieakkoord 2018-2022;
- Structuurvisie 9 april 2013;
- Nota van uitgangspunten begroting 2019 van 3 juli 2018;
- Begroting 2019 en de meerjarenraming 2020-2022;
- Jaarrekeningen 2014, 2015, 2016, 2017 en 2018;
- Verordeningen (212, 213 en 213a Gemeentewet);
- Nota planning en Control 5 april 2016;
- Intern controleplan boekjaar 2018;
- Treasurystatuut 2019-2022;
- Nota reserves en voorzieningen 2017;
- Nota stille reserves;
- Gemeenschappelijke uitgangspunten op dienstverlening;
- Excellente dienstverlening 'Wij zijn er voor u';
- Rapportage Innovatie als Katalysator;
- Samen vooruit! Ontwikkelperspectief voor de nieuwe organisatie;
- Uitnodiging regionale raadsbijeenkomst Grip op samenwerking;
- Nota grondbeleid 2016;
- Nota bovenwijkse voorzieningen 2017;
- Nota grondprijzen 2016 en grondprijfsbrief 2019;
- Verordening kwijtschelding gemeentelijke heffingen;
- Nota Risicomanagement & Weerstandsvermogen 2018;
- Beleidskader Herijking Integraal Accommodatiebeleid;
- Beleidsnotitie accommodatiebeleid Horst aan de Maas;
- Actualisatie Perspectievennota Maatschappelijke accommodaties bij begroting 2019;
- MeerjarigOnderhoudsPlan;
- Wegbeheerplan 2016-2019;
- Kunstwerken;
- Verbreed Gemeentelijk Rioleringsplan 2017-2021;
- Beheerplan Openbaar Groen 2016-2019;
- Groenstructuurvisie en alle groenstructuurvisies;
- Beheerplan tractiemiddelen en mechanische gereedschappen 2014-2022;
- Beheerplan openbare verlichting 2016-2025;
- Beheerplan openbare speelruimte 2015-2029;

Provincie Limburg:

- Begrotingsbrief 2019;
- 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.