

# **Bepaling toezichtvorm 2019-2022** **Gemeente Peel en Maas**

**Financieel verdiepingsonderzoek**

Provincie Limburg, juli 2019



# Inhoudsopgave

<b>1.</b>	<b>Inleiding</b>	<b>5</b>
<b>2.</b>	<b>Conclusie, aandachtspunten en samenvatting</b>	<b>7</b>
2.1.	Conclusie van het onderzoek.....	7
2.2.	Aandachtspunten .....	8
2.3.	Samenvatting .....	10
<b>3.</b>	<b>Aandachtsgebieden</b>	<b>13</b>
3.1.	Analyse begroting en meerjarenraming.....	14
3.2.	Analyse vermogen .....	22
3.3.	Analyse stuurinformatie .....	27
3.4.	Analyse Wet- en regelgeving .....	30
<b>4.</b>	<b>Financieel beleid en beheer</b>	<b>37</b>
4.1.	Lokale heffingen.....	38
4.2.	Weerstandsvermogen en risicobeheersing .....	41
4.3.	Onderhoud kapitaalgoederen .....	47
4.4.	Financiering.....	55
4.5.	Bedrijfsvoering .....	59
4.6.	Verbonden partijen.....	63
4.7.	Grondbeleid.....	67
<b>5.</b>	<b>Het onderzoek</b>	<b>71</b>
5.1.	Inleiding.....	71
5.2.	Doel en kaders financieel toezicht .....	73
5.3.	Werkwijze.....	75
5.4.	Reikwijdte van het onderzoek .....	77
5.5.	Onderzoek naar het financieel verdiepingsonderzoek .....	78
<b>6.</b>	<b>Begrippen</b>	<b>79</b>
<b>7.</b>	<b>Bronnen</b>	<b>83</b>



# 1. Inleiding

## **Het financieel verdiepingsonderzoek**

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

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

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

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

## Het rapport

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

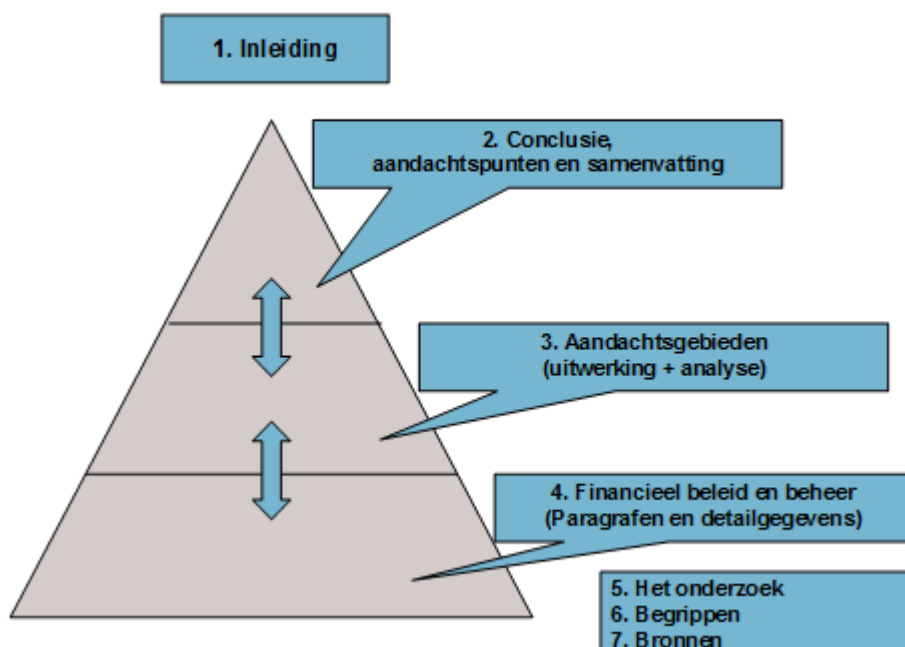
De naam van hoofdstuk 2, Conclusie, aandachtspunten en samenvatting, geeft aan dat hier de kern van het financiële verdiepingsonderzoek is te vinden.

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

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

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

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



## 2. Conclusie, aandachtspunten en samenvatting

### 2.1. Conclusie van het onderzoek

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

#### **Meerjarig repressief toezicht**

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

#### **Aan de voorwaarden voldaan**

Er worden geen voorwaarden verbonden aan het besluit van Gedeputeerde Staten, omdat uit het onderzoek blijkt dat de financiële positie van de gemeente voldoende basis biedt voor een dergelijk besluit.

Overigens hebben Gedeputeerde Staten van Limburg op 12 december 2018 besloten om de gemeente Peel en Maas op basis van de begroting 2019 repressief toezicht<sup>1</sup> toe te kennen. Dit betekent dat de Provincie (college van Gedeputeerde Staten) de begroting en begrotingswijzigingen niet hoeft goed te keuren.

---

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

## 2.2. Aandachtspunten

Peel en Maas komt in aanmerking voor meerjarig repressief toezicht voor de jaren 2019 tot en met 2022. Aan dit besluit zijn geen voorwaarden verbonden, waaraan de gemeente zou moeten voldoen om de meerjarige uitspraak te behouden. Dit betekent niet dat er geen punten zijn die de nodige aandacht van de gemeente zullen vragen om het financieel evenwicht in de komende jaren te behouden. De belangrijkste punten zijn hieronder weergegeven.

### Onderhoud kapitaalgoederen

Voor een goed inzicht in de financiële positie van de gemeente is het beschikken over actuele plannen en een informatieve paragraaf onderhoud kapitaalgoederen onmisbaar.

Peel en Maas beschikt over actuele plannen. Wij gaan er vanuit dat actualisatie elke vier jaar plaatsvindt, waarbij de raad tenminste één keer in de vier jaar (raadsperiode) de kaders blijft vaststellen en een uitspraak doet over het kwaliteitsniveau.

De raad heeft voor alle kapitaalgoederen het kwaliteitsniveau bepaald. De gekozen niveaus leiden volgens de gemeente niet tot kapitaalvernietiging.

Alle kapitaalgoederen worden in de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen van de begroting 2019 toegelicht behalve riolering. Ook is aandacht besteed aan openbare verlichting.

Het gekozen kwaliteitsniveau van de kapitaalgoederen komt aan bod met uitzondering van de gemeentelijke accommodaties.

Het financiële inzicht kan in de begroting verbeterd worden door het op een transparante manier presenteren van de financiële consequenties. Mede met het oog op transparantie vragen wij aandacht voor het expliciet ingaan op het onderhoudsniveau, de kwaliteitsnorm, de (meerjarige) financiële consequenties en eventueel achterstallig onderhoud in de paragraaf kapitaalgoederen.

### Het 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 Peel en Maas de rijksmiddelen taakstellend als uitgavenbudget heeft opgenomen in de begroting. In de jaren 2015, 2016 en 2017 is daarbij ook nog een stelpost opgenomen die kon worden ingezet als de budgetten niet toereikend waren.

Vanaf 2018 is er geen stelpost meer beschikbaar, maar wel nog de reserve sociaal domein die in incidentele gevallen kan worden ingezet om tekorten te dekken.

Uit de gerealiseerde cijfers 2015-2017 en de voorlopige prognose 2018 bleek, dat de rijksmiddelen niet voldoende zijn om alle kosten in het sociaal domein te dekken.

In Peel en Maas zijn diverse pilots gestart om de uitgaven te beheersen maar desondanks blijken de uitgaven hoger dan de rijksmiddelen.

Het lukt de gemeente de komende jaren niet om zonder aanvullende middelen een 'sluitende' begroting te krijgen binnen het sociaal domein.

In de begroting 2019 zijn de uitgavenbudgetten geraamd op basis van een combinatie van rijksbudgetten en ervaringsbudgetten. In principe zijn de rijksmiddelen leidend maar de gemeente heeft in de jaren



2019, 2020 en 2021 extra middelen aan de reserve sociaal domein toegevoegd. De reserve sociaal domein bedraagt eind 2022 nog afgerond € 0,6 miljoen.

Gelet op de grote bedragen en de risico's die spelen binnen het sociaal domein is het van belang om de financiële gevolgen te blijven monitoren en maatregelen te treffen.

### **Omgevingswet**

De Omgevingswet wordt in 2021 van kracht. De gemeente is al lang bezig met de eigen voorbereiding op de Omgevingswet. Voor het opvangen van de kosten van de invoering van de Omgevingswet heeft Peel en Maas de reserve herziening bestemmingsplannen en daarnaast wordt geïnvesteerd in de VTH applicatie AVE (als opvolger van Squit) waarin de eisen van de omgevingswet al worden verwerkt. De gevolgen van de Omgevingswet zijn groot. Ook na de invoering zal de gemeente er veel tijd, mankracht en geld in moeten investeren.

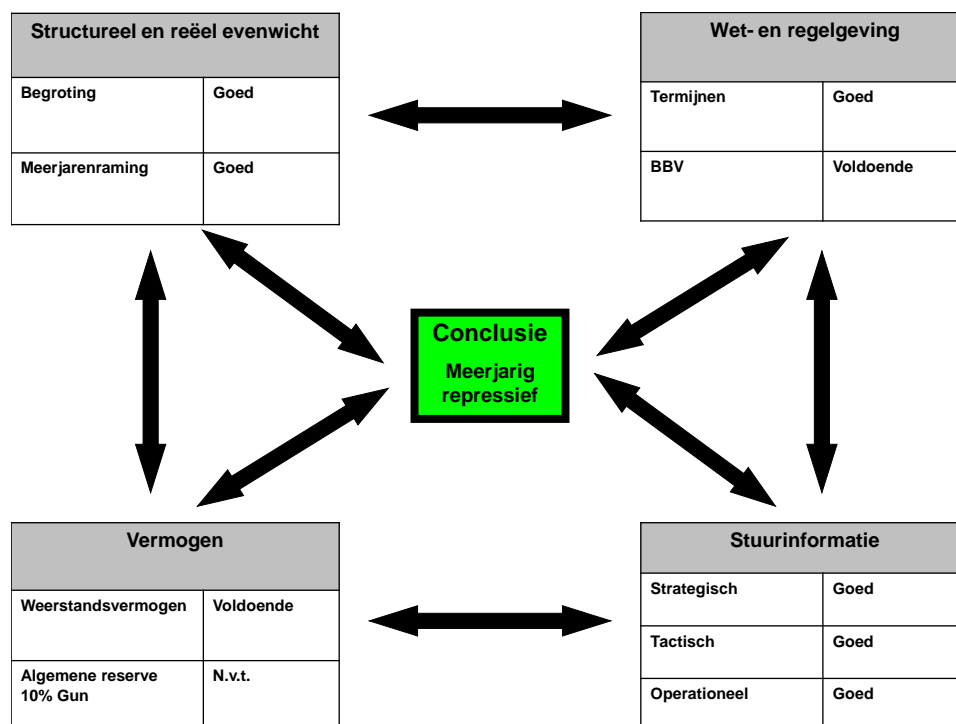
### **Duurzaamheid**

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

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

## 2.3. Samenvatting

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



### Toelichting op deze scorecard

Het middenvlak is groen: het resultaat van een integrale afweging tussen de vier aandachtsgebieden, waarbij het zwaartepunt op de financiële aspecten ligt. Met deze kleur wordt, net als bij een verkeerslicht, een duidelijk signaal gegeven. Groen in de situatie van Peel en Maas betekent, dat wij het totaal van de financiële aspecten als voldoende beoordelen, waardoor de gemeente in aanmerking komt voor meerjarig repressief toezicht. In de paragrafen 2.1 en 2.2 hebben wij dit nader toegelicht. De scorecard toont op dit moment een evenwichtig beeld tussen externe (Begroting en meerjarenraming en Vermogen) en interne perspectieven (Stuurinformatie en Wet- en regelgeving). De gemeente scoort op alle aandachtsgebieden voldoende tot goed.

## Belangrijkste resultaten en aandachtspunten bij de vier aandachtsgebieden.

### Begroting en meerjarenraming

De begroting 2019 en meerjarenraming 2020-2022 is de eerste begroting van het huidig college. Tijdens de begrotingsbehandeling zijn amendementen aangenomen met een financiële impact. Na verwerking van de amendementen laat zowel de begroting 2019 als de meerjarenraming 2020-2022 ruime positieve uitkomsten zien van € 0,1 miljoen in 2019 oplopend naar € 1,8 miljoen in 2022, waarbij ook rekening is gehouden met een toevoeging aan de algemene reserve in elk jaar. Verder is middels stelposten rekening gehouden met de uitwerking van het Interbestuurlijk Programma (IBP) volgens het regeerakkoord.

Gezien de positieve saldi zijn er geen nieuwe ombuigingsmaatregelen verwerkt en de in het verleden opgenomen maatregelen zijn (volgens de gemeente) structureel en incidenteel gerealiseerd.

Het door ons berekende structureel en reëel evenwicht komt veel hoger uit dan het saldo dat in de formele begroting is vastgesteld. Dit is tot stand gekomen doordat er met name, volgens het overzicht incidentele baten en lasten, in de jaren 2019-2022 meer incidentele lasten dan incidentele baten zijn geraamd.

De begroting laat momenteel geen duidelijke ontwikkelingen zien die het positieve beeld gaan beïnvloeden. Ook het sociaal domein levert nog geen grote financiële problemen op. Eventuele tekorten kunnen uit de reserve sociaal domein worden gedekt.

Verder volgt de gemeente ontwikkelingen goed zoals onder ander het sociaal domein, gemeentefonds, Omgevingswet, IBP en onderneemt zo nodig actie om risico's te voorkomen. Dat past bij het solide (ook financiële) beleid dat Peel en Maas voert.

### Vermogen

De gemeente streeft naar een verantwoord financieel beleid voor het totale gemeentelijk beleid. Namelijk een reële en sluitende begroting met een gezonde reservepositie en meerjarenperspectief. Reserves en voorzieningen maken onderdeel uit van het vermogen. Kaderstelling voor de reserves en voorzieningen heeft plaatsgevonden in de gelijknamige nota die de raad in 2016 heeft vastgesteld. In de financiële verordening is geen termijn van actualisatie opgenomen. De gemeente heeft aangegeven dat de actualisatie van de nota nog in 2019 plaatsvindt.

Ook is in de nota vermeld dat de vermogenspositie de afgelopen jaren flink is afgenomen en het noodzakelijk is om die weer te versterken. Hiervoor zijn toevoegingen aan de algemene reserve opgenomen.

Naar aanleiding van de amendementen zijn de oorspronkelijk toevoegingen aan de algemene reserve verlaagd. Als toevoeging aan de algemene reserve resteert afgerond in 2019 € 0,1 miljoen, 2020 € 0,6 miljoen, 2021 € 0,8 miljoen en 2022 € 0,9 miljoen om de vermogenspositie te versterken.

Peel en Maas voldoet grotendeels aan de eisen die het BBV stelt en aan de bepalingen uit de financiële verordening. In de begroting 2019 is een overzicht opgenomen van de stand en het gespecificeerde verloop van de reserves en voorzieningen voor het begrotingjaar en de afzonderlijke

jaren van de meerjarenraming. Wij merken op dat de jaarlijkse toevoegingen en onttrekkingen bij de voorzieningen ontbreken.

Verder constateren wij dat het rentebeleid in de praktijk niet helemaal wordt opgevolgd. Breng de nota Reserves en voorzieningen in overeenstemming met de praktijk. Wij adviseren de notitie Rente (juli 2016) van Commissie BBV in acht te nemen.

In de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing heeft Peel en Maas haar vermogenspositie gekwalificeerd als 'ruim voldoende' om de financiële gevolgen van de risico's op te vangen. Verder laat het totaalbedrag aan reserves en voorzieningen de komende jaren een vrij constant niveau zien.

### **Wet- en regelgeving**

Peel en Maas voldoet voor wat betreft de termijnen voor de begroting 2019 en de jaarrekening 2017 aan de wetgeving.

De toepassing van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) beoordelen wij als voldoende. De informatiewaarde kan op een aantal plaatsen worden vergroot. Hiervoor hebben wij aanbevelingen opgenomen.

Peel en Maas heeft twee verordeningen op basis van de artikelen 212 en 213 Gemeentewet. Een verordening op doelmatigheid en doeltreffendheid ex artikel 213a Gemeentewet ontbreekt. Belangrijk is dat de raad een dergelijke nota vaststelt. Eind november 2017 heeft de raad de actuele financiële verordening vastgesteld en de controleverordening dateert uit april 2010.

De raad heeft een eigen Rekenkamercommissie ingesteld, bestaande uit drie raadsleden en drie externe leden. Sinds het vorige verdiepingsonderzoek heeft de commissie een zeven-tal onderzoeken uitgebracht.

### **Stuurinformatie**

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

### 3. Aandachtsgebieden

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

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

#### **Leeswijzer tabellen:**

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

#### **Financiële aspecten**

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

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

#### **Stuurinformatie**

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

#### **Algemeen oordeel**

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

#### **Ontwikkeling**

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

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

### 3.1. Analyse begroting en meerjarenraming

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

#### Conclusie

De begroting 2019 en meerjarenraming 2020-2022 is de eerste begroting van het huidig college. Tijdens de begrotingsbehandeling zijn amendementen aangenomen met een financiële impact. Na verwerking van de amendementen laat zowel de begroting 2019 als de meerjarenraming 2020-2022 ruime positieve uitkomsten zien van € 0,1 miljoen in 2019 oplopend naar € 1,8 miljoen in 2022, waarbij ook rekening is gehouden met een toevoeging aan de algemene reserve in elk jaar. Verder is middels stelposten rekening gehouden met de uitwerking van het Interbestuurlijk Programma (IBP) volgens het regeerakkoord.

Gezien de positieve saldi zijn er geen nieuwe ombuigingsmaatregelen verwerkt en de in het verleden opgenomen maatregelen zijn (volgens de gemeente) structureel en incidenteel gerealiseerd.

Het door ons berekende structureel en reëel evenwicht komt veel hoger uit dan het saldo dat in de formele begroting is vastgesteld. Dit is tot stand gekomen doordat er met name, volgens het overzicht incidentele baten en lasten, in de jaren 2019-2022 meer incidentele lasten dan incidentele baten zijn geraamd.

De begroting laat momenteel geen duidelijke ontwikkelingen zien die het positieve beeld gaan beïnvloeden. Ook het sociaal domein levert nog geen grote financiële problemen op. Eventuele tekorten kunnen uit de reserve sociaal domein worden gedekt.

Verder volgt de gemeente ontwikkelingen goed zoals onder ander het sociaal domein, gemeentefonds, Omgevingswet, IBP en onderneemt zo nodig actie om risico's te voorkomen. Dat past bij het solide (ook financiële) beleid dat Peel en Maas voert.

#### Op basis van onze analyse de volgende aanbeveling

- stuur en monitor de transformatie van het sociaal domein strak.

#### 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

Het financieel verdiepingsonderzoek 2019 bij Peel en Maas is gebaseerd op de begroting 2019 en de meerjarenraming 2020-2022. De raad heeft de begroting 2019 op 13 november 2018 vastgesteld. We gaan bij ons onderzoek uit van de toen vastgestelde begroting, inclusief de aangenomen amendementen met bijbehorende begrotingswijzigingen.

Tijdens de behandeling van de begroting 2019 zijn vier amendementen aangenomen met een financieel effect (investering in omgeving school Meijel, OZB-stijging verlagen naar 1% in 2019, gemeentelijke bijdrage aan Omroep Peel en Maas en een bijdrage verstrekken aan Centrummanagement Panningen). Latere wijzigingen in de begroting 2019 nemen we alleen mee, indien deze wijzigingen het financiële beeld ingrijpend veranderen. Dergelijke wijzigingen zijn er vóór 30 april 2019 niet geweest.

