

Bepaling toezichtvorm 2019-2022

Gemeente Gennep

Financieel verdiepingsonderzoek

Provincie Limburg, juli 2019

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	5
2.	Conclusie, aandachtspunten en samenvatting	7
2.1.	Conclusie van het onderzoek.....	7
2.2.	Aandachtspunten	9
2.3.	Samenvatting	10
3.	Aandachtsgebieden	13
3.1.	Analyse begroting en meerjarenraming.....	14
3.2.	Analyse vermogen	24
3.3.	Analyse stuurinformatie	28
3.4.	Analyse Wet- en regelgeving	31
4.	Financieel beleid en beheer	39
4.1.	Lokale heffingen.....	40
4.2.	Weerstandsvermogen en risicobeheersing	43
4.3.	Onderhoud kapitaalgoederen	48
4.4.	Financiering.....	60
4.5.	Bedrijfsvoering	63
4.6.	Verbonden partijen.....	66
4.7.	Grondbeleid.....	70
5.	Het onderzoek	75
5.1.	Inleiding	75
5.2.	Doel en kaders financieel toezicht	77
5.3.	Werkwijze.....	79
5.4.	Reikwijdte van het onderzoek.....	81
5.5.	Onderzoek naar het financieel verdiepingsonderzoek	82
6.	Begrippen	83
7.	Bronnen	87

1. Inleiding

Het financieel verdiepingsonderzoek

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

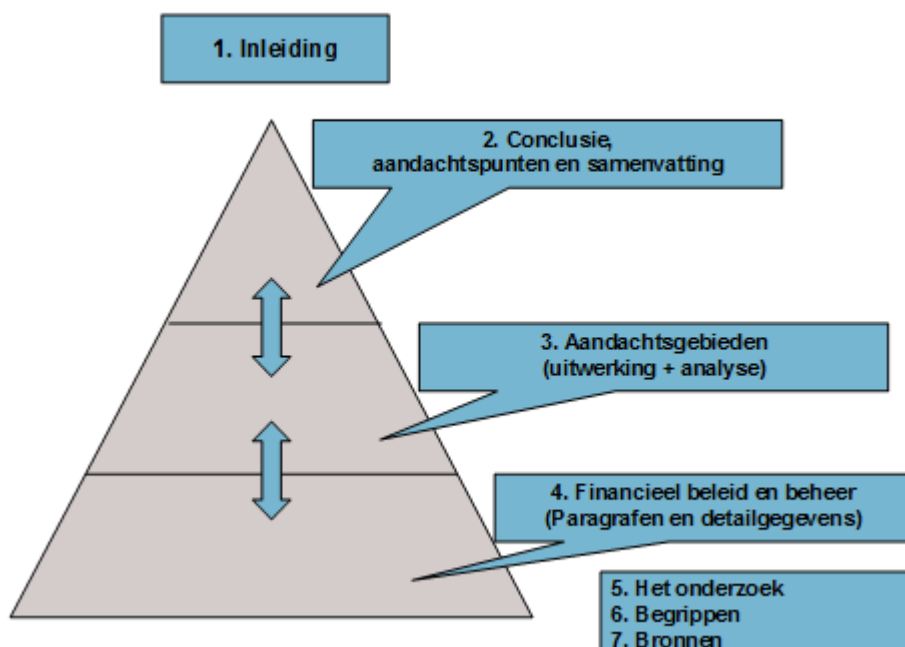
De naam van hoofdstuk 2, Conclusie, aandachtspunten en samenvatting, geeft aan dat hier de kern van het financiële verdiepingsonderzoek is te vinden.

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.

Aan dit besluit is de volgende voorwaarde verbonden:

- verwerk na vaststelling door de raad van het beheerplan gebouwen inclusief binnensportaccommodaties uiterlijk in de begroting 2021, maar bij voorkeur eerder, de financiële consequenties.

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 voorwaarde voldaan

Kaderstelling voor gemeentelijke gebouwen inclusief sportaccommodaties wordt in de 2^e helft dit jaar uitgewerkt. Hieraan voorafgaand wordt voor de zomer de raad via een raadsinformatiebrief geïnformeerd over de zogenaamde voorzieningenplannen. Dit zijn wijk- en dorpsontwikkelingsplannen waar al geruime tijd aan wordt gewerkt. Gennep wil dat in elke kern een passende en op de lokale behoefte toegesneden gemeenschapsvoorziening/gebouw aanwezig is. Een voorzieningenplan kan ook betrekking hebben op verkeer, dorpsondersteuner e.d. Per kern worden scenario's uitgewerkt voor een toegesneden en ook duurzame gemeenschapsvoorziening. Hierbij worden ook investeringen en (meerjarige) kosten inzichtelijk. De voorzieningenplannen zullen worden vertaald naar meerjaren-actieprogramma's per kern.

Van belang is dat voor de gebouwen inclusief binnensportaccommodaties kaderstelling plaatsvindt door de raad. Het opstellen van een plan is doorgeschoven naar de 2^e helft van 2019. Het plan moet inzicht geven in de kwaliteitsniveaus, de (meerjarige) financiële impact voor groot en klein onderhoud, eventueel achterstallig onderhoud (en hoe in te lopen) en de ontwikkeling van de voorziening groot onderhoud gebouwen. Als er investeringen (gaan) plaatsvinden moet daar ook inzicht in worden geboden. Pas nadat de raad de kaders heeft vastgesteld in 2020 wordt duidelijk of voldoende middelen in de begroting en meerjarenraming zijn opgenomen.

Als de voorwaarde tijdig wordt ingevuld behoudt Gennep de meerjarige repressieve uitspraak tot en met 2022.

Overigens hebben Gedeputeerde Staten van Limburg op 11 december 2018 besloten om de gemeente Gennep op basis van de begroting 2019 repressief toezicht¹ toe te kennen. Dit betekent dat de Provincie (college van Gedeputeerde Staten) de begroting en begrotingswijzigingen niet hoeft goed te keuren.

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

2.2. Aandachtspunten

Gennep komt in aanmerking voor meerjarig repressief toezicht voor de jaren 2019 tot en met 2022. Om het meerjarig repressief toezicht te behouden tot het eind van de periode is het essentieel dat Gennep de voorwaarde realiseert. De voorwaarde en belangrijkste aandachtspunten uit ons onderzoek hebben wij hieronder verzameld.

Structureel en reëel evenwicht

Structureel evenwicht is de situatie waarin ten minste alle structurele lasten worden gedekt door structurele baten en incidentele lasten kunnen worden gedekt door incidentele baten (waaronder onttrekkingen aan de algemene reserve). Incidentele baten worden door ons negatief op de begrotingsruimte gecorrigeerd en hier kunnen consequenties uit voortvloeien voor de vorm van toezicht. Incidentele lasten worden positief gecorrigeerd op de begrotingsruimte. Met reëel evenwicht beoordelen wij ook de kwaliteit van de begroting en meerjarenraming. Dit houdt in dat gekeken wordt of de ramingen volledig en realistisch zijn. In dit verband vragen wij aandacht voor het opnemen van taakstellende bezuinigingen bij verbonden partijen i.c. bij de Intergemeentelijke Werkvoorziening Gennep, Mook & Middelaar (IWGM). Hiervoor is besluitvorming van het algemeen bestuur van de gemeenschappelijke regeling nodig. Uit deze besluitvorming moet blijken dat de IWGM de taakstelling daadwerkelijk gaat uitvoeren en hoe hier invulling aan wordt gegeven.

Ook vragen wij aandacht voor de presentatie van de structurele en reële saldi, waarbij deze een prominente plek moeten krijgen in de begroting en voorzien van een toelichting. De saldi die zijn gepresenteerd in de aanbiedingsbrief voorin de begroting, zijn niet gelijk aan hetgeen de Gemeentewet u als raad oplegt namelijk een begroting vast te stellen die een structureel en reëel evenwicht heeft. De berekening van het structureel en reëel evenwicht maakt nu onderdeel uit van de Financiële begroting.

Onderhoud kapitaalgoederen

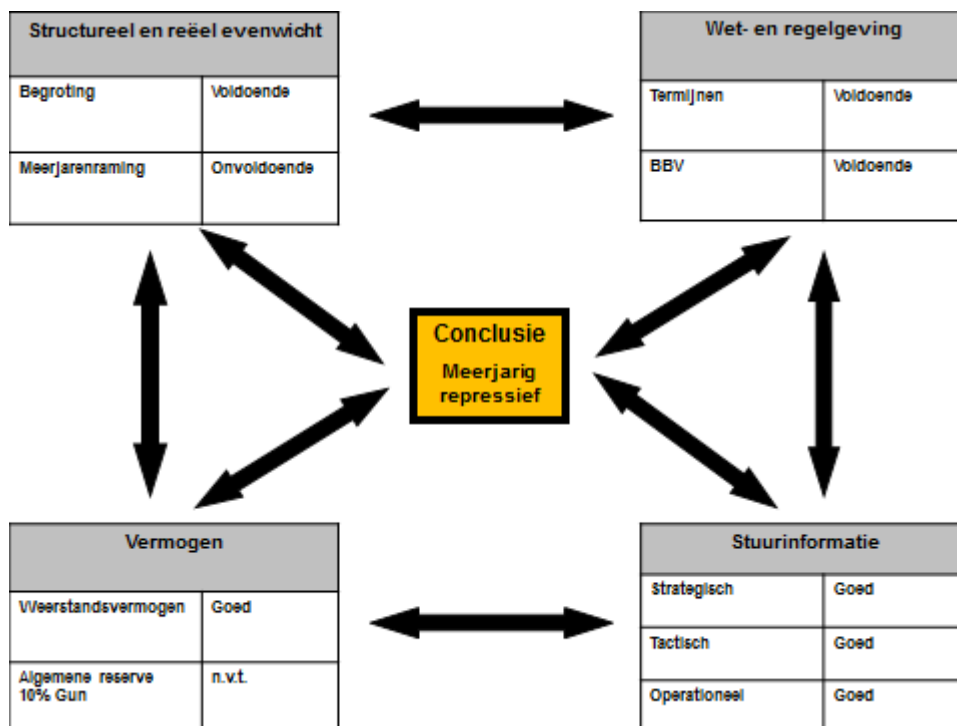
Voor een goed inzicht in de financiële positie zijn actuele beheerplannen onmisbaar. Een actueel plan is niet ouder dan vier à vijf jaar. Hierbij moet de raad de kaders stellen en het kwaliteitsniveau bepalen. Het plan moet inzicht geven in de financiële impact voor de begroting en meerjarenraming. Ook voor wat betreft reserves en voorzieningen. Het verbreed gemeentelijk rioleringsplan wordt nog dit jaar geactualiseerd en volgens planning aan de raad voorgelegd.

Het onderhoudsplan voor gebouwen is in 2018 geactualiseerd. Kaderstelling bij gemeentelijke gebouwen heeft nog niet plaatsgevonden. Hiervoor wordt in de 2e helft van dit jaar een plan opgesteld.

In de volgende 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. Wij adviseren de gemeente deze punten op te pakken, omdat zij een versterking van de financiële positie en de financiële functie kunnen betekenen.

2.3. Samenvatting

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



Toelichting op deze scorecard

Het middenvlak is oranje: het resultaat van een afweging tussen de vier aandachtsgebieden, waarbij het zwaartepunt op de financiële positie ligt. Met deze kleur wordt, net als bij een verkeerslicht, een duidelijk signaal gegeven. Oranje in de situatie van Gennep betekent, dat wij het totaal van de financiële aspecten als voldoende² beoordelen, waardoor de gemeente in aanmerking komt voor meerjarig repressief toezicht. Wij verbinden aan deze conclusie wel een voorwaarde waar ook tijdig aan moet worden voldaan. In paragraaf 2.1 en 2.2 hebben wij deze voorwaarden toegelicht.

² Scores van indicatoren variëren van slecht, onvoldoende, voldoende, goed.

Andere kleurmogelijkheden zijn:

- Groen: de gemeente krijgt meerjarig repressief toezicht.
- Rood: de gemeente krijgt geen meerjarig repressief toezicht.

Belangrijkste resultaten en aandachtspunten bij de vier aandachtsgebieden

Begroting en meerjarenraming
De begroting 2019 en de meerjarenraming 2020-2022 zijn sluitend. De saldi die in de aanbiedingsbrief zijn opgenomen zijn het resultaat van baten minus lasten. De Gemeentewet draagt de raad en de toezichthouder echter op naar het structurele en het reële saldo te kijken van de begroting en de meerjarenraming. Deze saldi zijn in de Financiële begroting gepresenteerd. Voor de berekening van het structureel saldo wordt rekening gehouden met incidentele baten en lasten. De door ons berekende saldi voor de jaren 2021 en 2022 wijken af van de in de begroting gepresenteerde saldi. Onze negatieve correctie bij de saldi heeft betrekking op de taakstellende bezuiniging ad € 239.000, die voor 2021 en 2022 is opgenomen bij de Intergemeentelijke Werkvoorziening Gennep, Mook & Middelaar (IWGM). Deze taakstelling achten wij niet reëel omdat er nog geen besluitvorming over heeft plaatsgevonden door het algemeen bestuur van de gemeenschappelijke regeling. Uit besluitvorming moet blijken dat de IWGM de taakstelling daadwerkelijk gaat uitvoeren en hoe hier invulling aan wordt gegeven. In de begroting is bij de raming van de algemene uitkering uitgegaan van de meicirculaire van het gemeentefonds. Wij merken op dat de gemeente voorzichtig raamt. Voor 2019 en alle jaren van de meerjarenraming is bij de algemene uitkering een stelpost opgenomen van € 220.000. Aanvullend hierop wordt de algemene uitkering vanaf 2020 constant op het niveau van 2020 gehouden. Ook zijn er in de begroting geen taakstellingen opgenomen. De verdere financiële ontwikkeling van de decentralisaties blijft nog onzeker. Voor de jaren 2015 tot en met 2017 heeft Gennep kunnen storten in de reserve sociaal domein en heeft nog geen onttrekking plaatsgevonden. De reserve bedraagt per 1 januari 2019 afgerond € 1,8 miljoen (begroting 2019). Bij het coalitieakkoord en collegeprogramma is de reserve gemaximeerd op € 1 miljoen. Het meerdere boven dit bedrag valt bij de jaarrekening 2018 vrij en is toegevoegd aan de algemene vrije reserve. Voor een goed inzicht in de financiële positie is het noodzakelijk dat de beheerplannen actueel zijn. Een actueel plan is niet ouder dan vijf jaar. Ook voor de beoordeling van de hoogte van reserves en voorzieningen is actuele informatie en transparantie nodig. De gemeente heeft aangegeven dat het geactualiseerde verbreed Gemeentelijk Rioleringsplan (vGRP) dit najaar aan de raad wordt voorgelegd ter vaststelling. De kaderstelling voor de gemeentelijke gebouwen is gedateerd. Ons is toegezegd dat in de 2^e helft van 2019 een plan wordt opgesteld voor de kaderstelling voor gebouwen inclusief binnensportaccommodaties. In 2020 wordt het plan aan de raad voorgelegd voor besluitvorming.
Vermogen
De nota reserves en voorzieningen is in december 2017 door de raad vastgesteld. Naast de algemene reserve weerstandsvermogen beschikt Gennep over de algemene vrije reserve voor het dekken van nieuw beleid of voor tekorten. De algemene reserve weerstandsvermogen bedraagt 10% van de begrote jaaruitgaven. Om fluctuaties te voorkomen is de minimale omvang bepaald op € 5 miljoen.

Volgens een vast format wordt in de nota per reserve en voorziening inzicht gegeven in de op dat moment actuele omvang, de doelstelling, de functie, de onderbouwing en van waaruit stortingen dan wel onttrekkingen kunnen plaatsvinden. Ook is in de nota aandacht voor het weerstandsvermogen. De begroting geeft inzicht in de ontwikkeling van het vermogen en meer specifiek op de geraamde onttrekkingen aan de algemene vrije reserve voor 2019-2022. Dit zijn onttrekkingen voor het realiseren van ambities uit het collegeprogramma zoals die nu in de begroting 2019 en meerjarenraming zijn opgenomen. Gennep concludeert dat de inzet verantwoord is en de financiële positie gezond blijft. Wij merken op dat voor een goed inzicht in de vermogenspositie beheerplannen actueel moeten zijn én blijven. Ook moet inzicht zijn in achterstallig onderhoud bij kapitaalgoederen en met name hoe dit wordt ingelopen.

Wet- en regelgeving

Gennep voldoet voor wat betreft de termijn van inzending voor de begroting 2019 en de jaarrekening 2017 aan de wetgeving. De gemeente past het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) in voldoende mate toe. Op enkele onderdelen zijn verbeteringen mogelijk zodat meer aan de voorschriften wordt voldaan. Hiermee wordt ook de transparantie en de informatiewaarde vergroot. Bijzondere aandacht is nodig ten aanzien van Onderhoud kapitaalgoederen maar ook bij Verbonden partijen. De verordening 212 van Gennep stelt enkele aanvullende eisen. Deze eisen moeten worden nageleefd.

Dit geldt ook voor de verordening 213a. Wij constateren dat in praktijk geen onderzoeken plaatsvinden naar doelmatigheid en doeltreffendheid.

De rekenkamercommissie van Gennep heeft in 2018 en in 2016 één onderzoek uitgevoerd. In 2015 hebben meerdere onderzoeken plaatsgevonden. Mogelijkheden voor een regionale rekenkamercommissie worden in de eerste helft van 2019 nader bekeken.

Stuurinformatie

De informatie voor de raad om te sturen op strategisch, tactisch en operationeel niveau is gemiddeld goed. Gennep beschikt hiermee over belangrijke instrumenten om financieel in control te zijn.

De strategische stuurinformatie kan verder verbeterd worden door explicieter in te gaan op relevante interne en externe ontwikkelingen. Het volledig voldoen aan de eisen van het BBV betekent een verdere verbetering op tactisch niveau.

Op operationeel niveau kan de stuurinformatie verbeterd worden door op een transparante manier in (de paragrafen van) de begroting meer inzicht te geven in meerjarige cijfermatige informatie aangevuld met een toelichting.

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 de meerjarenraming 2020-2022 zijn sluitend. De saldi die in de aanbiedingsbrief zijn opgenomen zijn het resultaat van baten minus lasten. De Gemeentewet draagt de raad en de toezichthouder echter op naar het structurele en het reële saldo te kijken van de begroting en de meerjarenraming. Deze saldi zijn in de Financiële begroting gepresenteerd. Voor de berekening van het structureel saldo wordt rekening gehouden met incidentele baten en lasten. De door ons berekende saldi voor de jaren 2021 en 2022 wijken af van de in de begroting gepresenteerde saldi. Onze negatieve correctie bij de saldi heeft betrekking op de taakstellende bezuiniging ad € 239.000, die voor 2021 en 2022 is opgenomen bij de Intergemeentelijke Werkvoorziening Gennep, Mook & Middelaar (IWGM). Deze taakstelling achten wij niet reëel omdat er nog geen besluitvorming over heeft plaatsgevonden door het algemeen bestuur van de gemeenschappelijke regeling. Uit besluitvorming moet blijken dat de IWGM de taakstelling daadwerkelijk gaat uitvoeren en hoe hier invulling aan wordt gegeven.

In de begroting is bij de raming van de algemene uitkering uitgegaan van de meicirculaire van het gemeentefonds. Wij merken op dat de gemeente voorzichtig raamt. Voor 2019 en alle jaren van de meerjarenraming is bij de algemene uitkering een stelpost opgenomen van € 220.000. Aanvullend hierop wordt de algemene uitkering vanaf 2020 constant op het niveau van 2020 gehouden. Ook zijn er in de begroting geen taakstellingen opgenomen.

De verdere financiële ontwikkeling van de decentralisaties blijft nog onzeker. Voor de jaren 2015 tot en met 2017 heeft Gennep kunnen storten in de reserve sociaal domein en heeft nog geen onttrekking plaatsgevonden. De reserve bedraagt per 1 januari 2019 afgerond € 1,8 miljoen (begroting 2019). Bij het coalitieakkoord en collegeprogramma is de reserve gemaximeerd op € 1 miljoen. Het meerdere boven dit bedrag zal bij de jaarrekening 2018 vrijvallen en worden toegevoegd aan de algemene vrije reserve.

Voor een goed inzicht in de financiële positie is het noodzakelijk dat de beheerplannen actueel zijn. Een actueel plan is niet ouder dan vijf jaar. Ook voor de beoordeling van de hoogte van reserves en voorzieningen is actuele informatie en transparantie nodig.

De gemeente heeft aangegeven dat het geactualiseerde verbreed Gemeentelijk Rioleringsplan (vGRP) dit najaar aan de raad wordt voorgelegd ter vaststelling. De kaderstelling voor de gemeentelijke gebouwen is gedateerd. Ons is toegezegd dat de kaderstelling voor gebouwen inclusief binnensportaccommodaties in de 2e helft van 2019 zal plaatsvinden. In 2020 wordt het plan aan de raad voorgelegd voor besluitvorming.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- presenteer in de aanbiedingsbrief niet alleen het saldo van de begroting en meerjarenraming maar

- ook het structurele en de reëel evenwicht en licht dit ook toe;
- geef een toelichting bij de incidentele baten en lasten;
 - geef in de begroting bij kapitaalgoederen ook aan welke lasten financieel (meerjarig) zijn vertaald, en hoe met achterstallig onderhoud wordt omgegaan. Vermeld ook de gekozen kwaliteitsniveaus en geef aan als van de plannen wordt afgeweken;
 - zorg voor de kaderstelling voor gebouwen, laat de raad zo spoedig mogelijk hierover besluiten;
 - laat de raad het geactualiseerde vGRP zoals voorgenomen vaststellen. Geef de (financiële) consequenties transparant weer in de begroting en meerjarenraming;
 - leg bij de beheerplannen een relatie met de betreffende reserves en voorzieningen. Tref indien nodig (aanvullende) maatregelen bij reserves en voorzieningen.

Waarom onderzoek naar de begroting en meerjarenraming?

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

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

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

Onderzoek en bevindingen

In het coalitieakkoord zijn de ambities nog niet financieel doorgerekend. Bij de vertaling van het akkoord naar het collegeprogramma, wordt een exact beeld verkregen. Deze vertaling is een onderdeel van het proces samenstelling begroting 2019 en meerjarenbegroting 2020-2022.

