

# **Financieel onderzoek 2016 herindeling gemeenten Nuth, Onderbanken en Schinnen**

Provincie Limburg, oktober 2016



# Inhoudsopgave

|           |   |           |
|-----------|---|-----------|
| <b>1.</b> | <b>Inleiding</b>  | <b>5</b>  |
| 1.1.      | Aanleiding tot het onderzoek .....  | 5         |
| 1.2.      | Doel onderzoek .....  | 5         |
| 1.3.      | Procesgang onderzoek .....  | 5         |
| 1.4.      | Conclusie en aanbevelingen van het onderzoek .....  | 5         |
| <b>2.</b> | <b>De ontwikkeling van de financiële positie van de gemeenten Nuth, Onderbanken en Schinnen</b> | <b>7</b>  |
| 2.1.      | Begroting en meerjarenraming .....  | 7         |
| 2.2.      | Vermogen.....   | 20        |
| 2.3.      | Financiële positie .....  | 25        |
| <b>3.</b> | <b>Financiële functie van de gemeenten Nuth, Onderbanken en Schinnen</b>                        | <b>29</b> |
| 3.1.      | Financiële verordening ex artikel 212 Gemeentewet .....   | 29        |
| 3.2.      | Stuurinformatie .....   | 33        |
| <b>4.</b> | <b>Onderwerpen uit verplichte paragrafen</b>  | <b>35</b> |
| 4.1.      | Lokale heffingen.....   | 36        |
| 4.2.      | Weerstandvermogen en risicobeheersing .....   | 40        |
| 4.3.      | Onderhoud kapitaalgoederen .....  | 46        |
| 4.4.      | Financiering.....   | 59        |
| 4.5.      | Verbonden partijen.....   | 64        |
| 4.6.      | Grondbeleid.....  | 68        |
| <b>5.</b> | <b>Bronnen</b>  | <b>71</b> |



# 1. Inleiding

## 1.1. Aanleiding tot het onderzoek

De gemeenteraden van Nuth, Onderbanken en Schinnen hebben de wens uitgesproken om te komen tot een gemeentelijke herindeling.

Op verzoek van de drie gemeenten heeft de provincie onderzoek uitgevoerd naar de financiële situatie van de drie gemeenten.

## 1.2. Doel onderzoek

Het doel van dit onderzoek is om de gemeenten inzicht te geven in de financiële situatie van de bestaande drie gemeenten en de nieuw te vormen gemeente. Het onderzoek moet meer informatie opleveren over onder meer de financiële gevolgen van een herindeling alsmede meer inzicht bieden in de overeenkomsten en verschillen in de financiële positie en allerlei beleidskeuzes van de fusiepartners. Dat wil zeggen welke kansen en mogelijkheden, maar ook welke risico's er zijn voor de nieuw te vormen gemeente.

Bij een gemeentelijke herindeling vormen de financiën een belangrijk aspect. De redenen om de bestuurskracht door een herindeling te versterken zijn echter veel breder dan financiën alleen. Het landelijke beleidskader gemeentelijke herindeling benoemt de belangrijkste elementen.

## 1.3. Procesgang onderzoek

Dit onderzoek hebben wij uitgevoerd in de periode juni-oktober 2016 op basis van de begroting 2016 en de meerjarenraming 2017-2019 van de drie fusiegemeenten. Wij danken de gemeenten voor de samenwerking en bereidheid steeds op korte termijn antwoord te geven op onze vragen om informatie en toelichting. In ambtelijke en bestuurlijke overleggen hebben wij afstemming van en overeenstemming over cijfers, gegevens en feiten gezocht én gevonden.

## 1.4. Conclusie en aanbevelingen van het onderzoek

Op basis van ons onderzoek trekken we de volgende conclusies:

- Schinnen heeft een begroting 2016 en een meerjarenraming 2017-2019 die alle jaren een structureel en reëel overschot laten zien;
- de begroting 2016 van Nuth en Onderbanken is structureel en reëel in evenwicht. Ook twee van de drie jaarschijven van de meerjarenraming 2017-2019 van Nuth en Onderbanken zijn structureel en reëel in evenwicht. De jaarschijf 2017 van Onderbanken en de jaarschijf 2019 van Nuth vertonen een klein tekort;
- de drie gemeenten lopen min of meer dezelfde risico's, te weten de drie decentralisaties, de bevolkingsdaling, het verlies aan rendement op hun beleggingen en nieuwe rijksbezuinigingen;

- de begroting van de nieuwe gemeente is grotendeels de optelsom van de begrotingen van de drie huidige gemeenten. Een aantal structurele posten verandert door de herindeling. De uitkeringen uit het gemeentefonds gaan per saldo omlaag, maar dat structurele nadeel wordt gecompenseerd door structureel lagere lasten voor vervallen bestuurlijke en ambtelijke functies. De herindeling zorgt ook voor incidentele lasten, zoals aanschaf van nieuwe systemen, die gedekt kunnen worden uit de herindelingsbijdrage uit het gemeentefonds. In een periode van vijf jaar krijgen de huidige gemeenten én de nieuwe gemeente in totaal ruim € 10 miljoen om de herindeling te betalen;
- we gaan er daarom vanuit dat het structureel en reëel saldo van de eerste begroting van de nieuwe gemeente, de begroting 2019, de optelsom van die saldi 2019 van de drie huidige gemeenten is. Die optelsom is voor 2019 + € 979.000;
- deze uitkomst gaat de komende jaren nog regelmatig veranderen door nieuwe ontwikkelingen bij de huidige gemeenten.;
- ook de risico's die gaan optreden, zullen het financiële beeld veranderen;
- de reserves bij de drie gemeenten die nog geen definitieve bestemming hebben, zijn het belangrijkste middel om tegenvallers op te vangen. Onderbanken en Schinnen hebben veel van dit soort reserves. Nuth heeft zijn reserves de laatste jaren al flink ingezet en beschikt over een gemiddeld bedrag aan reserves;
- de huidige gemeenten zijn dan ook goed (Onderbanken en Schinnen) tot ruim voldoende (Nuth) in staat met hun reserves tegenvallers op te vangen;
- uitgaande van de huidige ramingen zal ook de nieuwe gemeente over een goede reservepositie beschikken en daarmee tegenvallers kunnen opvangen.

Na deze conclusies komen we met de volgende aanbevelingen voor de drie huidige gemeenten en voor de nieuwe gemeente:

- de begrotingen en meerjarenramingen van de huidige gemeenten laten tot de herindeling steeds voor alle vier jaar een structureel en reëel evenwicht zien;
- in onderlinge afstemming bereiden de huidige gemeenten maatregelen voor om risico's te voorkomen, te beheersen en/of op te vangen;
- voor het grootste risico, de drie decentralisaties, is een sterke onderlinge afstemming noodzakelijk. Het gaat hier om de transformatie, die vanaf 2019 door de nieuwe gemeente zal worden uitgevoerd. Dit beleid moet de financiële risico's bij de drie decentralisatie opvangen;
- de nieuwe gemeente presenteert een begroting 2019 en meerjarenraming 2020-2022 die voor vier jaar structureel en reëel evenwicht laat zien;
- de huidige gemeenten behouden hun huidige reservepositie om de risico's van de huidige gemeenten goed te kunnen opvangen. Ook om na de herindeling de nieuwe gemeente in staat te stellen risico's te kunnen opvangen zonder dat direct hoeft te worden bezuinigd, is behoud van de reserves noodzakelijk.

## 2. De ontwikkeling van de financiële positie van de gemeenten Nuth, Onderbanken en Schinnen

### 2.1. Begroting en meerjarenraming

#### **Conclusie**

Het structureel en reëel saldo van Onderbanken is voor 2016, 2018 en 2019 positief en voor 2017 nog negatief. We zien dat de drie decentralisaties (hierna: de 3D) een belangrijk risico voor de gemeente zijn door de sterke verdere daling van het budget daarvoor: 25% in 2020 ten opzichte van 2015. De gemeente heeft in de begroting nog geen specifieke buffer gevormd voor de 3D. De begroting gaat niet duidelijk in op dit risico. Bij de jaarstukken 2015 is wel een specifieke buffer voor de 3D gevormd. En er zijn ook andere risico's, zoals de demografische ontwikkelingen, het verlies aan rentebaten en de nog te realiseren bezuinigingen.

Voor Schinnen is het structureel en reëel saldo voor alle vier jaar in de periode 2016-2019 ruim positief. Ook Schinnen gaat tot 2020 veel van het budget voor de 3D verliezen, dik 30% ten opzichte van 2015. Daar zit dan ook een belangrijk risico. Daarnaast zijn er ook andere risico's.

Bij Nuth is voor de jaren 2016 tot en met 2018 sprake van een structureel en reëel evenwichtige exploitatie. De jaarschijf 2019 laat een klein tekort zien. De gemeente geeft in de begroting aan dat hard wordt gewerkt aan het wegwerken van achterstanden bij het onderhoud van de kapitaalgoederen, onder meer door de inzet van enkele reserves. En dat ruimte in de begroting wordt/is geschapen door een zogenaamde 'balansverkorting' door te voeren. Ook Nuth gaat de komende jaren veel middelen voor het sociaal domein verliezen. Ten opzichte van 2015 spreken we over ruim 15%. Dit is het grootste risico voor de gemeente. Als specifieke buffer hiervoor heeft de gemeente enkele bestemmingsreserves aangewezen. Verdere risico's voor de gemeente zijn er ook zoals de bevolkingsdaling.

We hebben ook een beeld geschetst van de uitkomst van de begroting 2019 van de nieuwe gemeente. Die begroting 2019 is vooral een optelsom van de jaarschijven 2019 van de drie oude gemeenten met het bestaande beleid. Maar er zijn ook relatief veel incidentele lasten en baten in verband met de herindeling. Tot slot zijn er bestaande lasten- en batenposten die door de herindeling veranderen. Hoewel tal van zaken nog niet exact te berekenen zijn, gaan we ervan uit dat de incidentele posten in verband met de herindeling en de door de herindeling gewijzigde posten geen duidelijk effect op het structureel saldo 2019 van de nieuwe gemeente hebben. De optelsom van de saldi van de jaarschijf 2019 van de drie oude gemeenten is dan een goede benadering van het saldo 2019 van de nieuwe gemeente. Op basis van de jaarschijf 2019 in de meerjarenraming 2017-2019 komt het structureel en reëel saldo 2019 van de nieuwe gemeente uit op € 979.000.

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

- de huidige gemeenten zorgen ervoor dat hun begrotingen en meerjarenramingen tot aan de herindeling structureel en reëel sluitend zijn. Voor zover een gemeente daar niet geheel in slaagt, neemt die gemeente in afstemming met de twee andere gemeenten maatregelen om zo snel en dicht mogelijk weer bij een structureel en reëel evenwicht te komen;

- de huidige gemeenten monitoren hun risico's en bereiden maatregelen voor om snel te kunnen reageren als een risico zich voordoet;
- de 3D, als grootste risico van dit moment, vragen hierbij om extra aandacht. Een geslaagde transformatie is de belangrijkste maatregel om dit risico af te dekken. De huidige gemeenten zullen hier veel capaciteit op in moeten zetten en de ontwikkelingen goed moeten afstemmen;
- de eerste begroting en meerjarenraming van de nieuwe gemeente laten voor alle vier de jaren een structureel en reëel evenwicht zien;
- de eerste begroting van de nieuwe gemeente geeft een duidelijke beschrijving van de risico's, bevat ook een kwantificering van de risico's en beschrijft welke maatregelen zijn en (kunnen) worden getroffen om de risico's af te dekken.

Het financieel onderzoek voor de herindeling van Nuth, Onderbanken en Schinnen gaat uit van de begroting 2016 met de meerjarenraming 2017-2019 zoals die in november 2015 door de raden van de drie gemeenten voor hun eigen gemeente is vastgesteld.

Aan het eind van deze paragraaf gaan we ook in op de begroting van de nieuwe gemeente.

Enkele algemene opmerkingen vooraf.

We presenteren per gemeente de uitkomsten van ons onderzoek. Dat leidt op een aantal plaatsen tot herhaling van teksten die ook bij één of twee van de andere gemeenten voorkomen. We hebben hier toch voor gekozen om zo de tekst van elke gemeente te kunnen lezen zonder verwijzingen te krijgen naar teksten bij andere gemeenten.

We gaan uit van de cijfers uit de primaire begrotingen 2016, zoals vastgesteld door de raden in november 2015, en de cijfers in de septembercirculaire 2015. Mutaties in de cijfers door begrotingswijzigingen en in latere circulaire's zijn niet in dit onderzoek meegenomen.

### **De opbouw van de begroting 2016 en de meerjarenraming 2017-2019**

Het BBV geeft de gemeenten een grote vrijheid om de begroting naar eigen wens en inzicht in te richten. Wel zijn er eisen voor wat betreft de onderdelen die in de begroting moeten worden opgenomen. Artikel 7 van het BBV regelt dat de begroting ten minste bestaat uit de beleidsbegroting en de financiële begroting. De beleidsbegroting is dan weer opgebouwd uit het programmaplan en de paragrafen; de financiële begroting uit het overzicht van baten en lasten met toelichting en de uiteenzetting van de financiële positie met toelichting.

Hoe is de opbouw van de begroting 2016 en meerjarenraming 2017-2019 van de drie gemeenten en, belangrijker, wat is het financiële beeld erbij?

#### **Nuth**

Nuth heeft een begroting die is opgebouwd uit zeven programma's, het programma algemene lasten en baten, zeven verplichte paragrafen en een facultatieve paragraaf. Voor onvoorzien is een bedrag geraamd van € 40.000 op jaarbasis. De drie W-vragen worden per programma uitgewerkt. De begroting bevat ook een hoofdstuk Financiële beschouwingen waarin de financiële positie, de technische begrotingsuitgangspunten en de vermogenspositie van de gemeente aan de orde komen. De gevolgen van de septembercirculaire 2015 zijn reeds in de begroting 2016 verwerkt.



Nuth heeft in de afgelopen jaren lastenverlagende maatregelen genomen om de begrotingen sluitend te maken. Ook is in belangrijke mate een beroep gedaan op de reservepositie (zowel de algemene reserve als enkele bestemmingsreserves) om incidentele lasten te kunnen dekken en om knelpunten en problemen bij het onderhoud van de kapitaalgoederen aan te kunnen pakken. Tevens is een beroep gedaan op de reserves om extra afschrijvingen te kunnen doen van activa met maatschappelijk nut, om zodoende structurele ruimte in de begroting te scheppen.

De ramingen in de begroting 2016 en meerjarenraming 2017-2019 geven wel een beeld van de financiële situatie van Nuth. We beginnen met de saldi.