In het coalitieakkoord 2018-2022 Geef de Ruimte! 'Keuze voor ontwikkeling en groei' is aangegeven dat voor Peel en Maas een solide financiële huishouding van groot belang is. Dit betekent een reëel en sluitende begroting met een gezonde reservepositie en een overzichtelijk meerjarenperspectief. Structurele lasten dekken met structurele baten. Inkomensmeevallers mogen niet worden gebruikt voor structurele lasten. Als er begrotingsoverschotten zijn, kunnen aanvullende wensen worden ingebracht.

Dit is de eerste begroting die is opgesteld door het college dat na de raadsverkiezingen van maart 2018 is gestart. Een begroting waarmee de gemeente een bijdrage wil leveren aan ontwikkeling en groei. De begroting 2019 is gebaseerd op de uitgangspunten die zijn benoemd in de Kadernota 2019. Dit jaar loopt de totstandkoming van de Kadernota nagenoeg gelijk met het opstellen van het coalitieakkoord. Dit betekent dat het coalitieakkoord is uitgewerkt in de begroting 2019.

In de **Kadernota 2019** zijn de meest recente ontwikkelingen meegenomen waaronder de meicirculaire 2018, verwachte claims 2019 en de 1<sup>e</sup> Bijstellingsrapportage 2018. Het jaar 2019 en het meerjarenperspectief laat voor alle jaren (ruime) overschotten zien waarbij ook rekening is gehouden met een toevoeging aan de algemene reserve in elk jaar van afgerond € 0,8 miljoen in 2019 en voor de jaren 2020-2022 jaarlijks € 1 miljoen. Verder is middels stelposten rekening gehouden met de uitwerking van het Interbestuurlijk Programma (IBP) volgens het regeerakkoord.

De formele **begroting 2019** laat na het opnemen van nieuwe ontwikkelingen/wensen positieve uitkomsten zien. De saldi 2019-2022 zijn voor alle jaren ruim positief. Tijdens de begrotingsbehandeling zijn amendementen aangenomen met een financiële impact. Na verwerking van de amendementen sluit de begroting met een positief saldo van afgerond € 0,1 miljoen in 2019, € 0,4 miljoen in 2020, € 1,1 miljoen in 2021 en € 1,8 miljoen in 2022. Verder is de oorspronkelijke toevoeging aan de algemene reserve lager door verwerking van deze amendementen.

Als toevoeging aan de algemene reserve resteert in 2019 afgerond € 0,1 miljoen, 2020 € 0,6 miljoen, 2021 € 0,8 miljoen en 2022 € 0,9 miljoen.

De stelposten voor het IBP zijn bij de begroting bijgesteld omdat nog lang niet concreet genoeg was of en zo ja welke uitgaven in het kader van het IBP zou plaatsvinden. Er is nu structureel € 50.000 beschikbaar. Er zijn geen nieuwe ombuigingsmaatregelen verwerkt en de in het verleden opgenomen maatregelen zijn (volgens de gemeente) gerealiseerd (structureel en incidenteel).

Bij de begroting 2019 zijn er, in aanvulling op de investeringslijst uit de Kadernota, nog enkele nieuwe investeringen opgevoerd zoals de jaarlijkse (vervangings)investeringen voor tractie en WMO. De lasten van deze investeringen worden gedekt binnen de (meerjaren)begroting. Verder zijn er (mogelijke) toekomstige investeringen vermeld die nu nog niet financieel onderbouwd kunnen worden. Dat betreft:

- gemeenschapshuis D'n Binger – Meijel;
- gemeenschapshuis De Paort – Kessel;
- sporthal Kazing en Trefcentrum – Baarlo;
- sporthal Maasbree.

Het financiële beeld van een begroting wordt nog steeds primair bepaald aan de hand van de saldi. In tabel 3.1.1. zijn deze te zien.

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

Saldo	B2019	B2020	B2021	B2022
Begrotingssaldo volgens de gemeente	102	410	1.111	1.832
Formeel begrotingssaldo volgens de gemeente inclusief de amendementen	115	423	1.125	1.846
Structureel en reëel evenwicht voor het begrotingsjaar	320	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Structureel en reëel evenwicht voor de meerjarenraming	n.v.t.	1.228	2.175	2.832

In de eerste regel hebben wij de cijfers opgenomen die door Peel en Maas zijn gepresenteerd in de begroting 2019 exclusief de amendementen.

In de tweede regel zijn de saldi opgenomen, inclusief de aangenomen amendementen. Hier spreken we over het formele vastgestelde begrotingssaldo. Daarmee bedoelen we het saldo van alle lasten en baten plus de beoogde toevoegingen en onttrekkingen aan reserves. In art. 17 van het BBV wordt dit saldo het geraamde resultaat genoemd. Alle jaren laten overschotten zien.

De Gemeentewet schrijft sinds 2013 in art. 189 voor dat de raad erop toeziet dat de begroting in structureel en reëel evenwicht is. De raad kan daarvan afwijken als aannemelijk is dat dit evenwicht uiterlijk in het laatste jaar van de meerjarenraming is hersteld.

Art. 203 bepaalt dat GS toetsen of de begroting in structureel en reëel evenwicht is. En als dat niet het geval is of het aannemelijk is dat dit evenwicht uiterlijk in het laatste jaar van de meerjarenraming is hersteld. Ontbreekt het structureel en reëel evenwicht in de begroting én in de meerjarenraming dan moeten GS de begroting van de gemeente onder preventief toezicht stellen.

Daarom is niet alleen het geraamd resultaat of het formele saldo (regel 2) van belang, maar ook het structureel en reëel saldo (regel 3 en 4). In bijlage B van de begroting 2019 van Peel en Maas is dit inzicht gegeven.



In tabel 3.1.1. hebben we in regel 3 het structureel en reëel saldo van het begrotingsjaar gepresenteerd en in regel 4 het structureel en reëel saldo van de drie jaren van de meerjarenraming dat wij hebben bepaald.

Om dit saldo te bepalen zijn uit het saldo van regel 2 de incidentele lasten en baten gecorrigeerd en zijn zo nodig ramingen bijgesteld. We hebben daarvoor gebruik gemaakt van het overzicht incidentele baten en lasten zoals opgenomen in de begroting. Na beoordeling hebben we alle daar vermelde incidentele lasten en baten overgenomen.

Vervolgens hebben we bekeken of er ramingen in de begroting zitten die we moeten aanpassen om te kunnen spreken van reële ramingen. Toetspunten daarbij zijn met name volledigheid, realiteit en actualiteit. Wij hebben hiervoor geen correcties aangebracht (zie tabel 3.1.2).

Voor de raming van de algemene uitkering is rekening gehouden met de septembercirculaire 2018.

In tabel 3.1.2. is te zien hoe we van het formele saldo (regel 1) tot het structureel en reëel saldo zijn gekomen (regel 4).

**Tabel 3.1.2. Van formeel naar structureel en reëel saldo 2019-2022 (bedragen \* € 1.000)**

Saldo	B2019	B2020	B2021	B2022
Formeel begrotingssaldo volgens de gemeente inclusief de amendementen	115	423	1.125	1.832
<i>Correctie incidentele lasten +</i>	<i>753</i>	<i>1.150</i>	<i>1.300</i>	<i>1.150</i>
<i>Correctie incidentele baten -/-</i>	<i>548</i>	<i>345</i>	<i>250</i>	<i>150</i>
Structureel en reëel saldo	320	1.228	2.175	2.832

Het structureel en reëel saldo komt hoger uit dan het formele begrotingssaldo dat Peel en Maas heeft vastgesteld. Dit wordt veroorzaakt doordat er volgens het overzicht incidentele baten en lasten (bijlage B) van de begroting 2019, in de jaren 2019 tot en met 2022 meer incidentele lasten dan baten zijn geraamd.

Als toezichthouder moeten we naar het structureel en reëel saldo kijken en dat geldt ook voor de raad. Op basis van deze cijfers hebben GS in december 2018 besloten om de begroting 2019 van Peel en Maas voor repressief toezicht in aanmerking te laten komen.

We kijken nu 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.

#### Het 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 Peel en Maas de rijksmiddelen taakstellend als uitgavenbudget heeft opgenomen in de begroting. In de jaren 2015, 2016 en 2017 is daarbij ook nog een stelpost opgenomen die kon worden ingezet als de budgetten niet toereikend waren. Vanaf 2018 is er geen stelpost meer beschikbaar, maar wel nog de reserve sociaal domein die in incidentele gevallen kan worden ingezet om tekorten te dekken.

Uit de gerealiseerde cijfers 2015-2017 en de voorlopige prognose 2018 bleek, dat de rijksmiddelen niet voldoende zijn om alle kosten in het sociaal domein te dekken.

In Peel en Maas zijn diverse pilots gestart om de uitgaven te beheersen maar desondanks blijken de uitgaven hoger dan de rijksmiddelen. Dit wordt onder andere veroorzaakt doordat het beroep op de jeugdhulp nog steeds toeneemt en de resultaten van de pilots pas de komende jaren zichtbaar worden. Het lukt de gemeente de komende jaren niet om zonder aanvullende middelen een 'sluitende' begroting te krijgen binnen het sociaal domein.

In de begroting 2019 zijn de uitgavenbudgetten weliswaar in principe nog bepaald door de rijksmiddelen maar voor 2019, 2020 en 2021 zijn ook aanvullende budgetten beschikbaar.

Doordat de prognose voor het sociaal domein in 2018 ook een tekort vertoont en de verwachting is dat de financiële voordelen van diverse pilots zich geleidelijk in de loop van de komende jaren manifesteren wordt het budget van het sociaal domein als volgt bijgesteld ten laste van de reserve sociaal domein:

2019: + € 350.000;

2020: + € 250.000;

2021: + € 150.000;

2022: + € 0.

De reserve sociaal domein bedraagt eind 2022 nog afgerond € 0,6 miljoen.

Een strakke sturing en monitoring zijn van groot belang, maar daarmee zijn niet alle risico's in de hand te houden.

### *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. Het college heeft in de raadsinformatiebrief van 22 oktober 2018 over de septembercirculaire 2018 op advies van onder meer de VNG ook voor 2019 het accres verlaagd in verband met een verwachte onderuitputting in 2019 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. Peel en Maas voorkomt dit door geen raming voor de uitputting van het BCF op te nemen en alleen de afrekening te verwerken.

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. Peel en Maas doet dat bijvoorbeeld door voor het BCF geen ramingen op te nemen en door accessen lager te ramen als er aanwijzingen zijn dat door onderuitputtingen bij het Rijk de accessen lager gaan uitkomen.

### Omgevingswet

De Omgevingswet wordt in 2021 van kracht. De gemeente is al lang bezig met de eigen voorbereiding op de Omgevingswet. Voor het opvangen van de kosten van de invoering van de Omgevingswet heeft Peel en Maas de reserve Herziening bestemmingsplannen (saldo 1-1-2019 € 376.000) en daarnaast wordt geïnvesteerd in de VTH applicatie AVE (als opvolger van Squit) waarin de eisen van de Omgevingswet al worden verwerkt. In de begroting 2019 is hiervoor € 265.000 in 2020 beschikbaar gesteld. Bovendien is in de reserve ICT al rekening gehouden met de interne werkzaamheden die samenhangen met de implementatie van die nieuwe applicatie.

De gevolgen van de Omgevingswet zijn groot. Ook na de invoering zal de gemeente er veel tijd, mankracht en geld in moeten investeren.

### 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.

Peel en Maas heeft voor de uitvoering van de opgaven uit het IBP structureel € 50.000 opzij gezet. 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 BBV-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 3.1.3 zijn die beoordelingen in de vorm van gezichtjes bij elkaar gebracht.

**Tabel 3.1.3 Financiële effecten uit de paragrafen**

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

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

Uit de tabel blijkt dat Peel en Maas geen negatief gezichtje scoort bij de begroting en meerjarenraming. Dat betekent dat wij bij de paragrafen geen risico's hebben gesignaleerd die het beeld van de financiële positie sterk negatief kunnen beïnvloeden.

Peel en Maas scoort bij de begroting drie keer een neutraal gezichtje en vier keer een lachend gezichtje. Bij de meerjarenraming scoort de gemeente één keer een lachend gezichtje en zes keer een neutraal gezichtje. Ten aanzien van de meerjarenraming merken wij in zijn algemeenheid op dat bij neutrale gezichtjes het actueel (meerjarig) financieel inzicht ontbreekt, c.q. dit inzicht onvoldoende transparant is. Voor meer informatie over de paragrafen verwijzen wij naar hoofdstuk 4 Financieel beleid en beheer van dit rapport.

#### **Jaarrekeningresultaten**

Wij vinden het belangrijk om terug te kijken naar behaalde rekeningresultaten. Negatieve jaarresultaten kunnen een indicator zijn voor een financiële probleemsituatie. Overschotten kunnen een probleemsituatie verhullen. Daarom kijken wij ook naar de wijze hoe tekorten tot stand zijn gekomen en of toch sprake is van een structureel tekort. In tabel 3.1.4 worden de door de raad vastgestelde jaarrekeningresultaten gepresenteerd.

**Tabel 3.1.4 Terugblik jaarrekeningresultaten 2014-2017**

Jaar	R2014	R2015	R2016	R2017
Jaarrekeningresultaat	551.000	1.900.000	776.000	745.000

De positieve resultaten bij de jaarrekeningen worden veroorzaakt doordat er meer incidentele onvoorziene voordelen dan incidentele onvoorziene nadelen zijn ontstaan. Voorbeelden zijn de algemene uitkering van het gemeentefonds, decentralisaties, lagere rentekosten langlopende leningen en vrijval voorzieningen.

De uitschieter in het jaar 2015 ontstaat door de incidentele uitkering van de verkoop Essent aandelen.

Nu gaan we in deze paragraaf nog in op het wettelijke toetspunt voor de financiële uitkomst van de begroting en meerjarenraming.

### **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 Peel en Maas aan deze voorwaarde voldoet in het begrotingsjaar 2019.

### **Structureel en reëel evenwicht voor het begrotingsjaar**

**Beoordeling: goed**

### **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 Peel en Maas wel geldt.

### **Structureel en reëel evenwicht voor de meerjarenraming**

**Beoordeling: goed**

## 3.2. Analyse vermogen

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

### Conclusie

De gemeente streeft naar een verantwoord financieel beleid voor het totale gemeentelijk beleid. Namelijk een reële en sluitende begroting met een gezonde reservepositie en meerjarenperspectief. Reserves en voorzieningen maken onderdeel uit van het vermogen. Kaderstelling voor de reserves en voorzieningen heeft plaatsgevonden in de gelijknamige nota die de raad in 2016 heeft vastgesteld. In de financiële verordening is geen termijn van actualisatie opgenomen. De gemeente heeft aangegeven dat de actualisatie van de nota nog in 2019 plaatsvindt.

Ook is in de nota vermeld dat de vermogenspositie de afgelopen jaren flink is afgenomen en het noodzakelijk is om die weer te versterken. Hiervoor zijn toevoegingen aan de algemene reserve opgenomen.

Naar aanleiding van de amendementen zijn de oorspronkelijk toevoegingen aan de algemene reserve verlaagd. Als toevoeging aan de algemene reserve resteert afgerond in 2019 € 0,1 miljoen, 2020 € 0,6 miljoen, 2021 € 0,8 miljoen en 2022 € 0,9 miljoen om de vermogenspositie te versterken.

Peel en Maas voldoet grotendeels aan de eisen die het BBV stelt en aan de bepalingen uit de financiële verordening. In de begroting 2019 is een overzicht opgenomen van de stand en het gespecificeerde verloop van de reserves en voorzieningen voor het begrotingjaar en de afzonderlijke jaren van de meerjarenraming. Wij merken op dat de jaarlijkse toevoegingen en onttrekkingen bij de voorzieningen ontbreken.

Verder constateren wij dat het rentebeleid in de praktijk niet helemaal wordt opgevolgd. Breng de nota Reserves en voorzieningen in overeenstemming met de praktijk. Wij adviseren de notitie Rente (juli 2016) van Commissie BBV in acht te nemen.

In de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing heeft Peel en Maas haar vermogenspositie gekwalificeerd als 'ruim voldoende' om de financiële gevolgen van de risico's op te vangen. Verder laat het totaalbedrag aan reserves en voorzieningen de komende jaren een vrij constant niveau zien.

### Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- verwijst in de begroting naar de actuele nota Reserves en voorzieningen en neem de belangrijkste uitgangspunten van deze nota op;
- breng de nota Reserves en voorziening in overeenstemming met de praktijk;
- leg een concrete relatie in het overzicht reserves en voorzieningen met de programma's van de begroting waarin reserves een rol spelen;
- geef in het overzicht voorzieningen ook de jaarlijkse toevoegingen en onttrekkingen weer;
- ga in de begroting inhoudelijk in op de vermogenspositie en de toekomstige ontwikkelingen.

### **Waarom onderzoek naar vermogen?**

Het vermogen heeft bij gemeenten een andere rol dan bij bedrijven. Bedrijven streven naar vermogensvergroting met als doel: continuïteit waarborgen. Via de exploitatie trachten zij inkomsten te verwerven. Het accent ligt daardoor op het vermogen/de balans.

Voor gemeenten is, vanwege het inkomensbestedend karakter voor realisatie van maatschappelijke doelen, de exploitatie het belangrijkste. Het vermogen is secundair. Toch is een juist inzicht in de gemeentelijke vermogenspositie belangrijk om de financiële positie te kunnen beoordelen. Hoe gaat de gemeente Peel en Maas om met haar reserves en voorzieningen? Beschikt zij over voldoende weerstandscapaciteit om eventuele tegenvallers op te vangen?

### **Onderzoek en bevindingen**

In deze paragraaf kijken we naar het beleid met betrekking tot reserves en voorzieningen, de omvang van de reserves en voorzieningen en de ontwikkeling daarvan in de afgelopen jaren en volgens de begroting 2019 en de meerjarenraming 2020-2022.

Een verantwoord financieel beleid is voor deze coalitie de basis voor het totale gemeentelijk beleid: een reële en sluitende begroting met een gezonde reservepositie en meerjarenperspectief. Als na het opnemen van aanvullende wensen in de begroting nog een begrotingsoverschot resteert, wordt dit overschot ingezet voor lastenverlaging.

In de financiële verordening is bepaald dat het college de raad periodiek een nota Reserves en voorzieningen ter vaststelling aanbiedt. Termijnen zijn daarbij niet gesteld. De nota gaat in op de vorming en besteding van reserves en voorzieningen. Verder is bepaald dat in de nota het rentebeleid met betrekking tot reserves en voorzieningen moet zijn aangegeven.

#### *Nota Reserves en voorzieningen*

Eind 2016 heeft de raad de bij de begroting 2019 geldende nota Reserves en voorzieningen vastgesteld. De vorige nota dateerde uit 2014. Sinds die tijd zijn er diverse ontwikkelingen en aanpassingen geweest in diverse reserves en voorzieningen.

In de nota is allereerst stilgestaan bij de ontwikkeling van de reservepositie vanaf 2010 met een doorkijk naar 2020. Daaruit blijkt dat de vermogenspositie de afgelopen jaren flink is geslonken en dat het noodzakelijk is om die weer te versterken. In de jaarschijven 2018, 2019 en 2020 zijn daarvoor toevoegingen aan de algemene reserve opgenomen.

In hoofdstuk 5 Financiële positie van de begroting 2019 is vermeld dat in de kadernota 2019 voor alle jaren toevoegingen aan de algemene reserve zijn opgenomen om de vermogenspositie verder te versterken. Bij de begroting 2019 zijn de toevoegingen die waren voorzien in 2019 en 2020 bijgesteld. Door verwerking van de amendementen zijn de toevoegingen aan de algemene reserve nogmaals bijgesteld. Desondanks blijft er elk jaar een toevoeging staan.