Normaliter worden de financiële kaders van de ontwerpbegroting voor het komende jaar, vastgesteld in de voorjaarsnota. Dan worden ook de beleidsvoornemens en autonome ontwikkelingen met financiële vertaling inzichtelijk. De raad heeft medio mei kennisgenomen van het coalitieakkoord “Kansen zien voor elkaar in grenzeloos Gennep”. Dit akkoord is vervolgens verder uitgewerkt tot het collegeprogramma “Volle kracht vooruit!”, waardoor voor 2019 geen voorjaarsnota aan de raad is aangeboden. Hiervoor in de plaats is gekozen voor een nota, waarin alleen de financiële kaders voor 2019 in de vorm van richtinggevende uitspraken zijn opgenomen, zónder beleidsvoornemens. Hiermee heeft de raad op 2 juli 2018 een uitspraak gedaan over de technische uitgangspunten van de begroting voor 2019 en de meerjarenraming. Een integrale discussie over het nieuw beleid voor de komende jaren, is hiermee doorgeschoven naar de begroting 2019 .

In het coalitieakkoord is aangegeven dat men wil voortborduren op het solide beleid dat in de afgelopen jaren is gevoerd. Men wil ervoor zorgen dat Gennep ook in de toekomst financieel draagkrachtig is. Dat wil zeggen met 'voldoende vlees op de botten' om ook toekomstige financiële risico's af te dekken en tegenvallers te kunnen opvangen. Het financieel perspectief is op dat moment als goed gekwalificeerd.

Begroting 2019

Handhaven van structureel en reëel evenwicht is één van de uitgangspunten bij het opstellen van de begroting 2019 en meerjarenraming 2020-2022. De onroerende zaak belasting is voor 2019 niet verhoogd. De subsidies aan verenigingen en stichtingen worden jaarlijks geïndexeerd. Een algemene indexering van de budgetten heeft niet plaatsgevonden. Een bijstelling heeft alleen plaatsgevonden op basis van een onderbouwing door de sub-budgethouders. Voor 2019 en voor de jaren van de meerjarenraming is een post voor onvoorzien opgenomen, van € 50.000. In de begroting is geconcludeerd dat een sluitende meerjarenbegroting voorligt, met daarin conform het collegeprogramma een verantwoorde inzet van reserves. Geconcludeerd is tevens dat de financiële positie hiermee gezond blijft.

Structureel en reëel saldo

In 2013 is de Gemeentewet gewijzigd waarbij de raad is opgelegd een begroting vast te stellen die een structureel en reëel evenwicht heeft. De raad kan daarvan afwijken als het aannemelijk is dat dit evenwicht in de periode van de meerjarenraming zal worden bereikt.

Als toezichthouder zijn wij verplicht om de begrotingen van de gemeenten te beoordelen op het structureel en reëel saldo. En net als de raad moeten wij kijken of de meerjarenraming een structureel en reëel evenwicht laat zien, als de begroting dat niet heeft.

Het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) schrijft niet voor dat de begroting en meerjarenraming ook de structurele en reële saldi presenteren. Maar gelet op de opdracht aan de raad in de Gemeentewet, vinden wij het niet meer dan logisch dat elke begroting en meerjarenraming ook deze saldi laten zien.

In de aanbiedingsbrief van het college aan de raad bij de begroting 2019-2022 zijn de saldi van de begroting cijfermatig gepresenteerd. Hierbij is opgemerkt dat voor het aanbieden van een sluitende begroting keuzes zijn gemaakt zonder afbreuk te doen aan de ambities van Gennep.

De saldi zijn niet het structureel en reëel evenwicht. Hiervoor is een verwijzing opgenomen bij de 'Leeswijzer' de begroting. Achter in de begroting, is bij de Financiële begroting voor 2019 tot en met 2022 het structureel en reëel saldo gepresenteerd. Wij merken op dat er geen toelichting is gegeven bij de incidentele baten en lasten en deze is ook niet opgenomen bij de programma's waarnaar is verwezen. Hiervoor nemen wij een aanbeveling op. Bij de brief met aandachtspunten voor de begroting 2019, is een handreiking opgenomen voor de bepaling en de presentatie van het structurele begrotingssaldo voor het begrotingsjaar en de meerjarenraming. Behalve het overzicht van baten en lasten, de geraamde incidentele baten en lasten wordt ook inzicht geboden in de structurele toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves. Onze voorkeur gaat uit naar het overzicht zoals wij u dit hebben aangereikt.

Zoals aangegeven moeten wij kijken naar het structureel en reëel saldo voor het begrotingsjaar en voor de meerjarenraming. Dit is het evenwicht waarbij ten minste alle structurele lasten worden gedekt door structurele baten. Incidentele lasten kunnen worden gedekt door incidentele baten waaronder onttrekkingen aan de algemene reserve.

Met het criterium reëel evenwicht beoordelen wij ook de kwaliteit van de begroting en meerjarenraming. Dit houdt in dat gekeken wordt naar het realiteitsgehalte en de volledigheid van de geraamde baten en lasten. Bij de beoordeling van de realiteit en de volledigheid van de ramingen zijn in beginsel ook alle risico's die het structurele evenwicht in gevaar kunnen brengen relevant. Of de ramingen reëel zijn, toetsen wij onder meer aan de inhoud van de paragrafen en de uiteenzetting van de financiële positie. Op basis van deze beoordeling kunnen wij voor de bepaling van het structureel en reëel evenwicht het door de gemeente geraamde en gepresenteerde resultaat, zowel voor de begroting als voor de meerjarenraming, corrigeren. Onze correcties leveren het volgende beeld op.

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

Saldo	B2019	B2020	B2021	B2022
Formeel begrotingssaldo volgens de gemeente	349	172	136	32
Structureel en reëel evenwicht voor het begrotingsjaar	441	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Structureel en reëel evenwicht voor de meerjarenraming	n.v.t.	172	-103	-207

Uit de tabel blijkt, dat het formeel begrotingssaldo voor alle jaren sluitend is. In zijn algemeenheid merken wij op dat het formele begrotingssaldo sec, onvoldoende inzicht geeft in de financiële positie. Zo kan sprake zijn van een tekortsituatie, waarbij er substantiële inzet van reserves nodig is.

De inzet van incidentele middelen corrigeren wij dan negatief op het saldo, als hier geen incidentele lasten tegenover staan. Het zou ook kunnen, dat een gemeente overgaat tot verkoop van tafelzilver.

Wanneer sprake is van zo'n situatie, kunnen we ons terecht afvragen, of wel sprake is van een gezond duurzaam financieel beleid.

Bij de berekening van het structureel saldo heeft Gennep rekening gehouden met de correctie van de incidentele baten en lasten. Het corrigeren van de incidentele lasten verhoogt het saldo en het corrigeren van de incidentele baten verlaagt het saldo.

Voor het bepalen van het reëel saldo moeten de structurele lasten en baten volledig, actueel en op realistische uitgangspunten zijn gebaseerd. Verder is het van belang of de gemeente de uitgangspunten heeft gehanteerd die wij als provincie hebben geformuleerd. In tabel 3.1.2 zijn de afzonderlijke stappen voor 2019-2022 gepresenteerd.

Tabel 3.1.2 Van formeel naar structureel en reëel saldo 2018-2021 (bedragen * € 1.000)

Saldo	B2018	B2019	B2020	B2021
Formeel begrotingssaldo volgens de gemeente	349	172	136	32
Correctie incidentele lasten +	1.519	2.224	500	50
Correctie incidentele baten -/-	1.427	2.234	739	289
structureel en reëel saldo	441	162	-103	-207

De door ons berekende saldi voor de jaren 2021 en 2022 wijken af van de door de gemeente berekende saldi zoals die zijn weergegeven bij de Financiële begroting. Onze correctie heeft betrekking op de taakstellende bezuiniging ad € 239.000 die in de begroting is opgenomen voor de jaren 2021 en 2022 bij de Intergemeentelijke Werkvoorziening Gennep, Mook & Middelaar (IWGM). In onze (jaarlijkse) begrotingsbrief van 20 maart 2018 met aandachtspunten voor de begroting 2019 is dit toegelicht. I.c. moeten taakstellingen bij te betalen bijdragen aan verbonden partijen (waaronder gemeenschappelijke

regelingen) aannemelijk worden gemaakt. Dit betekent dat het bestuur van de verbonden partij moet besluiten dat zij de taakstelling daadwerkelijk gaan uitvoeren. Ook moet worden aangegeven hoe hier invulling aan wordt gegeven. Alleen op deze wijze kan de taakstelling in de begroting van een gemeente als reëel worden aangemerkt. Wij hebben de taakstelling bij de IWGM voor de jaren 2020 en 2021 negatief gecorrigeerd.

In de begroting is bij de raming van de algemene uitkering uitgegaan van de meicirculaire van het gemeentefonds. Wij merken op dat de gemeente voorzichtig raamt. Voor 2019 en alle jaren van de meerjarenraming is in de beheersbegroting bij de algemene uitkering een stelpost opgenomen van € 220.000. Aanvullend hierop wordt de algemene uitkering vanaf 2020 constant op hetzelfde niveau gehouden. Ook zijn er in de begroting geen taakstellingen opgenomen.

Bij de beoordeling van het structureel en reëel evenwicht voor de meerjarenraming houden wij rekening met de prudente raming van de algemene uitkering.

Bij het overzicht van de incidentele lasten heeft Gennep voor 2019 een toevoeging aan de voorziening groot onderhoud gebouwen opgenomen van € 600.000. Hier staat voor 2019 de onttrekking van € 600.000 aan de algemene vrije reserve tegenover. Wij merken op dat het inzetten van genoemde reserve alleen is toegestaan voor het inlopen van achterstallig onderhoud bij kapitaalgoederen.

Lasten van groot onderhoud kunnen op twee manieren worden verwerkt in de begroting/jaarrekening. Door de lasten in het jaar van uitvoering direct ten lasten van de exploitatie te brengen. Andere mogelijkheid is dat de lasten ten laste komen van een vooraf gevormde voorziening. Deze voorziening wordt gevoed door de lasten gelijkmatig over verschillende begrotingsjaren te verdelen.

Een werkwijze waarbij gekozen wordt voor een eenmalige onttrekking aan de algemene vrije reserve om de exploitatie te ontlasten is niet toegestaan. Gennep heeft hierbij toegelicht dat in 2018 het meerjarig onderhoudsplan is geactualiseerd en dat de raad voor de verbouwing/renovatie van het gemeentekantoor in 2018 een krediet beschikbaar heeft gesteld van € 1,9 miljoen. Van dit krediet resteert € 1,8 miljoen. Gelijktijdig met deze verbouwing wordt ook het groot onderhoud meegenomen, wat ook deels naar voren is gehaald. Om te voorkomen dat de voorziening eind 2019 negatief zou worden heeft deze extra dotatie moeten plaatsvinden.

Relevant is dat de gemeente voor alle kapitaalgoederen beschikt over actuele én door de raad vastgestelde beheerplannen. De informatie hierover moet op een transparante wijze worden weergegeven en dat geldt ook voor achterstallig onderhoud. De kaderstelling voor de gemeentelijke gebouwen is gedateerd. Voor de zomer wordt de raad via een raadsinformatiebrief geïnformeerd over de voorzieningenplannen (wijk- en dorpsontwikkelingsplannen). De kaderstelling voor gebouwen inclusief binnensportaccommodaties is doorgeschoven naar de 2^e helft van 2019. Dit plan moet inzicht geven in de kwaliteitsniveaus, de (meerjarige) financiële impact voor groot en klein onderhoud, eventueel achterstallig onderhoud (en hoe in te lopen) en de ontwikkeling van de voorziening groot onderhoud gebouwen. In paragraaf 4.3 Onderhoud aan kapitaalgoederen is op de afzonderlijke kapitaalgoederen ingezoomd.

Vervolgens staan we stil bij een aantal onderwerpen, onzekerheden en mogelijke risico's die eveneens financiële druk op de begroting en meerjarenraming kunnen leggen.

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.

Bij memo van 25 september 2018 aan het college en daarna aan het auditcomité, is het lagere accres uit de septembercirculaire 2018 toegelicht. Het effect voor 2018 en voor de meerjarenraming is hierbij berekend. De (meerjarige) saldi na verwerking van de septembercirculaire inclusief de bijstellingen van de 2^e trimesterrapportage 2018 zijn hierbij gepresenteerd.

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. Gennep 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. Gennep doet dat bijvoorbeeld door voor het BCF geen ramingen op te nemen. Maar ook door accressen lager te ramen als er aanwijzingen zijn dat door onderuitputtingen bij het Rijk de accressen lager gaan uitkomen en door de algemene uitkering prudent te ramen.

Sociaal domein

Vanaf 2015 zijn de gemeenten verantwoordelijk voor de uitvoering van het Sociaal Domein. Bij deze decentralisatie zijn de budgetten door het Rijk fors gekort en zijn de kortingen tot 2020 fors opgelopen. Ook op financieel gebied vergen de decentralisaties forse inspanningen. De vraag naar algemene en maatwerkvoorzieningen in het Sociaal Domein blijft groot en dreigt steeds groter te worden. De lasten stijgen en zijn door een aantal factoren ook moeilijk te beheersen.

De baten zijn beter te ramen, maar blijven in hun ontwikkeling achter bij de lastenstijging.

Per onderdeel van het Sociaal Domein en per gemeente ziet het financiële beeld er anders uit. Wel lijkt er in de loop van de tijd op vele punten een achteruitgang op te treden. Meer gemeenten zitten met een tekort op het Sociaal Domein. Naast de Jeugdzorg lijkt nu ook de WMO 2015 vaker een tekort te laten zien. Het Sociaal Domein wordt daarmee voor een groeiend aantal gemeenten een financieel probleem. Aan de ene kant zal het transformatiebeleid van gemeenten verder in- en doorgevoerd en waar nodig verbeterd moeten worden. Aan de andere kant zal elke gemeente met financiële problemen daarvoor financiële oplossingen moeten vinden. En waar het probleem structureel wordt, zal ook de oplossing structureel moeten zijn.

Het is nog onbekend of en welke oplossingen volgen naar aanleiding van de onderzoeken die op macroniveau hebben plaatsgevonden naar de oorzaken van de tekorten.

In de begroting 2019 is voor de uitgaven van het Sociaal Domein nog uitgegaan van budgettaire neutrale uitvoering. Voor de begroting 2020 is aangegeven dat een nieuwe afweging wordt gemaakt. Voor het opvangen van eventuele tekorten op het sociale domein is een bestemmingsreserve in het leven geroepen. Gennep heeft in 2015, 2016 en 2017 een bedrag in deze reserve kunnen storten en heeft er tot en met 2017 nog geen beroep op hoeven doen. Per 1 januari 2019 bedraagt de bestemmingsreserve sociaal domein volgens de begroting 2019 afgerond € 1,8 miljoen.

Op basis van de jaarrekening 2017 is bij Wmo en bij Jeugd sprake van een overschot. Het Participatiebudget is niet toereikend. Bij het coalitieakkoord en collegeprogramma is de reserve sociaal domein gemaximeerd op € 1 miljoen. Het meerdere boven dit bedrag valt bij de jaarrekening 2018 vrij en is toegevoegd aan de algemene vrije reserve.

Wij merken op dat het dekken van structurele tekorten met incidentele middelen, zoals onttrekkingen aan reserves, geen duurzame oplossing is. Daar is de gemeente uiteindelijk niet mee geholpen. Maar ook wij als toezichthouder kunnen daar niet mee akkoord gaan. De gemeenten moeten structurele algemene middelen voor de uitvoering van het Sociaal Domein vrijmaken. De risico's die altijd aan de uitvoering van het Sociaal Domein zullen blijven vastzitten, zullen elke gemeente dwingen de uitvoering voortdurend te monitoren en bij te sturen.

Omgevingswet

In 2021 treedt de Omgevingswet in werking. Voor de totstandkoming van het Omgevingsplan gaat Gennep de activiteiten intensiveren. Er wordt een bureau ingeschakeld voor het opstellen van het plan. Voor de implementatie zijn voor 2020 tot en met 2022 de volgende bedragen in de begroting beschikbaar € 100.000, € 250.000 en € 50.000. Hiervoor vinden onttrekkingen plaats aan de algemene vrije reserve. De bedragen maken deel uit van het meerjarig overzicht van incidentele baten en lasten.

Duurzaamheid

Samen onderweg naar een duurzame gemeente is een van de zes thema's in het coalitieakkoord 2018-2022. De gemeente vindt dat ze een belangrijke voorbeeldrol heeft om te komen tot de noodzakelijke verduurzaming van de lokale samenleving. Ook het Interbestuurlijk Programma (IBP) en het ontwerp-Klimaatakkoord gaan voor een groot deel over duurzaamheid.

Via de VNG zijn de gemeenten een inspanningsverplichting aangegaan in het kader van IBP. Gennep heeft in de begroting voor 2019 en verdere jaren al investeringen c.q. beleid opgenomen die aansluiten bij doelstellingen zoals die geformuleerd zijn in het IBP. Of hiermee wordt voldaan aan de inspanningsverplichting zal in beeld moeten worden gebracht.

In 2017 heeft de raad de Duurzaamheidsvisie Gennep 2018-2021 vastgesteld. Naast het uitdragen van de eigen voorbeeldfunctie, gaat het hierbij om het stimuleren en faciliteren van de inwoners om duurzaamheidsinitiatieven te gaan ontwikkelen. Voor de genoemde periode zijn volgende thema's gekozen als speerpunten: Energie besparen en duurzaam opwekken, Afval verminderen en recyclen, Duurzaam vervoer stimuleren en het Versterken van de kwaliteit van de leefomgeving (water, groen en lucht). Inmiddels is voor duurzaamheid een beleidsadviseur aangetrokken. In de programma begroting 2019 zien we bij het meerjarig investeringsprogramma bedragen opgenomen voor verduurzaming van het gemeentekantoor, het gemeentelijke vastgoed en bij de openbare verlichting. Voor de verduurzaming van het gemeentelijk vastgoed wil Gennep een revolverend fonds oprichten.

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

Financiële effecten paragrafen

Naast de financiële gevolgen en mogelijke risico's kijken we naar beleidsonderwerpen, die in de verplichte paragrafen aan de orde komen. Deze analyse is terug te vinden in hoofdstuk 4. De financiële effecten zijn in de volgende tabel met behulp van symbolen nader gespecificeerd.

Tabel 3.1.2 Financiële effecten uit de paragrafen

Paragraaf	Begroting	Meerjarenraming
Lokale heffingen	😊	😊
Weerstandsvermogen en risicobeheersing	😊	😊
Onderhoud kapitaalgoederen	😐	😐
Financiering	😊	😊
Bedrijfsvoering	😊	😊
Verbonden partijen	😊	😐
Grondbeleid	😊	😊

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

Uit de tabel blijkt dat er veel lachende gezichtjes zijn. De neutrale gezichtjes geven aan dat het actueel (meerjarig) financieel inzicht ontbreekt c.q. dit inzicht onvoldoende transparant is. Aanvullend merken we hierbij op dat er bij onderhoud kapitaalgoederen kritisch wordt gekeken naar het actualiseren van plannen en achterstallig onderhoud. Pas nadat kaderstelling heeft plaatsgevonden voor de gemeentelijke gebouwen inclusief de binnensportaccommodaties volgt meer duidelijkheid of met de middelen die in de begroting en meerjarenraming zijn opgenomen kan worden volstaan. Voor meer informatie over de paragrafen verwijzen wij naar hoofdstuk 4 'Financieel beleid en beheer' van dit rapport.

Jaarrekeningresultaten

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

Tabel 3.1.4 Terugblik jaarrekeningresultaten 2013-2017 (bedragen * € 1.000)

Jaar	R2014	R2015	R2016	R2017	R2018*
Jaarrekeningresultaat	823	687	-264	1.524	1.656

* conceptcijfer

De saldi zijn meestal het gevolg van incidentele baten en lasten en van de decentralisaties. In 2017 zijn dit bijvoorbeeld kosten van leerlingenvervoer die lager uitvallen en ook personeelskosten. Incidentele vrijval bij de pensioenvoorziening van wethouders en bij de voorziening schoolgebouwen.

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 Gennep aan deze voorwaarde voldoet in begrotingsjaar 2019. Hierbij merken wij op dat voor de gemeentelijke en de binnensportaccommodaties geen correctie heeft plaatsgevonden. Pas nadat het plan is vastgesteld wordt inzichtelijk of de budgetten te laag zijn en extra middelen nodig zijn.

Structureel en reëel evenwicht voor het begrotingsjaar
Beoordeling: voldoende

Structureel en reëel evenwicht voor de meerjarenraming

Met dit structureel en reëel evenwicht bedoelen wij de situatie waarin alle jaren van de meerjarenraming structureel en reëel in evenwicht zijn. Uit onze analyses blijkt, dat deze situatie in Gennep niet geldt. Voor 2021 en 2022 is een negatieve correctie toegepast voor de taakstelling die is opgenomen bij de Intergemeentelijke Werkvoorziening Gennep, Mook & Middelaar.

Structureel en reëel evenwicht voor de meerjarenraming
Beoordeling: onvoldoende

De omvang van de door ons berekende tekorten nemen we mee bij onze totale afweging. Hierbij houden we ook rekening met de prudente raming ten aanzien van de algemene uitkering.

3.2. Analyse vermogen

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

Conclusie

De nota reserves en voorzieningen is in december 2017 door de raad vastgesteld. Naast de algemene reserve weerstandsvermogen beschikt Gennep over de algemene vrije reserve voor het dekken van nieuw beleid of voor tekorten. De algemene reserve weerstandsvermogen bedraagt 10% van de begrote jaaruitgaven. Om fluctuaties te voorkomen is de minimale omvang bepaald op € 5 miljoen. Volgens een vast format wordt in de nota per reserve en voorziening inzicht gegeven in de op dat moment actuele omvang, de doelstelling, de functie, de onderbouwing en van waaruit stortingen dan wel onttrekkingen kunnen plaatsvinden. Ook is in de nota aandacht voor het weerstandsvermogen. De begroting geeft inzicht in de ontwikkeling van het vermogen en meer specifiek op de geraamde onttrekkingen aan de algemene vrije reserve voor 2019-2022. Dit zijn onttrekkingen voor het realiseren van ambities uit het collegeprogramma zoals die nu in de begroting 2019 en meerjarenraming zijn opgenomen. Gennep concludeert dat de inzet verantwoord is en de financiële positie gezond blijft. Wij merken op dat voor een goed inzicht in de vermogenspositie beheerplannen actueel moeten zijn én blijven. Ook moet inzicht zijn in achterstallig onderhoud bij kapitaalgoederen en met name hoe dit wordt ingelopen. In paragraaf 4.3 Onderhoud van kapitaalgoederen wordt hierbij stilgestaan.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- ga expliciet in op interne en externe ontwikkelingen en wat de consequenties zijn voor het beleid;
- benoem en licht relevante reserves en voorzieningen toe bij programma's en beheerplannen;
- geef ook inzicht in de structurele toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves.