**Tabel 2.1.1 Gezuiverde saldi begroting en meerjarenraming 2016-2019 (bedragen \* € 1.000)**

| Saldo  | B2016  | B2017  | B2018  | B2019  |
|--|--------|--------|--------|--------|
| Formeel begrotingssaldo volgens de gemeente            | 131    | 116    | 77     | -50    |
| Structureel en reëel evenwicht voor het begrotingsjaar | 131    | n.v.t. | n.v.t. | n.v.t. |
| Structureel en reëel evenwicht voor de meerjarenraming | n.v.t. | 116    | 77     | -50    |

De saldi die Nuth voor de jaren 2016-2019 presenteert, staan in de eerste regel. Het zijn de saldi van alle baten en lasten. De raad en het financieel toezicht (de provincie) moeten volgens de Gemeentewet echter naar de structurele en reële saldi kijken. Daarvoor verwijderen we de incidentele lasten (+) en de incidentele baten (-) en corrigeren we de ramingen als deze naar onze mening niet reëel zijn. Uit de incidentele lasten en baten, zoals de gemeente die in bijlage 3 van de begroting 2016 opneemt, blijkt dat voor alle jaren de incidentele baten en lasten in evenwicht zijn. Omdat er ook geen aanpassing nodig is om reële ramingen te krijgen, zijn de structurele en reële saldi 2016-2019, niet anders dan de formele saldi. Zie regel 2 en 3.

Het begrotingsjaar en de twee volgende jaren van de meerjarenraming sluiten dus met een (beperkt) positief saldo. Alleen voor 2019 raamt de gemeente een tekort.

In de begroting is te zien dat Nuth door haar omvang moeite heeft om de in aantal en zwaarte toenemende taken goed op te pakken en uit te voeren. De sinds 2015 bestaande verantwoordelijkheid voor beleid en uitvoering van de drie decentralisaties (hierna: 3D) komt een aantal keer aan de orde. Nuth wil de 3D met de middelen die de gemeente daarvoor ontvangt, uitvoeren. Maar als de kwaliteit van zorg daardoor onacceptabel wordt, zal de gemeente naar extra ruimte (moeten) zoeken. Dit wordt de komende jaren alleen maar moeilijker. Zeker gelet op de bezuinigingsinspanningen van de gemeente in de afgelopen periode. Na de initiële bezuiniging door het Rijk, voordat de taak naar de gemeenten overging in 2015, lopen de bezuinigingen tot 2020 verder op. Voor Nuth betekent dat op de in 2015 via het gemeentefonds ontvangen middelen van ruim € 8,6 miljoen tot en met 2020 nog € 1,3 miljoen wordt gekort. Het gebruik van objectieve verdeelmodellen voor de WMO 2015 en de Jeugdwet vanaf 2016 heeft voor de gemeente Nuth nagenoeg geen nadeel (er is dus geen sprake van het ontvangen van extra middelen via een zogenaamde cumulatierегeling).

Dat wil zeggen dat ruim 15% van het oorspronkelijke, al gekorte budget uit 2015 in 2020 is verdwenen. Opvallend is dat informatie over de 3D gefragmenteerd in de begroting 2016 is opgenomen; de opgave en de risico's met betrekking tot de 3D worden dan ook niet heel zichtbaar. Zo zijn de cijfers die we in het vorige tekstblok hebben opgenomen, in de begroting 2016 niet te vinden. Hoewel het maar cijfers zijn, maken ze wel de opgave en de risico's in één keer een stuk duidelijker.

De belangrijkste ontwikkelingen en tegelijkertijd risico's bij de 3D zijn volgens ons de volgende:

- het Rijk voert bij de decentralisaties een forse korting op de macrobudgetten door. Dat is in 2015 gestart, maar de kortingen lopen in de tijd verder op. Het macrobudget 3D daalt van € 10,2 miljard in 2015 naar € 9,3 miljard in 2020. Elke gemeente en dus ook Nuth heeft hier last van. Voor Nuth betekent het een korting in 2020 van bijna € 1,3 miljoen op het budget;
- de taken van de 3D zijn voor een belangrijk deel open einde-regelingen. Dat wil zeggen dat de gemeente het risico loopt dat het beroep op deze regelingen (veel) groter is dan het budget toestaat, maar dat de gemeente toch de noodzakelijke voorzieningen moet aanbieden;
- het Rijk verdeelt de macrobudgetten voor de WMO 2015 en de Jeugdwet vanaf 2016 op basis van objectieve verdeelmodellen. Het macrobudget verandert daardoor niet, maar de ene gemeente krijgt daardoor meer en de andere minder. Dit zijn de zogenaamde herverdeeleeffecten. Nuth heeft hier voor de 3D in totaal geen nadeel van;
- de 3D leveren ook risico's op omdat het voor de gemeente nieuwe taken zijn. De gemeente moet nog ervaring opbouwen. Daarbij was de informatie over wie uit de gemeente op 1 januari 2015 gebruik maakten van voorzieningen die op die datum naar de gemeente overgingen, onvolledig;
- tot slot zal elke gemeente het beleid voor de 3D moeten gaan wijzigen: de transformatie. Dat zal het beleid beter bij de lokale wensen en behoeften passend, moeten maken, maar het zal het beleid ook goedkoper moeten maken.

Kortom, de 3D is een enorme opgave voor de gemeente, waarbij het nu nog heel onzeker is of de transformatie ook in financiële zin gaat lukken. Als dat niet het geval is, kunnen de financiële gevolgen groot zijn.

Uit de begroting 2016 wordt niet duidelijk of en zo ja, in hoeverre inzet van reserves (tijdelijke) tekorten bij de uitvoering van de 3D kan dekken. Blijkens het overzicht van reserves en voorzieningen van de begroting is er geen expliciete reserve sociaal domein/3D. Uit de toelichtingen blijkt wel het bestaan van:

- de egaliseringsreserve Kompas (€ 802.644 per 1-1-2016);
- de egaliseringsreserve WMO (€ 500.000 per 1-1-2016);
- de reserve taakveld WSW (Bedrijfsvoering Licom; € 679.500 per 1-1-2016).

Uit de begroting 2016 en een ambtelijke toelichting blijkt dat deze reserves (mede) bestemd zijn voor inzet bij de 3D.

We stellen vast dat de 3D een belangrijke ontwikkeling voor Nuth zijn. De informatie over de 3D in de begroting 2016 is echter versnipperd en niet volledig.

Naast de 3D zijn er nog andere risico's waar de gemeente mee te maken kan krijgen. We noemen ze hier kort:

- de gevolgen voor de begroting van de demografische ontwikkelingen;
- mogelijke nieuwe bezuinigingstaakstellingen na de start van een nieuw kabinet in 2017;
- het ontbreken van kaderstelling op een aantal onderwerpen die in de verplichte paragrafen aan de orde komen en in dit rapport in hoofdstuk 4 worden behandeld. Te noemen zijn het weerstandsvermogen, waarvoor geen plan is.

Aan het eind van deze paragraaf concluderen we dat Nuth een structureel en reëel evenwicht heeft voor drie van de vier jaren in de periode 2016-2019. Alleen in 2019 is er een klein tekort. De vermogenspositie is in de afgelopen jaren sterk gekrompen en deze lijn zet zich nog door. De begroting 2016 maakt helaas

niet duidelijk hoe de gemeente inhoudelijk en financieel met de transformatie bezig is. Daardoor is niet te bepalen of en zo ja, met hoeveel de saldi moeten worden bijgesteld als de 3D worden meegewogen.

In de volgende paragraaf, 2.2, kijken we eerst nog naar het vermogen van Nuth, voordat we conclusies trekken over de financiële positie van de gemeente.

### Onderbanken

De begroting 2016 van Onderbanken bestaat uit vijf inhoudelijke programma's inclusief een post onvoorzien en het programma algemene dekkingsmiddelen. De verschillende posten onvoorzien tellen alle vier jaar op tot € 5.000. Ook zijn de zeven verplichte paragrafen in de begroting opgenomen. Zie daarvoor hoofdstuk 4 van dit rapport. Er is ook een paragraaf Subsidies.

In de vijf programma's gaat de gemeente in op de drie W-vragen: wat wil de gemeente bereiken, wat gaat de gemeente doen en wat mag het kosten?

Vóór de programma's presenteert Onderbanken de financiële begroting met een verklaring van de financiële ontwikkelingen vanaf de zomernota 2015. Een toelichting van lasten en baten en van de financiële positie is niet toegevoegd. Wel zijn op verschillende plaatsen, ook in de programma's, korte teksten te vinden die iets over de ontwikkelingen zeggen.

De ramingen in de begroting 2016 en meerjarenraming 2017-2019 geven een beeld van de financiële situatie van Onderbanken. We beginnen met de saldi.

**Tabel 2.1.2 Gezuiverde saldi begroting en meerjarenraming 2016-2019 (bedragen \* € 1.000)**

| Saldo  | B2016  | B2017  | B2018  | B2019  |
|--|--------|--------|--------|--------|
| Formeel begrotingssaldo volgens de gemeente            | 68     | -27    | 12     | 2      |
| Structureel en reëel evenwicht voor het begrotingsjaar | 68     | n.v.t. | n.v.t. | n.v.t. |
| Structureel en reëel evenwicht voor de meerjarenraming | n.v.t. | -27    | 12     | 2      |

De saldi die Onderbanken voor de jaren 2016-2019 presenteert, staan in de eerste regel. Het zijn de saldi van alle baten en lasten.

De raad en het financieel toezicht (de provincie) moeten volgens de Gemeentewet echter naar de structurele en reële saldi kijken. Daarvoor verwijderen we de incidentele lasten (+) en de incidentele baten (-) en corrigeren we de ramingen als deze naar onze mening niet reëel zijn. Uit de incidentele lasten en baten, zoals de gemeente die in bijlage 3 van de begroting 2016 opneemt, blijkt dat alleen voor 2016 incidentele lasten en baten geraamd zijn en dat deze aan elkaar gelijk zijn. Omdat er ook geen aanpassing nodig is om reële ramingen te krijgen, zijn de structurele en reële saldi 2016-2019, niet anders dan de formele saldi. Zie regel 2 en 3.

Het begrotingsjaar en de twee laatste jaren van de meerjarenraming sluiten dus met een (beperkt) positief saldo. Alleen voor 2017 raamt de gemeente een tekort.

In de begroting valt te lezen dat de gemeente door haar omvang moeite heeft om de in aantal en zwaarte toenemende taken goed op te pakken en uit te voeren. Alleen lukt dat niet. De sinds 2015 bestaande verantwoordelijkheid voor beleid en uitvoering van de drie decentralisaties (hierna: 3D) komt een aantal keer aan de orde.

Onderbanken wil de 3D met de middelen die de gemeente daarvoor ontvangt, uitvoeren. Maar als de kwaliteit van zorg daardoor onacceptabel wordt, zal de gemeente naar extra ruimte zoeken.

De opgave om de 3D budgettair neutraal uit te voeren is moeilijk en wordt de komende jaren alleen maar zwaarder. Na de initiële bezuiniging door het Rijk, voordat de taak naar de gemeenten overging in 2015,

lopen de bezuinigingen tot 2020 verder op. Voor Onderbanken betekent dat op de in 2015 via het gemeentefonds ontvangen middelen van ruim € 6,3 miljoen tot en met 2020 nog € 965.000 bezuinigd wordt. En dat is nog niet het hele verhaal, want door het gebruik van objectieve verdeelmodellen voor de Participatiewet, de WMO 2015 en de Jeugdwet verdwijnt er tot 2020 nog eens ruim € 0,7 miljoen van het budget van Onderbanken voor de 3D. De gevolgen van die nieuwe verdeling worden in de tijd uitgesmeerd door nadeelgemeenten via een cumulatierегeling tot en met 2019 extra middelen te geven. Onderbanken is een gemeente met een groot nadeel en ontvangt daarom in 2019 ook nog een afkoopsom van € 433.909. Rijksbezuinigingen en herverdeling zorgen ervoor dat Onderbanken in 2020 voor de 3D nog ruim € 4,6 miljoen gaat ontvangen. Dat is bijna € 1,7 miljoen minder dan de € 6,3 miljoen die Onderbanken in 2015 daarvoor ontving. Dat wil zeggen dat ruim een kwart van het oorspronkelijke, al gekorte budget uit 2015 in 2020 is verdwenen.

Opvallend is dat de gemeente wel op een aantal plaatsen in de begroting 2016 iets meldt over de 3D, maar niet gebundeld. De opgave en de risico's met betrekking tot de 3D worden dan ook niet heel zichtbaar. Zo zijn de cijfers die we in het vorige tekstblok hebben opgenomen, in de begroting 2016 niet te vinden. Hoewel het maar cijfers zijn, maken ze wel de opgave en de risico's in één keer een stuk duidelijker. Overigens zijn die cijfers wel in de eerste burap 2016 en de jaarrekening 2015 van Onderbanken te vinden.

De belangrijkste ontwikkelingen en tegelijkertijd risico's bij de 3D zijn volgens ons de volgende:

- het Rijk voert bij de decentralisaties een forse korting op de macrobudgetten door. Dat is in 2015 gestart, maar de kortingen lopen in de tijd verder op. Het macrobudget 3D daalt van € 10,2 miljard in 2015 naar € 9,3 miljard in 2020. Elke gemeente en dus ook Onderbanken heeft hier last van. Voor Onderbanken betekent het een korting in 2020 van bijna € 1,0 miljoen op het budget;
- de taken van de 3D zijn voor een belangrijk deel open einde-regelingen. Dat wil zeggen dat de gemeente het risico loopt dat het beroep op deze regelingen (veel) groter is dan het budget toestaat, maar dat de gemeente toch de noodzakelijke voorzieningen moet aanbieden;
- het Rijk verdeelt de macrobudgetten voor de Participatiewet, de WMO 2015 en de Jeugdwet op basis van objectieve verdeelmodellen. Het macrobudget verandert daardoor niet, maar de ene gemeente krijgt daardoor meer en de andere minder. Dit zijn de zogenaamde herverdeeleffecten. Onderbanken is nadeelgemeente. Het nadeel van de nieuwe verdeling voor Onderbanken is ruim € 0,7 miljoen. Om nadeelgemeenten tijd te geven om maatregelen te treffen, zodat ze met het lagere budget uit kunnen komen, worden de objectieve verdeelmodellen in stapjes ingevoerd. In 2020 worden de budgetten volledig via de objectieve verdeelmodellen verdeeld. Tot dan ontvangt Onderbanken via een cumulatierегeling extra gelden. Op die manier wordt het totale nadeel per jaar beperkt tot € 15 per inwoner (na twee jaar is het nadeel dus al maximaal € 30 per inwoner). Gemeenten met zeer grote herverdeelnadeln ontvangen in 2019 nog een afkoopsom voor het niet via de stapjes op te vangen nadeel. Onderbanken is één van de vier gemeenten in Nederland die zo'n afkoopsom in 2019 krijgt. Voor Onderbanken bedraagt de afkoopsom € 433.909;
- de 3D leveren ook risico's op omdat het voor de gemeente nieuwe taken zijn. De gemeente moet nog ervaring opbouwen. Daarbij was de informatie over wie uit de gemeente op 1 januari 2015 gebruik maakten van voorzieningen die op die datum naar de gemeente overgingen, onvolledig;
- tot slot zal elke gemeente het beleid voor de 3D moeten gaan wijzigen: de transformatie. Dat zal het beleid beter bij de lokale wensen en behoeften passend, moeten maken, maar het zal het beleid ook goedkoper moeten maken.