Verder worden in de nota de kaders omschreven die gelden voor de reserves en voorzieningen volgens het BBV en de financiële verordening en is kort ingegaan op het rentebeleid. Bepaald is dat:

1. er geen rente wordt berekend over de reserve zoals bijvoorbeeld de reserve Uitgezette middelen;
2. er alleen een inflatiecorrectie wordt berekend en toegevoegd aan de reserve. Bij bepaalde bestemmingsreserves is het doel voor de reserve duidelijk maar is nog geen concreet

- investeringsbedrag bepaald. Bij deze reserve wordt het algemene percentage voor inflatiecorrectie berekend en toegevoegd;
3. er een normrente (tarief gebaseerd op gemiddelde rentekosten: 3%) wordt berekend over de reserve en deze rente wordt toegevoegd aan de reserve. In principe wordt voor alle reserves gekozen voor deze situatie tenzij uitzonderingen (situatie 1, 2 en 4) van toepassing zijn;
  4. er een normrente wordt berekend over de reserve en deze rente komt als opbrengst ten gunste van de begroting/exploitatie (zoals de risicoreserves).

Wij constateren dat het vastgesteld rentebeleid in de praktijk niet helemaal wordt opgevolgd. Volgens het overzicht reserves en voorzieningen 2019-2022 wordt bij enkele reserves een afwijkend rentepercentage aan rente toegevoegd dan bepaalt in de nota. Wij adviseren de nota Reserves en voorzieningen aan te passen aan de praktijk. De gemeente heeft aanvullend toegelicht dat de nota op dit moment wordt geactualiseerd.

Met ingang van het begrotingsjaar 2018 moet de notitie Rente (juli 2016) in acht moet worden genomen. Hoewel in het BBV vooralsnog de mogelijkheid blijft bestaan om een rentevergoeding (of een vergoeding voor de inflatie) over het eigen vermogen en de voorzieningen te berekenen en deze door te belasten aan de taakvelden, adviseert de Commissie BBV, vanwege het verlangde inzicht, de eenvoud en transparantie deze systematiek niet (meer) toe te passen.

Peel en Maas heeft aanvullend toegelicht dat de aanbeveling van de commissie BBV is besproken maar vooralsnog de systematiek van het toerekenen van rente op reserves en voorzieningen wordt gehanteerd. De overweging is wel om bij de begroting 2020 te wijzigen en de rentetoerekening niet meer te gebruiken. Er wordt in de begroting 2019 gerekend met een gemiddeld rentepercentage van 2% en de totaal bespaarde rente is hierdoor becijferd op € 977.076.

Verder komen in de nota de wijzigingen aan de orde die worden voorgesteld met betrekking tot de reserves en voorzieningen en wordt per reserve en voorziening een omschrijving gegeven waarbij ook een doorkijk is opgenomen naar 2020 op basis van de geraamde inkomsten en uitgaven. Tot slot zijn de volgende drie bijlages opgenomen: A. verloop reserves (incl. wijzigingen) 2016-2020, B. verloop voorzieningen (incl. wijzigingen) 2016-2020 en C. rekenvoorbeeld rentebeleid.

De strategische stuurinformatie beoordelen wij gemiddeld als voldoende. De begroting kan verbeterd worden door een verwijzing op te nemen naar de actuele nota Reserves en voorzieningen en een samenvatting van de belangrijkste uitgangspunten uit deze nota. Ook is het belangrijk in de nota en het overzicht reserves en voorzieningen relaties te leggen met de programma's in de begroting.

Volgens het BBV dient de begroting (meerjarig) inzicht te geven in de stand en het gespecificeerde verloop van de reserves en voorzieningen. Peel en Maas geeft dit inzicht bij de begroting en jaarrekening met uitzondering van de jaarlijkse toevoegingen en onttrekkingen aan de voorzieningen. Verder merken wij op dat in de jaarrekening 2016 het inzicht ontbreekt in de toevoegingen en onttrekkingen aan de algemene reserve.

In de financiële verordening is ten aanzien van de reserves en voorzieningen alleen bepaald dat het college een nota voor de raad ter goedkeuring opstelt met nadere regels ten aanzien van reserves en voorzieningen. De gemeente voldoet met de vastgestelde nota Reserves en voorzieningen aan de eigen verordening.



Peel en Maas bepaalt de financiële positie aan de hand van het weerstandsvermogen. In de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing van de begroting 2019 heeft de gemeente haar vermogenspositie gekwalificeerd als 'ruim voldoende' om de financiële gevolgen van de risico's op te vangen. Belangrijk is dat de kwalificatie 'ruim voldoende' in de nota Risicomanagement en/of paragraaf wordt toegelicht. In paragraaf 4.2 Weerstandsvermogen en risicobeheersing zijn we hier nader op ingegaan.

Ook de bezittingen en de schulden van de gemeente geven een nader beeld van de vermogenspositie. In de begroting wordt bij de financiële kengetallen ingegaan op de schuldpositie van de gemeente. In de begroting 2019 laten de schuldratio en schuldquote zien dat de belasting van de bezittingen met schuld laag is en er tevens sprake is van een netto schuld ten opzichte van de inkomsten die onder het landelijke gemiddelde ligt.

Gelet op bovenstaande bevindingen beoordelen wij de tactische en operationele stuurinformatie gemiddeld als goed. Het in de begroting ingaan op de algehele ontwikkeling van de vermogenspositie, zowel wat het verleden betreft als voor de toekomst verhoogt de informatiewaarde.

In de volgende alinea's gaan we in op de standen van de reserves en voorzieningen, waarbij we terugblikken en vooruitblikken.

In de tabellen 3.2.1. en 3.2.2. kijken we terug en vooruit naar het verloop van de algemene reserves, de bestemmingsreserves en de voorzieningen. In de eerste tabel zijn de rekeningcijfers in beeld gebracht per 31 december voor de jaren 2014 tot en met 2017.

In de tweede tabel zijn de begrotingscijfers per 1 januari voor 2019 tot en met 2022 opgenomen. Na elke tabel volgt een korte analyse van de cijfers.

**Tabel 3.2.1. Terugblik reserves en voorzieningen 2014-2017, stand per 31-12 (bedragen \* € 1.000)**

Jaar	R2014	R2015	R2016	R2017
Algemene reserves	8.035	6.182	9.674	11.397
Bestemmingsreserves	58.658	50.789	43.651	45.493
Resultaat na bestemming	551	1.860	776	745
Voorzieningen	18.842	17.692	15.739	14.879
<b>Totaal</b>	<b>86.086</b>	<b>76.523</b>	<b>69.840</b>	<b>72.514</b>

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

- de algemene reserves bestaan volgens de gemeente uit de algemene reserve en de algemene risicoreserve;
- de afname van de algemene reserve in 2015 is met name het gevolg van het aanvullen van de reserve risico grondexploitatie met € 1,2 miljoen, verwerking van kasschuif ad € 0,3 miljoen en voor maatregelen hoogwater Kessel € 0,1 miljoen;
- de toename van de algemene reserves (ad € 3,5 miljoen) in 2016 ontstaat met name doordat bij de actualisatie van de nota Reserves en voorzieningen in 2016 diverse reserves zijn opgeheven en overgeheveld naar de algemene reserves;
- de algemene reserves in 2017 nemen toe door met name de volgende toevoegingen: jaarrekeningresultaat 2016, reserve sociaal domein conform jaarstukken 2016, reserve risico grondexploitatie conform jaarstukken 2016 en reserve risico deelneming klavertje 4;

- de bestemmingsreserves nemen met name in 2014, 2015 en 2016 af als gevolg van met name de onttrekkingen aan de reserve onderwijshuisvesting, reserve sociaal domein, reserve uitgezette middelen en de bruteringsreserve dekking kapitaallasten;
- de voorzieningen nemen af door onder andere vrijval van onderhoudsvoorzieningen.

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

Jaar	B2019	B2020	B2021	B2022
Algemene reserves	9.142	9.472	10.054	11.167
Bestemmingsreserves	40.738	39.197	38.309	37.365
Voorzieningen	23.122	23.288	23.579	23.684
<b>Totaal</b>	<b>73.002</b>	<b>71.957</b>	<b>71.942</b>	<b>72.216</b>

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

- de algemene reserves nemen de komende jaren toe met € 250.000 in 2019, € 750.000 in 2020 en € 1 miljoen in 2021 en 2022 om de vermogenspositie verder te versterken. Naar aanleiding van de amendementen zijn de oorspronkelijk toevoegingen aan de algemene reserve verlaagd. Als toevoeging aan de algemene reserve resteert afgerond in 2019 € 0,1 miljoen, 2020 € 0,6 miljoen, 2021 € 0,8 miljoen en 2022 € 0,9 miljoen om de vermogenspositie te versterken.

In aanvulling op de cijfers in de jaarrekeningen 2014 tot en met 2017 en de begroting 2019 inclusief de meerjarenraming 2019-2021 staan we kort stil bij de reserve sociaal domein en de bruteringsreserve.

#### *Reserve sociaal domein*

Besloten is om een reserve sociaal domein te vormen die wordt ingezet om de overheveling van taken en bezuinigingen door het Rijk op dit beleidsveld te verzachten.

We merken op dat door de vorming van deze reserve incidentele middelen aanwezig zijn om incidentele tekorten op te vangen. Op de langere termijn zullen de lasten van het sociaal domein structureel in de begroting en meerjarenraming moeten worden opgenomen. Volgens de staat reserves en voorzieningen bedraagt deze reserve per 1 januari 2019 € 1,3 miljoen.

#### *Bruteringsreserve*

De gemeente heeft één bruteringsreserve gevormd, die onderdeel uitmaakt van de bestemmingsreserves. Bruteringsreserves zijn geblokkeerde reserves die bestemd zijn om kapitaallasten te dekken van investeringen die in het verleden zijn geactiveerd.

Peel en Maas heeft de bruteringsreserve reserve dekking kapitaallasten gevormd. Per 1 januari 2019 bedraagt deze bruteringsreserve in totaliteit ca. € 7,4 miljoen. Deze reserve neemt de komende jaren af naar afgerond € 5,7 miljoen eind 2022.

Voor 2019 betekent dit dat in totaliteit afgerond 18% van de bestemmingsreserves is geblokkeerd zodat € 40,7 miljoen resteert voor een eventueel andere bestemming door de raad.

### 3.3. Analyse stuurinformatie

#### Conclusie

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

#### Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- de strategische stuurinformatie kan verbeterd worden door in de paragrafen te verwijzen naar de actuele visie/kader en de belangrijkste uitgangspunten op te nemen. Deze informatie kan worden aangevuld door expliciet in te gaan op relevante interne en externe ontwikkelingen en door meer relaties te leggen met de programma's in de begroting;
- de tactische informatie kan verder worden verbeterd door meer aan de eisen te voldoen van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV);
- de operationele informatie kan verbeterd worden door op onderdelen meer (meerjarige) cijfermatige informatie op te nemen aangevuld met een toelichting;
- in de paragrafen 3.1, 3.2, 3.4 en 4.1 tot en met 4.7 zijn specifieke aanbevelingen opgenomen met betrekking tot de stuurinformatie voor alle drie de niveaus.

#### 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 zicht op randvoorwaarden om in control te kunnen zijn. Dit doen we, door met name te kijken naar de drie informatieniveau: strategisch, tactisch en operationeel. De raad stelt de kaders op basis van een visie en op basis van interne en externe ontwikkelingen. Dit gebeurt met de gemeentelijke programmabegroting, kadernota's en andere beleidsstukken. Het komt ook voor dat gemeenten de paragrafen uit de begroting een kaderstellende functie laten vervullen. Dit alles omschrijven we als informatievoorziening op strategisch niveau.

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

Om uiteindelijk de juiste beslissingen te kunnen nemen, of om bijsturing te kunnen geven, zijn vaak meer detaillistische gegevens nodig. Kwaliteit en tijdigheid van deze informatie zijn belangrijk en moeten afgestemd zijn op de informatie die nodig is om de juiste beslissingen te kunnen nemen in lijn met de doelstellingen van de programmabegroting. Dit is informatievoorziening op operationeel niveau. In ons onderzoek gaat de aandacht met name uit, naar die onderwerpen die voor sturing op de financiële positie belangrijk zijn en bovendien bij elke gemeente voorkomen.

Aan het begin van deze paragraaf is de totale gemiddelde beoordeling weergegeven. Peel en Maas scoort gemiddeld op alle drie de niveaus goed. In onderstaande tabel zijn de afzonderlijke scores van de stuurinformatie samengevat weergegeven.

**Tabel 3.3.1 Resultaten onderzoek stuurinformatie begroting 2019**

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

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

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

De stuurinformatie op tactisch niveau laat vier keer goed en vijf keer voldoende zien. De tactische stuurinformatie kan verbeterd worden door op onderdelen meer aansluiting te zoeken bij de eisen die het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) stelt.

Op operationeel niveau scoort Peel en Maas twee keer goed, zes keer voldoende en één keer onvoldoende. Wij vragen aandacht voor het opnemen van (meerjarige) cijfers aangevuld met tekstuele toelichting. Het opnemen van volledige actuele informatie komt de transparantie van de begroting ten goede. Bovendien brengt het de raad meer in positie bij het uitoefenen van de controlerende taak.

In de paragrafen 3.1, 3.2, 3.4 en 4.1 tot en met 4.7 zijn specifieke aanbevelingen opgenomen met betrekking tot de stuurinformatie voor alle drie de niveaus.

### 3.4. Analyse Wet- en regelgeving

#### **Conclusie**

Peel en Maas voldoet voor wat betreft de termijnen voor de begroting 2019 en de jaarrekening 2017 aan de wetgeving.

De toepassing van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) beoordelen wij als voldoende. De informatiewaarde kan op een aantal plaatsen worden vergroot. Hiervoor hebben wij aanbevelingen opgenomen.

Peel en Maas heeft twee verordeningen op basis van de artikelen 212 en 213 Gemeentewet. Een verordening op doelmatigheid en doeltreffendheid ex artikel 213a Gemeentewet ontbreekt. Belangrijk is dat de raad een dergelijke nota vaststelt. Eind november 2017 heeft de raad de actuele financiële verordening vastgesteld en de controleverordening dateert uit april 2010.

De raad heeft een eigen Rekenkamercommissie ingesteld, bestaande uit drie raadsleden en drie externe leden. Sinds het vorige verdiepingsonderzoek heeft de commissie een zeven-tal onderzoeken uitgebracht.

#### **Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen**

- actualiseer de controleverordening 213;
- stel een verordening doelmatigheid en doeltreffendheid ex artikel 213a Gemeentewet op en leg deze nota voor ter vaststelling aan de raad. Pas de nota vervolgens toe;
- breng de begroting verder in overeenstemming met het (gewijzigde) BBV.

#### **Waarom onderzoek naar wet- en regelgeving?**

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

#### **Onderzoek en bevindingen**

In ons onderzoek hebben we gekeken naar de termijnen van inzending van de begroting en de rekening en naar de toepassing van het BBV. Naast de wettelijke regeling hebben wij de specifieke kaders getoetst waartoe de raad besloten heeft in de verordeningen 212 en 213. Ook is stil gestaan bij de verplichte verordening 213a en de rekenkamercommissie.

#### **Termijnen**

De begroting 2019 is op 13 november 2018 door de raad van Peel en Maas vastgesteld. Op 14 november 2018 heeft de provincie deze begroting ontvangen. De jaarrekening 2017 is op 3 juli 2018 door de raad vastgesteld en op 12 juli 2018 hebben wij deze ontvangen.

Artikel 200 van de Gemeentewet geeft aan dat de gemeente jaarstukken vóór 15 juli van het jaar volgend op het begrotingsjaar aan de provincie moet sturen. Voor de begroting bepaalt artikel 191 van de

Gemeentewet dat deze vóór 15 november van het jaar voorafgaande aan dat waarvoor de begroting dient, aan de provincie wordt gestuurd.

Peel en Maas voldoet voor beide documenten aan de wettelijke termijn.

Naast de termijnen voor de begroting en rekening geldt op grond van het bepaalde in artikel 192, juncto 191 lid 2 van de Gemeentewet een termijn voor het inzenden van begrotingswijzigingen. Deze dienen binnen twee weken na vaststelling aan Gedeputeerde Staten te worden toegezonden. Wij vragen aandacht voor het tijdig insturen van deze begrotingswijzigingen.

<b>Termijnen</b> <b>Beoordeling: goed</b>
--

## **BBV**

Het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) beschrijft aan welke uitgangspunten en kwaliteitseisen de planning- en controlproducten van Peel en Maas moeten voldoen. Het BBV geldt vanaf de begroting 2004. De belangrijkste reden om op dat moment met nieuwe comptabiliteitsvoorschriften te komen was de invoering van het dualisme. 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.

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 zij in haar situatie het best de BBV-kwaliteitseisen realiseert.

Overigens is er intussen een grote aanpassing in het BBV aangebracht. 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 BBV-kwaliteitseisen kunnen worden gerealiseerd. Die zoektocht eindigt nooit, want de situatie verandert constant. En elke vier jaar is er een nieuwe raad met mogelijk nieuwe behoeften.

Op deze plaats zijn we meer in detail dan in de paragrafen van hoofdstuk 3 en 4 nagegaan of de begroting 2019 van Peel en Maas conform de relevante bepalingen uit het BBV is opgesteld. Wij nemen in onderstaande opsomming ook zaken mee die in de begroting 2019 van Peel en Maas wel zijn opgenomen, maar ergens anders staan dat het BBV voorschrijft.

Wij hebben de volgende afwijkingen vastgesteld:

- art. 8, lid 3a. Hierin is bepaald dat het programmaplan, per programma bevat, de doelstelling, in het bijzonder de beoogde maatschappelijke effecten, ten minste toegelicht aan de hand van de bij ministeriele regeling vast te stellen beleidsindicatoren. De beleidsindicatoren zijn in hoofdstuk 3 Kerngegevens en indicatoren opgenomen maar ontbreken per programma;
- art. 8, lid 3b. Hierin is bepaald dat het programmaplan, per programma bevat, de wijze waarop ernaar gestreefd zal worden die effecten te bereiken, en de betrokkenheid hierbij van verbonden partijen. Deze informatie ontbreekt;
- art. 8, lid 5a t/m 5e. 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. In de begroting 2019 is dat bij hoofdstuk 5 Financiële positie te vinden als onderdeel van de financiële begroting, maar de informatie staat niet in de beleidsbegroting;
- art. 11, lid 2e. Hierin is bepaald dat het BBV in de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing een beoordeling geeft van de onderlinge verhouding tussen de kengetallen in relatie tot de financiële positie. Deze informatie ontbreekt;
- art. 12, lid 1. Hierin bepaalt het BBV dat de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen tenminste de volgende kapitaalgoederen bevat: wegen, riolering, water, groen en gebouwen. Er ontbreekt in de paragraaf het kapitaalgoed riolering;
- art. 12, lid 2b. Hierin bepaalt het BBV dat in de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen de uit de vastgestelde beleidskaders voor wegen, riolering, water, groen en gebouwen voortvloeiende financiële consequenties vermeld moeten worden. De paragraaf geeft informatie maar gelet op de vele financiële tabellen is het voor de lezer moeilijk om een actueel, integraal beeld te vormen van de onderhoudskosten;
- art. 13. Hierin is bepaald dat de paragraaf betreffende financiering inzicht geeft in de rentelasten, het renteresultaat, de wijze waarop rente aan investeringen, grondexploitaties en taakvelden wordt toegerekend. Bij hoofdstuk 5 Financiële positie vinden wij onderdelen terug maar niet volledig en ook niet in de paragraaf Financiering. Neem, zoals in de jaarrekening 2017, het schema rentetoerekening uit de notitie Rente 2017 van de Commissie BBV op in de paragraaf Financiering;
- art. 15, lid 2b. Hierin is bepaald het belang dat de gemeente heeft in de verbonden partij aan het begin en de verwachte omvang aan het einde van het begrotingsjaar. Deze informatie ontbreekt in de paragraaf;
- art. 15, lid 2c. Hierin is bepaald de verwachte omvang van het eigen vermogen en het vreemd vermogen van de verbonden partij aan het begin en aan het einde van het begrotingsjaar. Deze informatie ontbreekt in de paragraaf;
- art. 15, lid 2d. Hierin is bepaald de verwachte omvang van het financiële resultaat van de verbonden partij in het begrotingsjaar. Deze informatie ontbreekt in de paragraaf;
- art 17, lid b. Hierin wordt gesteld dat in het overzicht van baten en lasten in de financiële begroting de geraamde algemene 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. In hoofdstuk 5 Financiële positie is het inzicht geboden met uitzondering van de heffing voor de vennootschapsbelasting;
- art. 17, lid d. Hierin wordt gesteld dat in het overzicht van baten en lasten in de financiële begroting de beoogde toevoegingen en onttrekkingen aan reserves per programma moeten zijn opgenomen.