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

Onderzoek en bevindingen

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

In het coalitieakkoord is de reservepositie op dat moment als goed gekwalificeerd. Volgens het collegeprogramma zullen verschillende reserves worden aangesproken voor het realiseren van de ambities. Hierbij is aangegeven dat de gezonde financiële positie niet in gevaar wordt gebracht. In de begroting 2019 en verder zullen de eerste voorstellen worden opgenomen.

De nota reserves en voorzieningen 2018 - 2022 die in december 2017 door de raad is vastgesteld vervangt de eerdere nota reserves en voorzieningen die in mei 2013 is vastgesteld. Gennep actualiseert de nota conform de verordening 212 eenmaal per vier jaar. Ook moet bij een voorstel voor het instellen van een bestemmingsreserve voor een investeringsvoornemen minimaal worden ingegaan op het specifieke doel, de voeding, de maximale hoogte van de reserve en de maximale looptijd.

Volgens de nota reserves en voorzieningen wil Gennep een solide financieel beleid voeren en wordt het behoud van een structureel gezonde financiële positie nagestreefd. De nota is uitvoerig van opzet. Bij regelgeving en kaders is stilgestaan bij de functies en het verschil tussen reserves en voorzieningen. Hierbij is ook het rentebeleid toegelicht en is aangegeven dat Gennep geen bespaarde rente meer berekend over de reserves en voorzieningen. Toevoeging van rente aan reserves en voorzieningen vindt eveneens niet plaats. Elk jaar wordt de noodzakelijke hoogte van de voorzieningen geactualiseerd. Aandacht is besteed aan reserves en voorzieningen die ten opzichte van de nota uit 2013 zijn of komen te vervallen en aan nieuwe reserves en voorzieningen.

Per in gebruik zijnde reserve en voorziening is volgens een vast format inzicht geboden in de actuele omvang volgens de jaarrekening per 31 december 2016. Ook is ingegaan op de doelstelling, de functie, de onderbouwing en van waaruit stortingen dan wel onttrekkingen kunnen plaatsvinden. Ook is in de nota ingegaan op de separate nota weerstandsvermogen en risicomanagement.

Als belangrijkste doelstellingen van de nota reserves en voorzieningen zijn geformuleerd;

- heldere en eenduidige beleidsregels rond reserves en voorzieningen;
- het formuleren van criteria voor het instellen of handhaven van reserves en voorzieningen;
- het bieden van een geactualiseerd en onderbouwd overzicht van reserves en voorzieningen.

In de begroting en jaarrekening wordt jaarlijks de actuele stand van de reserves en voorzieningen opgenomen.

De algemene reserves zijn opgebouwd uit de algemene vrije reserve en uit de algemene reserve weerstandsvermogen. Deze laatste fungeert als buffer voor het weerstandsvermogen en bedraagt 10% van de begrote jaaruitgaven. Dit bedrag kent, om fluctuaties te voorkomen, een minimale omvang van € 5 miljoen. Zolang 10% van de jaaruitgaven lager is dan € 5 miljoen blijft dit bedrag als buffer gehandhaafd.

De algemene vrije reserve heeft een bestedings- of een bestemmingsfunctie dat wil zeggen voor het opvangen van tekorten en voor dekking van nieuw beleid.

In de begroting 2019 is aangegeven welke reserves en voorzieningen worden ingezet voor de dekking van de uitvoering van het collegeprogramma. In totaliteit wordt voor 2019 tot en met 2021 € 1,9 miljoen uit de algemene vrije reserve onttrokken. Eind 2022 is een algemene vrije reserve geraamd van € 1,8 miljoen. Gennep heeft hierbij opgemerkt dat het inzetten van reserves niet kan voor het structureel sluitend maken van de begroting. Het betreft aanwending voor de dekking van incidentele lasten.

Tevens is vermeld dat de weerstandscoefficient gunstig is. De algemene reserve weerstandsvermogen is voldoende om de risico's af te dekken en een positieve weerstandscoefficient te houden. Hierdoor kan de algemene vrije reserve ingezet worden. Tevens beschikt Gennep over ruimte voor de dekking van het collegeprogramma binnen de algemene reserve grondexploitatie en de reserve sociaal domein. Naast het inzetten van reserves zijn voor het realiseren van investeringen in de exploitatie kapitaallasten geraamd. Ten aanzien van de inzet van reserves concludeert Gennep in de begroting dat deze verantwoord is en de financiële positie gezond blijft.

Wij concluderen dat de informatie op strategisch, tactisch en operationeel niveau gemiddeld goed is. Verbetering is mogelijk door expliciet aandacht te besteden aan interne en externe ontwikkelingen. Ook het benoemen en toelichten van relevante reserves en voorzieningen bij de betreffende programma's verhoogt de informatiewaarde. Conform artikel 19 lid d BBV moet een overzicht van de beoogde structurele toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves zijn opgenomen. Hier vragen wij aandacht voor.

In de tabellen 3.2.1 en 3.2.2 kijken we terug en vooruit naar het verloop van de algemene reserve, 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 2018.

In tabel 3.2.2 zijn de begrotingscijfers per 1 januari voor 2019 tot en met 2022 opgenomen.

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

Jaar	R2014	R2015	R2016	R2017	*R2018
Algemene reserves	9.836	11.063	11.057	9.220	10.689
Bestemmingsreserves	7.106	6.715	7.860	8.176	7.569
Voorzieningen	6.335	6.754	5.601	6.355	6.510
Totaal	23.277	24.532	24.518	23.751	24.768

*Concept rekeningcijfers

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

Jaar	B2019	B2020	B2021	B2022
Algemene reserves	10.744	9.588	7.414	6.914
Bestemmingsreserves	6.534	6.263	6.203	6.203
Voorzieningen	7.180	6.571	5.972	5.768
Totaal	24.458	22.422	19.589	18.885

De tabellen laten tot en met 2019 een vrij stabiel beeld zien wat de vermogenspositie betreft.

De algemene reserves (lees het onderdeel algemene vrije reserve) nemen in 2015 toe en dalen met name in 2017. In 2015 wordt na diverse onttrekkingen nog een laatste keer € 1 miljoen vanuit de bestemmingsreserve verkoop Essent overgeheveld naar de algemene vrije reserve. De reserve verkoop Essent is hierna nihil. Ook is in 2015 een bedrag van € 277.000 uit de reserve verkoop gronden overgeheveld naar de algemene vrije reserve. In 2017 is € 1.450.000 aan de algemene vrije reserve onttrokken voor het onderhoud aan wegen en bermen.

Bij de voorzieningen zien we een afname in 2016. In dat jaar is aan de voorziening Greenpark / Villa Flora afgerond € 1.354.000 onttrokken. Dit bedrag is aangewend voor de uittreding uit de gemeenschappelijke regeling Greenpark en de vastgoedexploitatie Villa Flora per 1-1-2017.

In de staat van reserves en voorzieningen in de begroting 2019 zijn stortingen en onttrekkingen geraamd. We zien vanaf 2020 en verder per saldo een afname geprognoseerd zowel bij de algemene reserves (lees algemene vrije reserve) als bij de voorzieningen.

Bij de voorzieningen vindt elk jaar een onttrekking plaats aan de voorziening rioolrecht. Voor 2019 wordt afgerond € 147.000 onttrokken, voor 2020 € 177.000 en voor de volgende jaren een afnemend bedrag. De onttrekking voor 2023 resulteert in een negatieve voorziening rioolrecht van afgerond € 54.000, hetgeen niet is toegestaan. Aan de voorziening afvalstoffenheffing wordt jaarlijks € 26.494 onttrokken. Bij de voorziening planmatig onderhoud wegen wordt dit jaar € 180.000 meer onttrokken dan toegevoegd. Aan de voorziening groot onderhoud schoolgebouwen is voor 2020 een onttrekking geraamd van afgerond € 240.000 waarna de stand van deze voorziening € 0 is.

De voorziening personeel met een saldo per 1-1-2019 van € 167.500 laat in de meerjarenraming jaarlijks een lagere onttrekking zien. Volgens deze prognose zal het saldo rond 2024 nihil zijn. Bij de voorziening waardering grondexploitatie zien we onttrekkingen van € 25.000 / € 35.000. Maar voor 2022 is een onttrekking geraamd van € 638.380. Aanvullend is opgemerkt dat dit bedrag voor het verwachte tekort van de grondexploitatie Gennepershuis is achterhaald. Inmiddels is een overeenkomst gesloten met een projectontwikkelaar.

De algemene reserve weerstandsvermogen blijft meerjarig € 5 miljoen. Het verloop van de algemene vrije reserve heeft de gemeente bij de staat van reserves en voorzieningen toegelicht. Het betreffen aanvullingen voor de realisatie van het collegeprogramma waaronder een onttrekking die wordt ingezet als extra dotatie voorziening groot onderhoud gebouwen. Ook wordt in 2019 en 2020 elk jaar € 100.000 onttrokken voor de transformatie van het sociaal domein. Voor de Rijksbezuinigingen bij de WSW wordt in 2019 € 141.000 onttrokken en voor 2020 € 239.000. Voor 2020 is een onttrekking geraamd van € 1.420.000 voor de afwaardering van de boekwaarde en sloopkosten van het schoolgebouw Picardi. Voor de implementatie van de Omgevingswet zijn vanaf 2020 tot en met 2022 onttrekkingen geraamd van respectievelijk € 100.000, € 250.000 en € 50.000. De algemene vrije reserve bedraagt afgerond per 1-1-2019 afgerond € 5,7 miljoen en per 1-1-2023 € 1,9 miljoen.

Onttrekkingen aan de algemene reserves zijn incidentele baten en Gennep heeft deze ook als zodanig verantwoord. Voor de berekening van het structureel en reëel saldo worden de incidentele baten in mindering gebracht op het saldo. De incidentele lasten worden aan het saldo toegevoegd. Gennep presenteert de incidentele baten en lasten ook als zodanig bij de berekening van het structureel en reëel saldo voor 2019 en de meerjarenraming 2020-2022.

Van belang is dat de weerstandsratio blijft voldoen aan de norm die de raad heeft vastgesteld. In paragraaf 4.2 Weerstandsvermogen en risicobeheersing wordt hier verder op ingegaan.

Voor een goed inzicht in de vermogenspositie is het cruciaal dat de beheerplannen actueel zijn én blijven. Dit geldt tevens voor inzicht in achterstallig onderhoud. De raad stelt de kaders vast voor het onderhoud van kapitaalgoederen. De relevante reserves en voorzieningen zijn hierbij van belang. Aanvullend is opgemerkt dat de reserves en voorzieningen van voldoende niveau zijn. In paragraaf 4.3 wordt ingegaan op onderhoud van kapitaalgoederen.

3.3. Analyse stuurinformatie

Conclusie

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

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- de strategische stuurinformatie kan verder verbeterd worden door explicieter in te gaan op relevante interne en externe ontwikkelingen;
- de tactische informatie kan verder worden verbeterd door volledig aan de eisen te voldoen van de eigen verordening 212 en het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten;
- een verbetering van de operationele stuurinformatie kan bereikt worden door op een transparante manier in (de paragrafen van) de begroting meer inzicht te geven in meerjarige cijfermatige informatie aangevuld met een toelichting;
- in de paragrafen 3.1, 3.2 en 4.1 tot en met 4.7 zijn specifieke aanbevelingen met betrekking tot stuurinformatie te vinden.

Stuurinformatie

Oordeel strategisch: goed

Oordeel tactisch: goed

Oordeel operationeel: goed

Waarom onderzoek naar stuurinformatie?

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

Onderzoek en bevindingen

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

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

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

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

Tabel 3.3.1 Resultaten onderzoek stuurinformatie begroting 2019

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

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

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

De stuurinformatie op tactisch niveau laat zeven keer goed en twee keer voldoende zien. Voor de kapitaalgoederen moet de raad de kaders vaststellen. De financiële impact van de door de raad gekozen kwaliteitsniveaus (waarbij geen kapitaalvernietiging mag optreden) moeten transparant worden weergegeven in het plan én in de paragraaf van de begroting. Dit geldt ook voor achterstallig onderhoud. Indien hier sprake van is, moet ook worden aangegeven hoe het achterstallig onderhoud binnen uiterlijk

vier jaar wordt weggewerkt. Ook als er geen sprake is van achterstallig onderhoud is dat relevante informatie. Belangrijk is dat de plannen actueel blijven. Actualiseer ze elke vier jaar zodat ook aan de verordening 212 wordt voldaan. Dit jaar vindt een actualisering plaats van het verbreed Gemeentelijk Rioleringsplan. Volgens planning wordt in het najaar het plan aan de raad voorgelegd. De kaderstelling door de raad voor de gemeentelijke gebouwen inclusief de binnensportaccommodaties is urgent. Pas dan is duidelijk of met de bedragen die in de begroting en meerjarenraming zijn opgenomen voor het onderhoud kan worden volstaan.

Op operationeel niveau scoort Gennep zeven keer goed en twee keer voldoende. Bijzondere aandacht vragen wij voor het opnemen van meerjarige cijfers aangevuld met tekstuele toelichting. De paragraaf Verbonden partijen biedt geen inzicht in de cijfers van het begrotingsjaar. De paragraaf Grondbeleid biedt geen financieel inzicht in plannen waar de gemeente overeenkomsten voor heeft gesloten. Het opnemen van volledige actuele informatie komt de transparantie van de begroting ten goede. Bovendien brengt het de raad meer in positie bij het uitoefenen van de controlerende taak.

3.4. Analyse Wet- en regelgeving

Conclusie

Gennep voldoet voor wat betreft de termijn van inzending voor de begroting 2019 en de jaarrekening 2017 aan de wetgeving. De gemeente past het BBV in voldoende mate toe. Op enkele onderdelen zijn verbeteringen mogelijk zodat meer aan de voorschriften wordt voldaan. Hiermee wordt ook de transparantie en de informatiewaarde vergroot. Bijzondere aandacht is nodig ten aanzien van het Onderhoud kapitaalgoederen maar ook bij Verbonden partijen. In hoofdstuk 4 zijn bij de afzonderlijke paragrafen aanbevelingen opgenomen.

De verordening 212 van Gennep stelt enkele aanvullende eisen. Deze eisen moeten worden nageleefd. Dit geldt ook voor de verordening 213a. Wij constateren dat in praktijk geen onderzoeken plaatsvinden naar doelmatigheid en doeltreffendheid.

De rekenkamercommissie van Gennep heeft in 2018 en in 2016 één onderzoek uitgevoerd. In 2015 hebben meerdere onderzoeken plaatsgevonden. Mogelijkheden voor een regionale rekenkamercommissie worden in de eerste helft van 2019 nader bekeken.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- stuur binnen twee weken na vaststelling begrotingswijzigingen met raadsvoorstel en raadsbesluit naar Gedeputeerde Staten. Dit geldt ook voor de vastgestelde jaarrekening;
- breng de begroting verder in overeenstemming met het BBV;
- houd de nota's en plannen actueel conform de verordening 212;
- geeft uitvoering aan de verordening 213a.

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 gaan we allereerst in op de termijnen van inzending van de begroting en jaarrekening. Vervolgens staan we stil bij de planning- en controlcyclus van Gennep, de toepassing van het BBV en de uitvoering van de specifieke kaders die gesteld zijn in de financiële verordening (ex artikel 212 Gemeentewet), in de controleverordening (ex artikel 213 Gemeentewet) en de verordening met onderzoeken naar doelmatigheid en doeltreffendheid (ex artikel 213a Gemeentewet). Ook staan we kort stil bij de onderzoeken van de rekenkamercommissie.

Termijnen

De begroting 2019 is door de raad van Gennep vastgesteld op 5 november 2018 en hebben wij op 8 november 2017 ontvangen. De jaarrekening 2017 is op 4 juni 2018 vastgesteld en hebben wij op 11 juli 2018 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.

Gennep voldoet voor beide documenten aan de wettelijke termijnen.

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 insturen van begrotingswijzigingen en het insturen van de jaarrekening binnen twee weken na vaststelling.

Termijnen Beoordeling: voldoende

(Vernieuwing) BBV

Het BBV beschrijft aan welke uitgangspunten en kwaliteitseisen de planning- en controlproducten van Gennep moeten voldoen. Deze voorschriften gelden vanaf de begroting 2004 en 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. Het BBV beoogt transparantie te bieden voor de raad, andere overheden, maar ook voor burgers. Op basis van de begroting moet het mogelijk zijn een totaalbeeld te vormen van de financiële positie. Het BBV bevat daarom een aantal uitgangspunten en kwaliteitseisen. De vormgeving van de planning- en controlproducten wordt echter grotendeels aan de gemeenten overgelaten. Elke gemeente moet zelf bepalen met welke invulling van de begroting zij in haar situatie het best de BBV-kwaliteitseisen realiseert.

Inmiddels zijn de voorschriften al een aantal malen aangepast. 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 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.

In het BBV zijn regels gesteld voor de afzonderlijke paragrafen en voor de afzonderlijke programma's. We gaan hier kort op in.

Paragrafen in relatie tot het BBV

In artikel 9 van het BBV is bepaald dat de volgende verplichte paragrafen opgenomen moeten worden:

- lokale heffingen;
- weerstandsvermogen en risicobeheersing;
- onderhoud kapitaalgoederen;
- financiering;
- bedrijfsvoering;
- verbonden partijen;
- grondbeleid.

Gennep heeft bovenstaande paragrafen opgenomen in de begroting en de jaarrekening.

Uit hoofdstuk 4 blijkt dat Gennep het BBV in voldoende mate toepast. Wij vragen bijzondere aandacht met name voor de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen en Verbonden partijen. In hoofdstuk 4 komen de afzonderlijke paragrafen apart aan bod en is specifiek opgenomen wat ontbreekt.

Naast het voldoen aan de wetgeving, is de vraag relevant of de begroting de raad voldoende ondersteunt voor haar kaderstellende en controlerende rol. Hoe is het gesteld met de informatiewaarde van de begroting? Het is uiteraard aan de raad om deze vraag te beantwoorden, als financieel toezichthouder kunnen wij dit niet. We kunnen wel nagaan of de informatie die in de begroting is opgenomen de ondersteuning biedt die het BBV beoogt voor de kaderstellende en controlerende rol.

Hierbij merken wij op dat het belangrijk is om te werken met actuele beheerplannen. Dit is noodzakelijk om een goed beeld te hebben van de financiële positie. Ook is het van belang om alle nota's periodiek te actualiseren (een keer in de vier jaar) om zo de beleidsuitgangspunten actueel te houden en om de raad in de positie te brengen om haar kaderstellende rol te vervullen.

Programma's in relatie tot het BBV

Naast de verplichte paragrafen bestaat de begroting uit een aantal programma's die de raad zelf mag benoemen. Het BBV heeft wel regels gesteld voor de opbouw van deze programma's en de toelichting hierop. Deze regels zijn vastgelegd in de artikelen 17 tot en met 23 van het BBV.

Recapitulatie ontbrekende eisen BBV

In onderstaande recapitulatie hebben we aangegeven waar verdere verbetering van het BBV nodig is. We noemen ook de BBV eisen die in de afzonderlijke paragrafen van hoofdstuk 3 en 4 teruggekomen, zonder uitputtend te zijn:

- presenteer bij de saldi ook het structureel en reëel evenwicht van de begroting en meerjarenraming en de berekening hiervan. Voor de raad moet duidelijk zijn of aan de wettelijke eis wordt voldaan en licht dit toe;
- geef een toelichting bij de afzonderlijke incidentele baten en lasten voor het begrotingsjaar en de meerjarenraming;
- geef inzicht in de structurele onttrekkingen en stortingen in reserves;
- houd alle beheerplannen actueel. Geef in de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen inzicht in de uit de beleidskaders voortvloeiende (financiële) consequenties. Vertaal deze consequenties in de begroting en meerjarenraming en geef op een transparante manier in de paragraaf inzicht;
- laat geen achterstallig onderhoud ontstaan en werk het aanwezige achterstallig onderhoud uiterlijk binnen de termijn van de meerjarenraming weg;

- licht toe hoe en op welke termijn achterstallig onderhoud wordt ingelopen;
- geef per verbonden partij (voor zover mogelijk) inzicht in de verwachte omvang van het eigen vermogen en het vreemd vermogen van de verbonden partij aan het begin en het einde van het begrotingsjaar. Dit geldt ook voor het verwachte financieel resultaat van het begrotingsjaar en het belang dat de gemeente heeft in de verbonden partij aan het begin en aan het einde van het begrotingsjaar;
- besteed bij de uiteenzetting van de financiële positie ook in toelichtende sfeer aandacht aan de financiële positie van de gemeente. Ga hierbij ook in op belangrijke ontwikkelingen ten opzichte van het vorig begrotingsjaar;
- geef bij de uiteenzetting van de financiële positie de financiële gevolgen van het bestaand en het nieuw beleid dat in de programma's is opgenomen;
- geef voor de begroting en de meerjarenraming inzicht in de jaarlijks terugkerende arbeidskosten van vergelijkbaar volume;
- presenteer expliciet Overige algemene dekkingsmiddelen (als onderdeel van het programmaplan). Ga hierbij in op de afzonderlijk verplichte onderdelen waaronder saldo financieringsfunctie en dividend;
- bij de toelichting op het overzicht van baten en lasten moet inzicht worden geboden in het gerealiseerde bedrag van het voorvorig begrotingsjaar;
- ga in geval van aanmerkelijk verschil met de raming, respectievelijk de realisatie, van het vorig, respectievelijk voorvorig begrotingsjaar in op de oorzaken van het verschil.

Samenvattend concluderen wij dat Gennep een voldoende scoort voor de toepassing van het BBV.

BBV Beoordeling: voldoende

Naast de algemeen geldende kaders die gesteld zijn in de Gemeentewet en het BBV heeft Gennep specifieke kaders bepaald in de verordeningen ex artikel 212, 213 en 213a Gemeentewet. De raad van Gennep heeft deze wettelijke verordeningen vastgesteld. We gaan nog kort in op de uitgangspunten van de financiële verordening (verordening 212 Gemeentewet) en op de uitgangspunten van de verordeningen 213 en 213a.

Financiële verordening ex artikel 212 Gemeentewet

Artikel 212 van de Gemeentewet verplicht een gemeente een verordening vast te stellen, waarin de uitgangspunten voor het financiële beleid en beheer en de financiële huishouding van de gemeente zijn uitgewerkt. Voor de gemeente en voor dit onderzoek is deze verordening van groot belang. In de afzonderlijke hoofdstukken van hoofdstuk 4 en van hoofdstuk 3 is bekeken hoe Gennep het desbetreffend onderwerp heeft geregeld in de financiële verordening. Wij merken op dat indien geen kaders worden gesteld in een aparte nota, de paragraaf van de begroting de uitgangspunten/kaderstelling dient te bevatten.