Kortom, de 3D is een enorme opgave voor de gemeente, waarbij het nu nog heel onzeker is of de transformatie ook in financiële zin gaat lukken. Als dat niet het geval is, kunnen de financiële gevolgen groot zijn.

Uit de begroting 2016 wordt niet duidelijk of en zo ja, in hoeverre inzet van reserves (tijdelijke) tekorten bij de uitvoering van de 3D kan dekken. Blijkens het overzicht van reserves en voorzieningen van de begroting is er geen reserve 3D. Er zijn wel:

- een reserve participatie (€ 328.187 per 1-1-2016);
- een egalisatiereserve WMO (€ 546.359 per 1-1-2016).

Maar de gemeente geeft aan dat deze reserves voor de 3D worden ingezet. Bovendien heeft de raad het saldo 2015 bestemd als buffer voor het opvangen van mogelijke tegenvallers bij de 3D.

We concluderen dat de 3D een belangrijke ontwikkeling voor Onderbanken zijn. De informatie over de 3D in de begroting 2016 is echter versnipperd en niet volledig.

Naast de 3D zijn er nog andere risico's waar de gemeente mee te maken kan krijgen. We noemen ze hier kort:

- de gevolgen voor de begroting van de demografische ontwikkelingen;
- de gevolgen van het (verplicht vroegtijdig) beëindigen van de beleggingen van een deel van de opbrengsten van de verkoop van de aandelen Essent. Ter compensatie voor het verlies aan dividend zijn de verkoopopbrengsten voor een deel meerjarig belegd. Het rendement ervan vormt een aanzienlijke structurele baat. Door de sinds 2013 bestaande verplichting om dit soort overliquiditeiten (geleidelijk) bij de schatkist onder te brengen zullen deze baten op termijn vrijwel geheel verdwijnen. De lage rentestand van de laatste jaren zou ook zonder het verplichte schatkistbankieren het rendement op de beleggingen op termijn op een lager niveau hebben gebracht. Maar het schatkistbankieren versnelt en versterkt dit verlies;
- de nog te realiseren bezuinigingstaakstellingen. Volgens de begroting 2016 gaat het om € 445.000 voor algemene bezuinigingen en zero based maatregelen en € 184.000 voor bezuinigingen op de bestaande WMO. De taakstelling voor 2016 is intussen gerealiseerd;
- mogelijke nieuwe bezuinigingstaakstellingen na de start van een nieuw kabinet in 2017;
- het ontbreken van kaderstelling op een aantal onderwerpen die in de verplichte paragrafen aan de orde komen en in dit rapport in hoofdstuk 4 worden behandeld. Te noemen zijn het weerstandsvermogen en het onderhoud gemeentelijke gebouwen, waarvoor geen plannen zijn.

Aan het eind van deze paragraaf concluderen we dat Onderbanken een structureel en reëel evenwicht heeft voor drie van de vier jaren in de periode 2016-2019. Alleen in 2017 is er een klein tekort. Belangrijker dan dit beperkte tekort in één jaar is echter het risico dat de gemeente loopt bij de 3D. Wij zien de opgave en daarmee de risico's die de 3D voor de gemeente vormen. De begroting 2016 maakt helaas niet duidelijk hoe de gemeente inhoudelijk en financieel met de transformatie bezig is. Daardoor is niet te bepalen of en zo ja, met hoeveel de saldi moeten worden bijgesteld als de 3D worden meegewogen.

In de volgende paragraaf, 2.2, kijken we eerst nog naar het vermogen van Onderbanken, voordat we conclusies trekken over de financiële positie van de gemeente.

## Schinnen

De begroting 2016 van Schinnen heeft zes programma's en een overzicht dekkingsmiddelen. Bij de dekkingsmiddelen is ook een bedrag voor onvoorzien opgenomen, maar dit is niet afzonderlijk zichtbaar gemaakt.

In elk programma staan bij de begroting 2016 indicatoren voor de bepaling van de effectiviteit van het gemeentelijk beleid, de eerste W-vraag: wat willen we bereiken? Ook de twee andere W-vragen – wat gaan we ervoor doen en wat mag het kosten – komen in de programma's aan de orde.

De zeven verplichte paragrafen zitten in de begroting 2016 en daaraan heeft Schinnen de paragraaf demografische ontwikkelingen en de paragraaf taakstellingen en reserveringen toegevoegd. Op de zeven verplichte paragrafen gaan we in hoofdstuk 4 van dit rapport in.

Het eind van de begroting 2016 van Schinnen bestaat uit een aantal overzichten die tot de financiële begroting behoren. In hoofdstuk 3, redelijk aan het begin van de begroting, zijn de financiële beschouwingen opgenomen, die ook tot de financiële begroting horen.

De financiële begroting bevat geen uiteenzetting van de financiële positie met toelichting, zoals in artikel 7 van het BBV is voorgeschreven.

Wel zijn er natuurlijk veel cijfers in de financiële begroting te vinden. Die zijn voor ons de basis voor het volgende overzicht.

**Tabel 2.1.3 Gezuiverde saldi begroting en meerjarenraming 2016-2019 (bedragen \* € 1.000)**

| Saldo  | B2016  | B2017  | B2018  | B2019  |
|--|--------|--------|--------|--------|
| Formeel begrotingssaldo volgens de gemeente            | 100*   | 100*   | 100*   | 100*   |
| Structureel en reëel evenwicht voor het begrotingsjaar | 908    | n.v.t. | n.v.t. | n.v.t. |
| Structureel en reëel evenwicht voor de meerjarenraming | n.v.t. | 894    | 512    | 1.027  |

\*: dit zijn de saldi na toevoeging aan de reserve dorpsontwikkelplannen. Door deze per jaar wisselende reservering komt het saldo elk jaar op € 100.000 uit.

Uit de tabel blijkt, dat Schinnen voor alle vier de jaren een positief saldo van € 100.000 raamt. Dit is het saldo van alle baten en lasten.

De Gemeentewet bepaalt dat de raad een begroting moet vaststellen met een structureel en reëel evenwicht. Daarvoor moeten uit het saldo van regel 1 ten eerste de incidentele lasten (+) en de incidentele baten (-) worden gehaald. Ten tweede moeten ramingen op hun realiteit worden beoordeeld en zo nodig worden bijgesteld.

Regel 2 en 3 laten het structureel en reëel saldo voor 2016 respectievelijk 2017-2019 zien. Ook nu is er alle vier de jaren sprake van een positief saldo.

De verbetering van het saldo in regel 2 en 3 heeft te maken met het feit dat in alle vier de jaren er meer incidentele lasten dan incidentele baten in de ramingen zitten. Het structurele saldo is daardoor positiever dan het formele saldo. In de begroting van Schinnen zijn de incidentele lasten en baten in een overzicht samengevat. Dit hebben we gebruikt met één aanpassing. In 2016 hebben we de onttrekking uit de reserve reinigingsheffing van € 28.410 niet als incidentele baat meegenomen, omdat deze een egalisatiefunctie heeft.

Het onderzoek naar de realiteit van de ramingen heeft niet tot een bijstelling geleid.

In tabel 2.1.4 zijn de bijstellingen apart zichtbaar gemaakt en wordt duidelijk hoe we van het formele saldo bij het structurele en reële saldo uitkomen.



**Tabel 2.1.4 Van formeel naar structureel en reëel saldo begroting en meerjarenraming 2016-2019**  
(bedragen \* € 1.000)

|   | B2016  | B2017  | B2018 | B2019  |
|---|--------|--------|-------|--------|
| Formeel begrotingssaldo volgens de gemeente | 100    | 100    | 100   | 100    |
| Eliminatie incidentele lasten               | +3.068 | +1.328 | 1.139 | 2.514  |
| Eliminatie incidentele baten                | -2.260 | -534   | -727  | -1.587 |
| Structureel en reëel saldo                  | +908   | +894   | +512  | +1.027 |

Er is sprake van een fors positief structureel en reëel saldo in alle vier jaren. Alleen in 2018 is het overschot wat minder fors.

De begroting 2016 van Schinnen lezend wordt echter duidelijk dat dit niet betekent dat er financieel gezien voor Schinnen geen aandachtspunten zijn. De nieuwe taken in het kader van de drie decentralisaties (hierna: 3D), waar de gemeente vanaf 2015 verantwoordelijk voor is, stellen de gemeente niet alleen inhoudelijk maar ook financieel voor grote uitdagingen. In de begroting 2016 is dan ook veel aandacht voor de 3D.

Financieel is het volgende aan de hand (zie ook de opsomming bij Nuth en Onderbanken):

- het Rijk voert bij de decentralisaties een forse korting op de macrobudgetten door. Elke gemeente en dus ook Schinnen heeft hier last van. Voor Schinnen betekent het een korting in 2020 van ongeveer € 0,9 miljoen op het budget;
- de taken van de 3D zijn voor een belangrijk deel open einde-regelingen;
- het Rijk verdeelt de macrobudgetten voor de Participatiewet, de WMO 2015 en de Jeugdwet op basis van objectieve verdeelmodellen. De ene gemeente krijgt daardoor meer en de andere minder. Dit zijn de zogenaamde herverdeeleffecten. Schinnen is nadeelgemeente. Het nadeel van de nieuwe verdeling voor Schinnen is ruim € 1,5 miljoen. In 2020 worden de budgetten volledig via de objectieve verdeelmodellen verdeeld. Tot dan ontvangt Schinnen via een cumulatierегeling extra gelden. Gemeenten met zeer grote herverdeelnadelen ontvangen in 2019 nog een afkoopsom voor het niet via de stapjes op te vangen nadeel. Schinnen is één van de vier gemeenten in Nederland die zo'n afkoopsom in 2019 krijgt. Voor Schinnen bedraagt de afkoopsom € 662.241;
- de 3D leveren ook risico's op omdat het voor de gemeente nieuwe taken zijn;
- tot slot zal elke gemeente het beleid voor de 3D moeten gaan wijzigen: de transformatie. Dat zal het beleid beter bij de lokale wensen en behoeften passend, moeten maken, maar het zal het beleid ook goedkoper moeten maken.

Via de transformatie van het beleid voor de 3D wil de gemeente ervoor zorgen dat er een inhoudelijk én financieel passend beleid voor de 3D komt. Financieel passend wil zeggen dat Schinnen met de budgetten die de gemeente via het gemeentefonds voor de 3D ontvangt, aangevuld met de eigen bijdragen van inwoners, de lasten van de 3D kan dekken.

De macrokorting van het Rijk en het herverdeelnadeel zorgen ervoor dat van de middelen voor Schinnen van bijna € 7,8 miljoen in 2015 in het gemeentefonds voor de 3D in 2020 nog maar ruim € 5,3 miljoen over is. Schinnen raakt dus bijna € 2,5 miljoen, dik 30%, van zijn uitkering voor de 3D kwijt.

In de begroting 2016 is te zien dat de gemeente zich hiervan bewust is en er aan werkt.

De begroting bevat een bezuinigingstaakstelling voor de 3D, inclusief Participatiewet en accommodatiebeleid. In de begroting is berekend hoe groot de bezuinigingstaakstelling sociaal domein in de periode 2016-2020 is, uitgaande van ongewijzigd beleid.

Er is een reserve sociaal domein. Volgens een overzicht in de begroting is deze reserve, die onder meer gevoed wordt met de middelen die Schinnen via de cumulatieregeling ontvangt, in ieder geval tot eind 2019 toereikend om de tekorten in het sociaal domein te dekken.

De ombuigingen moeten uiterlijk in 2020 zijn gerealiseerd.

Bij de bepaling van de saldi van de begroting en meerjarenraming is de gemeente ervan uitgegaan dat de ombuigingen volledig en tijdig gerealiseerd worden en dat tot die tijd nog bestaande tekorten door onttrekkingen aan de reserve sociaal domein worden gedekt. De 3D zorgen dus niet voor tekorten in de ramingen voor de jaren 2016-2019.

De 3D houden zeker tot 2020 echter wel nog grote risico's in, zoals hiervoor is beschreven.

Het treffen van de noodzakelijke maatregelen om de transformatie te kunnen realiseren, het tijdig uitvoeren van deze maatregelen, het bewaken van de resultaten en het zo nodig nemen van aanvullende maatregelen, vereisen een strakke regie van de gemeente.

Financieel is de taakstelling duidelijk: vanaf 2020 moet de gemeente de 3D met € 2,5 miljoen minder uitvoeren dan in 2015.

De 3D is het grootste risico voor de gemeente, maar niet het enige.

We noemen hier andere risico's zonder ze verder toe te lichten:

- de demografische ontwikkelingen;
- de gevolgen van het (verplicht vroegtijdig) beëindigen van de beleggingen van een deel van de opbrengsten van de verkoop van de aandelen Essent. Ter compensatie voor het verlies aan dividend zijn de verkoopopbrengsten voor een deel meerjarig belegd. Het rendement ervan vormt een aanzienlijke structurele baat. Door de sinds 2013 bestaande verplichting om dit soort overliquiditeiten (geleidelijk) bij de schatkist onder te brengen zullen deze baten op termijn vrijwel geheel verdwijnen. De lage rentestand van de laatste jaren zou ook zonder het verplichte schatkistbankieren het rendement op de beleggingen op termijn op een lager niveau hebben gebracht. Maar het schatkistbankieren versnelt en versterkt dit verlies;
- het accommodatiebeleid, dat door de gemeente overigens wordt meegenomen in het beleid voor de 3D;
- er is ook een bezuinigingstaakstelling met de naam regiegemeente die nog moet worden gerealiseerd;
- in 2017 komt er een nieuw kabinet. Het is mogelijk dat er dan weer nieuwe bezuinigingen voor de gemeenten komen.

Aan het eind van deze paragraaf concluderen we dat de begroting 2016 en de meerjarenraming 2017-2019 van Schinnen positieve saldi laten zien. Kijkend naar de structurele en reële saldi zijn de uitkomsten nog hoger.

Er zijn de komende jaren ook risico's. Vooral bij de 3D, want de gemeente moet erin slagen in 2020 met een ruim 30% lagere rijksbijdrage het beleid uit te voeren.

De financiële positie van een gemeente is in belangrijke mate af te lezen aan de uitkomsten van de begroting. Maar ook het vermogen van een gemeente bepaalt de financiële positie. Daarom gaan we in paragraaf 2.2 het vermogen van de gemeenten Nuth, Onderbanken en Schinnen bekijken.



## **De nieuwe gemeente**

Zoals aan het begin is geschreven staan we ook stil bij het beeld van de begroting van de nieuwe gemeente. We presenteren hier geen begroting van de nieuwe gemeente, maar kijken naar enkele onderdelen en aspecten, waar nu al iets over te zeggen is. De meerjarenraming laten we hier buiten beschouwing, omdat de uitkomsten daarvan mede bepaald gaan worden door de keuzen van de nieuwe raad. Daar hebben we nu nog geen zicht op.