- In hoofdstuk 5 Financiële positie worden wel de totale toevoegingen en onttrekkingen aan reserves vermeld, maar niet per programma;
- art. 19, lid a. Het overzicht van baten en lasten bevat het gerealiseerde bedrag van het voorvorig begrotingsjaar en het geraamde bedrag van het vorig begrotingsjaar na wijziging. Deze informatie ontbreekt;
  - art. 19, lid c. Bij het overzicht van geraamde incidentele baten en lasten moeten de belangrijkste posten afzonderlijk worden gespecificeerd. Bijlage B in de begroting 2019 geeft alleen inzicht in de totaalbedragen per product;
  - art. 19, lid d: Hierin is bepaald dat de toelichting op het overzicht van baten en lasten ten minste een overzicht van de beoogde structurele toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves bevat. Deze informatie ontbreekt;
  - art. 20, lid 2a. Hierin is bepaald dat in de uiteenzetting van de financiële positie ten minste aandacht wordt besteed aan de jaarlijks terugkerende arbeidskosten gerelateerde verplichtingen van vergelijkbaar volume. Deze informatie ontbreekt;
  - art. 20, lid 2b. In diezelfde uiteenzetting moet bij het onderdeel investeringen een onderscheid worden gemaakt in investeringen met een economisch nut en investeringen in de openbare ruimte met een maatschappelijk nut. Dat onderscheid wordt in het de investeringslijst niet gemaakt;
  - art.20, lid d. Dit lid vraagt de stand en het gespecificeerde verloop van de voorzieningen. Bijlage C van de begroting geeft alleen inzicht in de stand per 1-1. De onttrekkingen en toevoegingen per jaar ontbreken;
  - art. 22, lid 1. Dit lid vraagt voor de meerjarenraming, een geprognosticeerde begin- en eindbalans en een raming van de financiële gevolgen, waaronder de baten en de lasten van het bestaande en nieuwe beleid dat in de programma's is opgenomen. De meerjarenraming van de geprognosticeerde begin- en eindbalans ontbreekt;
  - art. 23, lid c, Dit lid vraagt voor de meerjarenraming een overzicht per jaar van de beoogde structurele toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves. Deze informatie ontbreekt;
  - art. 23, lid d. Dit lid vraagt voor de meerjarenraming de ontwikkeling van het EMU-saldo voor de drie jaren volgend op het begrotingsjaar. Deze informatie ontbreekt.

Zoals al geschreven zijn we bij deze inventarisatie van afwijkingen erg naar de letter gaan kijken. 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 Peel en Maas het BBV in voldoende mate wordt gevolgd en toegepast.

<b>BBV</b> <b>Beoordeling: voldoende</b>
---

Naast de algemeen geldende kaders die gesteld zijn in de Gemeentewet en het BBV heeft Peel en Maas specifieke kaders bepaald in de verordeningen ex artikel 212 en 213 Gemeentewet.

#### **Financiële verordening ex artikel 212 Gemeentewet**

Op 28 november 2017 heeft de raad de geldende verordening 212 vastgesteld. De citeertitel is 'Financiële verordening gemeente Peel en Maas 2017'.

In deze verordening zijn de uitgangspunten voor het financiële beleid, alsmede voor het financiële beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie opgenomen. De raad bepaalt hiermee de strategische kaders voor de financiële huishouding van de gemeente.

Voor het financiële beheer zijn de bepalingen in de verordening over de administratieve organisatie en de interne controle van groot belang.

De gemeente heeft daar ook in de praktijk veel aandacht voor. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de goedkeurende verklaring van de accountant voor de rechtmatigheid.

Volgens de financiële verordening bestaat de cyclus naast de begroting en de jaarrekening uit minimaal één tussentijdse rapportage. Hiervan is aangegeven dat het college de raad minimaal één keer per jaar informeert met de Bijstellingsrapportage over de afwijkingen ten aanzien van de begroting en investeringsprojecten. Wij constateren dat in de praktijk twee tussentijdse rapportages worden opgesteld. De 1e Bijstellingsrapportage 2018 is door de raad op 3 juli 2018 vastgesteld en de 2<sup>e</sup> Bijstellingsrapportage op 23 oktober 2018. Verder stelt de gemeente jaarlijks conform de verordening een Kadernota op over de hoofdlijnen van het beleid en de financiële kaders voor de begroting voor het volgende begrotingsjaar en de meerjarenraming.

#### **Controleverordening ex artikel 213 Gemeentewet**

Artikel 213 verplicht de gemeente een controleverordening op te stellen. Peel en Maas heeft hier uitvoering aan gegeven met de verordening die de raad 20 april 2010 heeft vastgesteld. Met deze verordening heeft de raad regels gesteld voor de controle op het financiële beheer en op de inrichting van de financiële organisatie.

In het kader van de controle stelt de raad jaarlijks een controleprotocol vast. Met het controleprotocol geeft de raad de accountant toetsingscriteria voor zijn controle op rechtmatigheid en (eventuele) expliciet te onderzoeken zaken (bijvoorbeeld aanbestedingen of inhuur derden).

Peel en Maas heeft een goedkeurende verklaring ontvangen omtrent getrouwheid en rechtmatigheid voor de jaarrekening 2017.

Omdat deze verordening nu 9 jaar oud is, vragen wij ons toch af of het niet tijd wordt deze een keer tegen het licht te houden.

#### **Verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid ex artikel 213a Gemeentewet**

Artikel 213a verplicht de gemeente een verordening te maken, waarin onderzoeken door het college naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid en beheer worden geregeld. Daaraan voldoet Peel en Maas niet. Omdat dit artikel nog steeds van toepassing is, adviseren wij een verordening 213a op te stellen en ter vaststelling voor te leggen aan de raad. In paragraaf 4.5 Bedrijfsvoering herhalen we deze aanbeveling.

#### **Rekenkamercommissie**

Peel en Maas heeft een eigen rekenkamercommissie. De rekenkamercommissie ondersteunt de raad in zijn controlerende functie door het uitvoeren van onderzoeken. De onderzoeken zijn gericht op de doeltreffendheid, de doelmatigheid en de rechtmatigheid. De rekenkamercommissie bestaat uit drie raadsleden en twee externe leden, waaronder de voorzitter.

Eind september 2012 heeft de raad de verordening Rekenkamercommissie vastgesteld. Na ons vorige verdiepingsonderzoek in 2015 is er een onderzoek uitgevoerd naar:

- Voorbereiding decentralisaties sociaal domein (2015);

- De decentralisaties doorgelicht (2015);
- Governance van de VeiligheidsRegio Limburg-Noord (2017);
- Pilot hulp bij het huishouden (2017);
- Hulp bij het huishouden gemeenteraad Peel en Maas (2018);
- Hulp bij het huishouden college Peel en Maas (2018);
- Het nieuwe besturen (2018);

Voor de rekenkamercommissie is in 2019 € 106.517 beschikbaar.



## 4. Financieel beleid en beheer

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

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

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

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

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

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

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

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

- 4.1 Lokale heffingen;
- 4.2 Weerstandsvermogen en risicobeheersing;
- 4.3 Onderhoud 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	Voldoende	😊	➔

### Conclusie

Kaderstelling voor de lokale heffingen is geformuleerd in het coalitieakkoord en de paragraaf lokale heffingen van de begroting. Bepaald is dat als na het opnemen van aanvullende wensen in de begroting nog een begrotingsoverschot resteert, dit overschot wordt ingezet voor lastenverlaging. Voor de afvalstoffenheffing, rioolheffing en leges streeft de gemeente naar 100% kostendekking. Volgens de begroting 2019 is de kostendekkingsgraad voor de rioolheffing 99,06%, afvalstoffenheffing en reinigingsheffing 94,14% en leges 71,1% in 2019.

Verder is bepaald dat kwijtschelding wordt verleend voor de afvalstoffenheffing en rioolheffing. De gemeente voldoet voor lokale heffingen aan de (gewijzigde) eisen die het BBV stelt en in de financiële verordening zijn geen aanvullende eisen gesteld buiten de verplichte onderdelen op grond van het BBV.

De paragraaf is uitgebreid van opzet en bevat cijfermatige (soms meerjarige) informatie.

Peel en Maas blijft met de lastendruk onder het gemiddelde van de Limburgse gemeenten (gebaseerd op het provinciaal Belastingoverzicht 2019).

### Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- leg in de paragraaf een relatie met de beleidsuitgangspunten uit het coalitieakkoord en/of andere visiedocumenten;
- leg in de paragraaf een relatie met de relevante programma's van de begroting;
- geef ook meerjarig inzicht in de opbrengsten aan verblijfs- en forensenbelasting, afvalstoffenheffing en rioolheffing;
- vermeld in de paragraaf ook de lokale lastendruk van omliggende of vergelijkbare gemeenten die voor een vergelijking van belang/interessant zijn.

### Waarom onderzoek naar de lokale heffingen?

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

## Onderzoek en bevindingen

In het coalitieakkoord is aandacht voor de lokale heffingen. Bepaald is dat, als na het opnemen van aanvullende wensen in de begroting nog een begrotingsoverschot resteert, dit overschot wordt ingezet voor lastenverlaging.

Peel en Maas heeft geen aanvullende uitgangspunten ten aanzien van de lokale heffingen opgenomen in een separate nota maar wel in de paragraaf van de begroting. Voor de OZB-opbrengsten geldt in 2019 en volgende jaren een opbrengststijging van 2%, exclusief de areaaluitbreiding. Bij de begrotingsvaststelling is een amendement aangenomen waarbij de OZB-verhoging is bepaald op 1%. Voor de afvalstoffenheffing, rioolheffing en leges streeft de gemeente naar 100% kostendekking.

In de paragraaf van de begroting 2019 is voor de berekening van de kostendekkendheid eerst ingegaan op de wijze waarop de overheadcomponent is bepaald in de begroting en vervolgens is specifiek per soort heffing aangegeven wat de kostendekkendheid is en hoe deze is berekend.

Bij de afvalstoffenheffing en reinigingsheffing is sprake van 94,14% kostendekking. De gemiddelde kostendekkendheid van leges komt uit op 71,1% in 2019.

Het rioolheffingstarief is gebaseerd op het Gemeentelijk Rioleringsplan (GRP) 2017-2021. De tarieven voor de rioolheffing worden bepaald op basis van het riolkostendekkingsplan. Er is voor gekozen om vanaf 2017 het tarief voor de rioolheffing weer terug te leggen bij de eigenaar van een object in plaats van bij de gebruiker. In 2019 is de verhouding 75% eigenaren en 25% gebruikers.

Verder is in de paragraaf vermeld dat in het GRP vanaf 2019 is gerekend met een jaarlijkse tariefstijging van 1,5% ter compensatie van loon- en prijsstijgingen.

In 2017 is er een incidenteel overschot van € 416.000 ontstaan op de kosten en opbrengsten voor riolering. Dit overschot is in 2017 toegevoegd aan de reserve riolering en wordt in 2019 teruggegeven aan de inwoners door de tarieven niet te laten stijgen. Het tarief blijft daarmee op € 280,04 in 2019. De kostendekkendheid voor de rioolheffing is in 2019 99,06%.

In de paragraaf wordt ook informatie gegeven over de kwijtschelding. Bij zowel de afvalstoffenheffing en de rioolheffing is rekening gehouden met een bedrag aan kwijtscheldingen. Cijfermatig begrotingsinzicht ontbreekt in de kwijtscheldingen.

Ook is aandacht voor ontwikkelingen. Zo is de ontwikkeling van de lokale lastendruk vanaf 2010 weergegeven. Verder is vermeld dat het tarief voor de afvalstoffenheffing toeneemt om de stijging in de verwerkingskosten te compenseren.

De hoogte van de tarieven wordt in december voorafgaand aan het jaar waarvoor ze gelden door de raad vastgesteld.

De stuurinformatie op strategisch niveau beoordelen wij gemiddeld goed. De paragraaf kan verder verbeterd worden door in de paragraaf een relatie te leggen met de beleidsuitgangspunten uit het coalitieakkoord en/of andere visiedocumenten en relaties te leggen tussen het beleid in de programma's en de paragraaf lokale heffingen van de begroting.

Op tactisch niveau voldoet de stuurinformatie aan de (gewijzigde) eisen die het BBV stelt. Ook aan de nieuwe eisen van het BBV is invulling gegeven. In de financiële verordening heeft Peel en Maas geen aanvullende eisen gesteld buiten de verplichte onderdelen op grond van het BBV.

De stuurinformatie op operationeel niveau beoordelen wij gemiddeld voldoende. De paragraaf is uitgebreid van opzet. Er wordt in verschillende tabellen cijfermatig inzicht gegeven in de afzonderlijke heffingen. Voor 2019 is de totale opbrengst aan OZB, verblijfs- en forensenbelasting, afvalstoffenheffing en rioolheffing opgenomen. Meerjarig is ook inzicht gegeven in de OZB-opbrengsten uitgesplitst voor een eigenaar woning, eigenaar niet-woning en gebruiker niet-woning. Geef ook meerjarig inzicht in de opbrengsten aan verblijfs- en forensenbelasting, afvalstoffenheffing en rioolheffing.

Bij de lokale lastendruk wordt teruggeblikt naar het voorgaand jaar, 2018. De lokale lastendruk voor een meerpersoonshuishouden bedraagt in 2019 € 700,07. Ook wordt in een staafdiagram vanaf 2010 tot en met 2019 inzicht gegeven in de ontwikkeling van de lokale lastendruk voor een meerpersoonshuishouden uitgesplitst in de tarieven voor OZB, afval en riolering.

De informatiewaarde zou verhoogd kunnen worden door ook een vergelijking op te nemen van de lastendruk van omliggende of vergelijkbare gemeenten.

De lastendruk 2019 van de OZB, de rioolheffing en afvalstoffenheffing 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 Peel en Maas op € 725,81 uit. Het Limburgs gemiddelde is € 750,82. De gemeente staat daarmee op plaats 21 (op plaats 1 staat de gemeente met de hoogste lastendruk). Voor de huurders is de lastendruk 2019 in de gemeente € 267,08. In Limburg is dat voor 2019 gemiddeld € 311,36. Peel en Maas staat daarmee op plaats 14.

De lastendruk voor eigenaren en huurders ligt in Peel en Maas in 2019 onder het Limburgs gemiddelde.



## 4.2. Weerstandsvermogen en risicobeheersing

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

### Conclusie

In 2017 heeft het college van Peel en Maas kaders bepaald voor het risicomanagement. In de nota zijn de stappen beschreven die de gemeente volgt en heeft gevolgd om te komen tot een volwaardig proces van risicomanagement.

Wij constateren dat in de nota Risicomanagement en/of paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing géén ratio voor het weerstandsvermogen is bepaald. Wel is in de nota aangegeven dat, als de weerstandscapaciteit te laag is (dat blijkt uit de risicokaart), er een tijdsplan moet worden vastgesteld waarbinnen de weerstandscapaciteit op peil wordt gebracht. Dat impliceert volgens de gemeente dat de ratio weerstandsvermogen 1 is, maar dat is niet expliciet vastgesteld.

Twee keer per jaar, bij de begroting en jaarstukken, worden de weerstandscapaciteit en risico's geactualiseerd.

In de paragraaf van de begroting zijn de weerstandscapaciteit, de risico's en het weerstandsvermogen uiteengezet. De beschikbare weerstandscapaciteit bedraagt volgens de gemeente voor 2019 € 14 miljoen en heeft een incidenteel karakter. Meerjarige informatie ontbreekt.

De belangrijkste risico's, onderverdeeld in categorieën, zijn uiteengezet en apart toegelicht maar niet gekwantificeerd. Wel worden in een zogenaamde risicokaart risico's per categorie in beeld gebracht en zijn de financiële consequenties vermeld. Hier tegenover is aangegeven op welke wijze de risico's worden/zijn afgedekt. Op basis van deze uitkomst concludeert Peel en Maas dat de totale beschikbare (incidentele) weerstandscapaciteit voor 2019 'ruim voldoende' is om de financiële gevolgen van de risico's op te vangen.

Wij merken hierbij op dat de raad het weerstandsvermogen pas kan beoordelen als de raad een ratio voor het weerstandsvermogen heeft vastgesteld waarbij gebruik wordt gemaakt van een waarderingstabel. Verder adviseren wij om de ontwikkelingen in de risico's en de beschikbare weerstandscapaciteit goed te blijven volgen.

Tot slot wordt in de paragraaf ingegaan op de financiële kengetallen die vanaf de begroting 2016 verplicht zijn voorgeschreven. De kengetallen zijn weergegeven volgens de jaarrekening 2015 tot en met 2017, begroting 2018, begroting 2019 en meerjarenraming 2020-2022. Per kengetal is ook een inhoudelijke toelichting opgenomen. Met name de samenhang tussen de kengetallen is relevant. Het gaat om de beoordeling van de onderlinge verhouding tussen de kengetallen in relatie tot de financiële positie.

Peel en Maas voldoet gemiddeld in voldoende mate aan de eisen die het BBV stelt en in de financiële verordening zijn geen aanvullende eisen gesteld buiten de verplichte onderdelen op grond van het BBV. De paragraaf is gestructureerd van opzet maar hierna zijn er aanbevelingen opgenomen om de

inhoud verder te verbeteren.

#### **Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen**

- stel dit jaar (2019) een minimale ratio voor het weerstandsvermogen vast in de nota Risicomanagement en/of paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing waarbij gebruik wordt gemaakt van een waarderingstabel;
- maak de relaties tussen de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing en de programma's in de begroting inzichtelijk en benoem relevante meerjarige ontwikkelingen;
- geef meerjarig inzicht in de totale (incidentele) beschikbare weerstandscapaciteit;
- neem in de paragraaf een totaaloverzicht op van alle risico's inclusief de kwantificering (kans x effect = financieel risico);
- geef de meerjarige verwachtingen weer voor de risico's en licht deze toe;
- geef een beoordeling van de onderlinge verhouding van de kengetallen in relatie tot de financiële positie.

#### **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's<sup>2</sup> spreken we over weerstandsvermogen. Vanuit beleidsmatig perspectief, is het van belang, een afweging te maken tussen de risico's die de gemeente loopt en de manier om daarmee om te gaan. Of de gemeente zich bijvoorbeeld wil verzekeren en/of de aanwezige weerstandscapaciteit in dat licht moet worden verhoogd of verlaagd.

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

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

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

#### **Onderzoek en bevindingen**

Peel en Maas heeft kaders gesteld met betrekking tot risicomanagement. We staan hier allereerst bij stil. Vervolgens hebben we gekeken naar de omvang van de weerstandscapaciteit, de omvang van de risico's, de confrontatie tussen beide en de financiële kengetallen.