In deze verordening 212 uit 2017 is bepaald dat onder andere de volgende (bijgestelde) nota's tenminste eenmaal per vier jaar aan de raad worden aangeboden voor vaststelling:

- waardering en afschrijving vaste activa;
- reserves en voorzieningen;

- weerstandsvermogen en risicomanagement;
- verbonden partijen;
- grondbeleid.

Ook worden tenminste eenmaal per vier jaar de volgende plannen aan de raad aangeboden ter vaststelling:

- wegenbeleidsplan;
- gemeentelijk rioleringsplan;
- beleidsplan openbare verlichting;
- groenbeleidsplan.

De raad van Gennep heeft deze nota's en plannen vastgesteld met uitzondering van de civiele kunstwerken. Het reguliere onderhoud van civiele kunstwerken wordt nu bekostigd uit het budget voor wegen. We constateren dat niet alle nota's en plannen actueel zijn. Dit geldt voor de nota verbonden partijen, de nota afschrijvings- en investeringsbeleid, het gebouwenbeheerplan en het rioleringsplan. De twee laatste plannen worden nog dit jaar geactualiseerd. De nota verbonden partijen moet nog worden ingepland. Actualisering zal niet eerder dan in het 4^e kwartaal mogelijk zijn, waarna het plan in 2020 naar de raad kan. De nota afschrijvings- en investeringsbeleid wordt op zijn vroegst in het 4^e kwartaal 2020 aan de raad voorgelegd.

In de verordening is opgenomen dat de beleidscyclus, naast de begroting en de jaarrekening, bestaat uit:

- twee trimesterrapportages. Over de eerste vier en de eerste acht maanden van het begrotingsjaar.
- Voorjaarsnota. Dit is een voorstel met betrekking tot het beleid, de autonome ontwikkelingen en de financiële kaders van de ontwerpbegroting voor het volgende begrotingsjaar en de meerjarenraming. Hierin wordt ook het lopende begrotingsjaar geactualiseerd.

Ook informeert het college het Auditcomité tussentijds één keer per jaar over de financiële stabiliteit en de positie van de gemeente. De voorjaarsnota wordt uiterlijk in juli voorafgaand aan het jaar waarop de nota betrekking heeft door de raad vastgesteld. Dit gebeurt gelijktijdig met de jaarrekening en de eerste trimesterrapportage. De tweede trimesterrapportage wordt tegelijk met de begroting en meerjarenraming vastgesteld.

In 2018 heeft Gennep een kaderbrief ter kennisname aan de raad aangeboden en twee trimesterrapportages door de raad laten vaststellen. De gemeente leeft, voor het onderdeel kadernota, de nu geldende verordening niet na. Dit houdt verband met de uitwerking van het coalitieakkoord in het collegeprogramma en is toegelicht.

Controleverordening ex artikel 213 Gemeentewet

De controleverordening van de gemeente Gennep is op 18 december 2017 vastgesteld.

Met deze controleverordening heeft de raad de regels vastgelegd voor de controle op het financiële beheer en op de inrichting van de financiële organisatie. De raad stelt voor de aanbesteding van de accountantscontrole het programma van eisen vast. In het programma van eisen zijn de toetspunten opgenomen voor de jaarlijkse accountantscontrole. Gennep heeft voor de jaarrekening 2014 tot en met 2017 een goedkeurende verklaring omtrent getrouwheid en rechtmatigheid ontvangen. Dit is een signaal dat de processen in overeenstemming zijn met de financiële wet- en regelgeving.

Verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid ex artikel 213a Gemeentewet

Eveneens op 18 december 2017 heeft de raad de verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid vastgesteld. Met deze verordening geeft de raad de kaders aan voor periodieke onderzoeken naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door het college gevoerde beleid en beheer.

Volgens deze verordening toetst het college jaarlijks de doelmatigheid en doeltreffendheid van (onderdelen van) de organisatie van de gemeente en de uitvoering van taken door de gemeente. Jaarlijks moet het college de doeltreffendheid van één of enkele programma's en/of paragrafen toetsen. Ook moet in de paragraaf bedrijfsvoering in de begroting en jaarrekening worden gerapporteerd over de voortgang van de onderzoeken naar doelmatigheid en doeltreffendheid en de uitputting van de bijbehorende budgetten. De uitkomsten van een onderzoek moeten worden vastgelegd in een rapportage. Elke rapportage moet tenminste een analyse van de onderzoeksresultaten bevatten en indien nodig aanbevelingen voor verbeteringen c.q. een verbeterplan. De rapportage en verbeterplan moeten voor kennisgeving naar de raad gaan. Op basis van het verbeterplan moet het college organisatorische maatregelen nemen.

Ons is medegedeeld dat in praktijk géén onderzoeken plaatsvinden. Dit betekent dat niet wordt voldaan aan de bepalingen uit de eigen verordening.

In 2009 werd bij de evaluatie van het dualisme door het ministerie van BZK duidelijk dat gemeenten weinig waardering hebben voor de uitvoering van onderzoeken in het kader van doelmatigheid en doeltreffendheid. Daarop besloot het ministerie van BZK dat er een voorstel naar de Tweede Kamer zou gaan om artikel 213a uit de Gemeentewet te halen. Dit voorstel is echter nooit gedaan. In 2012 heeft de minister van Binnenlandse Zaken laten weten artikel 213a in stand te houden mede door de drie decentralisaties van het sociaal domein. Zeker nu duidelijk is dat artikel 213a in stand blijft, vinden wij dat de verordening moet worden nageleefd.

Rekenkameronderzoeken

De rekenkamercommissie als onafhankelijke onderzoekscommissie doet onderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van gemeentelijk beleid. De rekenkamercommissie kijkt bij de keuze voor haar onderzoeken welke behoeften er leven bij de politiek en de inwoners van Gennep, maar kan ook zelf een onderwerp kiezen.

De commissie bestaat uit drie onafhankelijke leden niet zijnde raadsleden. De benoeming is voor vier jaar. In het belang van de gemeente kan van deze termijn worden afgeweken. In 2019 zullen twee leden terugtreden. In de eerste helft van 2019 wordt duidelijk hoe de rekenkamercommissie in de toekomst haar werk zal voortzetten. Op verzoek van het presidium wordt onderzocht of een regionale rekenkamercommissie mogelijk is.

Het structurele budget voor de rekenkamer bedraagt in 2019 en volgende jaren € 36.000 Van dit bedrag is € 17.000 beschikbaar voor onderzoeken.

De rekenkamercommissie heeft in de periode 2018 – 2013 de volgende rapporten samengesteld:

- eindrapport 'Het toerismebeleid van de gemeente Gennep geëvalueerd' februari 2018;
- rekenkamerbrief onderzoek naar Klant Contact Centrum 'De Poort van Gennep' april 2016;
- jaarverslag 2015 en opgave nevenfuncties december 2015;
- rapport sportbeleid in Gennep juni 2015;

- rapport Kernenbeleid januari 2015;
- Gennep in control 2013.

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 Gennep zijn te vinden in de volgende paragrafen:

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

4.1. Lokale heffingen

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

Conclusie

Voor de uitgangspunten van de lokale heffingen zijn in de paragraaf de financiële kaders opgenomen als uitvloeisel van het collegeprogramma. In het coalitieakkoord is aangegeven dat deze coalitieperiode gestreefd wordt naar lastenverlaging voor de burgers. Dit zien we ook terug in het collegeprogramma met de toevoeging de lastendruk zo veel mogelijk binnen de perken te houden. Voor dit jaar zien we dat terug bij de verlaging van de OZB tarieven zowel voor woningen als voor bedrijven. Ook is de rioolheffing en de afvalstoffenheffing niet gewijzigd ten opzichte van 2018. In de meerjarenraming 2020-2022 zijn de opbrengsten van de belastingen en heffingen gelijk gehouden aan die van 2019. De paragraaf is zeer uitgebreid van opzet met veel toelichting. De lastendruk van alle Limburgse gemeenten zijn gepresenteerd waarbij tevens enkele gemeenten uit Gelderland en Noord-Brabant zijn opgenomen. De informatie over kostendekking die in het BBV is genoemd, maakt in Gennep deel uit van de belastingverordeningen.

Op basis van onze analyse de volgende aanbeveling

- geef ook financieel inzicht in kwijschelding.

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 kwijscheldingsbeleid 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

Gennep heeft uitgangspunten voor de lokale heffingen opgenomen in het coalitieakkoord, in het collegeprogramma en in de begroting. Volgens het coalitieakkoord wordt de komende vier jaar gestreefd naar verlaging van de lokale lasten voor de burgers. Hierbij wordt overwogen de rioolrechten te verlagen.

In het collegeprogramma is aangegeven dat gestreefd wordt naar lastendrukverlaging dan wel de lastendruk zo veel mogelijk binnen de perken te houden. Voor 2019 vindt geen trendmatige verhoging plaats bij de onroerende zaakbelastingen (OZB) en de toeristenbelasting. Het niveau/de tarieven voor

2019 is gelijk aan het niveau van 2018. Verdere beperking van de lastendruk is afhankelijk van de overige ambities en de kosten die hiermee gepaard gaan.

Als het financieel haalbaar is zullen maatregelen worden genomen voor het verder bevorderen van lokale afvalscheiding (meer en beter) en het terugbrengen van de hoeveelheid afval. Hiervoor wordt in gesprek gegaan met de inwoners. Ook wil Gennep meer werk maken van het afkoppelen van hemelwater. In 2019 wordt het Gemeentelijk RioleringsPlan (GRP) geactualiseerd.

In de paragraaf heeft Gennep bij de uitgangspunten voor het opstellen van de begroting 2019 en meerjarenraming 2020-2022 opgenomen dat de onroerende-zaak belasting in 2019 niet wordt verhoogd. Ook is de OZB-opbrengst niet verhoogd voor het inflatiepercentage. Wel wordt rekening gehouden met areaaluitbreiding als hier sprake van is. Als gevolg van hogere WOZ-waarden zijn de OZB tarieven verlaagd. Ook is in de begroting aangegeven dat de afvalstoffenheffing in 2019 niet wordt verhoogd. Hiervoor wordt de voorziening afvalstoffenheffing ingezet. Voor het tarief van het rioolrecht is aangegeven dat dit kostendekkend moet zijn. Aan de hand van de jaarlijkse berekening van de kosten wordt de aanpassing van het tarief bepaald.

Ook voor de honden-, toeristen- en forensenbelasting zijn voor 2019 geen tariefsverhogingen opgenomen. Wij constateren dat voor 2019 de OZB-tarieven van woningen en van niet-woningen zijn verlaagd. Zowel de afvalstoffenheffing als de rioolheffing zijn ten opzichte van 2018 ongewijzigd.

De paragraaf geeft niet alleen inzicht in de uitgangspunten maar ook hoe met kostentoerekening wordt omgegaan. De berekeningen zelf maken onderdeel uit van de belastingverordeningen. De OZB wordt uitgebreid toegelicht waarbij ook wordt stilgestaan bij de macronorm en de landelijke rekentarieven. Ook is een tabel opgenomen op basis van cijfers 2018 met de OZB tarieven van Gennep, de landelijke tarieven en die van Bergen, Mook en Middelaar en Venray. De OZB tarieven en - opbrengsten van Gennep zijn weergegeven voor 2015 tot en met 2017 op realisatie basis. Dat geldt ook voor de tarieven 2018. De opbrengst voor 2018 en 2019 is begroot waarbij voor 2018 tevens een berekening is gemaakt gebaseerd op de eerste 7 maanden van 2018.

De werkwijze bij de afvalstoffenheffing met tariefdifferentiatie en bij de rioolheffing van de eigenaar en van de gebruiker zijn toegelicht. Uitgangspunt voor deze heffingen is maximale kostendekking dat wil zeggen 100% op begrotingsbasis. Ook leges en overige retributies mogen maximaal 100% kostendekkend zijn. Hierbij wordt uitgegaan van een verhoging voor het inflatiepercentage en zoveel mogelijk 100% kostendekking. De kostendekkenheid wordt gepresenteerd bij de belastingverordeningen.

Na aandacht voor (actuele) ontwikkelingen is inzicht geboden in de woonlasten. Hierbij is inzicht gegeven in de lokale lastendruk waarbij is uitgegaan van OZB, rioolheffing en de afvalstoffenheffing. De woonlasten (eenpersoons en meerpersoonshuishouden) 2018 van alle Limburgse gemeenten en het provinciaal gemiddelde zijn in een tabel opgenomen. De cijfers zijn gebaseerd op de Coelo atlas Lokale lasten. Ook maken de cijfers van een viertal gemeenten uit Gelderland en uit Noord-Brabant en hun gemiddelde deel uit van de tabel. Tot slot is het kwijtscheldingsbeleid toegelicht en wordt inzicht gegeven in inkomsten van de gemeentelijke heffingen voor 2017 tot en met 2022. Wij merken op dat bij het kwijtscheldingsbeleid geen informatie is opgenomen over de bedragen die hiermee gepaard gaan.

Op strategisch, tactisch en operationeel niveau scoort Gennep goed. De paragraaf is zeer uitgebreid van opzet waarbij relaties zijn gelegd met programma's en ontwikkelingen zijn genoemd. Uitvoerig is

ingegaan op de belastingen en met name de OZB, maar ook zijn de retributies toegelicht. De lastendruk is gepresenteerd waarbij ook vergelijkingen met andere gemeenten zijn gemaakt. Ook het kwijtscheldingsbeleid is in de paragraaf uiteengezet. Een verbetering is mogelijk door ook cijfermatig inzicht te bieden in het kwijtscheldingsbeleid. Aan de nieuwe eisen van het BBV met name de kostendekkendheid is invulling gegeven. In de verordening 212 zijn geen aanvullende eisen gesteld. Op operationeel niveau wordt in verschillende tabellen inzicht geboden in de afzonderlijke heffingen. Daarbij wordt teruggeblikt naar voorgaande jaren en is inzicht gegeven voor het huidige begrotingsjaar en de meerjarenraming.

4.2. Weerstandsvermogen en risicobeheersing

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

Conclusie

In de nota weerstandsvermogen en risicobeheersing die de raad in december 2018 heeft vastgesteld heeft opnieuw kaderstelling plaatsgevonden. In de paragraaf is ook ingegaan op de kaderstelling. De raad heeft de minimale weerstandscoefficient bepaald op 1. Ook is een minimale ondergrens van de algemene reserve weerstandsvermogen aangegeven. Voor risico's waarvan het financiële gevolg niet is in te schatten, wordt een verhoging van de coëfficiënt toegepast. Gennep rekent de stille reserves tot de weerstandscapaciteit. De nota stille reserves uit 2006 is gedateerd. Hiervoor nemen we een aanbeveling op. Voor de geaccepteerde risico's worden beheersmaatregelen getroffen om de financiële schade te beperken. Wij merken op dat risicomanagement een dynamisch proces is dat continue aandacht nodig heeft. Uit aanvullende informatie blijkt dat hier in praktijk mede door de organisatieontwikkeling (nog) onvoldoende invulling aan wordt gegeven. De verdere implementatie binnen de organisatie is nog een aandachtspunt.

De financiële kengetallen die vanaf de begroting 2016 verplicht zijn voorgeschreven beogen het financiële beeld voor de raad te verduidelijken. Gennep besteedt bij de beoordeling aandacht aan de uitkomst van de kengetallen waarbij een inhoudelijke toelichting is gegeven. Het bieden van inzicht is hierbij van belang niet alleen in de tijd maar ook waardoor een ontwikkeling is veroorzaakt. Met name de samenhang tussen de kengetallen is relevant. Het gaat om de beoordeling van de onderlinge verhouding tussen de kengetallen in relatie tot de financiële positie. Dit wordt door Gennep weergegeven in een samenvattend oordeel waarbij de uitkomsten van de kengetallen gunstig zijn en dit ook geldt voor de meerjarige ontwikkeling tot en met 2020.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- maak de relaties tussen het weerstandsvermogen en de risicobeheersing en de programma's inzichtelijk;
- actualiseer de nota stille reserves, (her)formuleer beleid en leg de nota aan de raad voor ter vaststelling;
- geef een toelichting indien de berekening van het weerstandsvermogen in de paragraaf afwijkt van de geactualiseerde nota weerstandsvermogen en risicobeheersing;
- presenteer de weerstandscapaciteit ook per 1 januari van het begrotingsjaar.

Waarom onderzoek naar weerstandsvermogen en risicobeheersing?

Bij weerstandscapaciteit gaat het om middelen en mogelijkheden, waarover de gemeente beschikt of kan beschikken. Er kunnen niet begrote kosten mee worden gedekt. Wanneer we weerstandscapaciteit zien

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

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

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

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

Onderzoek en bevindingen

Het beleid is vastgelegd in de nota weerstandsvermogen en risicobeheersing die in december 2018 door de raad is vastgesteld. Volgens de verordening 212 moet tenminste eenmaal per vier jaar een (bijgestelde) nota weerstandsvermogen en risicobeheersing door het college ter vaststelling aan de raad worden aangeboden. In de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing bij de begroting en de jaarstukken wordt inzicht gegeven in de verplichte onderdelen volgens het BBV.

De nota geeft inzicht in de reserves en financiële ruimte bij de bepaling van de weerstandscapaciteit en de minimale hoogte van de weerstandscoefficient. Er is ingegaan op werkwijze bij de risico's, waarbij wordt gekeken naar de kans dat een risico zich voordoet en het financiële gevolg. Ook is het proces van risicobeheersing toegelicht. Als een risico niet wordt vermeden, verminderd of overgedragen dan accepteert Gennep dit. De eventuele financiële schade zal dan volledig door de weerstandscapaciteit moeten worden afgedekt. Hierbij heeft de gemeente opgemerkt dat dit niet betekent dat het risico niet beïnvloedbaar is en daarom 'maar geaccepteerd moet worden'.

Gennep treft voor de geaccepteerde risico's beheersmaatregelen om de financiële schade te beperken. Volgens de nota is voor elk risico een risico-eigenaar benoemd die verantwoordelijk is voor het melden en beheersen van het risico. Uit aanvullende informatie blijkt dat hier in praktijk mede door de organisatieontwikkeling (nog) onvoldoende invulling aan wordt gegeven. Wij merken op dat risicomanagement een dynamisch proces is dat continue aandacht nodig heeft.

De begroting en de jaarrekening zijn de twee vaste ijkmomenten voor de hele organisatie naast de voortgangsrapportages waar voor projecten wordt ingegaan op risicobeheersing.

De nota geeft inzicht in de incidentele en de structurele weerstandscapaciteit met tevens de direct aanwendbare en de niet direct aanwendbare weerstandscapaciteit.

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

Naast de algemene reserve weerstandsvermogen en de algemene vrije reserve wordt ook de algemene reserve bouwgrondexploitatie tot de incidentele weerstandscapaciteit gerekend. Ook stille reserves en bestemmingsreserves (niet ter dekking van investeringen) die niet direct beschikbaar zijn maken deel uit van de incidentele weerstandscapaciteit.

Onder de structurele weerstandscapaciteit valt de post onvoorzien die direct beschikbaar is én de onbenutte belastingcapaciteit die niet direct beschikbaar is. In de nota is aangegeven dat het accent wordt gelegd op de direct beschikbare capaciteit. Dit omwille van het slagvaardig kunnen reageren op tegenvallers die zich tijdens het begrotingsjaar voordoen. De niet direct beschikbare capaciteit is voor de gemeente relevant voor de afwegingen tijdens de begrotingsvoorbereiding en met name voor het opvangen van de structurele doorwerking van tegenvallers.

De raad heeft wederom bepaald dat de weerstandscoefficient minimaal 1 moet zijn. Deze coëfficiënt wordt verhoogd met 0,25 tot een maximum van 2, voor ieder niet in te schatten risico. Hoger dan 2 acht de gemeente niet noodzakelijk omdat niet alle risico's zich zullen voordoen.

De ondergrens van de algemene reserve weerstandsvermogen is in de nota gehandhaafd op 10% van de begrote jaaruitgaven met een minimum van € 5 miljoen.

De nota geeft geen becijfering van de weerstandscapaciteit, de risico's en de weerstandscoefficient.

In de begroting 2019 is de structurele en de incidentele weerstandscapaciteit berekend.

Bij de structurele capaciteit is naast de vrije ruimte in de belastingcapaciteit (€ 0) de (incidentele) post onvoorzien opgenomen. Onvoorzien bedraagt € 50.000 maar hiervoor is een gekapitaliseerd bedrag van € 200.000 opgenomen. Wij merken op dat € 50.000 incidentele capaciteit betreft en niet structurele capaciteit tenzij het bedrag cumulatief beschikbaar is. Cumulatief betekent dat voor het begrotingsjaar (t) en alle jaren van de meerjarenraming telkens € 50.000 moet zijn opgenomen. Tevens moet voor het jaar t+1, t+2 én t+3 eveneens voor alle jaren € 50.000 zijn geraamd.

Bij de vrije ruimte belastingcapaciteit gaat Gennep uit van het verschil tussen het eigen OZB-tarief en de landelijke rekentarieven (drempelbedragen) voor de OZB. Wij merken op dat de ruimte ten opzichte van de artikel 12 normen veel hoger liggen.

Gennep is bij de incidentele weerstandscapaciteit uitgegaan van de algemene reserves (algemene reserve weerstandvermogen en algemene vrije reserve), de algemene reserve bouwgrondexploitatie en de stille reserves. De bestemmingsreserves (niet ter dekking van investeringen) blijven in tegenstelling tot hetgeen de nota aangeeft, bij de begroting buiten beschouwing. Dit betekent dat de begroting 2019 de nota (vastgesteld december 2018) voor dit onderdeel niet volgt.

Bij de stille reserves is toegelicht dat dit de meerwaarde van activa betreft die te laag of tegen nul zijn gewaardeerd, maar die direct verkoopbaar zijn als men dat zou willen.

Conform de nota stille reserves die in 2006 door de raad is vastgesteld, beperken de stille reserves zich tot verpachte gronden, bosgronden en ondergrond garageboxen. De totale waarde bedraagt per 31-12-2019 afgerond € 3,4 miljoen. De afgelopen jaren zien we ook mutaties bij de waarden van stille reserves. Wij adviseren de nota uit 2006 te actualiseren, beleid te (her)formuleren en voor te leggen aan de raad ter vaststelling.

In de paragraaf is uitgebreid ingegaan op de risico's, daarbij is de volgende indeling gehanteerd:

- risico's voortvloeiend uit eigen beleid;
- risico's voortvloeiend uit beleid van hogere overheden;
- risico's voortvloeiend uit samenwerkingsverbanden;
- risico's voortvloeiend uit het handelen van derden;
- risico's voortvloeiend uit voor de gemeente niet te beïnvloeden ontwikkelingen.

Er is gekeken naar de kans dat een gebeurtenis/risico zich voordoet en naar het financieel gevolg.

Vervolgens zijn de risico's berekend per 31-12-2019 en per 31-12-2022.