### *De lasten en baten van de eerste begroting van de nieuwe gemeente.*

Uiteindelijk zal de raad van de nieuwe gemeente de besluiten nemen over de lasten en baten van de begroting van de nieuwe gemeente. De nieuwe raad treedt in functie op de dag dat de nieuwe gemeente van start gaat. Op dit moment gaan we ervan uit dat dat 1 januari 2019 is. Die startdatum houden we hierna aan. Met de start van de nieuwe gemeente is het zeer gewenst om zo snel mogelijk een door de raad vastgestelde begroting te hebben. Hoewel er geen wettelijke termijn voor is bepaald, is het eigenlijk noodzakelijk dat de raad uiterlijk 31 maart 2019 de eerste begroting, die van 2019, vaststelt.

Die begroting zal nog weinig tot geen nieuw beleid bevatten, omdat de raad gewoon te weinig tijd heeft gehad om dat te bepalen.

De eerste begroting zal daarom waarschijnlijk vooral de optelsom van de begrotingen bestaand beleid van de drie oude gemeenten zijn. De programma's en producten in de begrotingen van de drie gemeenten verschillen echter van elkaar en zijn daarom niet zomaar op te tellen. Dat lukt wel door terug te gaan naar de gemeenschappelijke basis van de begrotingen van alle Nederlandse gemeenten. Vanaf de begroting 2017 zijn dat de taakvelden. De begroting van elke Nederlandse gemeente bevat dan namelijk ook een verdeling van de lasten en baten naar taakvelden. De inhoud van alle taakvelden is nauwkeurig voorgeschreven.

Waarschijnlijk zal de programmabegroting 2019 ook naar taakvelden worden ingedeeld, omdat de raad zich niet tijdig heeft kunnen uitspreken over de gewenste programma-indeling.

Als we op dit moment de optelsom van de drie begrotingen willen maken zijn er enkele zaken, waar we op moeten letten:

- de jaarschijf 2019 in de meerjarenraming 2017-2019 van de drie gemeenten is met verschillende uitgangspunten berekend. Voor de berekening van de begroting 2019 zal voor alle drie de gemeenten van dezelfde set uitgangspunten gebruik moeten worden gemaakt. Overigens zal waarschijnlijk de jaarschijf 2018 gebruikt worden om de eerste optelsom te maken. Op basis van die optelsom 2018 zal de raming voor de begroting 2019 van de nieuwe gemeente worden gemaakt;
- niet alle posten in de begroting blijven hetzelfde bij een herindeling en kunnen dus niet zonder meer worden opgeteld. Dat geldt voor posten aan de lastenkant en aan de batenkant. Bij de posten, waar zich dat voordoet, is in de meeste gevallen nu niet exact aan te geven hoe hoog de post wordt na de herindeling. Zo is wel zeker dat er nu lasten voor drie colleges van Burgemeester en Wethouders in de ramingen zitten en na de herindeling voor één, maar met hoeveel de lasten daardoor dalen is onder meer afhankelijk van de wachtgeldverplichtingen die bij de herindeling ontstaan. Ook de lasten voor de ambtelijke organisatie zullen niet zonder meer opgeteld kunnen worden. Er zullen bijvoorbeeld functies vervallen, waardoor er lasten verdwijnen, maar er kunnen ook (tijdelijk) andere functies ontstaan. Efficiencyvoordelen die door de herindeling kunnen ontstaan, zijn vooraf moeilijk exact aan te wijzen en te berekenen. Vaak zullen die ook pas na verloop van tijd ontstaan. Aan de batenkant veranderen de uitkeringen uit het gemeentefonds door de herindeling. De uitkeringen uit het gemeentefonds worden lager. De belangrijkste verklaring hiervoor is dat in elke

algemene uitkering onder meer een vast bedrag zit. De drie gemeenten krijgen nu gezamenlijk drie keer dat vast bedrag, terwijl de nieuwe gemeente maar één keer dat vast bedrag krijgt. In opdracht van de drie gemeenten heeft bureau Frontin PAUW een berekening gemaakt van alle wijzigingen in de uitkeringen uit het gemeentefonds door de herindeling. Bij 10 maatstaven en één Integratie-uitkering zorgt de herindeling voor een wijziging. Drie keer leidt de wijziging tot een hogere uitkering en acht keer tot een lagere uitkering. Op basis van de meicirculaire 2016 gaat de uitkering 2017, uitgaande van een herindeling per 2017, voor de herindelingsgemeente met € 725.171 omlaag. Het verlies van twee keer het vast bedrag zorgt al voor een verlaging van € 670.811. Zonder herindeling is de uitkering 2017 voor de drie gemeenten € 49.050.010. Met een herindeling per 2017 zou de uitkering 2017 op € 48.324.839 uitkomen. Een afname met 1,48%. Omdat allerlei variabelen nog gaan wijzigen, zullen de werkelijke mutaties in de uitkeringen bij de herindeling in 2019 nog anders worden dan de hier vermelde bedragen. Maar de huidige berekeningen geven wel een goed beeld van de te verwachten mutaties.

De afname in de uitkeringen zal structureel vooral opgevangen kunnen/moeten worden door het vervallen van bestuurlijke en ambtelijke functies bij een herindeling. Zo zal als voorbeeld de nieuwe gemeente uiteindelijk de lasten van één burgemeester in haar begroting hebben, terwijl er nu drie burgemeesters zijn. Omdat de nieuwe gemeente natuurlijk meer inwoners heeft dan de drie oude gemeenten afzonderlijk, ligt de beloning voor bestuurlijke en ambtelijke functies wel hoger. Maar per saldo dalen de lasten na de herindeling door het vervallen van bepaalde functies;

- de herindeling zorgt voor incidentele lasten. Te denken valt aan de voorbereiding van de herindeling, aanpassingen in de huisvesting, keuze en invoering van nieuwe, gezamenlijke systemen en (voortijdig) afschaffen van systemen, harmoniseren van regelingen, administraties e.d., beëindiging van deelname aan gemeenschappelijke regelingen, de reorganisatie door het samenvoegen van de drie organisaties, wachtgeldverplichtingen e.d. De lasten ontstaan vanaf het moment dat er serieus over een herindeling wordt gedacht en lopen door tot ruim na de effectuering van de herindeling. Dit soort incidentele en sterk wisselende lasten lenen zich niet voor het simpel optellen en zo opnemen in de begroting 2019 van de nieuwe gemeente. Daarvoor zullen de drie huidige gemeenten in de periode tot de herindeling en de nieuwe gemeente vanaf de herindeling een aparte raming moeten maken. In de begroting 2019 zal dit een aanzienlijke post zijn;
- voor deze incidentele lasten komt via het gemeentefonds een herindelingsbijdrage ter beschikking. Bureau Frontin Pauw heeft deze bijdrage berekend op in totaal € 10.119.340. In de formule om dit bedrag te bepalen zitten enkele variabelen die nog gaan wijzigen. Dus het definitieve bedrag gaat nog wat van dit bedrag afwijken.

Het bedrag van € 10.119.340 is de uitkomst van de formule voor het berekenen van de herindelingsbijdrage vermenigvuldigd met 1,25. Het Rijk heeft namelijk een aantal jaren terug besloten dat er ook al vóór het ingaan van de herindeling een bijdrage voor de herindelingskosten aan de oude gemeenten moet worden gegeven en wel ter grootte van 25% van de formule voor de berekening van de herindelingsbijdrage. Daarom is er 25% toegevoegd aan de uitkomst van de formule. De formule voor de herindeling van Nuth, Onderbanken en Schinnen heeft op basis van de nu gebruikte variabelen als uitkomst een bedrag van € 8.095.472.

De toevoeging voor het dekken van lasten die al vóór de herindeling ontstaan van 25% van dit bedrag, te weten € 2.023.868, wordt in 2018 aan de drie oude gemeenten uitgekeerd in drie gelijke delen. Voor elke gemeente komt dit neer op € 674.623.

De € 8.095.472 wordt in vier jaartranches vanaf de herindeling aan de nieuwe gemeente uitgekeerd. In 2019 40% en de drie jaren daarna steeds 20%;

- bij het opstellen van de begroting 2019 van de nieuwe gemeente zal de gemeente aan de lastenkant dus ook de incidentele lasten van de herindeling moeten ramen en aan de batenkant de herindelingsbijdrage uit het gemeentefonds. De lasten en baten van de herindeling zullen in de tijd waarschijnlijk niet geheel synchroon verlopen. Door gebruik te maken van een reserve kan dat worden geëgaliseerd.

De uitkomst van de optelsom van de drie oude begrotingen tot de begroting van de nieuwe gemeente wordt bepaald door de zaken die we hiervoor hebben genoemd en natuurlijk door de saldi van de drie oude begrotingen voor het jaar 2019.

Volgens de jaarschijf 2019 van de meerjarenraming 2017-2019 zijn voor de drie gemeenten als structureel en reëel saldo geraamd:

|               |             |
|---------------|-------------|
| - Nuth        | € - 50.000  |
| - Onderbanken | € 2.000     |
| - Schinnen    | € 1.027.000 |

In totaal is het structureel en reëel saldo 2019 van de drie gemeenten samen € 979.000 positief.

We moeten ons natuurlijk realiseren dat een saldo van de laatste jaarschijf van een meerjarenraming minder hard onderbouwd is dan het saldo van een begroting. Het saldo van de drie gemeenten voor 2019 van € 979.000 zal dus zeker nog flink gaan veranderen, maar het is op dit moment wel ons vertrekpunt.

De uitkomst van de overige zaken die we moeten betrekken om een beeld te krijgen van de begroting 2019 van de nieuwe gemeente laat zich als volgt samenvatten.

De meeste lasten en baten uit de begrotingen bestaand beleid van de drie oude gemeenten wijzigen niet. De uitkeringen uit het gemeentefonds gaan structureel met ruim € 0,7 miljoen omlaag.

Dat moet uiteindelijk opgevangen kunnen worden door lasten voor de bestuurlijke en ambtelijke organisatie ook structureel te verlagen. Dus ook deze lasten moeten structureel met ruim € 0,7 miljoen omlaag. We gaan ervan uit dat dat haalbaar is.

Op korte termijn zullen er echter voor de bestuurlijke en ambtelijke organisatie incidentele lasten moeten worden gemaakt. Die incidentele lasten zijn een deel van de incidentele lasten die voor en door de herindeling gemaakt moeten worden. Die lasten laten zich nu nog moeilijk schatten en zijn ook voor een deel afhankelijk van hele specifieke omstandigheden.

Wel is bekend dat in de periode 2018-2022 de drie oude gemeenten en de nieuwe gemeente in totaal ongeveer € 10,1 miljoen uit het gemeentefonds gaan krijgen voor het dekken van de incidentele lasten voor de herindeling.

We gaan ervan uit dat deze bijdrage toereikend zal zijn om de incidentele lasten van de herindeling te dekken. Hierbij hebben we gekeken naar andere herindelingen. Bovendien is de herindelingsbijdrage vrij recent met 25% verhoogd, waardoor het niet alleen eerder mogelijk is de incidentele herindelingslasten daaruit te dekken, maar vooral ook meer. Voor het financiële beeld van de nieuwe gemeente hoeven de lasten voor de herindeling dus geen negatieve invloed te hebben.

Onze conclusie is dat naar huidig inzicht de begroting 2019 van de nieuwe gemeente met een structureel en reëel saldo kan starten dat gelijk is aan de som van de structurele en reële saldi van de drie oude gemeenten voor de jaarschijf 2019.

Door bij de begroting 2017 en de begroting 2018 van de drie oude gemeenten te kijken naar het structureel en reëel saldo van de jaarschijf 2019 en deze van de drie gemeenten te sommeren, valt een goede indicatie te krijgen van de ontwikkeling in de komende jaren van het structureel en reëel saldo 2019 van de nieuwe gemeente.

## 2.2. Vermogen

### **Conclusie**

Kijkend naar de omvang van de algemene reserve(s) en de bestemmingsreserves, exclusief de reserves die gebruikt worden om de kapitaallasten van investeringen in de begroting te dekken - we noemen dat de overige bestemmingsreserves - kunnen we een beeld krijgen van de mogelijkheden van de gemeenten om risico's die zich voordoen op te vangen zonder dat er direct bezuinigd hoeft te worden.

Bij de gemeente Nuth is sprake van een dalende reservepositie. Dit beeld is sinds 2010 duidelijk waarneembaar. Er is voor een bedrag van € 17 miljoen aan geblokkeerde reserves aanwezig en daarnaast zijn enkele reserves (mede) specifiek voor de afdekking van risico's van de 3D bedoeld. De gemeente heeft geen formele kaders vastgesteld voor haar risicobeleid, werkt niet met een weerstandsratio en kwantificeert niet alle risico's. Wel is een systeem van risicomanagement in de organisatie gestructureerd. Toch moeten we momenteel nog terugvallen op een oude norm voor de noodzakelijke weerstandscapaciteit die stelt dat de algemene reserve ten minste ruim 10% van de algemene uitkering, inclusief de integratie-uitkering Sociaal Domein, moet zijn. In deze zin voldoet de algemene reserve van Nuth in ruim voldoende mate.

De algemene reserve en de overige bestemmingsreserves bedragen in Onderbanken voor 2016 in totaliteit € 17,6 miljoen. Dit bedrag loopt voor 2019 op tot € 18,5 miljoen. De gemeente werkt niet met een weerstandsratio, kwantificeert risico's maar gedeeltelijk en heeft geen werkend systeem van risicomanagement. Ook in Onderbanken moeten we derhalve terugvallen op de hiervoor genoemde norm voor de noodzakelijke weerstandscapaciteit. Daaraan voldoet Onderbanken. Uitgedrukt als bedrag per inwoner beschikt de gemeente op basis van de begroting 2016 over de grootste reservepositie van de Limburgse gemeenten. Met de huidige algemene reserve en de overige bestemmingsreserves heeft Onderbanken ruim voldoende weerstandscapaciteit.

Schinnen heeft voor 2016 € 17,35 miljoen aan algemene reserve en overige bestemmingsreserves en voor 2019 € 18,6 miljoen. Schinnen heeft kaders vastgesteld voor het risicobeleid, een norm voor de weerstandsratio en heeft risicomanagement ingevoerd. De gemeente voldoet ruim aan de norm voor de weerstandsratio. Uitgedrukt in bedragen per inwoner zit de gemeente met de algemene reserve en de overige bestemmingsreserves ruim boven het gemiddelde daarvoor bij de Limburgse gemeenten. Daarbij is de algemene reserve aan de lage kant. Met de algemene reserve en de overige bestemmingsreserves heeft Schinnen ruim voldoende weerstandscapaciteit.

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

- blijf er tot de herindeling voor zorgen dat de drie gemeenten een ruim voldoende buffer in de vorm van de algemene reserve en overige bestemmingsreserves hebben om risico's op te vangen;
- laat de nieuwe gemeente tijdig bepalen welke functies de reserves moeten gaan vervullen en stem daar de omvang van de verschillende reserves op af. Voorkom dat daarvoor reserves worden ingezet voor onderwerpen die later toch een lagere prioriteit blijken te hebben.

Want eenmaal uitgegeven, is het moeilijk de reservepositie weer op te bouwen. De huidige ruime reservepositie bij met name Onderbanken en Schinnen en voor Nuth nu in minder mate is te danken aan de verkoop van de Essent-aandelen. Iets dergelijks ligt niet meer 'op de plank' bij de gemeenten.