---

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

### *Nota Risicomanagement*

Het college heeft in de actuele nota Risicomanagement die in 2017 is vastgesteld, kaders gesteld voor het risicomanagement. In de nota zijn de stappen beschreven die worden gevolgd om te komen tot een volwaardig proces van risicomanagement. Deze stappen zijn: identificatie, analyse, beoordeling en prioritering, maatregelen ontwerpen en implementeren en evaluatie op basis van rapportage. Bij elke stap is aangegeven hoe Peel en Maas daar inhoud aan geeft:

1. de risico's moeten worden geïdentificeerd en geanalyseerd. Dit is een continue proces dat in principe door de teams zelf wordt gedaan. Daarnaast wordt er minimaal 2x per jaar specifiek overlegd met de teammanagers over de risico's die er zijn bij hun teams. De beschrijving van de geïdentificeerde risico's gebeurt in een vast format;
2. de gevonden risico's worden beoordeeld en geprioriteerd. Hiervoor wordt gebruikt gemaakt van de risicoscorekaart. De risicoscore wordt bepaald door de klassen van kans en gevolg te vermenigvuldigen;
3. de beheersingsmaatregelen worden bepaald die nodig zijn om de (gevolgen van de) risico's in te perken. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de volgende vier risicostrategieën om (beheers)maatregelen te nemen met betrekking tot een risico: vermijden, verminderen, overdragen en accepteren;
4. de beschreven risico's worden gevolgd om te bepalen of de beheersingsmaatregelen doeltreffend zijn en of de risicobeschrijving nog actueel is. Waar nodig worden zaken bijgesteld.

Een nieuw onderdeel in het risicomanagement van de gemeente is de risicobeschrijving bij college- en raadsvoorstellen.

Verder wordt in de nota ingegaan op de doelstellingen die Peel en Maas nastreeft en het weerstandsvermogen en de weerstandscapaciteit. Onderscheid wordt gemaakt in incidentele en structurele weerstandscapaciteit en hierbij is aangegeven welke posten de gemeente rekent tot de weerstandscapaciteit.

In de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing van de begroting en jaarstukken wordt ingegaan op de financiële weerbaarheid die Peel en Maas heeft om risico's af te dekken. Dit gebeurt door de geïnventariseerde risico's af te zetten tegen de aanwezige structurele en incidentele dekkingsmiddelen. Dit betreft alleen de dekking van risico's in financiële zin.

Ook is vermeld dat de raad besluit over de hoogte van de weerstandscapaciteit en dus ook over het weerstandsvermogen. Wij constateren dat de raad in de nota en/of paragraaf géén ratio voor het weerstandsvermogen heeft bepaald waarbij gebruik wordt gemaakt van een waarderingstabel. Wel is aangegeven dat, als de weerstandscapaciteit te laag is (dat blijkt uit de risicokaart), er een tijdsplan moet worden vastgesteld waarbinnen de weerstandscapaciteit op peil moet worden gebracht. Dat impliceert volgens de gemeente dat de ratio weerstandsvermogen 1 is, maar dat is niet expliciet vastgesteld.

De paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing in de begroting is uitgebreid. Als eerste is de definitie van weerstandsvermogen beschreven. Vervolgens worden de incidentele weerstandscapaciteit, structurele weerstandscapaciteit en de risico's nader toegelicht.

Bij het onderdeel risico's is een verwijzing opgenomen naar de nota Risicomanagement en zijn de uitgangspunten van de gemeente voor het risicomanagement opgesomd. Wij adviseren bij de verwijzing naar de nota ook de besluitdatum te vermelden.

Verder is aangegeven dat het zogenaamde kernteam zorgdraagt voor de implementatie en monitoring van het risicomanagementbeleid.

Tot slot zijn in de paragraaf de financiële kengetallen opgenomen.

Wij beoordelen de stuurinformatie op strategisch niveau gemiddeld als voldoende. Belangrijk is dat de raad dit jaar (2019), in de nota Risicomanagement en/of paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing, een minimale ratio voor het weerstandsvermogen vaststelt waarbij gebruik wordt gemaakt van een waarderingstabel. Ook ontbreekt een relatie tussen de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing en de programma's in de begroting. Door het leggen van relaties kan worden gezien of en in hoeverre bijsturing van beleid dient plaats te vinden. Een verdere verbetering is mogelijk door concreet inzicht te geven in relevante meerjarige ontwikkelingen die het weerstandsvermogen kunnen beïnvloeden.

#### *Weerstandscapaciteit*

In de paragraaf van de begroting worden de incidentele en structurele weerstandscapaciteit beschreven. Tot de incidentele weerstandscapaciteit behoren de algemene reserve, algemene risicoreserve, reserve sociaal domein, reserve risico's grondexploitatie (exclusief het deel dat bestemd is voor Hart van Maasbree), reserve werk en bijstand en de post onvoorzien. De beschikbare incidentele weerstandscapaciteit is per 1-1-2019 cijfermatig weergegeven. Tot de structurele weerstandscapaciteit behoren de onbenutte belastingcapaciteit en eventuele ruimte in de begroting. De elementen van de structurele weerstandscapaciteit zijn separaat toegelicht maar niet cijfermatig uitgewerkt. Volgens de begroting is de ruimte in de begroting de laatste tijd sterk ingeperkt door onder andere de rijksbezuinigingen. Ook hebben de decentralisaties hun effect op de begroting. Wij merken op dat eventuele ruimte in de begroting geen structureel karakter heeft. Dit saldi fluctueert jaarlijks, tenzij sprake is van een 'harde kern' en kan dan alleen voor dat deel worden meegerekend.

De beschikbare weerstandscapaciteit bedraagt volgens Peel en Maas in 2019 € 14 miljoen en heeft een incidenteel karakter. Meerjarig is de totale (incidentele) beschikbare weerstandscapaciteit niet uiteengezet.

#### *Risico's*

Peel en Maas heeft in de paragraaf van de begroting de belangrijkste risico's uiteengezet waarbij een onderverdeling is gemaakt in de categorieën: risico's die voortvloeien uit eigen beleid, beleid van een hogere overheid, samenwerking met andere gemeenten of instanties, het doen/nalaten van derden, niet te beïnvloeden (autonome) ontwikkelingen en bedrijfsvoering. Denk bijvoorbeeld aan de risico's: gemeenschappelijke regeling Werkvoorzieningsschap Noord-Limburg West (NLW) Groep, decentralisaties en de algemene uitkering.

Wij constateren dat de belangrijkste risico's separaat zijn toegelicht maar niet gekwantificeerd. Belangrijk is dat in de paragraaf een totaaloverzicht wordt opgenomen van alle risico's inclusief de kwantificering (kans x effect = financieel risico). Wel zijn in een zogenaamde risicokaart enkele categorieën gebundeld (waarbij enkele risico's zijn opgesomd) en in totaliteit gekwantificeerd (zie tabel 4.2.1.). Hierbij is aangegeven op welke wijze de risico's worden/zijn afgedekt.

De risicokaart wordt minimaal twee keer per jaar (bij de jaarstukken en begroting) geactualiseerd en opgenomen in de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing. Als blijkt dat de aanwezige weerstandscapaciteit niet toereikend is wordt een voorstel aan de raad gedaan om deze op peil te brengen. Verder is het belangrijk de (meerjarige) ontwikkelingen in de risico's en de beschikbare weerstandscapaciteit goed te blijven volgen.

### *Confrontatie risico's en weerstandscapaciteit*

Om het weerstandsvermogen te kunnen beoordelen is het, zoals eerder opgemerkt, belangrijk dat de raad een minimale ratio (norm) voor het weerstandsvermogen vaststelt. Door het vaststellen van een minimale norm kan het weerstandsvermogen (de op basis van de cijfers in de begroting geldende ratio) afgezet worden tegen de norm die bepaald is.

Het weerstandsvermogen wordt bepaald door een relatie te leggen tussen de beschikbare weerstandscapaciteit en de voor afdekking van de risico's benodigde weerstandscapaciteit.

Volgens Peel en Maas bedraagt de (incidentele) beschikbare weerstandscapaciteit in 2019 € 14 miljoen. In onderstaande tabel zijn de belangrijkste risico's opgenomen en is aangegeven op welke wijze de risico's worden/zijn afgedekt.

**Tabel 4.2.1. Belangrijkste risico's voor 2019 inclusief dekking**

<b>Risico's</b>		<b>Dekking</b>	
<i>Risico's voortvloeiende uit eigen beleid en samenwerking met andere gemeenten en instanties*. Onder andere open einde regelingen, NLW, schadeclaims</i>	3.200.000	Algemene risicoreserve Reserve sociaal domein Reserve werk en bijstand	1.300.000 1.400.000 500.000
<i>Risico's voortvloeiende uit beleid van een hogere overheid en het doen/nalaten van derden. Algemene uitkering</i>	1.550.000	Algemene risicoreserve	1.550.000
<i>Risico's niet te beïnvloeden (autonome) ontwikkelingen en bedrijfsvoering.</i>	1.700.000	Algemene risicoreserve	1.700.000
<b>Totaal</b>	<b>6.450.000</b>	<b>Totaal</b>	<b>6.450.000</b>

\*Grondexploitatie via IFLO-norm en dekking middels verliesvoorzieningen en risicoreserve grondexploitatie.

Op basis van bovenstaande tabel concludeert Peel en Maas dat de beschikbare (incidentele) weerstandscapaciteit 'ruim voldoende' is om de financiële gevolgen van de risico's op te vangen. Wij merken op dat als zich risico's voordoen met structurele gevolgen, de gemeente die eerst met incidentele middelen zal moeten afdekken en binnen de meerjarenraming voor een structurele oplossing zal moeten zorgen door bijvoorbeeld gebruik te maken van toekomstige structurele ruimte of door structurele bezuinigingen aan te brengen of door de OZB te verhogen.

Wederom merken wij op dat het belangrijk is om het weerstandsvermogen te kunnen beoordelen dat de raad een minimale ratio vaststelt waarbij gebruik wordt gemaakt van een waarderingstabel.

### *Financiële kengetallen*

Vanaf de begroting 2016 en de jaarstukken 2015 is elke gemeente verplicht om vijf financiële kengetallen op te nemen om met name de raad een beter beeld te geven van de financiële positie van de eigen gemeente. De kengetallen zijn: de netto schuldquote en de netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen, de solvabiliteitsratio, de grondexploitatie, de structurele exploitatieruimte en de belastingcapaciteit. Deze kengetallen zijn heel nadrukkelijk als instrument van, voor en door de gemeente ingevoerd, derhalve onthouden wij ons van een oordeel over de uitkomsten.

De kengetallen moeten in de begroting 2019 worden weergegeven voor de jaarrekening 2017, de begroting 2018 en de begroting 2019 en meerjarenraming. De begroting biedt inzicht volgens de

jaarrekening 2015 tot en met 2017, begroting 2018, begroting 2019 en de meerjarenraming 2020-2022. Per kengetal is ook een inhoudelijke toelichting opgenomen.

Het is ook van belang om bij de beoordeling aandacht te besteden aan de uitkomst van de kengetallen, de ontwikkeling van het kengetal in de tijd en waardoor die ontwikkeling is/wordt veroorzaakt. Met name de samenhang tussen de kengetallen is relevant. Hetgeen de wetgever beoogt is een beoordeling van de onderlinge verhouding tussen de kengetallen in relatie tot de financiële positie.

Peel en Maas concludeert in de paragraaf dat de uitkomsten in de minst risicovolle categorie (A) zitten en nergens boven de norm uitkomt voor de meest risicovolle categorie.

De stuurinformatie op tactisch en operationeel niveau beoordelen wij gemiddeld ook voldoende. Wij merken op, zoals eerder vermeld, dat het belangrijk is dat de raad in 2019 in de nota Risicomanagement en/of paragraaf Weerstandsvormogen en risicobeheersing een minimale ratio voor het weerstandsvormogen vaststelt en dat in de paragraaf een totaaloverzicht wordt opgenomen van alle risico's inclusief de kwantificering (kans x effect = financieel risico). Ook is het van belang om de onderlinge verhouding tussen de kengetallen in relatie tot de financiële positie te vermelden. In de financiële verordening heeft Peel en Maas geen aanvullende eisen gesteld buiten de verplichte onderdelen op grond van het BBV.

De informatie in de paragraaf is gestructureerd van opzet maar er zijn op onderdelen nog verbeterpunten. Voor het incidenteel gedeelte is de beschikbare weerstandscapaciteit berekend. Meerjarig is de (incidentele) beschikbare weerstandscapaciteit niet opgenomen. De belangrijkste risico's zijn uiteengezet maar onvoldoende gekwantificeerd. Bovendien is er door de raad een uitspraak gedaan over het weerstandsvormogen van 2019.

### 4.3. Onderhoud kapitaalgoederen

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

#### Conclusie

Specifieke beleidsuitgangspunten voor het onderhoud van de kapitaalgoederen wegen, groen en openbare verlichting heeft Peel en Maas bepaald in verschillende actuele documenten. Voor riolering is door de raad het Gemeentelijk Rioleringsplan (GRP) 2017-2021 vastgesteld en voor de gemeentelijke accommodaties door het college in 2019 de Meerjarenonderhoudsplannen (MOP's). Wij merken op dat de raad de kaders voor de gemeentelijke accommodaties moet vaststellen.

In de programma's van de begroting 2019 is aandacht besteed aan ontwikkelingen en zijn relaties gelegd met de kapitaalgoederen maar niet concreet in de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen.

Peel en Maas werkt onder andere aan een klimaatadaptieve en klimaatneutrale fysieke leefomgeving. Inwoners worden bewust gemaakt over klimaatveranderingen en stimuleren en faciliteren maatregelen zoals het ontkoppelen van hemelwater, het verminderen van bestaande verhardingen en het tegengaan van nieuwe verhardingen en aanleg van extra groen. Water wordt ingezet als kwaliteitsimpuls. Ook wordt er ruimte gemaakt voor de energietransitie.

In de financiële verordening zijn geen aanvullende eisen gesteld, buiten de verplichte onderdelen, op grond van het BBV. De gemeente voldoet gemiddeld in voldoende mate aan het BBV. Alle kapitaalgoederen worden in de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen toegelicht behalve riolering. Voor de kapitaalgoederen wegen en groen komt het gekozen kwaliteitsniveau aan de orde.

In de centra van kernen wordt onderhoud op niveau A, woongebieden en wegen op bedrijventerreinen en in het buitengebied op niveau B en bedrijventerreinen en buitengebied op niveau C, volgens de CROW-normen uitgevoerd. Er ontbreekt in de paragraaf een vastgesteld kwaliteitsniveau voor de gemeentelijke accommodaties. Uit de recente Meerjarenonderhoudsplannen (MOP's) blijkt dat de gemeentelijke accommodaties worden onderhouden volgens de NEN-normen.

Verder is in de paragraaf aangegeven dat op basis van ervaring en expertise van de beheerders de kwaliteit van de openbare ruimte in grote mate voldoet aan dit ambitieniveau. Er ontbreekt in de paragraaf per kapitaalgoed het inzicht of er sprake is van achterstallig onderhoud. Als er geen sprake van is, is dit ook relevante informatie. Uit aanvullende informatie van de gemeente blijkt dat hier bij wegen, groen, riolering, openbare verlichting en de gemeentelijke accommodaties geen sprake van is.

In verschillende tabellen zijn voor 2019 de beschikbare en benodigde middelen voor het onderhoud per onderhoudsgroep (groen, straatmeubilair spelen, reiniging, openbare verlichting, wegen en gladheidsbestrijding) gepresenteerd. Meerjarig inzicht ontbreekt. Ook cijfermatig inzicht in de riolering ontbreekt met uitzondering van het verloop van de voorziening riolering.

Peel en Maas beschikt over egalisatievoorzieningen voor de verschillende onderhoudsgroepen die per 1 januari voor de jaren 2018-2022 zijn weergegeven. Wij constateren dat de voorziening groot

onderhoud speeltoestellen per 1 januari 2022 negatief wordt. Het BBV staat een negatieve voorziening in beginsel niet toe.

Bij de voorzieningen voor de gemeentelijke accommodaties is alleen de stand per 1 januari en 31 december 2019 met de toevoegingen en onttrekkingen weergegeven. Wij constateren verschillen bij de storings in de voorzieningen van de gemeentelijke accommodaties op basis van de actuele MOP's. Per saldo zijn er voor het onderhoud van de gemeentelijke accommodaties voldoende middelen beschikbaar. Belangrijk is dat de recent vastgestelde MOP's financieel worden verwerkt in de begroting en meerjarenraming.

Gelet op het groot aantal verschillende tabellen met financiële informatie voor het onderhoud van de kapitaalgoederen en het ontbreken van (meerjarige) informatie is het voor de lezer moeilijk om een compleet, actueel beeld te kunnen vormen in het onderhoud van de kapitaalgoederen.

De paragraaf kan worden verbeterd middels de hieronder opgenomen aanbevelingen.

#### **Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen**

- besteed in de paragraaf aandacht aan interne en externe ontwikkelingen en leg een concrete relatie met de programma's in de begroting;
- verwerk de actuele kaderstellende nota in het Uitvoeringsplan openbare ruimte;
- breng de notitie Onderhoud kapitaalgoederen openbare ruimte 2016 in overeenstemming met de geldende regelgeving van het BBV;
- neem in de paragraaf conform het BBV ook het gekozen kwaliteitsniveau op voor de gemeentelijke accommodaties;
- breng de paragraaf in overeenstemming met de eisen van het BBV (bijvoorbeeld informatie omtrent riolering, actualisering op basis van geldende regelgeving);
- geef in de paragraaf (meerjarig) inzicht in de opgenomen onderhoudskosten per kapitaalgoed (behorende bij het gekozen kwaliteitsniveau). Als er wordt afgeweken van het plan, dient dit expliciet in de paragraaf te worden toegelicht;
- geef per kapitaalgoed expliciet aan of er sprake is van achterstallig onderhoud. Als er geen sprake is van achterstallig onderhoud is dit ook relevante informatie.

#### **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**

Peel en Maas heeft in diverse programma's, waaronder het programma Beheer fysieke leefomgeving, gemeenschapsontwikkeling en sport en bewegen een relatie gelegd met het onderhoud van kapitaalgoederen. Ook zijn naast de interne ontwikkelingen ook externe ontwikkelingen beschreven. Bij keuzes voor het beheer van de openbare ruimte spelen duurzaamheid en klimaatadaptie nadrukkelijk een rol.

De ambities voor de openbare ruimte zijn vastgelegd in verschillende documenten. Het onderhoud voor de kapitaalgoederen wegen, groen en openbare verlichting is vastgesteld in de volgende gezamenlijke kaderdocumenten. Wij staan hier als eerste bij stil. Voor riolering en de gemeentelijke accommodaties is een afzonderlijk plan vastgesteld waar we verder in de paragraaf op ingaan.

### **Wegen, groen en openbare verlichting**

#### *Notitie Waardeoriëntatie en kaderstelling thema's ruimte en economie*

De kaderstelling voor de thema's ruimte en economie en de uitvoeringsplannen is in december 2017 door de raad vastgesteld in de notitie Waardeoriëntatie en kaderstelling thema's ruimte en economie.

In deze notitie wordt kort uitgelegd wat de gemeente wil bereiken, namelijk het 'goede leven' in Peel en Maas. Vervolgens worden de waarden benoemd, in de vorm van spanningsbogen voor zowel ruimte als economie en heeft de gemeente de bij deze waarden horende omgevingsdoelen weergegeven.

Vermeld is dat Peel en Maas werkt aan een klimaatadaptieve en klimaatneutrale fysieke leefomgeving. De inwoners worden bewust gemaakt van klimaatveranderingen en stimuleren en faciliteren maatregelen zoals het ontkoppelen van hemelwater, het verminderen van bestaande verhardingen en het tegengaan van nieuwe verhardingen en aanleg van extra groen. Water wordt ingezet als kwaliteitsimpuls. Ook wordt er ruimte gemaakt voor de energietransitie.

Voor het onderhoud wordt onderscheid gemaakt in drie kwaliteitsniveaus die gebaseerd zijn op de landelijke kwaliteitsnormen van het CROW (Centrum voor Regelgeving en Onderzoek in de Grond-, Water- en Wegenbouw en de Verkeerstechniek).