Gennep concludeert dat de financiële consequenties van de geïnventariseerde risico's voor een deel redelijk zijn te kwantificeren.

Het weerstandsvermogen is berekend per 31-12-2019 tot en met 31-12-2022. Hierbij is uitgegaan van het incidentele weerstandsvermogen dat is opgebouwd uit de algemene reserves, de algemene reserve bouwgrondexploitaties en de stille reserves. Vervolgens is de weerstandscoefficient 2019 berekend op 5,76 tegenover 8,6 voor 2018. In de begroting 2019 zijn grote projecten opgenomen. De stijging van bouwkosten maakt vanaf dit jaar onderdeel uit van de risico's waardoor de weerstandscoefficient daalt. Voor 2022 is een coëfficiënt berekend van 9,21. Een nog te ontvangen exploitatiebijdrage van het plan Heikant heeft een positieve ontwikkeling op de coëfficiënt en dit geldt tevens voor het wegvallen van risico's bij het plan Gennepmolen.

Voor 2019 is geconcludeerd dat met de beschikbare omvang van de weerstandscapaciteit de risico's voldoende zijn afgedekt. Wij geven de gemeente wederom in overweging om voor de waardering een gradatie/range aan te brengen.

Financiële kengetallen

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

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

Deze kengetallen zijn heel nadrukkelijk als instrument van, voor en door de gemeente ingevoerd, derhalve onthouden wij ons van een oordeel over de uitkomsten. De kengetallen moeten worden weergegeven voor de jaarrekening 2017, de begroting 2018 en voor de begroting 2019 en meerjarenraming. De begroting biedt dit inzicht waarbij per kengetal een inhoudelijke toelichting is. Op onderdelen is dit gevisualiseerd met een diagram. Bij de netto schuldquote is ook ingaan op de toename volgens de meerjarige ontwikkeling. Dit geldt tevens voor de ontwikkeling van de belastingcapaciteit. Hiermee wordt het financiële beeld van de gemeente voor de raad verduidelijkt. Het is immers niet alleen van belang om bij de beoordeling aandacht te besteden aan de uitkomst van de kengetallen, maar ook aan de ontwikkeling van het kengetal in de tijd en waardoor die ontwikkeling is/wordt veroorzaakt. Tevens is de samenhang tussen de kengetallen relevant. Hetgeen de wetgever beoogt is een beoordeling van de onderlinge verhouding tussen de kengetallen in relatie tot de financiële positie. Ook hier wordt aan het einde van de paragraaf aandacht aan besteed.

Zoals aangegeven onthouden wij ons van een oordeel over de uitkomsten, maar merken op dat de gepresenteerde cijfers niet afwijken van de door ons in 2016 berekende Limburgs ongewogen gemiddelden (exclusief Kerkrade en Weert). We hebben hierbij gebruik gemaakt van de zogenaamde

signaleringswaarden die afkomstig zijn van de stresstest voor 100.000+ gemeenten. Hierbij is de signaleringswaarde van het kengetal grondexploitatie gebaseerd op ervaringscijfers van gemeenten die een actief grondbeleid voeren. Er is gewerkt met drie categorieën waarbij over het algemeen kan worden gesteld dat categorie A het minst risicovol is en C het meest. Zoals hiervoor aangegeven zijn er geen afwijkingen bij de uitkomsten van Gennep ten opzichte van de berekende gemiddelden van de Limburgse gemeenten en de bijbehorende categorie-indeling.

Bij de stuurinformatie op strategisch, tactisch en operationeel niveau scoort de gemeente gemiddeld goed. Verdere verbetering is mogelijk door concrete relaties te leggen tussen het weerstandsvermogen en risicobeheersing en de programma's. De beleidsinformatie in de paragraaf voldoet aan het BBV en de lezer wordt goed geïnformeerd.

4.3. Onderhoud kapitaalgoederen

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

Conclusie

Ter bevordering van de leefbaarheid en vitaliteit wil Gennep oude wijken en buurten structureel verbeteren. Hier hoort zorgen voor een goede omgevingskwaliteit bij naast de aanwezigheid van voorzieningen. De gemeente wil dat in elke kern een passende en op de lokale behoefte toegesneden (gemeenschaps)voorziening aanwezig is. Hiervoor worden voorzieningenplannen (wijk- en dorpsontwikkelingsplannen) opgesteld en vertaald naar meerjaren-actieprogramma's per kern. De komende tijd wordt ingezet op de (verdere) verbetering van de kwaliteit van de openbare ruimte, met name ook buiten de bebouwde kom.

Volgens het BBV dient voor de afzonderlijke kapitaalgoederen 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. In de paragraaf moet tenminste zijn ingegaan op wegen, riolering, water (is voor Gennep niet van toepassing), groen en gebouwen.

Normaliter wordt in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen zowel in de begroting als in de jaarrekening een overzicht opgenomen met alle aanwezige plannen. In dit overzicht wordt relevante informatie gepresenteerd waaronder de looptijd van het plan, financiële vertaling in begroting en meerjarenraming en achterstallig onderhoud. In de begroting 2019 ontbreekt dit overzicht. Wij gaan ervan uit dat deze informatie weer regulier deel zal uitmaken van de paragraaf.

Informatie over achterstallig onderhoud is eveneens vereist. Dit is ook bij de eigen regels in de verordening 212 geformuleerd. Tevens moeten, op basis van deze verordening, de volgende (bijgestelde) plannen tenminste eenmaal per vier jaar aan de raad worden aangeboden voor vaststelling: het wegenbeleidsplan, het rioleringsplan, het beleidsplan openbare verlichting en het groenbeleidsplan.

Voor een goed inzicht in de financiële positie en de vermogenspositie is het cruciaal dat beheerplannen actueel zijn. Het is de verantwoordelijkheid van de raad om kaders te stellen, kwaliteitsniveaus te bepalen en hiermee ook inzicht te krijgen in de benodigde budgetten voor onderhoud en vervanging. De plannen in Gennep zijn met uitzondering van het gemeentelijk gebouwenplan actueel. De plannen actueel houden is een aandachtspunt. Dit is nog belangrijker als sprake is van achterstallig onderhoud en als budgetten zijn gemuteerd als gevolg van toevoegingen en/of bezuinigingen. Het is belangrijk dat in de paragraaf op een transparante wijze alle informatie is opgenomen.

Bij wegen is sprake van achterstallig onderhoud. Circa 80% van het achterstallig onderhoud is ingelopen. In 2017 en 2018 is in totaliteit aan groot onderhoud € 1,2 miljoen uitgegeven. Hierbij is ook aangegeven dat het achterstallig onderhoud nog niet volledig is ingehaald. De omvang kan nu niet worden ingeschat. In de voorziening is per 1 januari 2019 nog € 500.000 beschikbaar. In 2019 vindt een nieuwe inspectie plaats waarna de prioriteiten bepaald worden voor de uitvoering.

Voor civiele kunstwerken heeft geen kaderstelling plaatsgevonden. Het reguliere onderhoud wordt nu bekostigd uit het budget voor wegen. Met deze werkwijze wordt extra druk gelegd op het budget wegen. Het verbreed gemeentelijk rioleringsplan wordt dit jaar geactualiseerd. Volgens planning wordt het geactualiseerde plan dit najaar aan de raad voorgelegd.

De kaderstelling van de gemeentelijke gebouwen/accommodaties is gedateerd. Aanvullend is ons medegedeeld dat via een raadsinformatiebrief de raad voor de zomer wordt geïnformeerd over de voorzieningenplannen. De kaderstelling voor gebouwen inclusief binnensport accommodatie zal in de 2^e helft van 2019 worden uitgewerkt. In 2020 wordt het plan aan de raad voorgelegd voor besluitvorming. Het beleidsplan openbare verlichting is actueel. In 2019 worden 600 verlichtingsarmaturen vervangen door LED. Hiervoor is in het meerjarig investeringsprogramma € 240.000 opgenomen.

Bij het groenbeleidsplan dat medio 2016 door de raad is vastgesteld is niet gekozen voor een verhoging van het budget. Door de aandacht te verleggen van industrie- en buitengebied naar het centrum kan met het beschikbare budget worden volstaan.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- leg in de paragraaf een relatie met het coalitieakkoord en/of collegeprogramma;
- besteed expliciet aandacht aan ontwikkelingen, door terug en vooruit te kijken maar ook aan externe en interne ontwikkelingen en de consequenties hiervan voor het beleid;
- presenteer in de paragraaf zoals gebruikelijk het onderdeel Beleidsplannen met het integraal overzicht van de aanwezige plannen;
- laat de raad expliciet het kwaliteitsniveau bij de kapitaalgoederen bepalen, en neem dit transparant op bij de besluitvorming over de plannen en in de paragraaf bij de begroting;
- leg de kwaliteitsniveaus vast in CROW normeringen of in NEN normeringen;
- besteed in de plannen, maar ook in de paragraaf expliciet aandacht aan vervangingsinvesteringen, achterstallig onderhoud en kwantificeer deze. Geef ook aan hoe achterstallig onderhoud wordt ingelopen;
- laat civiele kunstwerken en de financiële consequenties expliciet deel uitmaken van het wegenbeleidsplan;
- geef in de plannen ook de onderhoudslasten transparant weer. Te starten met het dit jaar te actualiseren vGRP;
- verwerk na vaststelling door de raad van het beheerplan gebouwen inclusief binnensportaccommodaties uiterlijk in de begroting 2021, maar bij voorkeur eerder, de financiële consequenties;
- zorg ervoor dat de plannen actueel blijven, actualiseer ze elke vier jaar zodat aan de verordening 212 wordt voldaan. Laat de raad de plannen vaststellen;
- licht in de paragraaf toe als van plannen wordt afgeweken.

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 heeft onze voorkeur dat de raad zich binnen een periode van vier jaar ten minste één keer buigt over de vraag welke kwaliteitsniveaus passend worden gevonden.

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

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

Onderzoek en bevindingen

In het coalitieakkoord is aangegeven dat Gennep ter bevordering van de leefbaarheid en vitaliteit oude wijken en buurten structureel wil verbeteren. Hierbij wordt gefaseerd te werk gegaan. Bij de verbetering wordt onder andere bestrating, parkeergelegenheden, speelvoorzieningen, verlichting, groen en riolering betrokken. In het collegeprogramma is bij de ambitie Samen onderweg naar een leefbare gemeente opgemerkt, dat de leefbaarheid in de gemeente van essentieel belang is. Hier hoort ook een goede omgevingskwaliteit bij naast de aanwezigheid van voorzieningen. Tevens zijn genoemd werkgelegenheid binnen handbereik, voldoende passende woningen, een prettig openbaar gebied en een bloeiend verenigingsleven ter bevordering van de sociale samenhang. Gennep wil dat in elke kern een passende en op de lokale behoefte toegesneden (gemeenschaps)voorziening aanwezig is. Met dorps- en wijkraden vindt overleg plaats. Daarvoor wordt ook in beeld gebracht welke accommodaties nodig zijn om vervolgens actie te kunnen ondernemen. De zogenaamde voorzieningenplannen (wijk- en dorpsontwikkelingsplannen) worden later dan gepland aan de raad voorgelegd. Dat zal plaatsvinden in de eerste helft van 2019 in plaats van eind 2018. Deze plannen worden als fundament gebruikt voor meer specifieke wijk- en dorpsontwikkelingsplannen en worden vertaald naar meerjaren-actieprogramma's per kern. De bereidheid is aanwezig extra middelen beschikbaar te stellen als dat nodig is. Aanvullend is door de gemeente opgemerkt dat voor de uitvoering van de voorzieningenplannen in 2019 € 200.000 beschikbaar is en voor 2020 tot en met 2021 jaarlijks € 600.000.

In de begroting is bij het programma Openbare Ruimte opgenomen dat de komende jaren wordt ingezet op (verdere) verbetering van de kwaliteit van de openbare ruimte. Ook vanuit toeristisch recreatief oogpunt is de kwaliteit van de openbare ruimte voor Gennep van groot belang. De gemeente wil wegen

en pleinen goed onderhouden. Het openbaar groen moet aantrekkelijk zijn en er moet geen sprake zijn van achterstallig onderhoud.

Bij het programma Cultuur en sport is aangegeven dat Gennep over voldoende capaciteit van kwalitatief goede binnen- en buitensportvoorzieningen wil beschikken. De sportaccommodaties moeten in goede staat van onderhoud verkeren én er moet sprake zijn van een optimaal gebruik. Inmiddels is een plan opgesteld waarbij gekeken is naar een herschikking en naar de mogelijkheid voor nieuwbouw van een sporthal.

Op strategisch niveau scoort Gennep voldoende. De strategische stuurinformatie in de paragraaf kan worden verbeterd door terug en door vooruit te kijken. Maar ook door een duidelijk onderscheid te maken tussen interne en externe ontwikkelingen en per plan inzicht te geven in de ontwikkelingen en gevolgen hiervan voor het huidige beleid.

In de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen zijn beleidsdocumenten en onderhoudsplannen genoemd die bepalend zijn voor het onderhoud aan kapitaalgoederen. Onder Algemeen zijn kencijfers gepresenteerd. Bij Kwaliteit openbare ruimte is kort ingegaan op de meetlat integrale kwaliteit openbare ruimte. In het wegenbeleidsplan is hier inhoudelijk op ingegaan. Hieruit blijkt dat in dit document uit 2008 diverse structuurgebieden/zones zijn uitgewerkt, waaraan een bepaalde kwaliteit is gekoppeld. Hierbij is aangegeven waar de gemeente welk kwaliteitsniveau wenst.

Normaliter presenteert Gennep in de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen zowel in de begroting als in de jaarrekening bij het onderdeel Beleidsplannen een overzicht met alle aanwezige plannen. Per plan is aangegeven van wanneer het plan is, de looptijd, of het plan financieel vertaald is in de begroting en meerjarenraming en of sprake is van achterstallig onderhoud.

In afwijking van voorgaande begrotingen en jaarrekeningen is in de begroting 2019 geen overzicht opgenomen, hierbij is sprake van een omissie.

Wij gaan ervan uit dat het overzicht bij de jaarrekening 2018 en de begroting 2020, als vanouds deel uitmaakt van de paragraaf. Ook dienen alle plannen toegelicht te zijn waarbij tevens aandacht is voor de door de raad gekozen kwaliteitsniveaus. Behalve het vertalen van de financiële consequenties van de plannen in de begroting en meerjarenraming moet in de paragraaf ook worden toegelicht als van de plannen wordt afgeweken.

Volgens de verordening 212 moeten de beleidsplannen voor wegen, riolering, openbare verlichting en groen elke vier jaar worden geactualiseerd. Tevens moet volgens de verordening 212 naast de verplichte onderdelen op grond van het BBV ook de omvang van het achterstallig onderhoud worden opgenomen.

Wij constateren dat de paragraaf geen inzicht biedt in de omvang van het achterstallig onderhoud. Wij merken op dat dit inzicht niet alleen relevant is voor de paragraaf maar ook voor de plannen zelf. Naast de omvang moet ook worden aangegeven hoe het achterstallig onderhoud wordt ingelopen.

Volgens het BBV dient voor de afzonderlijke kapitaalgoederen 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. In de paragraaf moet tenminste zijn ingegaan op wegen, riolering, water (is voor Gennep niet van toepassing), groen en gebouwen.

Uit de jaarrekening 2017 blijkt dat in 2016 onder andere het Groenbeleidsplan en het Wegenbeleidsplan geactualiseerd en vastgesteld zijn door de raad. Voor het openbare verlichtingsplan heeft dit in 2018 plaatsgevonden. Voor gemeentelijke gebouwen inclusief binnensportaccommodaties wordt gewerkt met

een plan uit 2006. Wat betreft het verbreed Gemeentelijk Rioleringsplan (vGRP) 2014-2019 is in de begroting aangegeven dat in 2019 een actualisering volgt.

In de paragraaf bij de begroting is een overzicht gepresenteerd met de budgetten voor de afzonderlijke kapitaalgoederen. Dit zijn de budgetten 2017 tot en met 2022 voor onderhoud en voor investeringen. Voor een goed inzicht in de financiële positie en de vermogenspositie is het cruciaal dat beheerplannen actueel zijn. Dat betekent dat de beheerplannen tenminste elke vier à vijf jaar opnieuw worden bekeken/doorgerekend en voor besluitvorming worden voorgelegd aan de raad. Het is de verantwoordelijkheid van de raad om kaders te stellen, kwaliteitsniveaus te bepalen en hiermee ook inzicht te krijgen in de benodigde budgetten voor onderhoud en vervanging. Door het up to date houden van de plannen waarbij vier jaar wordt aangehouden, kan de raad zich gedurende de raadsperiode ook uitspreken over elk beheerplan. De plannen in Gennep zijn met uitzondering van het gemeentelijk gebouwenplan actueel.

Ook voor de beoordeling of reserves en voorzieningen aan de maat zijn, is het beschikken over actuele beheerplannen onmisbaar. Het actueel houden van plannen is nog meer van belang als sprake is van achterstallig onderhoud en als budgetten zijn gemuteerd als gevolg van toevoegingen en/of bezuinigingen. Het is belangrijk dat in de paragraaf op een transparante wijze alle informatie is opgenomen.

De stuurinformatie op tactisch niveau voldoet in mindere mate aan de eisen die het BBV stelt. Ook de eigen verordening 212 wordt in mindere mate nageleefd. In het bovenstaande is hierop ingegaan. Wij merken op dat het aanbrengen van verbeteringen noodzakelijk is. Hiervoor zijn aanbevelingen opgenomen. Op tactisch en operationeel niveau scoort Gennep gemiddeld voldoende. Naast kengetallen en het inzicht in de omvang van het achterstallig onderhoud bij wegen en gebouwen is inzicht geboden in de onttrekkingen aan en stortingen in de onderhoudsvoorzieningen. Het financiële inzicht kan worden verbeterd. Hiervoor zijn aanbevelingen opgenomen.

In tabel 4.3.1 presenteren wij een tabel met (beheer)plannen van Gennep.

De paragraaf van de begroting 2019 geeft dit inzicht niet. Hierbij is informatie uit de jaarrekening 2017 gebruikt. Na de tabel volgt er een tekstuele toelichting per plan.

Tabel 4.3.1 Overzicht aanwezige (beheer)plannen Gennep

Beheerplannen	Vastgesteld door raad	Jaar	Financiële vertaling begroting	Achterstallig onderhoud begroting
Wegenbeleidsplan	Ja	2016-2020	Ja	Ja, € ?
Verbreed GRP	Ja	2014-2018	Ja	Nee
Gemeentelijke gebouwen incl. Binnensport acc.	Nee college	2006	Ja	Nee
Beleidsplan openbare Verlichting	Ja	2018-2022	Ja	Nee
Groenbeleidsplan	Ja	2016-2020	Ja	Nee

Wegenbeleidsplan

Het wegenbeleidsplan is in 2016 door de raad vastgesteld. Actualisatie van het plan uit 2006 heeft mede door de voorgenomen herindeling destijds, langer op zich laten wachten. Wel is in juni 2013 een wegenbeheerplan opgesteld, maar dit is niet bestuurlijk vastgesteld.

De actualisatie van het wegenbeleidsplan is voorafgegaan, door een informatieve bijeenkomst voor raads- en commissieleden en door een opiniërende besprekronde binnen de raadscommissie Ruimte en Economie. Hierbij is naar scenario's gekeken en is richting gegeven aan de gewenste uitwerking. Tevens is de wens kenbaar gemaakt het kwaliteitsniveau te verhogen naar B. Dit is ingegeven vanuit de ontevredenheid met het C niveau en gelet op het ontstane achterstallig onderhoud. Door bewust uit te gaan van een hogere kwaliteit, wil Gennep het risico bij calamiteiten die tot schadeclaims kunnen leiden verminderen.

Op basis van globale visuele inspecties is de kwaliteit van het wegenareaal, op basis van de zogenaamde CROW-richtlijnen, in beeld gebracht.

In het plan zijn beleidskeuzes opgenomen die het ambitieniveau voor het technisch onderhoud weergegeven. Er zijn drie scenario's opgenomen;

- de huidige praktijk voortzetten, kwaliteitsniveau D waarbij achterstallig onderhoud toeneemt;
- de huidige ambitie realiseren, kwaliteitsniveau C met een einde aan het achterstallig onderhoud;
- een nieuwe ambitie realiseren, kwaliteitsniveau B met een verbeterde kwaliteit van wegen.

Alle drie de scenario's zijn doorgerekend. Uit het plan blijkt dat er achterstand is ontstaan bij het onderhoud aan asfalt uitgaande van B als kwaliteitsniveau. Bij de weginspectie in 2015 zijn op sommige plaatsen onveilige situaties geconstateerd. Op die plaatsen was de ondergrens van het onderhoud al bereikt. In plaats van de benodigde € 500.000 per jaar voor onderhoud was slechts € 200.000 beschikbaar. Ook in de meerjarenraming was geen ruimte voor de ontbrekende € 300.000. Oplossing is gezocht in het vormen van een voorziening voor groot onderhoud voor de komende vier jaar. Hiervoor is bij de voorjaarsnota 2016 € 1.450.000 onttrokken aan de Algemene vrije reserve. In de voorziening is € 250.000 beschikbaar voor de verbetering van de berm en voor het aanbrengen van grasbetontegels. Naar verwachting zal een verbetering van de berm een positief effect hebben op de wegverharding, waardoor in de toekomst minder onderhoud aan wegen nodig is. Een verlaging van de onderhoudskosten zal moet blijken uit de evaluatie bij de voorbereiding van het nieuwe wegenbeleidsplan in 2020.

Wederom maken wij u erop attent dat het inzetten van incidentele middelen (algemene vrije reserve via de voorziening wegen) voor regulier onderhoud aan wegen niet is toegestaan. Incidentele baten worden door ons negatief op de begrotingsruimte gecorrigeerd en hier kunnen consequenties uit voortvloeien voor de vorm van toezicht. Geconstateerd achterstallig onderhoud moet zo snel mogelijk worden ingelopen en hierbij kunnen incidentele middelen worden ingezet. Uit het wegenbeleidsplan blijkt dat de afgelopen jaren een achterstand is ontstaan bij het asfaltonderhoud waarbij verdere informatie ontbreekt. Op ambtelijk niveau is aangegeven dat de in het plan berekende kosten voor 2016 van afgerond € 1,2 miljoen betrekking heeft op achterstallig onderhoud. Aanvullend is opgemerkt dat circa 80% van het achterstallig onderhoud is ingelopen. In 2017 en 2018 is in totaliteit aan groot onderhoud € 1,2 miljoen uitgegeven. Hierbij is ook aangegeven dat het achterstallig onderhoud nog niet volledig is ingehaald. De omvang kan nu niet worden ingeschat. In de voorziening is per 1 januari 2019 nog € 500.000 beschikbaar. In 2019 vindt een nieuwe inspectie plaats waarna de prioriteiten bepaald worden voor de uitvoering.