Hoewel gemeenten inkomensbestedende huishoudingen zijn en vermogensvorming in tegenstelling tot bedrijven niet het primaire doel van de organisatie is, speelt de vermogenspositie wel degelijk een rol bij de beoordeling van de financiële positie van een gemeente.

Het vermogen van gemeenten bestaat uit de algemene reserve(s) en bestemmingsreserves. Daarnaast zijn er ook nog stille reserves. Stille reserves zitten vast in activa van de gemeente die op de markt een hogere waarde hebben dan in de boeken en die verkocht kunnen worden zonder dat daardoor de bedrijfsvoering wordt gehinderd. Omdat marktwaarde vaak discutabel is, laten we de stille reserves hier verder buiten beschouwing.

Reserves zijn van belang voor de financiële positie als de raad de mogelijkheid heeft over de inzet ervan besluiten te nemen. In theorie geldt dat voor alle reserves, maar bij de zogenaamde bruteringsreserves leidt inzet voor een ander doel dan oorspronkelijk bedoeld tot problemen in de begroting.

Bruteringsreserves worden gebruikt om kapitaallasten van investeringen in de begroting te dekken en zijn daardoor in de praktijk niet voor andere doelen in te zetten.

We kijken daarom naar algemene reserve(s) en bestemmingsreserves, niet zijnde bruteringsreserves. De bestemmingsreserves exclusief de bruteringsreserves noemen we hierna de overige bestemmingsreserves.

Deze reserves bieden de gemeente een buffer om niet-voorziene lasten te dekken zonder dat daarvoor (direct) beleid hoeft te worden omgebogen.

Direct ombuigen is vaak zelfs niet mogelijk, zodat gemeenten niet zonder een buffer van reserves kunnen functioneren.

De noodzakelijke grootte van de buffer wordt bepaald door de risico's die de gemeente loopt. Hoe meer risico's een gemeente loopt, des te meer buffer de gemeente nodig heeft. Het is dan ook noodzakelijk dat een gemeente haar risico's goed in beeld heeft, beheersingsmaatregelen neemt en de risico's monitort. Door naar de frequentie te kijken, waarmee een risico zich kan voordoen, en naar de mogelijke omvang zijn de risico's te kwantificeren. Na kwantificering valt te bepalen of de buffer voldoende omvang heeft.

Als een gemeente nog geen beleid rond risico's heeft bepaald en geen systeem van risicomanagement heeft ingevoerd, gebruiken we een andere norm om te zien of er genoeg buffer is. De norm is dan dat de algemene reserve ten minste 10% van het Genormeerd UitgavenNiveau (GUN) moet zijn. Globaal wil dat zeggen dat de algemene reserve een dikke 10% van de uitkering uit het gemeentefonds moet zijn.

De norm voor de omvang van de buffer wordt dan dus bepaald zonder naar de specifieke risico's van de gemeente te kijken en is dus minder nauwkeurig bepaald.

Hoewel reserves ook andere functies hebben, zoals financieringsmiddel en spaarpot voor grote uitgaven, kijken we er in deze paragraaf naar om te zien of er voldoende buffer is.

We kijken nu naar de reservepositie van de drie gemeenten.

## Nuth

In overzicht 2.2.1 hebben we de geraamde stand van de algemene reserve en de overige bestemmingsreserves van Nuth voor de jaren 2016-2019 opgenomen.

**Tabel 2.2.1 Reserves 2016-2019, stand per 1-1 (bedragen \* € 1.000)**

| Jaar                        | B2016  | B2017 | B2018 | B2019 |
|-----------------------------|--------|-------|-------|-------|
| Algemene reserve            | 4.534  | 3.449 | 3.376 | 3.311 |
| Reserve Duurzame Financiën* | 1.268  | 1.268 | 970   | 652   |
| Overige bestemmingsreserves | 4.280  | 4.046 | 3.913 | 3.655 |
| Totaal                      | 10.082 | 8.763 | 8.259 | 7.618 |

\* Ingesteld voor het oplossen van knelpunten bij onderhoud kapitaalgoederen

De reservepositie van de gemeente is de afgelopen jaren sterk gekrompen. Dankzij de verkoopopbrengst van de Essentaandelen heeft Nuth veel (achterstallig) onderhoud kunnen betalen alsmede veel extra activa met maatschappelijk nut kunnen afschrijven. Ook andere (incidentele) begrotingsproblemen konden met deze middelen worden aangepakt. Deze lijn wordt doorgetrokken in de periode 2016-2019. Nuth heeft dan ook relatief veel bruteringsreserves, die echter niet in tabel 2.2.1 zijn meegenomen.

Het totaal van de reserves in tabel 2.2.1 neemt af van € 10,1 miljoen in 2016 naar € 7,6 miljoen in 2019, een afname van 25%. De algemene reserve neemt in de periode tot 2019 af als gevolg van de inzet voor de dekking van een aantal incidentele lasten. Per inwoner bedraagt de algemene reserve op 1 januari 2016 € 292. Dit ligt iets boven het gemiddelde van de 33 Limburgse gemeenten dat op € 268 per inwoner staat.

Aan overige bestemmingsreserves heeft Nuth per 1 januari 2016 € 350 per inwoner. We hebben geen cijfers hierover voor de 33 Limburgse gemeenten.

Het totaal van de algemene reserve en de overige bestemmingsreserves komt in Nuth voor 2016 uit op € 642 per inwoner.

De rente over de reserves wordt volledig ten gunste van de exploitatie gebracht. Hierdoor is het vrij besteedbare karakter natuurlijk aan banden gelegd.

De conclusie is dat Nuth over een redelijke reservepositie beschikt, uitgedrukt als bedrag per inwoner. In de periode 2016-2019 loopt de reservepositie verder terug. Deze conclusies gelden ook voor de afzonderlijke onderdelen: de algemene reserve en de overige bestemmingsreserves.

Om te bepalen of de buffer ook ruim genoeg is om de specifieke risico's van de gemeente tijdelijk te kunnen opvangen, moeten we naar de risico's kijken. Dan doen we in hoofdstuk 4 bij de bespreking van de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing. Nuth werkt aan het verder implementeren van een systeem van risicomangement. Veel risico's zijn nog niet gekwantificeerd en de berekening van een weerstandsratio (de beschikbare versus de noodzakelijke weerstandscapaciteit), is dan ook nog niet mogelijk. Bij Nuth moeten we terugvallen op een algemene norm voor de bepaling van de buffer, zoals hiervoor beschreven. Die norm is dat de algemene reserve ten minste 10% van het Genormeerde Uitgaven Niveau (inclusief de 3D in het sociaal domein) moet bedragen. Voor 2016 komt die norm voor Nuth uit op € 2.095.000.

De algemene reserve voldoet aan deze norm (21,6%) en met de overige bestemmingsreserves erbij wordt de norm bijna vijf keer gehaald. Nuth heeft voldoende buffer om de risico's tot 2019 af te dekken.



## Onderbanken

In overzicht 2.2.2 hebben we de geraamde stand van de algemene reserve en de overige bestemmingsreserves van Onderbanken voor de jaren 2016-2019 opgenomen.

**Tabel 2.2.2 Reserves 2016-2019, stand per 1-1 (bedragen \* € 1.000)**

| Jaar                        | B2016  | B2017  | B2018  | B2019  |
|-----------------------------|--------|--------|--------|--------|
| Algemene reserve            | 5.088  | 5.135  | 5.184  | 5.236  |
| Overige bestemmingsreserves | 12.535 | 12.926 | 13.120 | 13.247 |
| Totaal                      | 17.623 | 18.061 | 18.304 | 18.483 |

We zien dat zowel de algemene reserve als de overige bestemmingsreserves alle jaren licht oplopen. Het totaal loopt daardoor ook op van € 17,6 miljoen in 2016 naar € 18,5 miljoen in 2019, een toename van 4,9%.

De algemene reserve bestaat uit een deel dat niet vrij aanwendbaar is (€ 3,9 miljoen) en dat in de bekeken periode in omvang niet wijzigt. Voor de gemeente is dit de basis van haar buffer. Voor ons onderzoek definiëren wij de buffer echter ruimer.

Het tweede deel van de algemene reserve is het vrij aanwendbare deel. Door de bijboeking van de bespaarde rente over dit deel van de algemene reserve zorgt het vrij aanwendbare deel van de algemene reserve voor de groei van de algemene reserve over de jaren 2016-2019.

Zoals gezegd kijken we hier naar de totale algemene reserve. Per inwoner bedraagt de algemene reserve op 1 januari 2016 € 653. Ruim meer dan het gemiddelde van de 33 Limburgse gemeenten dat op € 268 per inwoner staat. Slechts vier Limburgse gemeenten hebben per inwoner een grotere algemene reserve.

Aan overige bestemmingsreserves heeft Onderbanken per 1 januari 2016 € 1.609 per inwoner. We hebben geen cijfers hierover voor de 33 Limburgse gemeenten.

Het totaal aan algemene reserve en overige bestemmingsreserves komt in Onderbanken voor 2016 uit op € 2.262 per inwoner.

Conclusie is dat Onderbanken over een ruime reservepositie beschikt, uitgedrukt als bedrag per inwoner. In de periode 2016-2019 loopt de reservepositie nog wat op. Deze conclusies gelden ook voor de afzonderlijke onderdelen: de algemene reserve en de overige bestemmingsreserves.

Om te bepalen of de buffer ook ruim genoeg is om de specifieke risico's van de gemeente tijdelijk te kunnen opvangen, moeten we naar de risico's kijken. Dan doen we in hoofdstuk 4 bij de bespreking van de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing.

In die paragraaf lezen we dat Onderbanken bezig is om een systeem van risicomangement te ontwikkelen en in te voeren, maar dat zo'n systeem nog niet werkt. In de paragraaf is ook te lezen dat veel risico's nog niet zijn gekwantificeerd. Berekening van een ratio, namelijk de breuk van beschikbare en noodzakelijke weerstandscapaciteit, is dan ook nog niet mogelijk.

In deze situatie grijpen we terug op een algemene norm voor de bepaling van de buffer, zoals hiervoor beschreven. Die norm is dat de algemene reserve ten minste 10% van het Genormeerde UitgavenNiveau moet bedragen. Voor 2016 komt die norm voor Onderbanken uit op € 1.361.000.

De algemene reserve voldoet ruim aan deze norm en met de overige bestemmingsreserves erbij wordt de norm bijna 13 keer gehaald.

Onderbanken heeft voldoende buffer om de risico's tot 2019 af te dekken.

## Schinnen

In overzicht 2.2.3 is de geraamde stand van de algemene reserve en de overige bestemmingsreserves van Schinnen voor de jaren 2016-2019 te zien.

**Tabel 2.2.3 Reserves 2016-2019, stand per 1-1 (bedragen \* € 1.000)**

| Jaar                        | B2016  | B2017  | B2018  | B2019  |
|-----------------------------|--------|--------|--------|--------|
| Algemene reserve            | 1.716  | 1.716  | 1.716  | 1.716  |
| Overige bestemmingsreserves | 15.634 | 15.994 | 16.471 | 16.884 |
| Totaal                      | 17.350 | 17.710 | 18.187 | 18.600 |

Te zien is dat de algemene reserve constant wordt geraamd en dat de overige bestemmingsreserves elk jaar licht groeien. Het totaal van de vrij inzetbare reserves loopt in de periode 2016-2019 op van € 17,35 miljoen naar € 18,6 miljoen (= + 7,2%).

De algemene reserve is vrij klein. Uitgedrukt als bedrag per inwoner komt de algemene reserve op 1 januari 2016 in Schinnen neer op € 132. Ter vergelijking; voor de 33 Limburgse gemeenten is dat bedrag € 268, het dubbele van Schinnen.

De overige bestemmingsreserves bedragen voor 2016 in Schinnen € 1.200 per inwoner. We hebben geen vergelijkingscijfers voor de Limburgse gemeenten.

We kunnen dan ook concluderen dat Schinnen ruim in de overige bestemmingsreserves zit en dat ook het totaal van algemene reserve en overige bestemmingsreserves ruim is.

In hoofdstuk 4 schrijven we ook over de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing. Daar komt ook de verhouding tussen de beschikbare weerstandscapaciteit en de noodzakelijke weerstandscapaciteit aan de orde.

Hier beperken we ons tot de vraag of met de beschikbare capaciteit in de algemene reserve en de overige bestemmingsreserves de risico's (tijdelijk) gedekt kunnen worden. De benodigde weerstandscapaciteit wordt in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing van de begroting 2016 door de gemeente berekend op € 213.728. De buffer bij de reserves is meer dan voldoende om deze risico's gedurende een langere tijd op te vangen.

Conclusie is dat Schinnen met het eigen vermogen in de vorm van de algemene reserve en de overige bestemmingsreserves tot 2019 een voldoende buffer heeft om de risico's op te vangen.



## 2.3. Financiële positie

### Conclusie

De financiële positie van Nuth, Onderbanken en Schinnen op basis van de begroting 2016 en meerjarenraming 2017-2019 is redelijk tot goed. Kijkend naar de ruimte in de begroting en meerjarenraming doet Schinnen het van de drie gemeenten het best met vier jaar een royale plus. Nuth en Onderbanken hebben drie van de vier jaar beperkte overschotten en één jaar een gering tekort.

Voor alle drie de gemeenten worden de uitkomsten het sterkst onder druk gezet door de 3D en de onzekerheid of het mogelijk is om uiterlijk in 2020 de lasten voor de uitvoering van de 3D met tussen de 15% (Nuth) en zelfs 30% (Schinnen) terug te brengen ten opzichte van 2015, het eerste jaar dat de gemeenten verantwoordelijk waren voor de 3D. Voor de drie gemeenten gezamenlijk gaat het om een afname van de baten voor de 3D van bijna € 5,5 miljoen structureel.

In de genoemde saldi 2016-2019 is ervan uitgegaan dat de gemeenten hier op tijd in slagen. Hoewel over 2015 de eerste realisatiecijfers met betrekking tot de uitvoering van de 3D bekend zijn, is het nog te vroeg om te concluderen of dit de gemeenten gaat lukken. Wel is zeker dat het een kolossale opgave is. De risico's zijn navenant.

De gemeenten hebben ook andere risico's, zoals nieuwe bezuinigingen van het nieuwe kabinet dat in 2017 zal aantreden, het verlies aan rendement over hun beleggingen en de financiële gevolgen van de demografische ontwikkelingen.

Gelukkig hebben de drie gemeenten ook buffers in de vorm van reserves om risico's die zich voordoen, in ieder geval tijdelijk op te vangen. Onderbanken is in Limburg de gemeente met de meeste reserves, uitgedrukt in bedrag per inwoner. En ook Schinnen beschikt over een ruime reservepositie. De reservepositie van Nuth is de laatste jaren gedaald en daalt volgens de ramingen de komende jaren verder, maar ligt in Limburg nog boven het gemiddelde per inwoner.

De risico's kunnen dus, als ze optreden, tijdelijk worden opgevangen. Voor structurele risico's, zoals de afname van het budget voor de 3D, zal echter uiteindelijk een structurele oplossing moeten worden gevonden. Reserves bieden geen structurele oplossing.