Peel en Maas heeft de volgende minimale onderhoudsniveaus bepaald:

- woongebieden: niveau B;
- centrumgebieden en toeristische gebieden: niveau A;
  - bedrijventerreinen: wegen: niveau B, overige onderdelen: niveau C;
  - buitengebied: wegen: niveau B, overige onderdelen: niveau C.

Binnen deze kaders is er ruimte voor diversiteit bij inrichting, beheer en onderhoud van de openbare ruimte. Deze diversiteit, eigen kleur en identiteit wordt gezocht in dialoog met de gemeenschap.

Met de notitie Waardeoriëntatie en kaderstelling thema's ruimte en economie zijn de uitgangspunten vastgesteld voor het onderhoud aan kapitaalgoederen en voor het Uitvoeringsplan openbare ruimte.

#### Notitie Onderhoud kapitaalgoederen openbare ruimte 2016 / Uitvoeringsplan openbare ruimte 2016-2021

De notitie Onderhoud kapitaalgoederen openbare ruimte is gelijktijdig met het Uitvoeringsplan openbare ruimte in september 2016 door het college vastgesteld. Het uitvoeringsplan vertaalt de visie en doelen uit de kaderstelling naar concrete uitgangspunten en uitvoeringsregels.

Wij constateren dat in het plan is verwezen naar de verouderde kaderstellende nota Openbare ruimte. Belangrijk is dat in het plan een relatie wordt gelegd met de actuele nota.

In de notitie Onderhoud kapitaalgoederen is de basisinformatie opgenomen ter onderbouwing van de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen. Het betreft gegevens zoals het areaal, de hoeveelheid te onderhouden openbare ruimte, de huidige kwaliteit daarvan, beschikbare middelen en berekende onderhoudskosten.

De notitie staat stil bij groen, verhardingen, openbare verlichting, meubilair en speelvoorzieningen. Beheer en onderhoud van de openbare ruimte richt zich op het veilig en functioneel houden van de openbare ruimte en op het gedurende lange termijn in stand houden. Om dit te bereiken worden maatregelen uitgevoerd, die zijn te splitsen in dagelijks en groot onderhoud en vervangingen.

Peel en Maas is een uitgestrekte gemeente met een aanzienlijke lengte wegen tussen de verschillende kernen.

De ambities van de gemeente, zoals vastgelegd in de notitie Waardeoriëntatie kaderstelling thema's ruimte en economie, zien we terug in de notitie Onderhoud kapitaalgoederen openbare ruimte (bijv. kwaliteitsniveaus). Verder blijkt uit deze notitie dat op basis van ervaring en expertise van de beheerders de openbare ruimte grotendeels voldoet aan het ambitieniveau.

In de notitie Onderhoud kapitaalgoederen zijn ook de onderhoudskosten voor groen, reiniging, spelen, straatmeubilair, openbare verlichting, wegen en gladheidsbestrijding berekend, gebaseerd op het gemiddelde kwaliteitsniveau B. Wij constateren dat in de budgetten overhead is meegerekend op de eigen uren die worden gewerkt en de kosten van Voorbereiding Advisering en Toezicht (VAT) niet in de benodigde budgetten zijn opgenomen. Deze berekening voldoet niet aan de huidige eisen die het BBV stelt. Aanvullend heeft de gemeente een actueel overzicht van de budgetten aangereikt dat voldoet aan de geldende regelgeving. Wij dringen aan op de actualisatie van de notitie Onderhoud kapitaalgoederen aan de geldende regelgeving. De gemeente heeft aanvullend toegelicht dat de notitie op dit moment wordt geactualiseerd.

De paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen van de begroting is uitgebreid. Als eerste is een samenvatting opgenomen van de notitie Onderhoud kapitaalgoederen openbare ruimte die het college in 2016 heeft

vastgesteld. Het gekozen onderhoudsniveau van verschillende kapitaalgoederen komt aan bod en sluit aan bij de kaderstellende notitie (denk aan: wegen en groen). Het vastgestelde minimale kwaliteitsniveau van de gemeentelijke accommodaties ontbreekt hierbij.

Vervolgens zijn in verschillende tabellen de beschikbare en benodigde middelen voor onderhoud per onderhoudsgroep (groen, straatmeubilair spelen, reiniging, openbare verlichting, wegen en gladheidsbestrijding) gepresenteerd. Gelet op de vele tabellen met financiële informatie is het voor de lezer moeilijk om een compleet, actueel beeld te vormen in de onderhoudskosten.

Belangrijk is dat er in de paragraaf een actueel overzicht wordt opgenomen met de benodigde middelen per kapitaalgoed (behorende bij het gekozen kwaliteitsniveau) en dat er wordt aangegeven of er sprake is van achterstallig onderhoud.

Volgens Peel en Maas bedragen de berekende onderhoudskosten voor 2019 (zie figuur 4 in de paragraaf van de begroting) in totaliteit € 5,7 miljoen en de beschikbare middelen € 5,6 miljoen. Het verwachte tekort is bij de Kadernota 2019 opgeheven doordat de raad extra middelen beschikbaar heeft gesteld van € 235.000 in 2019 en vanaf 2020 € 325.000.

Voor de onderhoudsgroepen openbare verlichting, speeltoestellen, groen, wegen, riolering, fontein, Parkbos en kasteelterrein D'Erp Baarlo beschikt de gemeente over een voorziening. Hiermee wordt geanticipeerd op uitgaven voor groot onderhoud en worden fluctuerende uitgaven geëgaliseerd. Het verloop van de voorzieningen is weergegeven per 1 januari voor de jaren 2018-2022. Wij constateren dat er vanaf 2022 een negatieve voorziening groot onderhoud speeltoestellen ontstaat van € 53.688. In het jaar 2023 wordt de voorziening weer positief.

## **Riolering**

Het Gemeentelijk Rioleringsplan (GRP) Peel en Maas en het Waterketenplan Limburgse Peelen zijn voor de periode 2017-2021 in november 2016 door de raad vastgesteld.

Door de vaststelling van het GRP zijn de kaders bepaald voor de zorgplicht voor afvalwater, hemelwater en grondwater.

Peel en Maas werkt via de Waterketensamenwerking Limburgse Peelen mee aan de verhoging van de kwaliteit, vermindering van de kwetsbaarheid en verlaging van de kosten.

Vermeld is dat door de samenwerking de grote kostenstijgingen om de gevolgen van klimaatverandering op vangen beperkt blijven.

Uit het plan blijkt dat de riolering gemiddeld 30 jaar oud is. Het vrijvervalstelsel is in redelijk tot goede staat. Elk jaar wordt ongeveer eentiende van het rioolstelsel gereinigd en geïnspecteerd.

De buitendienst is de uitvoerende organisatie op het gebied van het onderhoud van de riolering. Taken die niet door de buitendienst kunnen worden uitgevoerd, worden uitbesteed. De personele capaciteit is voldoende.

Door de vaststelling van het GRP is onder andere besloten:

- dat de voorziening Riolering functioneert als een voorziening voor tariefegalisatie;
- dat met ingang van 2017 jaarlijks 25% van de rioolheffing van de gebruiker naar de eigenaar wordt overgeheveld;
- een jaarlijkse verhoging van de rioolheffing met 2% exclusief inflatiecorrectie tot een kostendekkend niveau door te voeren;

- alle in het GRP genoemde bedragen inclusief rioolheffing jaarlijks met de optredende inflatie te indexeren.

In het GRP zijn de verwachte uitgaven berekend voor de komende 80 jaar. Alle bedragen zijn op prijspeil 2017. De totale rioleringskosten bedragen volgens het plan voor 2019 € 4,9 miljoen. In 2044 wordt een piek in de vervanging veroorzaakt door de op basis van levensduur geplande vervanging van drukleidingen (drukriolering). In werkelijkheid zal deze piek volgens de gemeente uitvlakken.

De gemeente heeft aanvullend een doorgerekend kostendekkingsplan 2018-2021 aangereikt dat voldoet aan de eisen die het BBV daaraan stelt.

De rioolheffing voor een eigenaar en gebruiker bedraagt in 2019 € 284,50. Volgens de actuele vastgestelde verordening voor 2019 is het tarief voor de rioolheffing € 280,04.

De raad heeft besloten het tarief van 2018 ook in 2019 te handhaven en het verschil per aansluiting te dekken uit de reserve riolering. Deze reserve is gevormd uit het overschot riolering volgens de jaarrekening 2017 en bedraagt per 1 januari 2019 € 416.000.

Peel en Maas gaat in het GRP, conform de notitie activabeleid, uit van een economische afschrijvingstermijn voor vrij verval riolering van 60 jaar. De technische afschrijvingstermijn is 80 jaar. Wederom adviseren wij de gemeente om deze termijn terug te brengen naar maximaal 50 jaar. Dit omdat bij het vernieuwen c.q. het vervangen van het riool nu het risico bestaat dat op het te vervangen riool nog steeds wordt afgeschreven.

Wij constateren dat in de paragraaf van de begroting 2019 nagenoeg geen informatie is opgenomen met betrekking tot riolering. Zoals hierboven vermeld is alleen inzicht geboden in het verloop van de voorziening riolering per 1 januari voor de jaren 2018-2022. Het BBV vereist inzicht in het beleidskader en de financiële consequenties uit dit kader en de vertaling van de financiële consequenties naar de begroting.

### **Gemeentelijke accommodaties**

Eens in de vier jaar worden de meerjarenonderhoudsplannen (MOP's) voor de gemeentelijke accommodaties door een extern bureau geactualiseerd. Begin april 2019 heeft het college de geactualiseerde meerjarenonderhoudsplannen van de gemeentelijke accommodaties (inclusief de buitensportaccommodaties) voor de periode 2019-2043 vastgesteld. Wij merken op dat de raad de kaders moet vaststellen.

Het onderhoud van de gemeentelijke accommodaties is er op gericht om een bepaalde functionaliteit in stand te houden. Uitgangspunt is de accommodaties zo effectief mogelijk in een dusdanige staat van onderhoud te houden dat er sprake is van een veilige, gezonde en bruikbare accommodatie, met daarbij als uitgangspunt het voorkomen van achterstallig onderhoud en calamiteiten en het behouden van een acceptabele visuele staat. In sommige gevallen is een hoger onderhoudsniveau gewenst en in andere gevallen is een wat lager onderhoudsniveau acceptabel.

Peel en Maas heeft gekozen voor vier onderhoudsniveaus gebaseerd op de NEN 2767 methodiek. Het merendeel van de gemeentelijke accommodaties wordt onderhouden op kwaliteitsniveau 3. Dit betreft een gangbare en meest efficiënte onderhoudsbenadering voor bestaande accommodaties.

Bij enkele gebouwen wordt of kan hiervan worden afgeweken (bijvoorbeeld Het huis van de Gemeente kwaliteitsniveau 2 en accommodaties die onder leegstandsbeheer vallen en/of aanstaande sloop van de gebouwen vanwege (toekomstige) ontwikkelingen niveau 5).

Verder is in de nota aangegeven dat de in de begroting 2019 opgenomen jaarlijkse onderhoudskosten en jaarlijkse stortingen in de voorzieningen groot onderhoud voldoende zijn om de nieuwe MOP's te kunnen uitvoeren. De onderhoudskosten zijn onderverdeeld in de categorieën jaarlijks onderhoud, groot onderhoud en investeringen. Het jaarlijks onderhoud is opgenomen in de exploitatie. De uitgaven voor groot onderhoud worden gedekt uit de gevormde voorzieningen en voor de investeringen wordt een (nieuw) krediet aangevraagd.

Peel en Maas kent geen voorziening per gebouw maar heeft ervoor gekozen om een voorziening per soort gebouw in te stellen. Zo kan bijvoorbeeld een tegenvaller op het gebied van groot onderhoud opgevangen worden door een meevaller op het gebied van groot onderhoud als het gaat om eenzelfde soort gebouw.

Tot slot is in de nota voor elke voorziening een cijfermatig overzicht opgenomen van de stand van de voorziening voor de jaren 2019-2043. Hierbij is inzicht gegeven in de jaarlijkse kosten van het groot onderhoud dat ten laste van de voorziening wordt gebracht en de jaarlijkse stortingen in de voorziening.

In de paragraaf van de begroting 2019 is vermeld dat de onderhoudsplannen van de gemeentelijke accommodaties worden geactualiseerd, maar nog niet financieel zijn vertaald in de begroting. In de begroting 2019 is uitgegaan van de plannen die eind 2015/begin 2016 zijn vastgesteld.

Verder is in de paragraaf stilgestaan bij de verschillende onderhoudsvoorzieningen en vermeld uit welke componenten de meerjarenonderhoudsplannen bestaan. In een overzicht is de stand van de voorzieningen per 1 januari en 31 december 2019 met de storting en onttrekking weergegeven.

Volgens de recent opgestelde plannen zijn in de begroting 2019 voldoende middelen beschikbaar voor het uitvoeren van de nieuwe MOP's. Wij constateren dat er per saldo bij een aantal voorzieningen minder middelen beschikbaar zijn dan volgens de recente opgestelde plannen noodzakelijk zijn. De gemeente heeft aanvullend toegelicht dat de voorzieningen worden geactualiseerd op basis van de recente MOP's en dat er per saldo voldoende middelen beschikbaar zijn.

Verwerk de financiële consequenties die uit de vastgestelde MOP's voortvloeien in de begroting en meerjarenraming.

### **Conclusie**

Samenvattend beoordelen wij de strategische stuurinformatie gemiddeld als voldoende. De paragraaf onderhoud kapitaalgoederen kan verbeterd worden door in te gaan op interne en externe ontwikkelingen en concreet een relatie te leggen met de programma's in de begroting.

Verder is het belangrijk dat de actuele kaderstellende nota in het Uitvoeringsplan openbare ruimte wordt verwerkt en de notitie Onderhoud kapitaalgoederen openbare ruimte voldoet aan de geldende regelgeving van het BBV (o.a. overhead).

Volgens het BBV dient in de paragraaf voor de afzonderlijke kapitaalgoederen (wegen, riolering, groen en gebouwen) inzicht te worden verstrekt in het beleidskader, de financiële consequenties die uit de beleidskaders voortvloeien en dient een vertaling van de financiële consequenties in de begroting te zijn opgenomen.

Alle kapitaalgoederen worden in de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen van de begroting 2019 toegelicht behalve riolering. Ook is aandacht besteed aan openbare verlichting.

Het gekozen kwaliteitsniveau van de kapitaalgoederen komt aan bod met uitzondering van de gemeentelijke accommodaties.

Het financiële inzicht kan verbeterd door per kapitaalgoed de (meerjarige) financiële consequenties (behorende bij het gekozen kwaliteitsniveau) op te nemen en indien van plannen wordt afgeweken, dient dit expliciet in de paragraaf te worden toegelicht.

Verder dient in de paragraaf per kapitaalgoed expliciet te worden aangegeven of er sprake is van achterstallig onderhoud. Als er geen sprake is van achterstallig onderhoud is dit ook relevante informatie. Uit aanvullende informatie van de gemeente blijkt dat hier bij de kapitaalgoederen wegen, riolering, groen, openbare verlichting en de gemeentelijke accommodaties géén sprake van is.

In de financiële verordening zijn geen aanvullende eisen gesteld buiten de verplichte onderdelen op grond van het BBV.

Gelet op bovenstaande opmerkingen beoordelen wij de tactische stuurinformatie gemiddeld ook voldoende.

Op operationeel niveau is sprake van onvoldoende stuurinformatie. De lezer heeft veel actuele, aanvullende (cijfermatige (meerjarige)) informatie nodig om een compleet beeld te kunnen vormen in het onderhoud van de kapitaalgoederen.

## 4.4. Financiering

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

### Conclusie

De raad van Peel en Maas heeft in 2018 het Treasurystatuut vastgesteld. Met dit statuut zijn de kaders gesteld voor de financiering.

Naast een verwijzing naar het statuut zien we diverse elementen uit het statuut terug in de paragraaf Financiering van de begroting 2019. Ook is aandacht voor ontwikkelingen.

In de financiële verordening heeft de gemeente geen aanvullende eisen gesteld buiten de verplichte onderdelen op grond van het BBV. Volgens het BBV moet de paragraaf in ieder geval de beleidsvoornemens ten aanzien van het risicobeheer van de financieringsportefeuille bevatten. Ook moet inzicht zijn gegeven in de rentelasten, het renteresultaat, de wijze waarop rente aan investeringen, grondexploitaties en taakvelden wordt toegerekend en de financieringsbehoefte. Dit laatste zien we terug in de geprognosticeerde balans. Meerjarig inzicht ontbreekt.

Enkele andere onderdelen zien we terug in hoofdstuk 5 Financiële positie van de begroting in het overzicht Treasury 2019 maar deze informatie is niet volledig. Ook is in hoofdstuk 5 het berekend EMU-saldo opgenomen voor 2019 maar niet meerjarig. Wij vragen aandacht voor de BBV vereisten.

In de paragraaf Financiering van de begroting is informatie opgenomen over het verloop van de verstrekte en opgenomen geldleningen. Verder zijn de berekeningen van de renterisiconorm en kasgeldlimiet toegelicht en inzichtelijk gemaakt. Peel en Maas blijft binnen de renterisiconorm. De kasgeldlimiet wordt elk kwartaal (3<sup>e</sup> kw 2017, 4<sup>e</sup> kw 2017, 1<sup>e</sup> kw 2018 en 2<sup>e</sup> kw 2018) overschreden. Volgens de wet Fido mag de kasgeldlimiet per kwartaal niet worden overschreden.

Gedeputeerde Staten dient uiterlijk bij de derde overschrijding geïnformeerd te worden.

Uit een recente liquiditeitenplanning blijkt dat er naar verwachting een herfinanciering zal plaatsvinden tussen de aflossingen en financiering van investeringen zodat er wordt voldaan aan de normen die gelden voor de kasgeldlimiet. Aanvullend heeft Peel en Maas toegelicht dat eind 2018 bij de BNG een lening van € 15 miljoen is aangetrokken zodat voor 2019 wordt voldaan aan de normen die gelden voor de kasgeldlimiet. Wij vragen aandacht voor een meerjarige liquiditeitenplanning.

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

### Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- ga in de paragraaf in op de publieke taak en prudent beheer conform het BBV;
- neem in de paragraaf het schema op van de rentetoerekening uit de notitie Rente 2017 van de Commissie BBV;
- geef conform het BBV meerjarig inzicht in het EMU-sado;
- neem conform het BBV de geprognosticeerde balans ook meerjarig op;
- neem in de paragraaf de berekening op van de meerjarige liquiditeitenplanning.

### **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 (Fido) en Regeling Uitzettingen Derivatens Decentrale Overheden (Ruddo), maar ook interne richtlijnen zoals vastgelegd in een Treasurystatuut.

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

### **Onderzoek en bevindingen**

De raad heeft in het Treasurystatuut uit 2018 de kaders gesteld voor de financiering. Er is rekening gehouden met de gewijzigde wetgeving. Nieuw in het treasurystatuut is het verplicht schatkistbankieren en het besluit leningsvoorwaarden decentrale overheden. Overtollige liquide middelen die niet onmiddellijk nodig zijn voor het uitvoeren van de publieke taak mogen alleen in rekening courant en/of via deposito's bij de schatkist of bij andere decentrale overheden worden aangehouden.

In het statuut is als eerste een begrippenkader opgenomen. Vervolgens is aandacht besteed aan de doelstellingen van de treasuryfunctie, de uitgangspunten voor risicobeheer, maar ook aan rente-, koers-, krediet-, intern liquiditeits- en valutarisicobeheer. Tevens is ingegaan op de gemeentefinanciering, het kasbeheer, de versterking van gemeentegaranties, administratieve organisatie en interne controle. Met behulp van het besluit zijn de kaders gesteld voor de financieringsfunctie.