Wij merken wederom op, dat de omvang van het achterstallig onderhoud en hoe dit wordt ingelopen relevante informatie is. Dit moet op een transparante wijze in het plan en in de paragraaf zijn opgenomen. Voor achterstallig onderhoud mogen algemene reserves (incidentele baten) worden ingezet. Hiermee kan een voorziening worden gevormd. Als er onvoldoende middelen zijn om een voorziening te vormen, moet het achterstallig onderhoud binnen een termijn van maximaal vier jaar worden ingelopen.

De gemeente beschikt over een uitgebreid netwerk aan fietspaden. Hiermee wil men ook aantrekkelijk zijn voor toeristen. Toch is in het plan niet gekozen om meer fietspaden te verharderen. Er is voorkeur gegeven aan het op niveau houden van de onverharde fietspaden, die de jaren ervoor zijn opgeknapt. Wel is vermeld dat voor de komende beleidsperiode wordt gekeken naar verharding van fietspaden mogelijk is. Voor wat betreft civiele kunstwerken is in het wegenbeleidsplan opgemerkt dat naast wegen ook het onderhoud aan bruggen en duikers, onder het wegverkeer vallen. Het onderhoud aan civiele kunstwerken vindt echter ad hoc plaats. Bij calamiteiten en zichtbare gebreken vindt herstel plaats op projectbasis. Per project wordt budget beschikbaar gesteld.

Wij merken op dat civiele kunstwerken onderdeel kunnen zijn van een wegenbeleidsplan. Een afzonderlijk beheerplan behoort ook tot de mogelijkheden. Belangrijk is wel dat alle kunstwerken goed in beeld zijn, dat de raad het onderhoudsniveau heeft bepaald en dat de onderhoudslasten structureel in de begroting en meerjarenraming geborgd zijn.

Aanvullend heeft de gemeente opgemerkt dat alleen sprake is van duikers en dat deze onderdeel uitmaken van het onderhoud aan de wegen. Nu het reguliere onderhoud aan civiele kunstwerken bekostigd wordt uit het budget voor wegen, wordt hiermee extra druk gelegd op dit budget.

Wel zien we in de paragraaf bij de begroting 2019, dat vanaf 2019 structureel afgerond € 33.000 meer is opgenomen voor regulier onderhoud dan in de begroting 2018. Ook constateren we dat in de begroting 2019 en meerjarenraming meer budget voor regulier en planmatig onderhoud is opgenomen dan in het wegenbeleidsplan is berekend. Voor 2019 is afgerond € 73.000 meer geraamd, voor 2020 € 123.000 en vanaf 2021 € 173.000. Voor civiele kunstwerken nemen we een aanbeveling op.

Verbreed Gemeentelijk Rioleringsplan

Het verbreed Gemeentelijk RioleringsPlan (vGRP) 2014-2019 is eind 2013 door de raad vastgesteld. Dit jaar vindt een actualisatie plaats. Aanvullend is ons medegedeeld dat het geactualiseerde plan dit najaar aan de raad wordt voorgelegd voor vaststelling.

In het verbreed plan is rekening gehouden met rioleringszorg en stedelijk waterbeheer. En dan met name met de zorgplicht ten aanzien van stedelijk afvalwater, hemelwater en grondwater. De gewenste kwaliteitsniveaus met bijbehorende kosten en kostendekking zijn beschreven. Ook is ingegaan op besparingskansen die in het samenwerkingsverband met regiogemeenten en waterschap naar voren zijn gekomen. Gennep heeft aangegeven dat ze ruimschoots gaat voldoen aan de kostenbesparing in de waterketen van 10% in 2020.

Voor de planperiode heeft Gennep aangegeven realistisch te begroten op basis van ervaringen van de afgelopen jaren, kennisuitwisseling en uitdieping van de vGRP's van en met regiogemeenten tezamen en met het Waterschapsbedrijf Limburg en het Waterschap Limburg. Hierbij is onder andere gekeken naar overeenkomsten en verschillen tussen gemeenten vanuit de individuele vGRP's. De geldigheidsduur is langer dan de reguliere vijf a zes jaar. Hiervoor is gekozen om aansluiting te vinden met de geldigheidsduur van het vGRP van de gemeente Bergen.

Gennep werkt met een voorziening toekomstig tarievenbeleid rioolrecht om ongewenste schommelingen van de rioolheffing te voorkomen. Deze voorziening is de eerste jaren ingezet om te voorkomen dat de

rioolheffing niet onnodig stijgt. Voor de eerste vier jaar is een halvering verwacht. De voorziening daalt volgens het plan van afgerond € 1,1 miljoen op 1 januari 2015 naar afgerond € 235.000 eind 2018. In vergelijking met het plan verwacht Gennep minder aan de voorziening te onttrekken zodat ook een hoger (ruim € 400.000) saldo resteert. Hierbij heeft Gennep opgemerkt dat investeringen goedkoper zijn door te kiezen voor relining en door aanbestedingsvoordelen. Ook worden investeringen later in de tijd uitgevoerd.

De heffingen (eigenaar en gebruiker) zullen licht stijgen. Het geprognoseerd verloop van baten en lasten wordt ook elk jaar opnieuw berekend om onnodige stijgingen voor de inwoners en ondernemers te voorkomen.

Volgens de begroting 2019 bedraagt de voorziening rioolrecht per 1 januari 2019 € 687.425 Dit saldo is € 52.000 hoger dan verwacht op basis van relining en aanbestedingsvoordelen. In de meerjarenraming zien wij onttrekkingen aan de voorziening waardoor het saldo eind 2023 negatief dreigt te worden. Aangezien een negatieve voorziening niet is toegestaan, gaan wij ervan uit dat het nieuwe vGRP in een oplossing voorziet.

De tarieven rioolrecht voor de eigenaar en gebruiker zijn in 2016 verhoogd en daarmee gelijk aan de tarieven uit het vGRP. Het tarief voor de gebruiker is sindsdien ook niet meer gewijzigd. Er heeft geen verdere verhoging plaatsgevonden zoals in het plan is opgenomen. Het tarief voor de eigenaar is voor 2016 en 2017 gelijk. In 2018 is het eigenarentarief met 3% verhoogd en dat tarief is ook gehandhaafd voor 2019. Beide tarieven, zowel eigenaar als gebruiker zijn voor 2019 lager dan volgens het plan is berekend.

Wij vragen aandacht voor een transparante weergave van de onderhoudslasten in het nieuwe vGRP. Op deze wijze kan een toets plaatsvinden tussen de in de begroting opgenomen bedragen en de budgetten die in de paragraaf zijn weergegeven. Gennep heeft aangegeven dat het vGRP financieel vertaald is in de begroting en meerjarenraming. De investeringen zijn wel lager dan volgens het plan aangegeven. Ook de ontwikkeling van het tarief is niet conform het plan. Wij merken op dat afwijkingen van het plan in de paragraaf moeten worden toegelicht.

Vanuit onze toezichthoudende rol moeten wij aandacht blijven vragen voor de gehanteerde economische afschrijvingstermijn. Wij adviseren met klem deze termijn terug te brengen naar maximaal 50 jaar. Dit omdat bij het vernieuwen c.q. vervangen van het riool nu het risico bestaat dat op het te vervangen riool nog steeds wordt afgeschreven. Tevens hebben wij opgemerkt dat in het plan bij de kostendekkingsberekening nog geen rekening is gehouden met demografische krimp. Tot en met 2020 is nog uitgegaan van een toename van de heffingseenheden per jaar van 10 bij zowel eigenaren als bij gebruikers. Tot slot merken we op dat bij investeringen ook in het jaar van investeren kapitaallasten geraamd moeten worden. Hierbij kan worden volstaan met 50% van de rentelasten. Het heeft nadrukkelijk onze voorkeur de rentelasten zo realistisch mogelijk op te nemen. Het jaar na de investering moet 100% rentelasten én afschrijvingslasten geraamd zijn. In het vGRP zijn voor het eerste jaar geen kapitaallasten opgenomen.

Gemeentelijke gebouwen inclusief binnensportaccommodaties

In de paragraaf is verwezen naar de nota onderhoud gemeentelijke gebouwen 2006. Deze nota is volgens Gennep nog steeds van toepassing, voor wat betreft het onderhoudsniveau. Wij merken op dat de nota gedateerd is en tenminste elke vijf jaar moet worden geactualiseerd. De raad moet op basis van een actueel plan de kaders stellen voor de gemeentelijke gebouwen. Afhankelijk van de kaderstelling moeten middelen beschikbaar worden gesteld. Voor groot onderhoud zullen stortingen plaatsvinden in de

voorziening groot onderhoud gebouwen en klein onderhoud loopt via de exploitatie. Bij de vaststelling van het plan moet hier duidelijkheid over zijn. Hiermee autoriseert de raad de onttrekkingen aan de voorziening. Afwijkingen van het plan moeten in de paragraaf van de begroting worden toegelicht. Tevens moet in de paragraaf het kwaliteitsniveau zijn opgenomen, ook dit inzicht ontbreekt.

In de paragraaf is aangegeven dat het kwaliteitsniveau bepalend is voor het meerjarenonderhoudsplan (MOP). In het MOP zijn de totale onderhoudskosten over een periode van tien jaren geraamd. Er wordt gewerkt met een voorziening die met een jaarlijkse dotatie wordt gevoed. Opgemerkt is dat het onderhoudsplan elke drie tot vier jaar wordt geactualiseerd.

In de paragraaf is ook opgemerkt dat uit de meest recente actualisatie (2018) is gebleken dat moet worden uitgegaan van hogere kosten ten opzichte van de berekeningen in het MOP 2014. Dit houdt verband met prijsstijgingen binnen het bouwsegment en door uitgestelde investeringen. De geplande investeringen van het gemeentekantoor en binnensportaccommodaties leggen een behoorlijke druk op de voorziening. Hierbij is toegelicht dat de afgelopen jaren bij bijvoorbeeld het gemeentekantoor groot onderhoud is uitgesteld. Bij de renovatie gaat tevens het uitgestelde groot onderhoud plaatsvinden.

Tevens is opgemerkt dat het MOP dynamisch is, omdat aan het begin van elk jaar een uitvoeringsdocument wordt opgesteld gebaseerd op de werkelijke onderhoudstoestand. Hierbij is aanvullend door de gemeente medegedeeld, dat op basis van het MOP in de begroting bedragen worden opgenomen als dotatie aan de voorziening onderhoud gebouwen en bij het gepland onderhoud aan gebouwen. In de begroting is aangegeven dat voor de komende jaren veel onderhoudswerkzaamheden gepland staan. Hiervoor wordt vanaf 2019 de dotatie aan de voorziening groot onderhoud gebouwen met € 114.000 verhoogd. Eenmalig vindt een hogere dotatie plaats met € 600.000 vanuit de algemene vrije reserve. Bij paragraaf 3.1 Analyse begroting en meerjarenraming is dit toegelicht.

Ook is aanvullend medegedeeld dat de gemeente werkt aan een nieuw plan voor de kaderstelling van gebouwen. De raad wordt nog voor de zomer via een raadsinformatiebrief geïnformeerd over de voorzieningenplannen. De uitwerking van de kaderstelling voor gebouwen/accommodaties is doorgeschoven naar de 2^e helft van 2019. In 2020 zal het plan aan de raad worden voorgelegd voor vaststelling. Dit plan zal inzicht moeten bieden in kwaliteitsniveaus, de financiële impact van groot en klein onderhoud, achterstallig onderhoud en in de ontwikkeling van de voorziening groot onderhoud gebouwen.

Indien onderhoud van accommodaties een gezamenlijke plicht is voor beheerder en exploitant, worden vooraf prioriteiten gesteld en budgetafspraken gemaakt.

Binnensportaccommodaties

De gemeente heeft in 2018 een onafhankelijk onderzoek laten uitvoeren omdat verenigingen problemen ervaren bij het gebruik van de binnensportaccommodaties. Het onderzoek is gericht op de capaciteit en kwaliteit van deze accommodaties. De raad is bij raadsinformatiebrief van 11 september 2018 over het onderzoeksrapport geïnformeerd. Het rapport is bij genoemde brief voor kennisgeving aangeboden. In het rapport is naast capaciteit en kwaliteit van de accommodaties ook ingegaan op ontwikkelingen bij maatschappelijke trends, demografische ontwikkeling, de vraagontwikkeling van onderwijs en de vraagontwikkeling van sport(verenigingen). Naast de vraag is ook ingegaan op het aanbod en daarbij de capaciteit, spreiding, bezetting en financiële gegevens van de sportaccommodaties.

Voor wat het huidige aanbod betreft is geconstateerd dat de capaciteit van de accommodaties voldoen aan de huidige en toekomstige vraag. Wel is sprake van een mismatch tussen vraag en aanbod. Bij de gymzalen is sprake van een overcapaciteit van het aantal zaaldelen. Bij de sporthal is wat capaciteit en gebruik betreft, sprake van ondercapaciteit. Over het hele jaar bezien is de vraag naar sporthalcapaciteit groter dan het aanbod. In het rapport zijn mogelijke oplossingen gegeven in de vorm van een zevental opties.

Op korte termijn wordt samen met Optisport (exploitant van alle accommodaties) gekeken naar een plan van aanpak voor schoonmaak, hygiëne, bergruimte, veiligheid en klimaatbeheersing. Voor de lange termijnoplossingen wordt een toekomstvisie ontwikkeld op binnensportaccommodaties.

Dit is het vervolgproces op het rapport dat Gennep samen met verenigingen, scholen, gebruikers, exploitant en stakeholders gaat oppakken. Hierbij worden twee opties, nieuwbouw van de huidige sporthal Pica Mare en een herijking van de binnensportaccommodaties, verder uitgewerkt naar een haalbaar en realistisch scenario. Mogelijk komt er nog een derde optie bij omdat aan de verenigingen en schoolbesturen wordt gevraagd nog een derde scenario aan te dragen. De uitwerking van de scenario's zullen aan de raad worden voorgelegd.

Voor de kosten van het vervolgonderzoek zijn in 2018 € 5.000 beschikbaar gesteld. Duidelijk is dat er meerkosten zullen volgen. In de begroting 2019 is in de exploitatie € 100.000 extra beschikbaar voor aanpassingen en onderzoek binnensportaccommodaties.

Gennep draagt de eigenaarslasten (verzekering, belasting, kapitaallaten e.d.) en de lasten van groot onderhoud van de binnensportaccommodaties. De lasten van klein onderhoud en onderhoudskosten van de installaties zijn voor rekening van de exploitant. Deze ontvangt ook de baten uit de gehele exploitatie van de sporthal, zwembadverhuur, horeca e.d.

Wij constateren dat de rapportage binnensportaccommodaties geen inzicht geeft in de onderhoudskosten.

Aanvullend merken we op dat de buitensportaccommodaties bij de gemeente zijn geprivatiseerd. Geprivatiseerd maar met gemeentelijke rechten, dat wil zeggen dat de grond weer terugkomt naar de gemeente als een club wordt opgeheven.

Beleidsplan openbare verlichting

Eind 2017 is het beleidsplan openbare verlichting 2018-2022 vastgesteld. Met dit plan wil Gennep een bijdrage leveren aan een duurzaam energiebeleid en conformeert ze zich aan het landelijk energieakkoord. De focus is hierbij gericht op doelmatigheid bij beheer en onderhoud en toepassing van duurzame materialen. De gemeente wil het energieverbruik van de openbare verlichting reduceren met aandacht voor veiligheid, kwaliteit, duurzaamheid en economisch verantwoord te werk gaan.

In het plan zijn 4 scenario's uitgewerkt met elk een eigen ambitieniveau. De raad heeft gekozen voor scenario 3. Hiermee wordt voldaan aan de wettelijke eisen en de randvoorwaarden voor openbare verlichting. Tevens wordt breder ingezet op het behalen van de doelen uit de duurzaamheidsvisie Duurzaam Gennep. Dit scenario sluit ook het meest aan bij de visie die geformuleerd is. Deze luidt: "Blijven investeren en meewerken aan de ontwikkeling en toepassing van een duurzame, energiezuinige en betrouwbare openbare verlichting, op tijdstippen dat, dat het nodig is. Hierbij wordt de minimaal benodigde verlichtingskwaliteit ruimschoots gerealiseerd. Dit tegen economisch en maatschappelijk verantwoorde kosten."

De traditionele verlichting wordt vervangen door LED-verlichting. Het gaat in totaal om 3.800 armaturen waarvan er al 900 zijn vervangen in 2015 tot en met 2017. Door te kiezen voor scenario 3 zullen 600 armaturen vóór 2020 en 2.300 armaturen gefaseerd tussen 2020 en 2030 worden vervangen. Met de gefaseerde vervanging ontstaat een beter evenwicht tussen milieubewustheid en kostenbeheersing. In 2020 wordt aan het energieakkoord voldaan. Na 2020 zullen gefaseerd investeringen volgen om de installatie op lange termijn verder te verduurzamen. Hierdoor zal de kwaliteit van de installatie aanzienlijk verbeteren en de jaarlijkse exploitatiekosten reduceren. Ook zal de investering zich op (lange)termijn terugverdienen. De beschikbare middelen bepalen uiteindelijk de termijn waarbinnen vervanging wordt gerealiseerd. De vervanging van de armaturen vindt plaats uit het reguliere onderhoudsbudget. Tevens volgen uit het plan investeringen die geactiveerd worden. Deze bedragen € 215.000 (2019), € 300.000 (2023), € 300.000 (2026) en € 257.000 (2029). De kapitaallasten van genoemde investeringen komen ten laste van de exploitatie en moeten deel uitmaken van de begroting en meerjarenraming.

In het plan is een bedrag opgenomen van circa € 4,17 miljoen voor de vervanging van de gehele OVL installatie. De totale kosten voor vervanging tijdens de beleidsperiode is berekend op € 760.000 voor masten en voor armaturen.

In het raadsvoorstel is, bij scenario 3 waar de raad voor heeft gekozen, een investering opgenomen voor 2019 van € 215.000. In het meerjarig investeringsprogramma is in 2019 voor de vervanging van 600 verlichtingsarmaturen door LED € 240.000 opgenomen. Aanvullend is ons medegedeeld dat de masten deel uitmaken van het vervangingsplan. Ook is aanvullend inzicht geboden in de lasten die in de begroting 2019 en meerjarenraming zijn opgenomen voor de openbare verlichting. Aangegeven is dat de kosten voor onderhoud zijn verlaagd conform het beleidsplan. De afgelopen jaren werd op dit budget geld overgehouden.

Wij merken op dat het plan geen (goed) financieel inzicht geeft in de bedragen die nodig zijn voor onderhoud (schoonmaken en schilderen) en voor (vervangings)investeringen. Ook is niet ingegaan op eventueel achterstallig onderhoud, hiervoor vragen wij aandacht.

Groenbeleidsplan

De raad heeft in juli 2016 het groenbeleidsplan vastgesteld. De kwaliteit is bepaald door landelijke normen (CROW) en inspectietechnieken. Volgens het plan scoort de technische staat van het groen gemiddeld een B kwaliteit. Voor alle structuurelementen (b.v. bomen, gazon, hagen en heesters) die binnen de bebouwde kom vallen, geldt B kwaliteit en voor het buitengebied C kwaliteit. In het raadsvoorstel is aangegeven dat het onderhoud van het groen technisch goed is en van voldoende kwaliteit. Dit is de reden waarom in het plan hetzelfde beheerniveau is aangehouden. Wel zal de focus bij het beheer op sommige plekken iets gaan verschuiven. Bijvoorbeeld iets minder focus op bedrijventerreinen en meer focus op het centrum.

De gemeente voert een actief beleid op het gebied van social return. Dit wil zeggen dat mensen die een grotere afstand tot de arbeidsmarkt hebben, een kans krijgen om werkervaring op te doen. Voor het onderhoud aan de buitenruimte/groenbeheer is een samenwerkingsovereenkomst 'BuitenWerk' gesloten met het arbeidsontwikkelbedrijf Intos.

Volgens het plan is de kwaliteit gebaseerd op de meetlat integrale kwaliteit. Voor de technische staat wordt voor de hele gemeente de kwaliteit 'basis' aangehouden, met uitzondering van het centrum daarvoor geldt de kwaliteit 'hoog'. Voor verzorging wordt de kwaliteit 'hoog' nagestreefd voor de hele gemeente, met uitzondering van de industriegebieden. Op basis van genoemde kwaliteitsniveaus is een

budget nodig van afgerond € 1,2 miljoen. Het beschikbaar budget bedraagt € 1.091.600 zodat in 2016 een tekort resteert van € 125.000. Gennep heeft bij dit plan niet gekozen voor een verhoging van het budget. De oplossing is gevonden in het verschuiven van de aandacht. Geconstateerd is dat de gebieden industrie en buitengebied duidelijk hoger scoren dan de meetlat weergeeft. Hier staat tegenover dat het centrum lager scoort. Door de aandacht te verleggen, kan met het beschikbare budget worden volstaan. Dit betekent dat in het centrum meer aandacht, zowel technisch als verzorgend, naar het groen gaat en minder aandacht is bij het industriegebied en het buitengebied. De kwaliteit zal daardoor bij het industrie- en buitengebied op C niveau komen, waarmee geld dat vrijkomt naar het centrum kan gaan. Voor de technische staat betekent dit dat de kwaliteit in het centrum op 'hoog' blijft, industrie- en buitengebied naar 'laag' gaat, en rest van de gemeente 'basis' blijft. Voor verzorging geldt voor het industrie- en buitengebied 'laag' en voor de rest van de gemeente 'hoog'.

In de paragraaf zijn in tabelvorm de budgetten weergegeven die volgens de jaarrekening 2017, de begroting 2018-2022 beschikbaar zijn voor het onderhoud van openbaar groen. Het budget 2018 is niet correct opgenomen waardoor de indruk ontstaat dat vanaf 2019 een bezuiniging op het onderhoud van plaatsvindt. Ons is medegedeeld dat geen sprake is van een bezuiniging.

4.4. Financiering

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

Conclusie

De raad van Gennep heeft in oktober 2017 het treasurystatuut vastgesteld. Met dit statuut zijn de kaders gesteld voor de financiering. 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 in de financieringsbehoefte. Op een onderdeel na biedt de paragraaf dit inzicht. Er is informatie opgenomen over onder andere de uiteenzetting van gelden (aandelen en verstrekte geldleningen) en verstrekte garanties. De berekeningen van de renterisiconorm en de kasgeldlimiet zijn toegelicht en inzichtelijk gemaakt. Ook is de leningenportefeuille gepresenteerd voor 2019 tot en met 2022 en voorzien van een toelichting. Conform het BBV moet het berekende EMU-saldo 2018-2022 worden opgenomen bij de uiteenzetting van de financiële positie, in plaats van bij de Financiële begroting.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- ga ook in de paragraaf in op de publieke taak en prudent beheer;
- geef inzicht in de toerekening van rente aan grondexploitaties en investeringen;
- leg in de paragraaf een relatie met het EMU saldo.