Voor de nieuwe gemeente is de conclusie over de financiële positie in grote lijnen de optelsom van de conclusie hierover voor de drie gemeenten.

### Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- monitor het grootste risico van dit moment, de 3D, zeer nauwgezet, bereid maatregelen voor om tegenvallers op te vangen en pak optredende risico's voortvarend aan;
- zorg als drie gemeenten voor een succesvolle transformatie bij de 3D, ook op financieel gebied;
- werk aan behoud van structurele en reële evenwichten/overschotten en van de reservepositie;
- zorg dat de nieuwe gemeente kan starten met ten minste structurele en reële evenwichten en een ruim voldoende reservepositie.

Ter afsluiting van hoofdstuk 2 presenteren we hier een beeld van de financiële positie van Nuth, Onderbanken en Schinnen op basis van de uitkomsten bij de begroting 2016 en de meerjarenraming 2017-2019 en op basis van hun vrij besteedbaar vermogen. Tevens gaan we in op de vraag wat die conclusies betekenen voor de nieuwe gemeente.

### *Bevindingen*

#### **Nuth**

De periode 2016-2018 is structureel en reëel in evenwicht. Alleen in het laatste jaar van de meerjarenraming 2017-2019 is sprake van een klein tekort. Door de inzet van de algemene reserve en de reserve Duurzame Financiën, was de gemeente in staat aanvullende (incidentele) middelen beschikbaar te stellen voor het wegwerken van achterstallig onderhoud bij een aantal kapitaalgoederen (wegen, civieltechnische kunstwerken en gebouwen). Daarnaast heeft de gemeente al vanaf 2015 door de inzet van de algemene reserve en de reserve vitaliteit en leefbaarheid kernen structureel begrotingsruimte gecreëerd door extra afschrijvingen te doen (door het vormen van de reserve balansverkortings tranche 2015/2016) van activa met maatschappelijk nut. Er is door ons niet gecorrigeerd voor de ramingen van de lasten van de 3D. Als de baten in de komende jaren gaan teruglopen, moeten de lasten ook in gelijke mate afnemen. De gemeente heeft een aantal specifieke reserves die kunnen worden ingezet om tegenvallers op te vangen.

#### **Onderbanken**

Met uitzondering van 2017, dat een klein tekort laat zien, is de periode 2016-2019 structureel en reëel in evenwicht. Daarbij hebben we geen correctie aangebracht op de ramingen voor de lasten van de 3D. Duidelijk is dat op dat terrein de gemeente forse risico's loopt in de komende jaren. De baten lopen in de periode 2015-2020 met 25% terug. Omdat Onderbanken de 3D budgettair neutraal raamt, betekent dat nu dat ook de geraamde lasten over de periode 2015-2020 automatisch met 25% dalen. Of dat haalbaar is en dus realistisch, kunnen we nog niet beoordelen. Zeker is dat het een gigaklus is.

Er doen zich financieel twee mogelijke risico's voor.

Het eerste risico is dat het niet mogelijk is de lasten zo snel zo veel te laten dalen. Er ontstaan tekorten die de gemeente voor haar rekening moet nemen. Hoe groot? Hoelang? Structureel?

Het tweede risico is dat de zorg door de bezuinigingen volgens de norm van de gemeente onder een acceptabel niveau zakt. De gemeente wil dan kijken of er mogelijkheden zijn met eigen middelen de zorg te verbeteren. Ook hier dezelfde vragen. Hoeveel? Hoelang? Structureel?

Onderbanken heeft in de begroting 2016 geen specifieke buffer voor de risico's van de 3D gevormd. Tegenvallers bij de 3D moeten dus uit de algemene buffer worden opgevangen. Bij de vaststelling van de jaarstukken 2015 is het saldo 2015 gereserveerd voor de 3D. Bovendien beschikt Onderbanken gelukkig over een forse buffer, bestaande uit de algemene reserve en de overige bestemmingsreserves. Per 1 januari 2016 was die buffer € 17,6 miljoen of € 2.262 per inwoner.

Daarmee heeft de gemeente de ruimte om incidenteel problemen op te lossen. Gelet op de buffer kan incidenteel ook een wat langere periode betreffen, maar uiteindelijk moet elke tegenvaller zijn weggewerkt. Want structureel is er nu geen ruimte. Structurele problemen kunnen alleen definitief worden opgelost met structurele oplossingen, zoals structurele ombuigingen.

#### **Schinnen**

Alle vier de jaren van de begroting 2016 en de meerjarenraming 2017-2019 van Schinnen laten een stevig structureel en reëel overschot zien.

Ook bij Schinnen is er een groot risico bij de 3D. Het budget voor de 3D daalt tussen 2015 en 2020 met ruim 30%. In de begroting 2016 en de meerjarenraming 2017-2019 zijn de lasten van de 3D minder snel verlaagd dan de baten en is het in de tijd daardoor toenemende tekort als ombuigingstaakstelling geraamd. Dat betekent dat in de saldi ervan uit is gegaan dat tot en met 2019 een forse bezuinigingstaakstelling voor de 3D wordt gerealiseerd, maar dat ook in 2020 nog een verdere ombuiging noodzakelijk is. In de begroting 2016 gaat Schinnen ervan uit dat uiterlijk in 2020 de bezuinigingen zijn gerealiseerd. Tot 2020 wordt de reserve 3D gebruikt om tekorten te dekken. Schinnen houdt wel rekening met risico's bij de 3D en daardoor mogelijke tegenvallers en tekorten. Maar ook voor Schinnen is het een gigaklus om in 5 jaar de lasten op dit nieuwe taakgebied zo sterk te verlagen. Schinnen heeft voor de 3D wel een specifieke reserve gevormd om tegenvallers uit op te vangen. Afgezien van deze reserve is de buffer van de gemeente voor het opvangen van tegenvallers royaal. Er is dus ruimte om tegenvallers op te vangen, maar die ruimte is vooral tijdelijk. Structureel kan Schinnen ook wat tegenvallers opvangen door het structurele overschot in de begroting en meerjarenraming.

### **De nieuwe gemeente**

De begroting van de nieuwe gemeente is voor het grootste deel de optelsom van de begrotingen van de drie huidige gemeenten. Daarnaast krijgt de nieuwe gemeente door de herindeling met een flink aantal incidentele lasten te maken. De herindelingsbijdrage uit het gemeentefonds zou deze incidentele lasten moeten kunnen dekken.

De structurele uitkeringen uit het gemeentefonds voor de nieuwe gemeente zijn wat lager dan de drie huidige gemeenten nu gezamenlijk ontvangen. Door de herindeling vervallen echter ook wat structurele lasten voor bestuurlijke en ambtelijke functies.

We gaan er dan ook vanuit dat het structurele saldo van de eerste begroting van de nieuwe gemeente niet af zal wijken van de optelsom van de structurele saldi voor dat jaar van de jaarschijven van de drie huidige gemeenten. Bij de begrotingen 2016 tellen de structurele saldi van de jaarschijven 2019 van Nuth, Onderbanken en Schinnen op tot + € 979.000.

Bij dit positieve resultaat passen twee belangrijke kanttekeningen.

Ten eerste zijn de ramingen van de laatste jaarschijf van een meerjarenraming niet hard en zijn dus nog forse bijstellingen te verwachten.

Ten tweede zijn de risico's van de huidige gemeenten niet per 1 januari 2019 verdwenen en moet ook de nieuwe gemeente daar rekening mee houden.

Daarmee is ook de reservepositie van de nieuwe gemeente een belangrijk punt. Op basis van de ramingen van de drie huidige gemeenten voor 2019 gaat de nieuwe gemeente over een algemene reserve beschikken die voldoende is en over overige bestemmingsreserves die zeer ruim zijn. De nieuwe gemeente kan daardoor tegenvallers door het optreden van risico's opvangen.

Voor structurele tegenvallers zal ook de nieuwe gemeente echter uiteindelijk structurele oplossingen moeten regelen.

Zowel voor wat betreft de begroting als voor wat betreft de vermogenspositie lijkt de uitgangspositie voor de nieuwe gemeente voldoende tot goed te zijn. De nieuwe gemeente zal (verder) oplossingen moeten vinden voor de 3D, de bevolkingsdaling, de teruggang in het rendement op de beleggingen, de oude en nieuwe bezuinigingstaakstellingen en alle andere problemen die (gaan) optreden.



### 3. Financiële functie van de gemeenten Nuth, Onderbanken en Schinnen

#### 3.1. Financiële verordening ex artikel 212 Gemeentewet

##### **Conclusie**

In de financiële verordening ex artikel 212 Gemeentewet staan de belangrijkste gemeentelijke regels over het financieel beleid, de financiële organisatie en het financieel beheer. De raad geeft daarmee de financiële kaders aan het college en afgeleid de organisatie. In verband met de wijzigingen in het BBV krijgen de raden van Nuth, Onderbanken en Schinnen nog in 2016 een gewijzigde verordening 212 ter vaststelling aangeboden.

De financiële verordening van Nuth dateert uit 2009. De verordening schrijft voor dat aan de raad elke vier jaar een aantal nota's moeten worden aangeboden. Voor de rest bevat de verordening van Nuth geen bijzondere onderwerpen. Wel is de gedetailleerdheid van de verordening opvallend. De naleving van de verordening is in het algemeen voldoende. Onderbanken heeft een financiële verordening uit 2008. De verordening heeft bepalingen over de begroting en verantwoording, over het financieel beleid, over de paragrafen uit het BBV en een paragraaf subsidies, over het financieel beheer en interne controle en over de financiële organisatie.

De verordening schrijft een aantal nota's voor die elke vier jaar moeten worden herzien. Verder bepaalt de verordening dat er een extra paragraaf is over subsidies. Voor het overige bevat de verordening van Onderbanken geen opvallende punten. Onderbanken leeft de verordening 212 in het algemeen goed na.

De verordening 212 van Schinnen is sinds 2015 van kracht. De indeling lijkt op de verordening van Onderbanken, maar Schinnen onderstreept het belang van de onderwerpen die in de verplichte paragrafen aan de orde komen, door er een apart hoofdstuk aan te wijden en door aanvullende informatie in de paragrafen voor te schrijven. Ook de verordening van Schinnen bepaalt dat er elke vier jaar voor bepaalde onderwerpen nota's door de raad moeten worden vastgesteld.

De verordening is vrij gedetailleerd, maar dat levert bij de naleving (nog) geen probleem op.

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

- bereid voor de nieuwe gemeente een financiële verordening ex artikel 212 Gemeentewet voor, die vrij snel na de start van de nieuwe gemeente door de raad kan worden vastgesteld;
- ga daarbij na welke detaillering gewenst is.

Met de financiële verordening volgens artikel 212 Gemeentewet stelt de raad regels voor het financiële beleid, de financiële organisatie en het financieel beheer. De 212-verordening is het belangrijkste middel van de raad om vorm te geven aan zijn kaderstellende rol met betrekking tot de gemeentelijke financiën. In verband met de wijzigingen in het BBV krijgen de raden van Nuth, Onderbanken en Schinnen nog in 2016 een gewijzigde verordening 212 ter vaststelling aangeboden.

## *Bevindingen*

### **Nuth**

De financiële verordening van Nuth is op 14 juli 2009 door de raad vastgesteld.

De verordening heeft bepalingen over de begroting en verantwoording, over het financieel beleid, over de paragrafen uit het BBV, over het financieel beheer en interne controle en over de financiële organisatie.

De raad heeft hiermee de kaders gesteld en ook geregeld dat in nota's op verschillende onderdelen door hem elke vier jaar nadere regels worden gesteld. Vierjaarlijkse nota's zijn voorgeschreven over:

- bestrijding misbruik en oneigenlijk gebruik gemeentelijke regelingen;
- lokale heffingen;
- weerstandsvermogen en risicomanagement;
- onderhoud openbare ruimte;
- rioleringsplan;
- onderhoudsplan gebouwen;
- bedrijfsvoering;
- verbonden partijen;
- grondbeleid;
- verstrekking gemeentelijke subsidies.

Voor de jaarlijkse p&c-cyclus en -producten staan in de verordening verschillende artikelen. Zo zijn er aanvullende informatie-eisen met betrekking tot de verplichte paragrafen in de begroting en jaarstukken.

Over het financieel beheer en de interne controle en over de financiële organisatie bevat de verordening alleen regels op hoofdlijnen.

Voor de facultatieve paragraaf Duurzaamheid in de begroting van Nuth zijn geen nadere bepalingen opgenomen. Wat betreft het toepassen van de verordening valt te zien dat de gemeente daar min of meer volledig in slaagt bij de artikelen over het financieel beheer, de interne controle en de financiële organisatie. Wat betreft de periodieke actualisatie van de expliciet genoemde nota's wijkt de praktijk af van het gestelde in de verordening.

### **Onderbanken**

De financiële verordening van Onderbanken is in 2008 door de raad vastgesteld en in 2011 is artikel 9 lid 2a nog gewijzigd.

De verordening heeft bepalingen over de begroting en verantwoording, over het financieel beleid, over de paragrafen uit het BBV en een extra paragraaf subsidies, over het financieel beheer en interne controle en over de financiële organisatie.

De raad heeft hiermee de kaders gesteld en ook geregeld dat in nota's op verschillende onderdelen door hem elke vier jaar nadere regels worden gesteld. Vierjaarlijkse nota's zijn voorgeschreven over:

- reserves en voorzieningen;
- prijzen verhuur en verkoop onroerende goederen;
- prijzen van gemeentelijke diensten;
- onderhoudsplan openbare ruimte;
- rioleringsplan;
- grondbeleid.

Voor de jaarlijkse p&c-cyclus en -producten staan in de verordening verschillende artikelen. Zo zijn er aanvullende informatie-eisen met betrekking tot de verplichte paragrafen in de begroting en jaarstukken.

Over het financieel beheer en de interne controle en over de financiële organisatie bevat de verordening alleen regels op hoofdlijnen.

Wat betreft het toepassen van de verordening valt te zien dat de gemeente daar min of meer volledig in slaagt bij de artikelen over het financieel beheer, de interne controle en de financiële organisatie. Bij de meer gedetailleerde bepalingen wijkt de praktijk soms af van de verordening. Zo is in artikel 3a, lid 2, geregeld dat de post onvoorzien per programma 0,3% van de totale lasten van het programma is. Dat zou bij de begroting 2016 voor een totale post onvoorzien 2016 van rond € 70.000 zorgen, terwijl de verschillende geraamde posten onvoorzien optellen tot € 5.000.

Ondanks dit soort afwijkingen past de gemeente de financiële verordening goed toe.

### **Schinnen**

De financiële verordening ex artikel 212 Gemeentewet van Schinnen is door de raad in 2014 vastgesteld en per 1 januari 2015 in werking getreden.

De verordening kent vrijwel dezelfde indeling als de verordening van Onderbanken. In de financiële verordening van Schinnen gaan de inhoudelijke artikelen over de begroting en verantwoording, het financieel beleid, zes van de zeven verplichte BBV-paragrafen en de financiële organisatie en het financieel beheer.