Diverse elementen uit het Treasurystatuut zien we terug in de paragraaf van de begroting. Als eerste is de definitie van treasury beschreven. Naast een verwijzing naar het statuut en de geldende wetgeving (Wet Fido en Ruddo) zijn ook de doelstellingen van de treasuryfunctie en de invoering van schatkistbankieren voor decentrale overheden beschreven. Naar verwachting zal er in 2019 geen sprake zijn van overtollige middelen die afgestort moeten worden naar het ministerie van Financiën, waardoor de financiële gevolgen dan ook beperkt zullen zijn.

De algemene ontwikkelingen komen ook aan bod. De verwachting is dat de rente enigszins stabiel zal blijven, voor huidige begrippen, 'laag' niveau. In de begroting 2019 is uitgegaan van een rente van 2,0%. Het berekende rentepercentage voor de grondexploitatie bedraagt in 2019 1,28%.

De strategische stuurinformatie beoordelen wij gemiddeld als goed.

In de financiële verordening heeft Peel en Maas geen aanvullende eisen gesteld buiten de verplichte onderdelen op grond van het BBV. Volgens het BBV moet de paragraaf inzicht geven in de beleidsvoornemens ten aanzien van het risicobeheer van de financieringsportefeuille. Zoals eerder vermeld wordt in de paragraaf stil gestaan bij de doelstellingen van de treasuryfunctie. Ook is ingegaan op de rentevisie. Er blijkt niet uit de paragraaf dat de financieringsfunctie de publieke taak dient en dat het beheer prudent plaatsvindt. Hiervoor vragen wij wederom aandacht.

Vanaf de begroting 2017 zijn de bepalingen uitgebreid met de eisen dat de paragraaf inzicht moet geven in:

- de rentelasten;
- het renteresultaat;
- de wijze waarop rente wordt toegerekend aan investeringen, grondexploitaties en taakvelden;
- de financieringsbehoefte.



Wij zien onderdelen terug in hoofdstuk 5 Financiële positie van de begroting in het overzicht Treasury 2019 maar niet volledig. Door het schema van de rentetoerekening uit de notitie Rente 2017 van de Commissie BBV op te nemen wordt volledig invulling gegeven aan de eerste drie punten.

In het BBV zijn voor de begroting ook eisen opgenomen over het EMU-saldo. Overigens hoeft deze EMU-informatie niet in de paragraaf Financiering te worden opgenomen. Peel en Maas heeft in de paragraaf Financiering voor de berekening van het EMU-saldo een verwijzing opgenomen naar hoofdstuk 5 Financiële positie. Het EMU-saldo is voor 2018, 2019 en 2020 gepresenteerd. Voor 2019 is een tekort op het EMU-saldo berekend van afgerond € 1,4 miljoen. Meerjarige informatie ontbreekt. Ook is in hoofdstuk 5 de geprognosticeerde balans opgenomen voor het begrotingsjaar. De afzonderlijke jaren van de meerjarenraming ontbreken. Uit de geprognosticeerde balans blijkt de financieringsbehoefte.

Om de financieringsrisico's (renterisico's) te beperken moeten de renterisiconorm en de kasgeldlimiet worden berekend. Peel en Maas blijft binnen de renterisiconorm.

De kasgeldlimiet wordt elk kwartaal (3<sup>e</sup> kw 2017, 4<sup>e</sup> kw 2017, 1<sup>e</sup> kw 2018 en 2<sup>e</sup> kw 2018) overschreden. Volgens de wet Fido mag de kasgeldlimiet gemiddeld per kwartaal niet worden overschreden.

Wij maken u erop attent dat Gedeputeerde Staten uiterlijk bij de derde overschrijding geïnformeerd dient te worden. De gemeente legt de drie opeenvolgende kwartaalrapportages met een overschrijding en een plan van aanpak, om weer aan de kasgeldlimiet te voldoen, ter goedkeuring voor aan Gedeputeerde Staten.

Uit de paragraaf van de begroting blijkt dat de gemeente eind 2018 overgaat tot het aantrekken van een lening zodat er wordt voldaan (voor 2019) aan de normen die gelden voor de kasgeldlimiet.

Uit een recent opgestelde liquiditeitenplanning blijkt dat er naar verwachting een herfinanciering zal plaatsvinden van de aflossingen op geldleningen en de financiering van investeringen voor in totaliteit tussen de € 10 en € 15 miljoen, afhankelijk van de daadwerkelijke realisatie van de uitgaven op de grondexploitatieprojecten en de (infrastructurele) investeringen.

De gemeente heeft aanvullend toegelicht dat eind 2018 bij de BNG een lening van € 15 miljoen met een looptijd van 20 jaar is aangetrokken tegen een rente van 1,188% zodat voor 2019 wordt voldaan aan de normen die gelden voor de kasgeldlimiet.

Wij vragen aandacht voor het opnemen van een meerjarige liquiditeitenplanning.

Uit de paragraaf blijkt dat Peel en Maas diverse langlopende leningen heeft opgenomen voor in totaliteit afgerond € 67 miljoen in 2019 aflopend naar € 46 miljoen in 2022. Hiervan is per 31 december 2019 € 6,3 miljoen verstrekt aan woningbouwcorporaties en verenigingen.

De rentekosten van de opgenomen leningen bedragen in 2019 afgerond € 1,4 miljoen. Het gemiddelde rentetarief bedraagt in 2019 1,93%.

Gelet op bovenstaande constatering beoordelen wij de stuurinformatie op tactisch en operationeel niveau gemiddeld als voldoende. Breng de paragraaf verder in overeenstemming met de eisen die het BBV stelt. Verder kan de informatie in de paragraaf worden vergroot door informatie op te nemen over de meerjarige liquiditeitenprognoses.

**Solvabiliteit**

Onze aandacht gaat met name uit naar de ontwikkeling van de solvabiliteit in relatie tot de rentegevoeligheid en het weerstandsvermogen. De gemeente Peel en Maas heeft volgens de jaarrekening 2017 34% van de vaste activa gefinancierd met eigen vermogen en 66% met vreemd vermogen. In 2014 werd 40% van de vaste activa gefinancierd met eigen vermogen en 60% met vreemd vermogen. Ten opzichte van 2014 beschikt de gemeente relatief gezien over minder eigen vermogen, waardoor de gemeente gevoeliger is voor renteontwikkelingen op de kapitaalmarkt.

## 4.5. Bedrijfsvoering

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

### Conclusie

In het Besturingskompas dat het college in 2018 heeft vastgesteld is de ambitie geconcretiseerd die de raad heeft uitgesproken met de vaststelling van de kaderstelling voor het thema Bestuur, communicatie en dienstverlening. Namelijk de kwaliteiten die nodig zijn om als gemeente bij te dragen aan het 'goede leven'. Een gezonde, ontwikkelgerichte en dienstverlenende organisatie die grip heeft op haar bedrijfsvoering 'en waarin leren een tweede natuur is'.

De kernwaarden diversiteit, duurzaamheid en zelfsturing blijven hierbij de belangrijkste uitgangspunten. Uitgangspunten zoals bepaald in het Besturingskompas zien we terug in de paragraaf Bedrijfsvoering van de begroting. In de paragraaf worden de onderdelen financiën/p&c, medewerkers/HRM, communicatie, facilitair, juridische kwaliteit, informatie en communicatietechnologie toegelicht.

In de financiële verordening zijn geen nadere eisen gesteld voor de bedrijfsvoering buiten de verplichte onderdelen op grond van het BBV. De gemeente voldoet in voldoende mate aan de eisen die het BBV stelt. Wij constateren dat in de paragraaf Bedrijfsvoering informatie over de 213a-onderzoeken ontbreekt. Peel en Maas heeft geen verordening 213a vastgesteld. Artikel 213a verplicht de gemeente een dergelijke verordening op te stellen, waarin onderzoeken door het college naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid en beheer worden geregeld.

Bij de jaarrekening 2017 heeft de gemeente een goedkeurende verklaring voor de aspecten getrouwheid en rechtmatigheid ontvangen. Dit is een signaal dat de processen in overeenstemming met de financiële wet- en regelgeving verlopen.

De paragraaf is gestructureerd van opzet en biedt cijfermatig inzicht in de kosten die samenhangen met de bedrijfsvoering. Meerjarig financieel inzicht ontbreekt.

### Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- ga explicieter in op interne en externe ontwikkelingen en de consequenties hiervan voor het eigen beleid;
- leg in de paragraaf Bedrijfsvoering een concrete relatie met de programma's van de begroting;
- laat de raad een verordening 213a vaststellen en rapporteer in de paragraaf Bedrijfsvoering over de voortgang van de onderzoeken naar doelmatigheid en doeltreffendheid;
- geef ook meerjarig inzicht in de diverse lasten die samenhangen met de 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 Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten ten minste de stand van zaken en de beleidsvoornemens rondom de bedrijfsvoering aangeven.

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

### **Onderzoek en bevindingen**

Eind 2018 heeft het college het Besturingskompas Peel en Maas vastgesteld. Het Besturingskompas concretiseert de ambitie die de raad heeft uitgesproken met de vaststelling van de kaderstelling voor het thema Bestuur, communicatie en dienstverlening. Namelijk de kwaliteiten die nodig zijn om als gemeente bij te dragen aan het 'goede leven'. Een gezonde, ontwikkelgerichte en dienstverlenende organisatie die grip heeft op haar bedrijfsvoering 'en waarin leren een tweede natuur is'. De kernwaarden diversiteit, duurzaamheid en zelfsturing blijven hierbij de belangrijkste uitgangspunten.

Het Besturingskompas geeft richting en inhoud aan onder andere:

- de wijze waarop college en organisatie met elkaar samenwerken;
- de wijze waarop ze in Peel en Maas leren en ontwikkelen;
- de kwaliteit van de ondersteunende afdelingen;
- de zeven wijzen van werken die de gemeente helpen om als organisatie goed werk te leveren.

In paragraaf 10 De ondersteunende staffuncties van het Besturingskompas zijn de rol en positie van de ondersteunende staffuncties en facilitaire functies die in Peel en Maas worden onderscheiden beschreven. Er is een toelichting gegeven op personeel en organisatie, communicatie en dienstverlening, planning en control, juridische kwaliteit en inkoop en informatie & automatisering en facilitair. De medewerkers vormen met elkaar een sterke werkgemeenschap. Dit is een organisatie waarin teamplay leidend is en individueel presteren hier ondersteunend aan is.

Ook wil Peel en Maas optimaal gebruik maken van technologische ontwikkelingen en trends in de samenleving. Deze technologische ontwikkelingen kunnen helpend zijn in het verder optimaliseren van de dienstverlening en bedrijfsvoering. De ontwikkelingen worden ingezet ten behoeve van de klanten. Denk bijvoorbeeld aan de mogelijkheid dat inwoners digitaal producten en diensten kunnen aanvragen en leveren. Hiermee wordt geïnvesteerd in gebruikersgemak voor de klant. Door verdere digitalisering komt er ruimte voor persoonlijk contact met klanten die juist dit persoonlijke waarderen.

Er wordt werkplekonafhankelijk gewerkt maar tegelijkertijd blijft het Huis van de Gemeente ontzettend van belang als een inspirerende werkomgeving die vooral is gericht op ontmoeting en het aanjagen van het goede gesprek tussen medewerkers.

Ook is aangegeven dat de organisatie zich gaat inzetten op hogere bewustwording van informatieveiligheid en zich richten op het vergroten van de digivaardigheden en het digibewustzijn van de organisatie.

In de paragraaf Bedrijfsvoering van de begroting 2019 is informatie opgenomen over verschillende aspecten van de bedrijfsvoering. Allereerst is stilgestaan bij de ambitie van de gemeente, die is

vastgesteld in de kaderstelling thema Bestuur, communicatie en dienstverlening, namelijk het nastreven van de ambitie om bij te dragen aan het 'goede leven' in Peel en Maas. Ook is hierbij een verwijzing opgenomen naar het Besturingskompas en aandacht besteed aan de doelstelling van het kompas.

Vervolgens worden de volgende onderdelen toegelicht:

- financiën/planning & control;
- de medewerkers/hrm;
- communicatie;
- facilitair;
- juridische kwaliteit;
- informatie- en communicatietechnologie;
- budgetten en kosten.

Bij de onderdelen zien we de uitgangspunten terug zoals bepaald in het Besturingskompas.

Ook zijn er interne en externe ontwikkelingen op het gebied van bedrijfsvoering beschreven.

Risicomangement heeft een belangrijke plek binnen de organisatie. Daarbij wordt zo praktisch mogelijk ingestoken en staan teammanagers vanuit hun integrale verantwoordelijkheid aan de lat voor de inventarisatie en beheersing van de risico's.

Naast de paragraaf Bedrijfsvoering is bij thema 6 en programma 6.1 Bestuur, Communicatie en Dienstverlening ook stil gestaan bij de bedrijfsvoering.

Wij beoordelen de strategische stuurinformatie gemiddeld als goed. Een verdere verbetering is mogelijk door expliciet in te gaan op interne en externe ontwikkelingen en de consequenties hiervan voor het eigen beleid. Door in de paragraaf een concrete relatie te leggen met de programma's van de begroting wordt het inzicht verder vergroot.

Wij constateren dat informatie over 213a-onderzoeken ontbreekt in de paragraaf. Zoals al vermeld in paragraaf 3.4 Analyse Wet- regelgeving heeft Peel en Maas geen verordening 213a vastgesteld. Artikel 213a van de Gemeentewet verplicht de raad een dergelijke verordening vast te stellen. En op basis van deze verordening dient in de paragraaf Bedrijfsvoering over de voortgang van de onderzoeken naar doelmatigheid en doeltreffendheid te worden gerapporteerd. Belangrijk is dat de raad een verordening 213a vaststelt en daar invulling aan geven.

De tactische stuurinformatie scoort gemiddeld een voldoende omdat er geen verordening 213a door de raad is vastgesteld en in de paragraaf niet over de voortgang van de onderzoeken naar de doelmatigheid en doeltreffendheid wordt gerapporteerd.

In de financiële verordening zijn geen aanvullende eisen gesteld, voor de paragraaf Bedrijfsvoering, buiten de verplichte onderdelen op grond van het BBV. Volgens het BBV dient de paragraaf inzicht te geven in de stand van zaken en de beleidsvoornemens omtrent de bedrijfsvoering. Peel en Maas voldoet in voldoende mate, op basis van bovenstaande bevindingen, aan het BBV. Verder is in hoofdstuk 5 Financiële positie stilgestaan bij de wijziging van het BBV wat betreft de kosten van overhead. Conform het BBV worden alleen nog overheadkosten doorbelast naar projecten en investeringen. In de paragraaf Lokale heffingen is een toelichting opgenomen over hoe de wijze van doorbelasting is bepaald.

Tot slot is in de paragraaf Bedrijfsvoering cijfermatig inzicht gegeven in de salariskosten, kosten inhuur personeel, opleidingskosten, huisvestingskosten (incl. gemeentewerf), ICT kosten (vanaf 2019 incl. telefonie), tractie, kantoorbenodigdheden (t/m 2018 incl. telefonie) en accountantskosten. Cijfermatig

inzicht is geboden volgens de rekening 2017, de begroting 2018 en de begroting 2019. Voor meer inzicht in de specifieke kosten voor bedrijfsvoering is een verwijzing opgenomen naar hoofdstuk 3 Kerngegevens en indicatoren en hoofdstuk 5 Financiële positie. Ook is in dit hoofdstuk vermeld dat er in de begroting 2019 geen nieuwe ombuigingsmaatregelen zijn opgenomen. De gemeente heeft aanvullend toegelicht dat de in het verleden opgenomen bezuinigingen zijn gerealiseerd.

Voor ons verdiepingsonderzoek hebben we bij bedrijfsvoering in het bijzonder belangstelling voor de financiële organisatie en de financiële processen en producten. Onze beoordeling daarvan is vooral gebaseerd op de processen en producten in het kader van de p&c-cyclus. Daarnaast kijken we naar het accountantsverslag bij de jaarstukken 2017. Naar ons inzicht is de kwaliteit van de p&c-processen en -producten voldoende.

De accountant heeft een goedkeurende verklaring op de aspecten getrouwheid en rechtmatigheid afgegeven. Dit is een signaal dat de processen in overeenstemming met de financiële wet- en regelgeving verlopen.

Wij beoordelen de stuurinformatie op operationeel niveau gemiddeld ook als voldoende. Er is in de begroting 2019 inzicht gegeven in de diverse lasten die samenhangen met de bedrijfsvoering maar meerjarige cijfermatige informatie ontbreekt.

Het inzicht in het activeren van uren van investeringen en van de grondexploitatie is ook van belang. In hoofdstuk 2 Uitgangspunten begroting 2019 is vermeld dat in 2019 € 1,3 miljoen (zijnde 11.383 uren) wordt doorbelast naar investeringen en projecten.

## 4.6. Verbonden partijen

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

### Conclusie

Peel en Maas heeft geen afzonderlijk beleidskader vastgesteld voor verbonden partijen. Kaderstelling is volledig opgenomen in het Besturingskompas en de paragraaf Verbonden partijen van de begroting. Samenwerking maakt de gemeente sterker en voor de die samenwerking gaat Peel en Maas voluit. Ieders eigenheid inbrengen geeft dan kracht. Het uitgangspunt is 'lokaal wat kan en samen daar waar de gemeente en het geheel van samenwerkende partijen meerwaarde ervaren door samenwerking'.

In de paragraaf Verbonden partijen worden de verbonden partijen volgens een vaste indeling separaat toegelicht. Ook is er een relatie gelegd met een thema of programma(s) van de begroting.

Enkele verbonden partijen zijn gericht op risicobeheersing en dit lezen we ook terug in de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing.

Het BBV wordt grotendeels nageleefd en in de financiële verordening zijn geen aanvullende eisen gesteld buiten de verplichte onderdelen op grond van het BBV.

De paragraaf verbonden partijen biedt goed inzicht in de verbonden partijen maar er is nog een verdere verbetering mogelijk die het beeld completeren.

### Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- neem in de paragraaf een verwijzing op naar het Besturingskompas en een samenvatting van de visie ten aanzien van verbonden partijen;
- neem conform het BBV de betrokkenheid van verbonden partijen op bij de wijze waarop gestreefd wordt om de effecten van de programma's te bereiken;
- presenteer conform het BBV de actuele begrotingscijfers voor het eigen vermogen en het vreemd vermogen per verbonden partij en de verwachte omvang van het financiële resultaat;
- presenteer conform het BBV het belang dat de gemeente heeft in de verbonden partij aan het begin en aan het einde van het begrotingsjaar;
- besteed meer aandacht aan meerjarige (financiële) ontwikkelingen per verbonden partij.

### Waarom onderzoek naar verbonden partijen?

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

- het financiële belang<sup>3</sup> van de gemeente in de verbonden partij;

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

- te verwachten resultaten van de verbonden partij;
  - inzicht in de samenhangende risico's en in de weerstandspositie van de verbonden partij.
- Praktijkvoorbeelden hebben laten zien dat er grote risico's kunnen vastzitten aan verbonden partijen, zoals sociale werkvoorzieningschappen.

### **Onderzoek en bevindingen**

In het coalitieakkoord is summier ingegaan op samenwerking. Er is vermeld dat Peel en Maas op regionale schaal samenwerkt. Verder gaat de gemeente de komende jaren een stevige rol oppakken in de Regio Venlo, zeker op de economische sectoren waar de gemeente sterk in is. Denk hierbij met name aan de Agro-sector in brede zin.

In het Besturingskompas dat het college eind 2018 heeft vastgesteld is ook stilgestaan bij samenwerking. Vermeld is onder andere dat Peel en Maas alleen effectief kan werken aan de ambitie om bij te dragen aan het 'goede leven' wanneer de gemeente dit samen met (groepen) inwoners, ondernemers, maatschappelijke organisaties en andere overheden kan doen. Geregeld vindt samenwerking plaats in netwerkverband; dus daar waar een aantal partijen (vaak tijdelijk) samenwerkt aan het bereiken van een bepaald doel.