Waarom onderzoek naar financiering?

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

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

Onderzoek en bevindingen

Het treasurystatuut van Gennep is in 2017 geactualiseerd en door de raad vastgesteld. In dit statuut is de gewijzigde wetgeving uit 2013 waaronder het verplicht schatkistbankieren voor decentrale overheden verwerkt. In de tussenliggende periode is wel uitvoering gegeven aan de gewijzigde wet en regelgeving.

Uit het treasurystatuut blijkt dat de treasuryfunctie van de gemeente dient tot:

- het verzekeren van duurzame toegang tot financiële markten tegen acceptabele condities;
- het beschermen van gemeentelijke vermogens- en (rente-)resultaten tegen ongewenste financiële risico's zoals renterisico's, koersrisico's, kredietrisico's, liquiditeitsrisico's;
- het minimaliseren van de interne verwerkingskosten en externe kosten bij het beheren van de geldstromen en financiële posities;
- het optimaliseren van de renteresultaten binnen de kaders van de Wet Fido en de Regeling schatkistbankieren respectievelijk de limieten en richtlijnen van het treasurystatuut.

Met behulp van het statuut zijn de kaders gesteld voor de financiering. In het statuut is aandacht besteed aan de uitgangspunten voor risicobeheer, maar ook aan rente-, koers- krediet-, intern liquiditeits- en valutarisicobeheer. Tevens is ingegaan op de gemeentefinanciering, het kasbeheer en de administratieve organisatie & interne controle.

In de paragraaf bij de begroting is verwezen naar het treasurystatuut. De informatie die over het statuut is opgenomen is zeer beperkt. Volgens het BBV moet uit de paragraaf blijken dat de financieringsfunctie uitsluitend de publieke taak dient en dat het beheer prudent is. Dit blijkt wel uit het treasurystatuut maar niet uit de begroting, nogmaals vragen wij hier aandacht voor. In de paragraaf is conform het BBV ingegaan op de beleidsvoornemens voor het risicobeheer van de financieringsportefeuille. Naast het presenteren van de berekeningen van de gemiddelde netto vlottende schuld afgezet tegen de kasgeldlimiet en de renterisiconorm is een inhoudelijke toelichting gegeven. Er is ingegaan op de uiteenzetting van gelden (aandelen en verstrekte geldleningen) en op verstrekte garanties. Ook is de ontwikkeling van de leningenportefeuille voor 2019 tot en met 2022 gepresenteerd en is een toelichting gegeven op de leningen.

Gennep beschikt over voldoende liquiditeiten en heeft aangegeven hiermee de investeringen 2019 zelf te kunnen financieren. Voor 2020 is aanvullende financiering nodig en hiervoor worden kasgeldleningen gebruikt. In 2021 is een nieuwe geldlening nodig van € 10 miljoen waarbij ook nog rekening wordt gehouden met een financieringstekort. Hierbij is vermeld dat de vaste geldlening wordt verhoogd als het tekort structureel is. Hierbij merken wij op dat de gemeente werkt met een liquiditeitsbegroting voor het begrotingsjaar.

Een renteschema maakt deel uit van de paragraaf. Hiermee geeft Gennep inzicht in de rentelasten, rentebaten, het renteresultaat en het toerekenen van rente aan de taakvelden. Het schema dat is opgenomen biedt echter geen informatie in de toerekening van rente aan investeringen en aan grondexploitaties. Het schema zoals de commissie BBV dat heeft opgenomen in de notitie rente 2017, biedt dit inzicht wel. Wij adviseren dit schema aan te houden. Ook adviseren wij de geprognosticeerde balans 2019-2022 te voorzien van een toelichting. Aanvullend is toegelicht dat ongeveer € 40.000 aan rente wordt toegerekend aan grondexploitaties. Er wordt geen rente toegerekend aan investeringen.

Op strategisch, tactisch en operationeel niveau is de informatie gemiddeld goed. Een verdere verbetering is mogelijk door ook in de paragraaf expliciet in te gaan op de publieke taak en prudent beheer. Dit geldt ook voor het opnemen van informatie over een toerekening van rente aan grondexploitaties en aan investeringen.

Wet Hof

In de Wet houdbare overheidsfinanciën (Wet Hof) zijn de normen verankerd voor de hoogte van de overheidsschuld en de jaarlijkse groei van de overheidsschuld. Elk jaar opnieuw wordt de EMU-tekortnorm van de decentrale overheden vastgesteld. Voor 2019 wordt een gezamenlijk EMU-tekort van 0,4% van het BBP toegestaan, tegenover 0,3% vorig jaar. Dit percentage is verdeeld over gemeenten, provincies en waterschappen. Voor de gemeenten tezamen bedraagt het toegestane tekort 0,27%.

In de septembercirculaire 2018 is per gemeente een individuele EMU-referentiewaarde opgenomen voor 2019. Dit betreft geen norm maar een indicatie van het aandeel dat iedere gemeente in de gezamenlijke tekortnorm heeft. Voor Gennep bedraagt de referentiewaarde € 1.747.000. Het EMU-saldo is voor 2018 tot en met 2022 inzichtelijk gemaakt bij de Financiële begroting. Voor 2019 tot en met 2021 verwacht Gennep tekorten van respectievelijk € 4.896.000, € 1.270.000, en € 6.342.000. Voor 2022 is een EMU-overschot berekend van € 181.000. Voor het vorig begrotingsjaar (2018) is een tekort opgenomen. Voor 2019 overschrijdt Gennep met het berekende EMU-tekort van afgerond € 4,9 miljoen het indicatief berekende aandeel van afgerond € 1,7 miljoen. Bij de tekorten is toegelicht dat deze met name worden veroorzaakt door de geplande investeringen voor verkeersmaatregelen, verbouw gemeentekantoor, aanleg fietstunnel en de bouw van het Integraal Kindcentrum.

Volgens de wet Hof is een gemeente niet verplicht haar EMU-saldo onder de individuele referentiewaarde te houden. Wel geldt voor alle medeoverheden gezamenlijk, gemeenten, provincies en waterschappen, een norm, waaraan getoetst wordt. Op basis van de wet Hof kunnen er sancties door het Rijk worden opgelegd als de medeoverheden hun gezamenlijke norm overschrijden. Afhankelijk van de situatie kunnen de sancties alle medeoverheden raken of individuele gemeenten, provincies of waterschappen. Op dit moment is er weinig tot geen dreiging van een sanctie voor Gennep met betrekking tot het EMU-tekort. Op termijn zou dat kunnen veranderen. Bij een collectieve sanctie heeft de gemeente in feite geen mogelijkheden om dat te voorkomen. Een individuele sanctie kan de gemeente voorkomen door haar EMU-tekort niet (te veel) boven de voor Gennep berekende individuele referentiewaarde te laten uitkomen. Overigens zal op het moment dat een gemeente een wat groter investeringsproject wil uitvoeren het EMU-saldo bijna altijd (fors) boven de referentiewaarde uitkomen. De wet Hof biedt geen garantie dat er in een dergelijke situatie geen individuele sanctie kan volgen. De tijd zal leren hoe het Rijk de wet Hof toepast en welke gevolgen dit voor de gemeente heeft. De ontwikkeling van het landelijke EMU-saldo is daarbij van grote invloed.

Wij merken op dat het BBV aangeeft dat de tabel voor de berekening van het EMU-saldo deel dient uit te maken van de uiteenzetting financiële positie. Tevens merken wij op, dat in de paragraaf Financiering niet is ingegaan op het EMU-saldo noch op de Wet Hof.

4.5. Bedrijfsvoering

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

Conclusie

In het coalitieakkoord en in het collegeprogramma is uitgewerkt waar Gennep de komende jaren voor wil gaan. Het bestuur wil zich anders gaan gedragen en er is aangegeven wat van de organisatie wordt verwacht. In de paragraaf is geen verwijzing opgenomen naar het coalitieakkoord en/of collegeprogramma. Er is wel duidelijk toegelicht wat onder een deskundige en professionele organisatie wordt verstaan. Onderwerpen als organisatie, dienstverlening en samenwerking zijn uitgewerkt. Ook is ingegaan op de wijziging van het BBV, met name hoe bedrijfskosten moeten worden toegerekend. De organisatiekosten zijn gespecificeerd weergegeven voor de jaren 2018 tot en met 2022 met een toelichting. Informatiebeveiliging is uitgewerkt met aandacht voor de verantwoording. In de paragraaf is niet ingegaan op het bedrijfsconcept (organisatievisie) en het organisatie-ontwikkeltraject. Hiervoor vragen wij aandacht. Dit geldt tevens voor informatie over externe inhuur. Volgens de verordening 213a moet de paragraaf inzicht bieden in onderzoeken naar doelmatigheid en doeltreffendheid en de uitputting van de bijbehorende budgetten. Deze informatie is niet opgenomen. In praktijk vinden ook geen onderzoeken plaats hoewel de Gemeentewet dit wel voorschrijft. Bij de beoordeling van de stuurinformatie hebben we dit niet mee laten tellen.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- besteed in de paragraaf aandacht aan visiedocumenten;
- ga expliciet in op externe en interne ontwikkelingen en geef daarbij aan wat de consequenties zijn voor het eigen beleid;
- actualiseer het bedrijfsconcept en neem informatie op in de paragraaf;
- geef ook inzicht in externe inhuur en de organisatieontwikkeling;
- pas de verordening 213a toe.

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

Een van de zes thema's (ambities) in het coalitieakkoord is: 'Samen onderweg naar een klantgerichte gemeente'. Daar wordt ingegaan op de veranderende rol van de gemeente dat wil zeggen niet meer de afstandelijke overheid van vroeger, niet meer alleen werken van achter het bureau, maar vaak ook letterlijk aan de keukentafel bij de burgers thuis. Hiervoor is een cultuurverandering nodig zowel bij het bestuur als bij de organisatie. Het bestuur wil zelf actief bijdragen aan de cultuurverandering door het ondersteunen van trajecten die binnen de organisatie al in gang zijn gezet.

Ook is aangegeven dat het bestuur zich anders wil gaan gedragen. Het bestuur wil de overheid zijn waar je op kunt vertrouwen, die duidelijkheid schept en die doet wat ze zegt.

Bij het genoemde thema zijn zes items genoemd waaronder 'Intergemeentelijke samenwerking', 'Dienstverlening' en 'Cultuurverandering'.

Bij intergemeentelijke samenwerking zijn de gemeente Bergen en Mook en Middelaar als prioritaire partners genoemd. Ook is opgenomen dat Gennep op veel onderdelen tevreden is over de samenwerking binnen de regio Venlo. Tegelijkertijd worden de ogen niet gesloten voor samenwerking met anderen, ook als zich kansen voordoen in relatie tot het land van Cuijk, het Rijk van Nijmegen en de gemeenten (Kreise en Gemeinden) aan de overzijde van de landsgrens. Om ambities waar te kunnen maken, wordt de relatie met de Provincie versterkt en grensoverschrijdend werken wordt als stimulans gezien voor de regionale economie.

Dienstverlening en samenwerking zien we expliciet terugkomen in de paragraaf Bedrijfsvoering bij de begroting. Bij het onderdeel Organisatie komen cultuuraspecten aan bod. In de begroting is echter geen verwijzing opgenomen naar visiedocumenten. Er is niet verwezen naar het coalitieakkoord en/of het collegeprogramma. Ook is niet ingegaan op het Bedrijfsconcept en de besturingsfilosofie en op het Kwaliteitshandvest dienstverlening. Deze twee laatste documenten zijn van 2012 dat wil zeggen gedateerd maar volgens de gemeente nog steeds actueel. Aanvullend is ons medegedeeld dat Intern de focus ligt op de organisatieontwikkeling en het daadwerkelijk invulling geven aan de uitgangspunten in de nota's. Wij adviseren het bedrijfsconcept te actualiseren en hier informatie over op te nemen in de paragraaf.

Uit het collegeprogramma blijkt dat Gennep werkt met inhuur van capaciteit en er niet voor kiest de vaste ambtelijke formatie uit te breiden. Hierbij wordt wel gekeken naar de aard van de werkzaamheden en de kwaliteit van de eigen organisatie. Eventuele inhuur wordt daarop afgestemd. De paragraaf biedt geen informatie over externe inhuur sec. Hier nemen wij een aanbeveling voor op. Aanvullend merken we op dat in de 1^e trimesterrapportage 2018 op verzoek van het Audit comité inzicht is gegeven in de kosten van externe advisering en uitbestede werkzaamheden.

In de paragraaf is duidelijk toegelicht wat wordt verstaan onder een deskundige en professionele organisatie, wat het vertrekpunt is en welke houding wordt verwacht. Vooral het van buiten naar binnen denken staat centraal, maar ook is van belang dynamisch en flexibel opereren, tijdig anticiperen op ontwikkelingen in de gemeente en meedenken en maatwerk leveren richting inwoners en ondernemers. Hierbij wordt niet voorbij gegaan aan de individuele verantwoordelijkheid van de klanten en het bredere maatschappelijk belang. De bedrijfsvoering niet kan zonder een goede uitwisseling van informatie binnen de organisatie. Hiervoor wordt de planning en control-cyclus verder gedigitaliseerd zodat informatie gericht beschikbaar komt voor verschillende doelgroepen binnen en buiten de organisatie.

In 2017 is een organisatie ontwikkeltraject gestart dat nu verder wordt uitgevoerd. Wij merken op dat in de paragraaf geen toelichting is opgenomen over dit traject. Relevant is waar Gennep staat en welke stappen worden gezet om het gewenste eindresultaat te bereiken. Ook de wijze van monitoring is hierbij van belang. Hiervoor vragen wij aandacht.

Achtereenvolgens wordt ingegaan op; dienstverlening, samenwerking, financiën, bedrijfsvoering in uitvoering, kosten van de organisatie en doorbelastingen en tot slot informatiebeveiliging. De onderdelen zijn afzonderlijk toegelicht. Hierbij is ook meerjarig (2018 tot en met 2022) inzicht gegeven in de totale kosten van de organisatie. Dit betreft de kosten maar dan organisatiebreed waaronder personeels-, huisvestings-, communicatie-, automatiseringskosten. Hierbij is aangegeven hoe met bedrijfskosten in het kader van de wijzigingen van het BBV moet worden omgegaan. De paragraaf biedt inzicht in de kosten van de organisatie die aan de betreffende taakvelden zijn toegerekend en hetgeen onder overhead valt. Deze toerekening is ook weergegeven voor de salariskosten.

Er is verwezen naar het afzonderlijke taakveld overhead bij programma 10 Bestuur en organisatie. Hier zijn ook de verplichte indicatoren opgenomen en blijkt dat de kosten van externe inhuur 2,04% bedragen van de totale loonsom en kosten inhuur.

In paragraaf 3.4 Analyse Wet- en regelgeving is uitvoerig ingegaan op de verordening 213a en de manier waarop Gennep deze verordening toepast. In deze verordening is aangegeven dat in de paragraaf bedrijfsvoering in de begroting en jaarrekening wordt gerapporteerd over de voortgang van de onderzoeken naar doelmatigheid en doeltreffendheid en de uitputting van de bijbehorende budgetten. Wij constateren dat in de paragraaf geen informatie is opgenomen. Uit aanvullende informatie is gebleken dat er geen onderzoeken plaatsvinden hoewel de Gemeentewet dit wel voorschrijft. Ook op deze plek adviseren wij aan de eisen te voldoen en hiervoor nemen wij een aanbeveling op. Bij de beoordeling van de stuurinformatie hebben we dit niet mee laten tellen.

Op strategisch niveau wordt de informatie als voldoende beoordeeld en op tactisch niveau en operationeel niveau gemiddeld als goed. Verdere verbeteringen zijn mogelijk door in de paragraaf bij de begroting expliciet in te gaan op externe en interne ontwikkelingen en daarbij aan te geven wat de consequenties zijn voor het eigen beleid. Dit geldt ook voor het opnemen van informatie over inhuur van derden en het activeren van personeelslasten op investeringsprojecten.

4.6. Verbonden partijen

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

Conclusie

Kaderstelling heeft plaatsgevonden in 2014 met het vaststellen door de raad van de nota verbonden partijen. Volgens de verordening 212 biedt het college tenminste eenmaal per vier jaar een (bijgestelde) nota aan de raad aan ter vaststelling. Een herijking van de nota is van belang mede omdat het BBV is gewijzigd. De geboden informatie in de paragraaf gaat niet in op ontwikkelingen en ook niet op het totaal beeld. Er zijn verbeteringen mogelijk die het beeld completeren.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- actualiseer de nota verbonden partijen uit 2014 en pas deze aan voor de wijzigingen van het BBV;
- ga expliciet in op interne en externe ontwikkelingen;
- besteed aandacht aan ontwikkelingen bij verbonden partijen en vertaal deze ook in meerjarige (financiële) informatie in de paragraaf;
- geef conform het BBV het vereiste inzicht;
- presenteer eveneens conform het BBV de verwachte omvang van het financieel resultaat.

Waarom onderzoek naar verbonden partijen?

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

- het financiële belang⁴ van de gemeente in de verbonden partij;
- te verwachten resultaten van de verbonden partij;
- inzicht in de samenhangende risico's en in de weerstandspositie van de verbonden partij.

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

Onderzoek en bevindingen

De informatie die het BBV voorschrijft voor verbonden partijen die deel moet uitmaken van de begroting, is in 2016 gewijzigd. Zo moet een lijst zijn opgenomen met een vaste onderverdeling waarin alle verbonden partijen zijn weergegeven. Tevens dient per verbonden partij specifieke informatie te worden opgenomen. Toegelicht moet zijn waarom de gemeente een relatie met deze partij is aangegaan. Ook moet financiële informatie en het mogelijke risico dat de gemeente loopt vermeld zijn. De toegenomen

⁴ Met een financieel belang wordt bedoeld dat de gemeente middelen ter beschikking heeft gesteld die ze kwijt is in geval van faillissement van de verbonden partij en/of als financiële problemen bij de verbonden partij verhaald kunnen worden op de gemeente.

informatiebehoefte houdt verband met het toegenomen belang in verbonden partijen en de hiermee gepaard gaande risico's. De paragraaf verbonden partijen moet net zoals vóór de wijziging van het BBV, tevens de visie van de gemeente en beleidsvoornemens bevatten op verbonden partijen.

In de nota verbonden partijen die in 2014 door de raad is vastgesteld is vermeld dat samenwerking met andere overheden, instanties, ondernemers en bewoners steeds belangrijker wordt om doelen te realiseren. Gewezen is op het intensiveren en verbreden van de afweging die gemeenten zouden moeten maken bij het wel of niet aangaan van een publiek-private samenwerking.

De raad heeft het kader gesteld waarbinnen het college samenwerkingsverbanden kan aangaan. Ook zijn de richtlijnen gegeven voor het aangaan van nieuwe verbonden partijen en de gemeentelijke vertegenwoordiging. Hierbij gaat het om de samenwerking voor de uitwerking van een publieke taak waarin de gemeente zowel een bestuurlijk als een financieel belang heeft.

Er is niet alleen stilgestaan bij de mogelijkheden/kansen die bestuurlijke samenwerking biedt, maar ook op mogelijke risico's. In de nota zijn de volgende genoemd:

- beleidsmatige (verlies van eigen beleidsruimte; doelen worden niet gerealiseerd);
- financieel (opdraaien voor tekorten);
- onduidelijke afbakening van verantwoordelijkheden (functievermenging).

Om deze risico's te beperken is opgemerkt dat een transparante, efficiënte en effectieve aansturing, beheer en toezicht van bestuurlijke relaties noodzakelijk is. Het goed in beeld hebben en houden van de risico's is hierbij een continue proces. Gennep geeft aan te willen (blijven) samenwerken met de buurgemeenten en de overige gemeenten in de regio Noord-Limburg. Als zich nieuwe samenwerkingskansen voordoen die bijdragen aan de realisering van doelen en ambities is de gemeente van plan aan te haken.

Bij de kaderstelling is als een van de beleidsuitgangspunten aangegeven dat de gemeente voor samenwerking het principe "Publiek, tenzij..." hanteert. Dit betekent dat in beginsel de voorkeur uitgaat naar de publiekrechtelijke rechtsvorm, waarbij is opgemerkt dat meer aandacht is voor democratische controle en verantwoording dan bij de privaatrechtelijke rechtsvorm.

Er zijn ook uitgangspunten geformuleerd voor onder andere de zeggenschap in verhouding tot het financieel belang, wensen en bedenkingen van de raad, vertegenwoordiging van de gemeente en de wijze van informeren van de raad. Er is een besliskader (beslisboom) gemaakt voor het aangaan van een nieuwe deelneming, maar deze kan ook een rol spelen bij de evaluatie van de huidige verbonden partijen. Uitgebreid is ingegaan op zowel publiekrechtelijke - als privaatrechtelijke rechtsvormen. Er zijn beleidsuitgangspunten geformuleerd om de rol van de gemeentelijke vertegenwoordiging helder te stellen en (de schijn van) belangenverstrengeling te voorkomen. Tevens is stilgestaan bij de actieve informatie- en verantwoordingsplicht.

Volgens de paragraaf wordt een besluit om een verbonden partij op te richten of deel te nemen in een verbonden partij (publiekrechtelijke of privaatrechtelijke rechtsvorm) voorafgegaan door een risicoanalyse en het opstellen van een toezichtarrangement. Uit navraag blijkt echter, dat hier in praktijk geen invulling aan wordt gegeven. De raad wordt gevraagd om eventuele bedenkingen ten aanzien van de verbonden partij kenbaar te maken.

In de paragraaf worden die partijen toegelicht waarbij sprake is van een aanmerkelijk bestuurlijk en financieel belang. Wij vragen aandacht voor de aanbeveling van de commissie BBV om ook verbonden partijen in de paragraaf op te nemen waarbij een financieel belang ontbreekt maar wel sprake is van een bestuurlijk belang. Dit vanuit het maatschappelijk of algemeen belang en de mogelijke risico's.

Wij merken op dat de lijst van verbonden partijen onderverdeeld moet zijn in:

- gemeenschappelijke regelingen;
- vennootschappen en coöperaties;
- stichtingen en verenigingen;
- overige verbonden partijen.

Volgens een vaste indeling is in de begroting en jaarrekening inzicht gegeven in:

- de naam;
- wijze van belangenbehartiging (b.v. burgemeester of wethouder);
- programma;
- financiële relatie (jaarlijkse bijdrage);
- gemeentelijk risico;
- vermogensontwikkeling eigen -, vreemd vermogen en resultaat van jaar t-4 tot en met t-2.