De verschillende artikelen bevatten nadere bepalingen over deze onderwerpen, waarmee de raad de kaders hiervoor heeft vastgesteld. Zo moet het college elke vier jaar nota's ter vaststelling aan de raad voorleggen over:

- reserves en voorzieningen;
- kaders voor de prijzen voor de levering van gemeentelijke goederen, werken en diensten en voor de huren en erfpachten;
- onderhoudsplan wegen;
- rioleringsplan;
- onderhoudsplan openbare verlichting;
- onderhoudsplan openbaar groen;
- onderhoudsplan gebouwen;
- grondbeleid.

Over de jaarlijkse p&c-cyclus en -producten zijn in de verordening bepalingen opgenomen. Zo is geregeld dat de raad per programma effect-indicatoren vaststelt en bepaalt of er extra paragrafen in de begroting en rekening komen. In het hoofdstuk over de paragrafen geeft de verordening aan welke aanvullende informatie in de verplichte paragrafen moet worden opgenomen. Met de recente wijzigingen in het BBV zijn die extra informatie vragen voor een deel nu in het BBV verwerkt.

De verordening bevat gedetailleerde artikelen over het financieel beleid.

De artikelen over de financiële organisatie en het financieel beheer zijn weer korter en zijn grotendeels identiek aan de artikelen daarover in de verordening van Onderbanken.

Een globale toets van de toepassing van de verordening door de gemeente laat zien dat de artikelen over de financiële organisatie en het financieel beheer goed worden nageleefd. Ook de bepalingen over de begroting en rekening leeft de gemeente in het algemeen goed na. Ook bij Schinnen zien we dat de regel over de post onvoorzien (artikel 3a, lid 2) niet 100% wordt gevolgd. De post onvoorzien moet 0,3% van de totale lasten zijn. Uitgaande van de lasten 2016 exclusief de toevoegingen aan de reserves zou dat

een post voor onvoorzien van afgerond € 84.500 opleveren, terwijl de post onvoorzien 2016 € 40.000 bedraagt. Overigens heeft de raad hiertoe expliciet in de Kadernota 2016 besloten.

In het algemeen past Schinnen de financiële verordening goed toe.

In vergelijking met de verordening van Onderbanken is de financiële verordening van Nuth en Schinnen vrij gedetailleerd. De details hebben als voordeel dat er een uitgebreide kaderstelling door de raad is, waar college en organisatie op terug kunnen vallen. Het is duidelijk hoe dingen moeten worden gedaan. Het nadeel kan zijn dat het veel energie kost alles goed toe te passen of dat op onderdelen niet kan worden voldaan aan de gestelde bepalingen. Bovendien kunnen een veranderende omgeving en landelijke regelgeving de verordening soms gaan doorkruisen. Voor de gemeente Schinnen lijkt daar nu nog weinig sprake van te zijn en dat zal ook samenhangen met de recente datum waarop de verordening is vastgesteld, maar voor Nuth is dit wel het geval. In het algemeen zal een meer gedetailleerde verordening vaker moeten worden geactualiseerd.



## 3.2. Stuurinformatie

### Conclusie

Hoewel er bij de stuurinformatie met betrekking tot de begroting natuurlijk op detailniveau allerlei verschillen zijn tussen Nuth, Onderbanken en Schinnen, kan in het algemeen geconcludeerd worden dat deze van voldoende niveau is. De raden zijn met de informatie en middelen die hen ter beschikking worden gesteld, in staat sturing te geven aan de begroting.

Er zijn echter nog mogelijkheden om de stuurinformatie te verbeteren.

Gelet op de grote druk die de komende jaren op de drie organisaties zal liggen, is het volgens ons niet haalbaar de begrotingen van de drie huidige gemeenten op het punt van de stuurinformatie ingrijpend te gaan veranderen. Wat dat betreft ligt het accent wat verder in de toekomst bij de begroting van de nieuwe gemeente.

### Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- de huidige gemeenten zullen vooral moeten zorgen dat hun begrotingen maximaal inzicht bieden in (de ontwikkeling van) hun financiële positie;
- de eerste begroting van de nieuwe gemeente zal noodzakelijkerwijs vooral een technische begroting zijn die qua stuurinformatie niet op het hoogste niveau kan staan. Daarvoor ontbreken kaders die door de raad van de nieuwe gemeente nog gesteld moeten gaan worden. De eerste begroting kan vooral op operationeel niveau de raad goede stuurinformatie leveren. Dat kan door de structurele effecten van het beleid van de oude gemeenten goed mee te nemen en toe te lichten, door de financiële positie van de nieuwe gemeente zo duidelijk mogelijk te maken en door de financiële informatie in een overzichtelijke structuur te presenteren;
- in de volgende begrotingen van de nieuwe gemeente kan de stuurinformatie geleidelijk verder worden verbeterd. Het (vernieuwde) BBV geeft hiervoor de eerste handvatten. Maar de gemeente zal zelf moeten zorgen voor een visienota/coalitieprogramma of iets dergelijke. Zo'n integrale visie moet een vertaling krijgen naar en terug te vinden zijn in de programmabegroting. In de programma's is de ontwikkeling van beleid en beheer te lezen, waarbij natuurlijk naar de omgeving wordt gekeken, maar ook naar wat er intern gebeurt. Met de introductie van de verplichte beleidsindicatoren is effectmeting min of meer vanzelfsprekend. Met een goede financiële verordening ex artikel 212 Gemeentewet die ook wordt toegepast, krijgt de raad ook op tactisch niveau goede stuurinformatie. Ook toepassing van het BBV zorgt ervoor dat de raad goede stuurinformatie krijgt.

We kijken ook naar de stuurinformatie met betrekking tot de begroting op strategisch, tactisch en operationeel niveau.

Voor wat betreft de stuurinformatie op strategisch niveau gaat het er om of de begroting past binnen een duidelijke en actuele visie van de gemeente, die terug te vinden is in de programma's van de begroting, waarbij terug en vooruit en naar binnen en naar buiten wordt gekeken en de doelen smart zijn geformuleerd.

Bij de stuurinformatie op tactisch niveau kijken we naar de toepassing van de regels in het BBV en de eigen financiële verordening voor het p&c-proces en -producten.

Voor de stuurinformatie op operationeel niveau kijken we naar de (cijfermatige) informatie in de begroting over de financiële positie en het financiële beleid.

De stuurinformatie kan goed, voldoende, onvoldoende of slecht zijn.

#### *Bevindingen*

##### **Nuth**

De stuurinformatie met betrekking tot de begroting 2016 en de meerjarenraming 2017-2019 wordt door ons op alle drie niveaus als voldoende beoordeeld.

##### **Onderbanken**

We beoordelen de stuurinformatie met betrekking tot de begroting 2016 en de meerjarenraming 2017-2019 op alle drie niveaus als voldoende.

##### **Schinnen**

We beoordelen de stuurinformatie met betrekking tot de begroting 2016 en de meerjarenraming 2017-2019 op strategisch niveau als goed en op tactisch en operationeel niveau als voldoende.

## 4. Onderwerpen uit verplichte paragrafen

In deze paragraaf komen de onderwerpen aan de orde zoals die beschreven worden in de door het Besluit Begroting Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) voorgeschreven verplichte paragrafen. Artikel 9 van het BBV bepaalt namelijk dat in de beleidsbegroting paragrafen worden opgenomen, waarin de beleidsuitgangspunten worden vastgelegd met betrekking tot beheersmatige aspecten en lokale heffingen. Doel van de paragrafen is dat onderwerpen die versnipperd in de begroting staan worden gebundeld in een overzicht, waardoor de raad voldoende inzicht krijgt. De paragrafen geven met betrekking tot het onderwerp dat in de paragraaf wordt behandeld, een dwarsdoorsnede van de begroting. De onderwerpen die het betreft zijn: lokale heffingen, weerstandsvermogen en risicobeheersing, onderhoud kapitaalgoederen, financiering, bedrijfsvoering, verbonden partijen en grondbeleid. Vrijwel alle onderwerpen spelen in alle gemeenten. Met de genoemde onderwerpen is telkens een financieel belang gemoeid. De paragrafen geven daardoor extra informatie voor de beoordeling van de financiële positie op de korte en op de lange termijn.

De gemeente Nuth heeft de zeven verplichte paragrafen opgenomen en daarnaast nog een paragraaf Duurzaamheid. De gemeente Onderbanken heeft naast de zeven verplichte paragrafen nog een paragraaf Subsidies in de begroting 2016 opgenomen. Schinnen heeft naast de zeven verplichte paragrafen nog twee paragrafen opgenomen in de begroting 2016, namelijk de paragraaf Demografische ontwikkelingen en Taakstellingen en reserveringen.

In dit onderzoek laten wij de extra paragrafen buiten beschouwing.

De bevindingen over de verplichte paragrafen bij de gemeenten Nuth, Onderbanken en Schinnen zijn te vinden in de volgende paragrafen.

We verwijzen voor de cijfermatige informatie over de bedrijfsvoering naar het herindelingsontwerp dat door de colleges aan de raden ter vaststelling wordt aangeboden. Daarom hebben wij afgezien van een beoordeling van deze paragrafen in de drie begrotingen 2016.

## 4.1. Lokale heffingen

### **Conclusie**

Schinnen heeft een visie op lokale heffingen vastgesteld in een nota en Onderbanken niet. Wel heeft Onderbanken in de paragraaf van de begroting en in een bijlage bij de Zomernota beleidsuitgangspunten bepaald. Nuth beschikt ook niet over een separate nota voor de lokale heffingen. De belangrijkste uitgangspunten zijn vermeld in de Kadernota 2015 en in de paragraaf van de begroting.

De tarieven zijn redelijk vergelijkbaar. De OZB-lasten zijn in Onderbanken hoger dan in Schinnen en Nuth. Dat geldt ook voor de riool- en afvalstoffenheffing. Zowel voor de eigenaar/gebruiker als voor de huurder/gebruiker zijn de gemeentelijke lasten in Onderbanken het hoogst. De verschillen tussen Nuth en Schinnen zijn klein.

Alle drie de gemeenten heffen de rioolheffing volledig bij de huurder/gebruiker.

Voor de verwijdering van huishoudelijk afval maken ze gebruik van verschillende diensten. Nuth en Onderbanken zitten bij Reinigingsdiensten Rd4 en Schinnen bij Reinigingsbedrijf Westelijke Mijnstreek N.V..

In Nuth en Schinnen is nog sprake van onbenutte belastingcapaciteit.

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

- ga na of er bij de drie gemeenten vóór de herindeling bereidheid en financiële ruimte is om al te werken aan harmonisering van heffingen en tarieven;
- zo ja, dan richting en mogelijkheden onderzoeken en de drie gemeenten daartoe besluiten laten nemen en deze uitvoeren;
- op basis hiervan ook bepalen of ook voorbereidingen kunnen worden getroffen voor het formuleren van beleid ten aanzien van lokale heffingen door de nieuwe gemeente;
- onderzoeken door wie de afvalinzameling en -verwijdering na de herindeling zal worden verzorgd, de noodzakelijke besluiten daarover nemen en uitvoeren.

De lokale heffingen vormen een onderdeel van de gemeentelijke inkomsten en zijn daarom een integraal onderdeel van het gemeentelijk beleid. Een overzicht van en daarmee meer inzicht in de lokale heffingen zijn daarom van belang voor de integrale afweging tussen beleid en de inkomsten.

Voor de gemeente heeft een herindeling effect op de belastingopbrengsten. Vanaf het moment dat een herindeling een feit wordt, zullen keuzes moeten worden gemaakt ten aanzien van de hoogte van de tarieven voor de onroerendezaakbelastingen (OZB), afvalstoffen- en rioolheffing. Voor de twee laatste heffingen zal tevens de mate van kostendekking en de wijze van kostentoe rekening moeten worden bepaald.

In deze paragraaf kijken we naar het beleid, de paragraaf en de tarieven van de drie gemeenten met betrekking tot de lokale heffingen in en bij de begroting 2016.

## *Bevindingen*

### **Nuth**

Een separate nota lokale heffingen is niet aanwezig. In de paragraaf zijn de (summiere) visie, de door de raad vastgestelde uitgangspunten (voor 2015 en 2016) en een overzicht op hoofdlijnen van de diverse heffingen gegeven.

In de financiële verordening 212 heeft de raad aangegeven elke vier jaar een nota Lokale heffingen voorgelegd te willen krijgen ter vaststelling. Nuth voldoet hier dus niet aan. In de paragraaf ontbreekt het inzicht in de kostendekkendheid van de diverse heffingen. Hier wordt wel in de Kadernota 2015 op ingegaan (mede in relatie tot het coalitieakkoord 2014-2018).

Voor 2016 is het uitgangspunt dat het opbrengstvolume van de OZB met 2% wordt verhoogd. Het coalitieakkoord spreekt over een trendmatige stijging, waarbij de OZB moet worden gekoppeld aan de inflatie. Voor de afvalstoffenheffing en de rioolheffing blijft het streven naar 100% kostendekkendheid voorop staan. De rioolheffing is een gebruikersheffing en is daarbij gekoppeld aan het vGRP 2015-2019 welk in oktober 2014 door de raad is vastgesteld. Voor 2016 is sprake van een tariefstijging van 15%. De afvalstoffenheffing is opgebouwd uit een vast deel en een variabel deel (diftar). Door Reinigingsdiensten Rd4 vindt de inzameling plaats.

Er wordt geen informatie gegeven over de lokale lastendruk en evenmin wordt informatie gegeven over de belastingcapaciteit (ook niet in de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing). Wel wordt een overzicht gepresenteerd van de opbrengsten van de belastingen en heffingen voor 2016, plus een overzicht van de tarieven van de belastingen en heffingen voor 2015 en 2016. Een meerjarig overzicht ontbreekt. Het kwijtscheldingsbeleid van de gemeente wordt ook toegelicht. Voor Nuth geldt dat enkel voor de OZB (uitzonderingsgevallen), de rioolheffing en een deel van de afvalstoffenheffing kwijtschelding wordt verleend.

### **Onderbanken**

Er is geen visie geformuleerd op lokale heffingen in een afzonderlijke nota. Wel zijn in de paragraaf lokale heffingen van de begroting 2016 en in de Zomernota 2015 uitgangspunten opgenomen die zijn vastgesteld door de raad. Vermeld is dat:

- de OZB-tarieven worden verhoogd met het inflatiepercentage;
- de afvalstoffenheffing en rioolheffing erop gericht zijn 100% kostendekkend te zijn. Voor de berekening van het tarief voor de rioolheffing vormt het vGRP 2015-2019 dat de raad eind oktober 2014 heeft vastgesteld het uitgangspunt. De gemeente heft rioolheffing van de gebruiker;
- het afval wordt ingezameld door Reinigingsdiensten Rd4. Bij het ophalen van het huishoudelijk afval wordt het volume frequentiesysteem (diftar) gehanteerd. Voor het aanbieden van het GFT-afval wordt het nultarief gehanteerd;
- kwijtschelding kan worden verleend aan huishoudens voor de afvalstoffenheffing en de rioolheffing.

Het is belangrijk dat er expliciet een visie wordt gegeven op de koers die de gemeente de komende jaren wil inzetten.