Samenwerking maakt de gemeente sterker en voor de die samenwerking gaat Peel en Maas voluit. Ieders eigenheid inbrengen geeft dan kracht. Het uitgangspunt is 'lokaal wat kan en samen daar waar de gemeente en het geheel van samenwerkende partijen meerwaarde ervaren door samenwerking'.

Verder zijn in het kompas onder andere de volgende toetsingscriteria opgenomen bij het aangaan van samenwerking, maar ook bij het beoordelen van bestaande samenwerking:

- de gemeente wil de eigen kracht van Peel en Maas zoveel mogelijk behouden;
- de focus is vooral gericht op bijdragen aan het 'goede leven';
- er is duurzaam aandacht voor het lerend vermogen van de organisatie;
- de keuze om de inhoudelijke opgave centraal te stellen, brengt een behoefte aan flexibiliteit met zich mee.

Peel en Maas heeft aanvullend kaders ten aanzien van de verbonden partijen gesteld in de paragraaf Verbonden partijen van de begroting. De volgende toetsingscriteria ten aanzien van het wel of niet aan gaan van een samenwerking zijn vermeld:

- er dient sprake te zijn van een publiek belang;
- dit belang kan niet volledig door de gemeente zelf worden uitgevoerd;
- de taken in het kader van dit belang kunnen niet uitbesteed worden of door marktpartijen worden uitgevoerd.

Daarnaast zijn de volgende aanvullende uitgangspunten opgesteld:

- de gemeente gaat geen toekomstige 50-50 zeggenschapsverhoudingen aan met externe partners wanneer de gemeente garant moet staan voor eventuele tekorten;
- wanneer een samenwerking wordt aangegaan, worden op voorhand eenduidige en adequate formele afspraken gemaakt tussen betrokken partijen, met name omtrent de rolverdeling, communicatie en informatievoorziening;
- onnodige financiële verbondenheid van grootschalige projecten wordt vermeden;



- bij grootschalige (regionale) evenementen zal expliciet een afwikkefase worden beschreven en in tijd worden weggezet.

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

De strategische stuurinformatie beoordelen wij gemiddeld goed. Een verdere verbetering is mogelijk door in de paragraaf Verbonden partijen een verwijzing op te nemen naar het Besturingskompas en een samenvatting van de visie ten aanzien van de verbonden partijen op te nemen.

In de paragraaf van de begroting 2019 is als eerste de definitie van een verbonden partij uitgewerkt. Verder is aangegeven dat de organisaties Enexis B.V. en aanverwante deelnemingen niet zijn opgenomen omdat het bestuurlijk belang dat de gemeente heeft op basis van het aantal aandelen te verwaarlozen is.

Op basis van de onderverdeling gemeenschappelijke regelingen, vennootschappen en coöperaties en stichtingen en verenigingen zijn de verbonden partijen van Peel en Maas opgesomd. Daarna wordt volgens een vaste indeling in de begroting en jaarrekening per verbonden partij nagenoeg overal inzicht gegeven in:

- de naam;
- vestigingsplaats;
- gemeentelijke visie;
- doelstelling;
- reden deelneming;
- activiteiten/prestaties;
- organisatie bestuurlijk belang;
- eigen- en vreemd vermogen;
- absoluut en relatief belang;
- gemeentelijk aandeel in de kosten;
- resultaat verbonden partij;
- risico's en weerstandsvermogen;
- toekomstperspectief.

Ook wordt er per verbonden partij een relatie gelegd met een thema of programma('s) waar verbonden partijen een rol spelen.

Enkele verbonden partijen (zoals onder andere Werkvoorzieningsschap Noord-Limburg West (NLW) en Reinigingsdienst Maasland) zijn gericht op risicobeheersing en zien we ook terug in de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing.

De stuurinformatie op tactisch niveau beoordelen wij gemiddeld voldoende. Wij constateren dat er per verbonden partij nog geen inzicht is gegeven in de begrotingscijfers 2019. In het BBV zijn de cijfers van het begrotingsjaar wel expliciet genoemd. Het betreft het eigen en vreemd vermogen van de verbonden partij aan het begin en einde van het begrotingsjaar en het verwachte resultaat. Dit geldt ook voor het belang dat Peel en Maas in de verbonden partij heeft aan het begin en aan het einde van het begrotingsjaar.

Ook heeft de gemeente geen invulling gegeven aan art. 8, lid 3b van het BBV. In dit artikel is bepaald om de betrokkenheid van verbonden partijen op te nemen bij de wijze waarop gestreefd wordt om de effecten van de programma's te bereiken.

In de financiële verordening zijn geen aanvullende eisen gesteld buiten de verplichte onderdelen op grond van het BBV. Wij adviseren de paragraaf verder in overeenstemming te brengen met de hiervoor gemaakte opmerkingen ten aanzien van het BBV.

De stuurinformatie op operationeel niveau scoort gemiddeld ook voldoende. Er is een vaste structuur gehanteerd waardoor de informatie in grote lijnen duidelijk is. Aandacht is nodig voor meerjarige (financiële) ontwikkelingen over de verbonden partijen. Deze informatie ontbreekt op dit moment.

Naast de wettekst heeft de commissie BBV in oktober 2016 een notitie Verbonden partijen samengesteld waarin stellige uitspraken en aanbevelingen zijn opgenomen. Met de stellige uitspraken geeft de commissie BBV een interpretatie van de regelgeving.

In de notitie is aanbevolen om ook organisaties op te nemen waar formeel juridisch gezien geen sprake is van een verbonden partij, maar wel sprake is van een structurele bekostiging via een of meer geldstromen en een bestuurlijk belang. Indien hier bij Peel en Maas sprake van is, is het van belang om ook deze organisaties op te nemen. De gemeente heeft aanvullend opgemerkt dat alle partijen waarin de gemeente een financieel en bestuurlijk belang heeft zijn opgenomen.

## 4.7. Grondbeleid

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

### Conclusie

Peel en Maas heeft onder andere de ambitie om een toekomstbestendige woningmarkt met ruimte te bieden voor de behoefte van vandaag en morgen. Bijdragen aan een duurzame levensloopbestendige en divers woningvoorraad. Opwaardering en verduurzaming, het toestaan van splitsing van bestaande woningen en het herinvullen van bestaande panden. Ook is de ambitie om tekorten weg te werken als het gaat om koopwoningen voor met name ouderen en starters en woningen in het midden en dure huursegment.

Er is geen separate nota voor het grondbeleid vastgesteld maar de uitgangspunten voor het grondbeleid zijn bepaald in de paragraaf Grondbeleid. Gekozen is voor een faciliterend passief grondbeleid voor zowel de woningbouw als industrieterreinen.

In de paragraaf is opgenomen dat grondbeleid gepaard gaat met grote financiële kansen en risico's. Uitgangspunt hierbij is dat de reserve risico's grondexploitatie groot genoeg moet zijn op de projecten op reguliere wijze te laten functioneren als er onvoorzien een jaar lang bijvoorbeeld geen grond wordt verkocht. Voor de omvang van de reserve wordt als richtlijn de IFLO-norm gebruikt.

Het verloop van de IFLO-norm is in de paragraaf van de begroting voor de jaren 2019-2022 weergegeven. Op basis hiervan kan geconcludeerd worden dat de huidige stand van de reserve risico's grondexploitatie samen met de voorziening verliezen grondexploitaties ruim voldoet aan de IFLO-norm.

Peel en Maas voldoet aan de eisen die het BBV stelt en in de financiële verordening zijn geen aanvullende eisen gesteld. In de paragraaf van de begroting 2019 is (meerjarige) cijfermatige informatie opgenomen over de lopende (actieve) projecten. Ook is inzicht geboden in de winst en verliesprojecten. Wij adviseren de informatie in de paragraaf van de begroting uit te breiden met informatie uit de jaarrekening zodat een compleet beeld kan worden gevormd over de grondexploitatie.

### Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- neem in de paragraaf een verwijzing op naar het coalitieakkoord en een samenvatting van de belangrijkste uitgangspunten voor het grondbeleid;
- leg in de paragraaf een concrete relatie met de programma's uit de begroting;
- geef inzicht in de faciliterende projecten;
- breidt de paragraaf van de begroting uit met informatie conform de jaarrekening zoals inzicht in de faciliterende projecten en geef een korte toelichting per project.

### **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**

Peel en Maas heeft in het coalitieakkoord onder andere de volgende actiepunten voor het grondbeleid opgenomen:

- een toekomstbestendige woningmarkt die ruimte biedt voor de behoefte van vandaag en morgen;
- een bijdrage aan een duurzame, levensloopbestendige en diverse woningvoorraad. Opwaardering en verduurzaming, het toestaan van splitsing van bestaande woningen en het herinvullen van bestaande panden;
- het wegwerken van tekorten als het gaat om koopwoningen voor met name ouderen en starters en woningen in het midden en dure huursegment.

Peel en Maas heeft regionaal, maar ook zelf beleidsuitgangspunten vastgesteld die het grondbeleid indirect en direct raken. De gemeente heeft geen separate nota voor het grondbeleid opgesteld. Volgens de financiële verordening is dit ook niet vereist. Wel eist de verordening in de paragraaf Grondbeleid van de jaarstukken en begroting de verplichte onderdelen op grond van het BBV.

Specifieke uitgangspunten voor het grondbeleid heeft Peel en Maas bepaald in de paragraaf Grondbeleid.

De paragraaf Grondbeleid van de begroting 2019 is uitgebreid. Allereerst is een algemene toelichting gegeven op het grondbeleid. Vervolgens zijn ten behoeve van het vastgoed- en grondbeleid de volgende kaders meegenomen bij kaderstelling. De hoofdlijnen zijn onder andere dat Peel en Maas:

- kiest voor een facilitair passief grondbeleid voor zowel woningbouw als industrieterreinen;
- steeds bedingt dat zij een beslissende stem heeft betreffende het bouwprogramma, stedenbouwkundige plannen en beeldkwaliteit;
- maatschappelijk gewenst en efficiënt ruimtegebruik wil bewerkstelligen waarbij gestreefd wordt naar een optimale prijs/kwaliteitsverhouding;
- marktconforme grondprijzen hanteert;
- niet als primaire taak heeft om vastgoedeigenaar te zijn. Daar waar mogelijk en wenselijk zal de gemeente haar vastgoed vervreemden;
- het vastgoed dat in eigendom is en bij de gemeente blijft en tegen commerciële prijzen wordt beheerd.

Verder is vermeld dat ten aanzien van het grondprijzenbeleid het college jaarlijks de grondprijzen zal herzien. In december 2018 heeft het college de grondprijzen voor 2019 vastgesteld.

Ook zijn er interne en externe ontwikkelingen beschreven op het gebied van grondbeleid (onder andere plankostenscan en Omgevingswet).

De stuurinformatie op strategisch niveau beoordelen wij gemiddeld als goed. De paragraaf kan verder verbeterd worden door een verwijzing op te nemen naar het coalitieakkoord en een samenvatting van de belangrijkste actiepunten voor het grondbeleid. Door in de paragraaf een concrete relatie te leggen met de programma's in de begroting wordt het beeld completer.

Na een opsomming van de kaders voor het vastgoed- en grondbeleid komen de volgende onderdelen aan bod:

- nieuwe wet- en regelgeving (bouwgronden in exploitatie (BIE) en faciliterende projecten, plankostenscan en de omgevingswet);
- de actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie;
- geraamde winstneming;
- reserves en risico's;
- omvang weerstandsvermogen (reserve en voorziening);
- overzicht boekwaarde grondbank;
- overzicht grondexploitaties.

Bij het onderdeel 'reserves en risico's' is vermeld dat het grondbeleid gepaard gaat met grote financiële kansen en risico's. Uitgangspunt van het grondbeleid is dat de risico's afgedekt moeten kunnen worden. Hierbij geldt dat de reserve(s) voor grondzaken (reserve risico's grondexploitatie) groot genoeg moeten zijn om de grondexploitatie op reguliere wijze te laten functioneren als er onvoorzien een jaar lang bijvoorbeeld geen grond wordt verkocht.

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

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

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

In de paragraaf van de begroting wordt het verwachte verloop van de IFLO-norm voor de jaren 2019-2022 weergegeven. Voor 2019 is de benodigde weerstandscapaciteit afgerond € 1,7 miljoen en de beschikbare weerstandscapaciteit € 15,1 miljoen.

Geconcludeerd kan worden dat de huidige stand van de reserve risico's grondexploitatie en de voorziening verliezen grondexploitaties ruim voldoet aan de IFLO-norm.

Volgens de nota Reserves en voorzieningen (2016) is de minimumnorm van de reserve risico's grondexploitatie bepaald op € 2 miljoen. Indien de beschikbare weerstandscapaciteit lager wordt dan het op basis van de IFLO-norm berekende weerstandsvermogen wordt de reserve aangevuld vanuit de algemene reserve.

Peel en Maas beschikt over een zogenaamde Grondbank, waarin (strategisch) verworven onroerend goed is ondergebracht waarvoor nog geen definitieve ontwikkeling plaatsvindt. Het totale grondbezit (bedrijfspannen en gronden) bedraagt per 1 juli 2018 afgerond € 7,3 miljoen. De gemeente is voornemens om net zoals in 2018 in 2019 de niet strategische (landbouw)percelen te verkopen.

De stuurinformatie op tactisch niveau beoordelen wij ook als goed. We kijken met name naar de eisen die het BBV stelt en de financiële verordening. In de financiële verordening zijn naast de BBV-eisen geen aanvullende onderdelen opgenomen. Peel en Maas voldoet met de paragraaf aan de vereisten.

De stuurinformatie op operationeel niveau beoordelen wij gemiddeld voldoende.

De paragraaf is gestructureerd van opzet en geeft (meerjarig) cijfermatig inzicht in de afzonderlijke lopende grondexploitaties.

In het overzicht 'grondexploitaties' is de boekwaarde van de (actieve) projecten aan het begin van het begrotingsjaar voor de jaren 2019-2024 gepresenteerd. Hierbij zijn ook de vermeerderingen (uitgaven en kosten) en verminderingen (verkopen en/of subsidies) in het jaar aangegeven. Ook zijn per jaar de (verwachte) winsten en verliezen vermeld. Voor 2019 worden naar verwachting twee projecten met een verlies afgesloten voor in totaliteit € 3,7 miljoen (Egchel - Hook en Hart voor Maasbree). Voor dit verlies wordt de getroffen voorziening verliezen grondexploitaties aangesproken. De voorziening bedraagt per 1 januari 2019 circa € 8,9 miljoen.

Volgens het overzicht sluiten de huidige projecten per saldo eind 2023 met een positief saldo van € 5,3 miljoen. De grondexploitaties zijn bij de jaarrekening 2017 voor het laatst herzien.

Wij constateren dat de paragraaf in de jaarrekening 2017 uitgebreider is. In de paragraaf van de begroting ontbreken de faciliterende projecten en een korte toelichting per project.

Volgens de jaarrekening wordt bij de volgende projecten faciliterend grondbeleid toegepast:

- kern Panningen: van Sonsbeeckstraat, ringovenpark en Domaine Belle Cour;
- kern Meijel: Meijel-Oost en Startebos fase 2-4;
- kern Helden: Mariaplein Helden (Hermanshof), RvR 1<sup>e</sup> tranche (De keup e.a.), De Moennik, DörperToore en Schrames;
- kern Kessel: herbouw kasteel de Keverberg en plan Molengaerde;
- kern Maasbree: Dörperfeld (Ruimte voor Ruimte 2<sup>e</sup> tranche);
- kern Baarlo: WoWezo Maasstraat Baarlo.

Wij adviseren bovenstaande informatie zoals opgenomen in de jaarrekening ook op te nemen in de begroting.

## 5. Het onderzoek

### 5.1. Inleiding

#### Het financieel verdiepingsonderzoek

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

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

#### Het onderzoek in Peel en Maas

Het financieel verdiepingsonderzoek hebben wij bij Peel en Maas uitgevoerd in de periode januari-juni 2019 op basis van de begroting 2019. 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

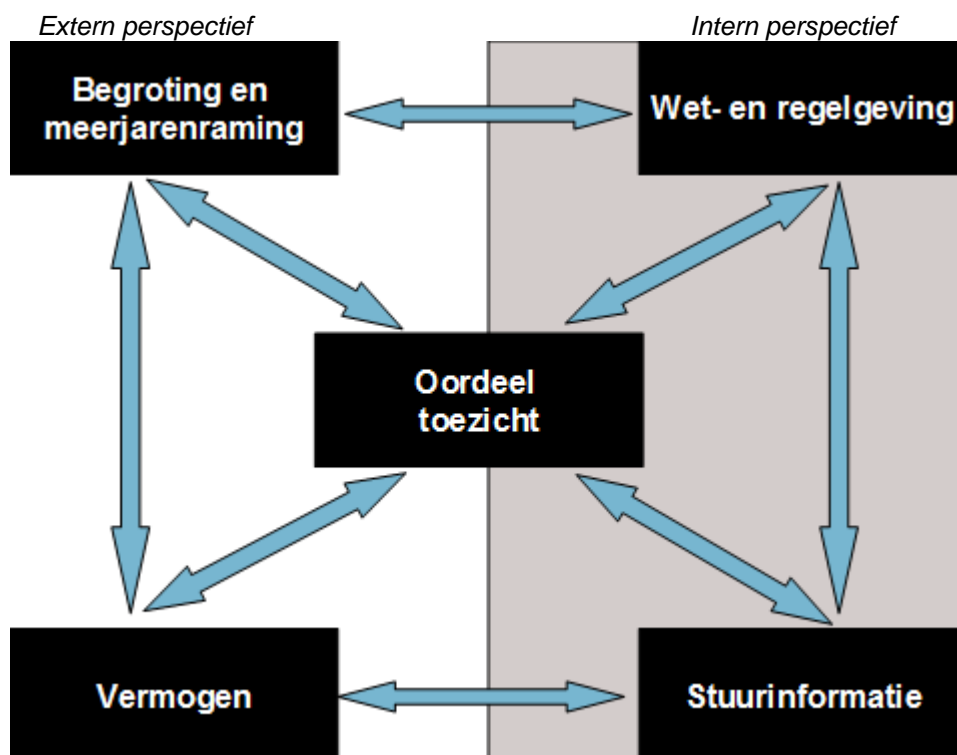
Het belangrijkste doel van ons onderzoek is, om een uitspraak te doen over de vorm van toezicht voor vier jaar. Om voor een meerjarig repressieve uitspraak in aanmerking te kunnen komen, moet de gemeente minimaal voldoende scores op een aantal kritische factoren. Deze factoren vloeien voort uit de kaders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

- Begroting 2019 en meerjarenraming 2020-2022;
- Jaarrekeningen 2014-2017;
- Coalitieakkoord 2018-2022 Geef de ruimte! 'Keuze voor ontwikkeling en groei';
- Uitwerking kaderstelling thema wonen;
- Verordeningen (212 en 213 Gemeentewet);
- Notitie Activabeleid (2017);
- Nota Reserves en voorzieningen 2016;
- Nota Risicomanagement gemeente Peel en Maas 2017;
- Notitie Waardeoriëntatie en kaderstelling thema's ruimte en economie;
- Notitie Onderhoud kapitaalgoederen openbare ruimte 2016 Peel en Maas;
- Uitvoeringsplan openbare ruimte 2016-2021 gemeente Peel en Maas;
- Waterketenplan en Gemeentelijk Rioleringsplan Peel en Maas 2017-2021;
- Meerjarenonderhoudsplannen gemeentelijke accommodaties 2019;
- Treasurystatuut Peel en Maas 2018;
- Besturingskompas Peel en Maas 2018;
- Kadernota grond- en vastgoedbeleid 2018;
- Grondprijzen 2019.

### **Provincie Limburg:**

- Begrotingsbrief 2019;
- Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader 'kwestie van evenwicht' 2014;
- [www.limburg.nl/gemeentefinancien](http://www.limburg.nl/gemeentefinancien).

### **Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties:**

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