Wij constateren dat het format nog geen inzicht geeft in de begrotingscijfers 2019. In het BBV zijn deze cijfers wel expliciet genoemd. Opgenomen dient te zijn het eigen en het vreemd vermogen van de verbonden partij aan het begin en het einde van het begrotingsjaar en het verwachte resultaat.

Dit geldt ook voor het belang dat Gennep in de verbonden partij heeft aan het begin en aan het einde van het begrotingsjaar. Daarentegen zijn bij elk programma de taakvelden weergegeven waarbij per taakveld een inhoudelijke toelichting is gegeven van de beleidsmatige bijdrage van (een) verbonden partij(en) aan dat betreffende taakveld. Hiermee kan worden bewaakt of het beleid van de verbonden partijen correspondeert met de eigen doelstellingen van de raad.

Wij verwachten dat de cijfers van het begrotingsjaar worden gepresenteerd zoals in het BBV opgenomen. Aandacht is tevens nodig voor het totaalbeeld met betrekking tot verbonden partijen, de paragraaf geeft hier nu geen inzicht in. Welk bruto bedrag gaat er naar de verbonden partijen? Hoeveel procent is dat van de totale begroting? Hoe ontwikkelen deze cijfers zich de komende jaren?

In de paragraaf wordt een vaste structuur gehanteerd waardoor de informatie in grote lijnen duidelijk is. Wij concluderen dat de stuurinformatie op strategisch, tactisch en operationeel niveau gemiddeld voldoende is. Verdere verbeteringen zijn mogelijk door terug te blikken en vooruit te kijken en hierbij aan te geven wat dit (financieel) betekent voor het huidige beleid. Maar ook zijn verbeteringen mogelijk door expliciet in te gaan op interne en externe ontwikkelingen. Hoe met risico's wordt omgegaan kan ook transparanter worden weergegeven. Deze kunnen worden opgevangen binnen de eigen middelen en de aanwezige weerstandscapaciteit van de verbonden partij. Pas in tweede instantie hebben de financiële tegenvallers dan effect voor de gemeente. In de praktijk zien we dat vaak wordt teruggevallen op de deelnemende partijen. Vaak wordt terughoudend omgegaan met reservevorming bij verbonden partijen en fungeren de gemeenten als achtervang. Transparantie is hierbij cruciaal zeker ten aanzien van mogelijk risico's voor de deelnemers. Indien sprake is van risico's voor de gemeente waarvoor geen maatregelen zijn getroffen maar die wel van materiële betekenis zijn voor de financiële positie, zullen deze een plek moeten krijgen in de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing.

In de begroting van Gennep zijn in de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing risico's opgenomen voortvloeiend uit samenwerkingsverbanden. Opgenomen zijn Open-einde regelingen Intos/IWGM met een hoger exploitatie-tekort dan begroot en de garantiestelling lening Intos. Bij de minimale weerstandscapaciteit is hiervoor in totaal een bedrag van € 257.000 opgenomen.

In de verordening 212 is opgenomen dat tenminste eenmaal per vier jaar een (bijgestelde) nota verbonden partijen aan de raad moet worden aangeboden ter vaststelling. Ook moet in de paragraaf bij de begroting en de jaarrekening de verplichte onderdelen op grond van artikel 15 van het BBV worden opgenomen. Het BBV is in 2016 gewijzigd en de nota is hier nog niet op aangepast.

De wijzigingen van het BBV moeten resulteren in verbeterde informatie over verbonden partijen. Aangezien gemeenten verantwoordelijk zijn voor de taken die door verbonden partijen worden uitgevoerd, is het van belang dat de raad in het proces van begroting en verantwoording ook de benodigde actuele informatie krijgt. Immers de bijdragen van de verbonden partijen aan de realisatie van de programma's en de (mogelijke) risico's moeten kunnen worden beoordeeld en worden meegewogen in het proces van horizontale sturing en verantwoording. Mede hiervoor heeft de commissie BBV de notitie Verbonden Partijen in oktober 2016 geactualiseerd. De bepalingen en richtlijnen van deze notitie zijn met ingang van het begrotingsjaar 2018 in werking getreden.

4.7. Grondbeleid

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

Conclusie

De nota grondbeleid van Gennep is actueel. De gemeente heeft een faciliterend grondbeleid, waarbij medewerking wordt verleend aan initiatieven die aansluiten bij de ruimtelijke en volkshuisvestelijke doelstellingen. Aan initiatiefnemers wordt ook een verplichte financiële bijdrage gevraagd.

In de huidige regionale woonvisie is afgesproken te bouwen naar behoefte en is een reductieopgave geformuleerd. Bij de herijking van genoemde woonvisie in 2019 zal de kwalitatieve opgave meer centraal komen te staan. Dit is ook terug te lezen in het collegeprogramma waarin is aangegeven dat Gennep een aantrekkelijke woongemeente wil zijn. In elke kern wil men voldoende passende (en duurzame) woningbouw realiseren. De huidige plancapaciteit is hierbij niet meer alleen richtinggevend. Gekeken wordt naar manieren om de kwaliteit van het bestaande vastgoed te (laten) verbeteren. Bestaande woningen moeten toekomstbestendig worden. Bij de kwalitatieve 'ombouw' van de woningvoorraad ligt een grote uitdaging.

De nota is zeer uitgebreid en informatief van opzet. Hierbij merken we op dat geen aandacht is geschonken aan risico's en aan winst. In de paragraaf bij de begroting is daar wel (deels) aandacht voor. In de paragraaf is per plan in exploitatie een toelichting opgenomen. Bij het onderdeel financieel beleid en financiële voortgang is ingegaan op en inzicht gegeven in het verloop van de boekwaarden voor 2018 tot en met 2022. Dit geldt ook voor het verloop van de reserve grondexploitatie.

De verwachte resultaten zijn per plan gepresenteerd waarbij de actuele situatie de ontwikkeling en (mogelijke) risico's en maatregelen zijn toegelicht. Het bieden van inzicht in en het toelichten van plannen waarvoor exploitatieovereenkomsten zijn gesloten, biedt een completer beeld.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- leg in de paragraaf relaties met programma's in de begroting;
- besteed ook in de nota aandacht aan risico's en winstneming;
- completeer het beeld door ook in te gaan op plannen waarvoor overeenkomsten zijn gesloten.

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

In de paragraaf is een verwijzing opgenomen naar de in mei 2017 door de raad vastgestelde nota grondbeleid. Hierbij is aangegeven dat in deze nota instrumenten voor grondbeleid aan de orde komen en is ingegaan op belangrijke regelgeving en financiële aspecten. Grondprijzen maken ook deel uit van de nota en er is een doorkijk gegeven naar de invloed van de Omgevingswet op het grondbeleid.

Het coalitieakkoord wijst op het beschikken over voldoende geschikte/passende woningen. Dit is in belang van de leefbaarheid in de kernen. Gesteld is dat in alle kernen vraag en aanbod (zowel kwalitatief als kwantitatief) niet op elkaar aansluiten. Hier wil de gemeente aan werken.

In het collegeprogramma is aangegeven dat Gennep een aantrekkelijke woongemeente wil zijn waar in elke kern voldoende passende (en duurzame) woningbouw kan worden gerealiseerd. De huidige plancapaciteit is niet meer alleen richtinggevend. Gekeken wordt naar manieren om de kwaliteit van het bestaande vastgoed te (laten) verbeteren. Bestaande woningen moeten toekomstbestendig worden. Om de kwalitatieve 'ombouw' van de woningvoorraad ligt een grote uitdaging.

In de Regionale structuurvisie wonen Noord-Limburg zijn op regionaal niveau afspraken vastgelegd. Deze visie wordt in 2019 geactualiseerd. Bij de huidige regionale structuurvisie is door de regiogemeenten afgesproken te willen bouwen naar behoefte. Voor de aanpak van de overcapaciteit is een reductieopgave geformuleerd.

In het plan van aanpak voor de herijking van de regionale structuurvisie is opgemerkt dat de kwalitatieve opgave meer centraal moet komen te staan. Dit geldt vooral voor de aandacht voor de bestaande woningvoorraad. Ook bij nieuwbouw zal het meer moeten gaan over het benutten van kansen om de juiste kwaliteit toe te voegen. Zaken als levensloopbestendige en duurzame regio worden nog belangrijker naast wonen en zorg.

Naast het verleggen van nadruk op kwantiteit naar kwaliteit, vragen ook nieuwe thema's om een gezamenlijke visie. Dit zijn onder andere de behoefte naar woonwagendstandplaatsen, de huisvesting van arbeidsmigranten long-stay en de verduurzaming van de woningvoorraad.

Nota grondbeleid

Volgens de nota grondbeleid uit 2017 hanteert de gemeente sinds juni 2012 faciliterend grondbeleid. Ontwikkelaars nemen initiatieven en Gennep faciliteert. Faciliteren wil zeggen verleent medewerking aan wijzigingen van bestemmingsplannen en door (her)inrichting van de openbare ruimte. Gennep sluit met ontwikkelaars anterieure overeenkomsten. Hierin worden onder andere de bijdragen van ontwikkelaar in de door de gemeente te maken kosten vastgelegd.

Er zijn regionale en lokale beleidskaders met betrekking tot wonen en ruimtelijke ontwikkeling die worden ingezet voor het zo efficiënt en effectief mogelijk realiseren van doelstellingen. Voor het gemeentelijk grondbeleid heeft Gennep de volgende definitie gegeven:

'We verlenen medewerking aan initiatieven uit de gemeenschap, voor zover die initiatieven aansluiten bij onze ruimtelijke en volkshuisvestelijke doelstellingen. We zetten de instrumenten van grondbeleid faciliterend in om de gemeentelijke doelstellingen te verwezenlijken'.

In de nota wordt aangegeven hoe met onderstaande beleidskaders wordt omgegaan.

1. beleidsregel woningbouw op inbreidingslocaties;
2. structuurvisie woningbouw in kernen – Borging Kwaliteitsmenu;
3. nota kostenverhaal ruimtelijke initiatieven gemeente Gennep;

4. regionale structuurvisie wonen Noord-Limburg en lokale woonvisie;
5. bestuurlijke afspraken POL-uitwerkingen Noord-Limburg.

Naast het verhalen van kosten voor het verlenen van medewerking aan ruimtelijke ontwikkelingen worden initiatiefnemers ook verplicht bijdragen te storten in een fonds. Bij inbreidingslocaties wordt een financiële kwaliteitsbijdrage gevraagd. De gemeente kent meerder fondsen waaronder kwaliteitsverbetering buitengebied, reconstructie woningbouw bebouwde kom, parkeerfonds en het bomenfonds.

De gemeente vindt een aantrekkelijke woon-, en leefomgeving met hoge ruimtelijke kwaliteit en voldoende voorzieningen belangrijk. Hierbij moet de woningbouwprogrammering in overeenstemming zijn met de veranderende woonbehoefte.

In de nota zijn verschillende publiekrechtelijke en privaatrechtelijke instrumenten genoemd en uitgewerkt die Gennep tot haar beschikking heeft voor het grondbeleid. Hierbij is ook stelling genomen ten aanzien van reststroken/groenstroken. De gemeentegrond die in gebruik is genomen is geïnventariseerd. Ook is inzichtelijk wanneer sprake is van een overeenkomst met de gemeente en wanneer sprake is van niet-geregistreerd dat wil zeggen feitelijk onrechtmatig gebruik. Onderzocht wordt welke mogelijkheden er zijn om niet-geregistreerd gebruik te legaliseren door de betreffende groenstrook te koop aan te bieden. Als niet aan de verkoopcriteria wordt voldaan is verhuur als alternatief opgenomen.

Gennep beschikt per 1 januari 2017 over circa 60 ha en per 1 januari 2019 over circa 55 ha landbouwgrond. Deze gronden zijn nagenoeg allemaal regulier verpacht. Jaarlijks worden de pachtprizen aangepast met inachtneming van het dan geldend pachtprizenbesluit. Landbouwgronden die vrijkomen van pacht probeert de gemeente te verkopen. Naast reguliere pacht (pachtperiode 6 jaar) kent Gennep ook geliberaliseerde pacht met een beperktere rechtsbescherming, zoals geen verlenging van de looptijd van rechtswege voor de pachter en een pachtperiode van 6 jaar of korter.

Naast relevante wet- en regelgeving (met de omgevingswet) is in de nota ook ingegaan op de financiële aspecten van het grondbeleid. Expliciet is ingegaan op het grondprijsbeleid en de door het college van Burgemeester en Wethouders vastgestelde grondprijzen. Voor de plannen met een exploitatietekort is een voorziening getroffen. De hoogte van deze voorziening wordt jaarlijks opnieuw bekeken bij de actualisatie van de exploitatieopzetten. Voor het opvangen van onvoorziene ontwikkelingen wordt teruggevallen op de algemene reserve grondexploitatie. De omvang van deze reserve is volgens Gennep voldoende. Wij merken op dat de nota zeer informatief is, maar dat geen aandacht is voor risico's en voor winstneming. In de paragraaf bij de begroting is daar wel (deels) aandacht voor.

Paragraaf Grondbeleid

In de paragraaf is verwezen naar de nota grondbeleid (2017) en is een opsomming gegeven van de aspecten die in de nota belicht zijn. Van de vijf woningbouwplannen die in exploitatie zijn, is per plan de boekwaarde weergegeven. De totale boekwaarde is eveneens berekend. Dit is inzichtelijk gemaakt voor 2018 tot en met 2022 met daarbij de uitgaven en inkomsten per jaar. Ook het verloop van de reserve grondexploitatie is weergegeven voor de jaren 2018 tot en met 2022. Hieruit blijkt dat voor het bedrijventerrein De Brem in 2019 en 2020 nog onttrekkingen zijn geraamd van respectievelijk € 10.000 en € 60.000. Bij de verwachte resultaten is toegelicht dat voor De Brem nog werkzaamheden verricht moeten worden op kosten van de gemeente. Voor deze werkzaamheden ligt een claim op de algemene reserve grondexploitatie en is € 70.000 beschikbaar. Het bedrijventerrein De Brem is in 2016 verkocht aan Maessen Projecten BV die verantwoordelijk is voor de uitgifte van de bedrijfspercelen. De gemeente

blijft aanspreekpunt en is betrokken bij de vestiging en verplaatsing van bedrijven op het terrein. Overigens heeft Gennep geen andere bedrijventerreinen.

De vijf woningbouwplannen in exploitatie zijn afzonderlijk toegelicht. Bij de plannen Zwarteweg en Smele 2 is een positief resultaat geraamd. Voor de plannen Hogeweg, Gennepershuisweg en Hoofdstraat Heijen zijn tekorten berekend waarvoor voorzieningen zijn gevormd. Deze voorzieningen bedragen in totaal afgerond € 946.000. Bij het plan locatie Gennepmolen is oorspronkelijk financieel een knip gemaakt. Het nieuwe college heeft gekozen voor een integrale ontwikkeling. De overeenkomst met een ontwikkelaar voorziet in een totaalplan. Aangegeven is dat de risico's zijn afgedekt met de voorziening. De nog te maken kosten worden gedekt uit de voorziening waardering grondexploitaties. Ook is een voorziening gevormd voor het verschil tussen de boekwaarde en de potentiële opbrengst.

Gennep merkt op dat de algemene reserve grondexploitaties voldoende ruimte biedt om de risico's van alle grondexploitaties op te vangen. In de paragraaf is geen toelichting gegeven over plannen waarvoor overeenkomsten zijn gesloten met projectontwikkelaars. Voor het integrale beeld moet hier ook informatie over worden opgenomen.

In de 1^e trimesterrapportage 2018 is informatie opgenomen over het plan Pagepark. Dit plan wordt door een projectontwikkelaar gerealiseerd. In 2018 heeft Gennep de laatste termijn van de exploitatiebijdrage ad € 149.700 ontvangen. Dit bedrag is beschikbaar gehouden voor de kosten van het opstellen van een nieuwe overeenkomst, toezicht op de aanleg van de openbare ruimte en overdracht van de openbare ruimte. Daarna kan het plan definitief worden afgerond. In de paragraaf Grondbeleid is op enkele plekken ingegaan op risico's maar is geen relatie gelegd met de paragraaf Weerstandsvormen en risicobeheersing. De algemene reserve bouwgrondexploitatie behoort tot de weerstandscapaciteit en bij de risico's zijn ook de risico's van bouwgrondexploitaties opgenomen. Hierbij is de vordering op de projectontwikkelaar van het plan Heikant genoemd. Van de exploitatiebijdrage die betaald moet worden ad € 1 miljoen, is een bedrag van € 500.000 opgenomen bij de risico's. Tevens merken wij op dat het toerekenen van uren aan de grondexploitatie relevante informatie is die ontbreekt. In de paragraaf Bedrijfsvoering is hier ook opnieuw aandacht voor gevraagd.

In de verordening 212 zijn de aanvullende regels gesteld. In de paragraaf van de begroting en de jaarrekening moeten de verplichte onderdelen van het BBV voor het grondbeleid worden opgenomen. Ten minste eenmaal per 4 jaar moet het college een nota grondbeleid aanbieden aan de raad die de nota vaststelt. Hier voldoet de gemeente (nagenoeg) aan.

De stuurinformatie op strategisch, tactisch en operationeel niveau is gemiddeld goed. Verbeteringen zijn mogelijk door in de paragraaf relaties te leggen met programma's en in de nota grondbeleid in te gaan op winstneming. Door in de paragraaf separaat in te gaan op risico's bij de grondexploitatie ontstaat een vollediger beeld. Ook het opnemen en toelichten van plannen die door projectontwikkelaars worden gerealiseerd met medewerking van de gemeente, draagt bij aan het verkrijgen van een vollediger beeld.

5. Het onderzoek

5.1. Inleiding

Het financieel verdiepingsonderzoek

Dit is het rapport van het financiële verdiepingsonderzoek van de gemeente Gennepe

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 Gennepe

Het financieel verdiepingsonderzoek hebben wij bij Gennepe uitgevoerd in de periode januari - juni 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(funcitie) een controlerende functie. Wij wijken van dit rijtje af door onze plaats in een verticale lijn ten opzichte van de gemeente, waardoor onafhankelijkheid gemakkelijker gewaarborgd is. En door het accent te leggen op de begroting en niet op de jaarstukken, waardoor wij zaken eerder kunnen signaleren.

Kaders waaruit wij ons oordeel vormen:

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

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

>>

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

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

5.3. Werkwijze

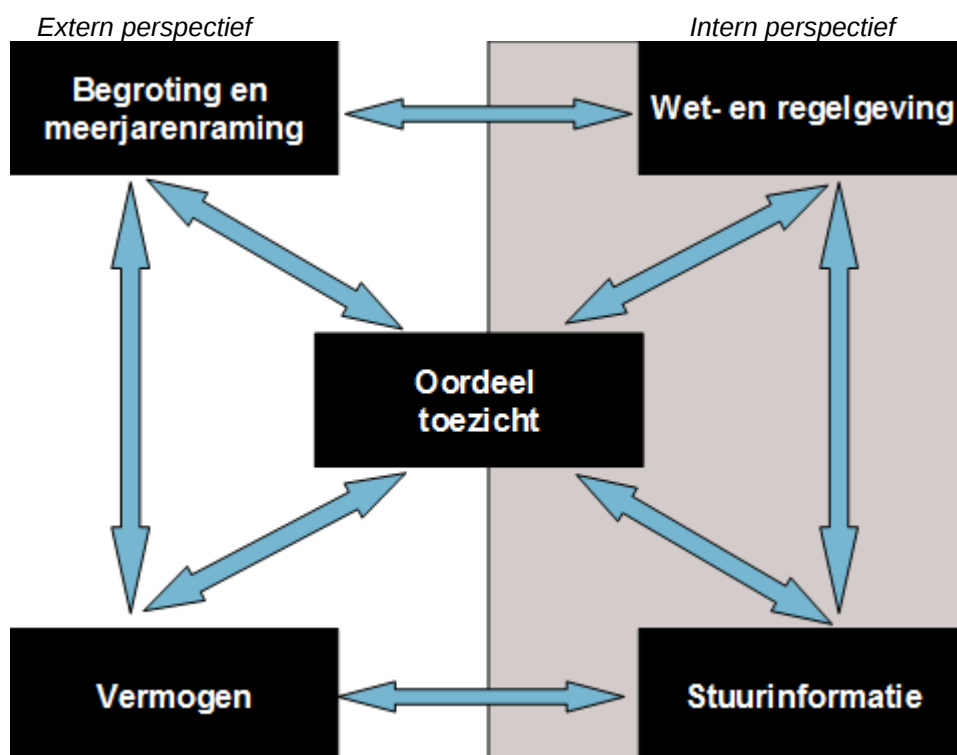
Het belangrijkste doel van ons onderzoek is, om een uitspraak te doen over de vorm van toezicht voor vier jaar. Om voor een meerjarig repressieve uitspraak in aanmerking te kunnen komen, moet de gemeente minimaal voldoende scoren op een aantal kritische factoren. Deze factoren vloeien voort uit de kaders 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 afgeraamd en op andere posten bijgeraamd voor in de loop van het jaar op de begroting nieuw te brengen posten.

Repressief toezicht

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

Structureel en reëel evenwicht van de begroting en de meerjarenraming

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

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

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

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

Structurele weerstandscapaciteit

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

De middelen die dit vermogen (kunnen) bepalen:

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

Weerstandscapaciteit

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

Weerstandsvermogen

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

7. Bronnen

Gemeentelijke bronnen:

- Begroting 2019;
- Begroting 2018;
- Jaarrekeningen 2014, 2015, 2016, 2017;
- Coalitieakkoord 'Kansen zien voor elkaar in grenzeloos Gennep';
- Collegeprogramma 2018-2022 "Volle kracht vooruit";
- Verordeningen (212, 213 en 213a Gemeentewet);
- Treasurystatuut 2017;
- Nota reserves en voorzieningen 2018-2022;
- Nota weerstandsvermogen en risicobeheersing;
- Wegenbeleidsplan 2016-2020;
- Groenbeleidsplan 2016-2020;
- Verbreed Gemeentelijk RioleringsPlan 2014-2019;
- Rapportage binnensportaccommodaties 2018;
- Beleidsplan openbare verlichting 2018-2022;
- Bedrijfsconcept en besturingsfilosofie 2012;
- Nota verbonden partijen 2014-2018;
- Nota grondbeleid 2017;
- Plan van aanpak herijking regionale structuurvisie wonen Noord-Limburg.

Provincie Limburg:

- Begrotingsbrief 2019;
- Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader 'kwestie van evenwicht' 2014;
- www.limburg.nl/gemeentefinancien.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties:

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