Verder geeft de paragraaf meerjarig inzicht in de totale opbrengst van alle heffingen. Er ontbreekt informatie over de lokale lastendruk.

De paragraaf voldoet niet geheel aan de financiële verordening 212 omdat er niet specifiek inzicht wordt gegeven in de mate van kostendekkendheid van de riool- en afvalstoffenheffing.

Volgens Onderbanken is de belastingcapaciteit vrijwel volledig benut.

Conform de financiële verordening doet het college de raad jaarlijks een voorstel voor de hoogte van de gemeentelijke tarieven voor belastingen, riool- en afvalstoffenheffingen, marktgelden, lijkbezorgingsrechten en leges.

### **Schinnen**

Schinnen heeft in de nota Financieel beleid, die de raad eind 2013 heeft vastgesteld, beleidsuitgangspunten opgenomen voor onder andere de lokale heffingen voor de komende 4 jaar. Bepaald is dat onder andere:

- het tarief van de OZB jaarlijks stijgt met ten minste het inflatiepercentage. Een extra stijging wordt bij de begroting vastgesteld. In de kerntakendiscussie in 2011 voor de begroting 2012 is besloten om de OZB jaarlijks extra te verhogen. Voor 2016 heeft de raad besloten geen extra verhoging door te voeren maar is de OZB alleen voor inflatie gecorrigeerd;
- de tarieven voor de afvalstoffenheffing en rioolheffing worden berekend naar volledige kostendekkendheid. Bij de riolering is dit gebaseerd op het vGRP. Overschotten en tekorten worden verrekend met de reserve reinigingsheffing en voorziening riolering. De gemeente heft rioolheffing van de gebruiker;
- het afval wordt ingezameld door Reinigingsbedrijf Westelijke Mijnstreek (RWM N.V.). Bij het ophalen van het afval wordt het volume frequentiesysteem (diftar) gehanteerd;
- kwijtschelding is mogelijk voor de rioolheffing, vastrecht van de afvalstoffenheffing en de eerste en enige hond.

In regioverband zijn eind 2014 (met de gemeenten Beek, Stein en Sittard-Geleen) voor de periode 2015-2020 nieuwe (beleids)plannen opgesteld waarbij mogelijkheden aan bod komen om de kosten voor de rioleringszorg zo laag mogelijk te houden, door het hanteren van andere (financiële) uitgangspunten, slimmer organiseren, samenwerken, andere aanpak etcetera.

### **Vergelijking van Nuth, Onderbanken en Schinnen**

In tabel 4.1.1 zijn de geraamde inkomsten en door de raad vastgestelde tarieven van de drie gemeenten voor 2016 weergegeven. De OZB is de belangrijkste bron van inkomsten. Rioolheffing en afvalstoffenheffing zijn ook omvangrijk, maar gebonden. We hebben niet expliciet aandacht besteed aan de overige belastingen omdat deze inkomsten veel lager zijn.

De Belasting Samenwerking Gemeenten en Waterschappen (BsGW) zorgt bij alle drie de gemeenten voor de heffing en inning van gemeentelijke belastingen (en waterschapsbelastingen) en voor de uitvoering van de Wet waardering onroerende zaken.

**Tabel 4.1.1 Geraamde opbrengsten en tarieven belastingen 2016 per gemeente (in %, €)**

|  | Geraamde opbrengsten |                  |                  | Vastgestelde tarieven |             |          |
|--|----------------------|------------------|------------------|-----------------------|-------------|----------|
|  | Nuth                 | Onderbanken      | Schinnen         | Nuth                  | Onderbanken | Schinnen |
| OZB e-w  | 2.286.000            | 1.110.000        | 1.760.000        | 0,1538%               | 0,1857%     | 0,1609%  |
| OZB eigenaren n-w  | 577.000              | 113.000          | 261.000          | 0,2776%               | 0,1857%     | 0,2110%  |
| OZB gebruikers n-w   | 266.000              | 55.000           | 210.000          | 0,2282%               | 0,1247%     | 0,2191%  |
| Afvalstoffenheffing  | 1.371.000            | 757.000          | 1.136.000        | 191,00                | 213,70      | 200,04   |
| Rioolheffing gebruiker   | 1.999.000            | 1.099.000        | 1.706.000        | 285,60                | 306,52      | 277,75   |
| Overige belastingen  | 778.000              | 211.000          | 476.000          |                       |             |          |
| <b>Totaal</b>  | <b>7.277.000</b>     | <b>3.345.000</b> | <b>5.549.000</b> |                       |             |          |
| Totale gemeentelijke heffing huurder<br>(Limburgs gemiddelde € 318,73)             |                      |                  |                  | 476,60*               | 520,22*     | 477,79*  |
| Totale gemeentelijke heffing eigenaar/ gebruiker<br>(Limburgs gemiddelde € 708,00) |                      |                  |                  | 780,54*               | 828,59*     | 783,27*  |
| Belastingopbrengst<br>per inwoner**  | 469                  | 429              | 426              |                       |             |          |

\*bron Belastingoverzicht 2016 provincie Limburg

\*\*aantal inwoners volgens de gemeente op basis van de begroting 2016 (Nuth: 15.498, Onderbanken 7.790 en Schinnen 13.033). Let op: alleen hier bedrag per inwoner. Voor de rest per huishouden.

### Conclusie

Jaarlijks wordt door de provincie Limburg onderzoek gedaan naar de gemeentelijke en waterschapsbelastingen voor Limburg (Belastingoverzicht).

Kijkend naar de totale gemeentelijke heffingen zien wij dat de drie gemeenten boven het Limburgs gemiddelde zitten. De lastendruk voor een eigenaar/gebruiker van de drie gemeenten valt in de top zes van duurste gemeenten in Limburg. De lastendruk voor een huurder in Limburg is het hoogste in de gemeente Onderbanken, namelijk € 520. Schinnen en Nuth zitten ook in de top vijf van duurste gemeenten, met respectievelijk € 478 en € 477. Overigens wordt de hoogte van de lastendruk van de huurder in sterke mate bepaald door de keuze van een gemeente wie de rioolheffing betaalt: de eigenaar, de huurder of een deel door de eigenaar en een deel door de huurder. Nuth, Onderbanken en Schinnen laten de rioolheffing volledig door de gebruiker/huurder betalen, waardoor de lasten van de huurder in hun gemeenten automatisch ho(o)g(er) uitkomen.

De OZB-lasten liggen in de drie gemeenten dicht bij elkaar (berekend op basis van het OZB-tarief en de gemiddelde WOZ-waarde in elk van de drie gemeenten) en zijn net boven € 300 per huishouden. De verschillen bij de afvalstoffenheffing en rioolheffing zijn groter. Bij de afvalstoffenheffing varieert de heffing tussen de € 213,70 in Onderbanken en € 191 in Nuth en bij de rioolheffing tussen de € 306,52 in Onderbanken en € 277,75 in Schinnen.

Voor de drie heffingen die de eigenaar/gebruiker betaalt is het totaalbedrag in Onderbanken met € 828,59 het hoogst en in Nuth met € 780,54 het laagst.

## 4.2. Weerstandsvermogen en risicobeheersing

### **Conclusie**

Schinnen heeft het beleid ten aanzien van weerstandsvermogen en risicobeheersing vastgesteld in een nota en Nuth en Onderbanken niet. Schinnen streeft naar een minimale ratio tussen 1,0 en 1,4. Dit betekent volgens de waarderingstabel die de gemeente hanteert voldoende.

In de paragraaf is een inventarisatie gemaakt van grotendeels gekwantificeerde risico's per programma. Op basis van de opgesomde gekwantificeerde risico's afgezet tegen de beschikbare weerstandscapaciteit concludeert Schinnen dat het weerstandsvermogen uitstekend is. Het beschikbare weerstandsvermogen overtreft (ruim) de gekwantificeerde risico's. Over de jaren 2017 en volgende doet de gemeente geen uitspraak.

Nuth heeft risicomanagement in de organisatie ingevoerd. Een confrontatie van de weerstandscapaciteit met de (deels) gekwantificeerde risico's is niet in de paragraaf opgenomen. In de begroting trekt de gemeente dan ook geen conclusie over de toereikendheid van het weerstandsvermogen.

Onderbanken is aan de slag met de implementatie van risicomanagement in de organisatie. De belangrijkste risico's zijn in de paragraaf beschreven en grotendeels gekwantificeerd. De actuele risico's met de kans en de impact zijn in een risicokaart in beeld gebracht. Het is nu belangrijk dat de financiële impact per risico in beeld wordt gebracht zodat bekeken kan worden of de beschikbare weerstandscapaciteit voldoende is.

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

- benoem en kwantificeer de risico's voor de drie gemeenten in een risicoregister met dezelfde systematiek. Bij een besluit tot samenvoeging is het van belang een eenduidig risicomanagement te voeren;
- stel ook gezamenlijke uitgangspunten op en uniformeer welke elementen tot de weerstandscapaciteit worden gerekend. Het verdient de voorkeur om alleen die elementen hiertoe te rekenen, die bij onverhoopte aanwending niet tot extra exploitatielasten zullen leiden;
- om dit mogelijk te maken dienen de afzonderlijke paragrafen weerstandsvermogen en risicobeheersing van de drie gemeenten op elkaar afgestemd te worden. Dit kan al worden ingezet voorafgaand aan een proces tot samenvoeging;
- laat de raad van de nieuwe gemeente al in het eerste jaar (2019) een nota reserves en voorzieningen vaststellen.

Om een beeld te kunnen vormen van de financiële positie van de herindelingsgemeente(n) is het noodzakelijk inzicht te krijgen in de mogelijkheden van de gemeente om risico's te kunnen opvangen, ofwel het weerstandsvermogen van een gemeente.

De weerstandscapaciteit bestaat uit de middelen en mogelijkheden om niet begrote tegenvallers te dekken, zonder dat dit invloed heeft op de voortzetting van de taken op het huidige niveau. De weerstandscapaciteit is te onderscheiden in een incidenteel en een structureel deel.

Wanneer we weerstandscapaciteit zien in relatie tot risico's 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 kijken 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?

### *Bevindingen*

#### **Nuth**

Nuth heeft in de paragraaf een korte visie gepresenteerd voor het weerstandsvermogen en de risicobeheersing. Een specifieke nota is hiervoor nog niet beschikbaar. In het najaar van 2016 zal een concept-nota Risicomanagement ("Risicoprofiel") aan de raad worden voorgelegd. Daarin wordt de visie van de gemeente op risicomanagement en haar risicoprofiel uitvoerig belicht.

De paragraaf in de begroting 2016 geeft een summiere algemene toelichting op de uitgangspunten voor het weerstandsvermogen en de risicobeheersing.

De risico's worden uitvoerig belicht maar zijn maar voor een deel gekwantificeerd. De risico's worden onderscheiden in budgettaire risico's, risico's van eigendommen en grondexploitatie en risico's samenhangend met de interne organisatie. Per risico wordt aangegeven of er een 'reserve/voorziening' is gevormd of dat afwaardering van activa heeft plaatsgevonden. Enkele risico's zijn becijferd en een aantal is als PM geraamd. De kans dat een risico zich manifesteert is niet benoemd. Er wordt onderscheid gemaakt tussen de incidentele en de structurele weerstandscapaciteit en de samenstelling van de weerstandscapaciteit wordt nader toegelicht. Een totaaloverzicht wordt niet gepresenteerd in de paragraaf. In de paragraaf wordt verder ingegaan op de in de organisatie gestructureerde wijze van risicomanagement. Een confrontatie tussen het weerstandsvermogen en de gekwantificeerde risico's wordt (dus) niet gemaakt. Wel is in de paragraaf van de jaarrekening 2015 een oordeel gegeven over de weerstandscapaciteit. Deze wordt daar als adequaat (maar niet te omvangrijk) gekwalificeerd (structurele lasten afgedekt, dekking van niet-begrote lasten uit de algemene reserve).

De raad van Nuth heeft een visie op de reserves en voorzieningen vastgelegd in de nota reserves en voorzieningen. Deze nota is in 2013 vastgesteld en zal volgens planning in 2017 worden geactualiseerd.

#### **Onderbanken**

De gemeente heeft geen kaderstelling in een nota ten aanzien van weerstandsvermogen en risicobeheersing vastgesteld. Volgens de financiële verordening 212 is deze nota ook niet vereist. In de paragraaf van de begroting 2016 is een inventarisatie gemaakt van de weerstandscapaciteit, onderverdeeld in een incidenteel en een structureel deel. De raad heeft de norm voor het vrij aanwendbaar deel van de algemene reserve bepaald op 5% van de totale begrotingsomvang. Aan deze norm wordt voldaan. Hierbij merken wij op dat de aanwezige weerstandscapaciteit op deze wijze niet is afgezet tegen de aanwezige risico's.

De belangrijkste risico's zijn beschreven waarvan enkele ook zijn gekwantificeerd. Op dit moment is er nog geen goed werkend systeem voor risicomanagement. Onderbanken is aan de slag met de implementatie van risicomanagement in de organisatie. Dit wordt echter al enkele jaren geschreven. Het lijkt erop dat de gemeente geen capaciteit hiervoor vrijmaakt/kan vrijmaken. Gelet op de omvang van de beschikbare weerstandscapaciteit wordt er geen prioriteit aan gegeven.

De actuele risico's met de kans en de impact zijn in een risicokaart in beeld gebracht. Het is nu belangrijk dat de financiële impact per risico in beeld wordt gebracht zodat bekeken kan worden of de beschikbare weerstandscapaciteit voldoende is.

### **Schinnen**

De raad heeft in december 2013 de nota Weerstandsvermogen en risicomanagement vastgesteld waarin kaders en richtlijnen zijn opgenomen voor een integrale toepassing van risicomanagement. Schinnen streeft naar een minimale waardering tussen 1,0 en 1,4. Dit betekent volgens de waarderingstabel die de gemeente hanteert een weerstandsvermogen van voldoende niveau.

In de paragraaf van de begroting en jaarrekening wordt een inventarisatie gemaakt van de risico's per programma met een inschatting van de kans van optreden van deze risico's. Vervolgens wordt op basis van vermenigvuldiging van de geraamde omvang van het risico met de kans het financiële (maximale) effect bepaald, dat wordt afgezet tegen de beschikbare weerstandscapaciteit.

De paragraaf van de begroting geeft voor 2016 inzicht in de omvang van de weerstandscapaciteit (waarbij onderscheid is gemaakt in incidentele en structurele weerstandscapaciteit) en de risico's. De risico's zijn per programma weergegeven en een aantal zijn gekwantificeerd. Actualisatie vindt twee keer per jaar plaats bij de begroting en jaarrekening.

Schinnen concludeert op basis van de opgesomde gekwantificeerde risico's afgezet tegen de weerstandscapaciteit, dat het weerstandsvermogen uitstekend is. Over de jaren 2017 en volgende doet de gemeente geen uitspraak.

### *Kengetallen*

Bij alle drie de gemeenten is in de paragraaf ook aandacht voor de vijf financiële kengetallen die vanaf de begroting 2016 verplicht zijn gesteld om met name de raad een beter beeld te geven van de financiële positie. De toelichting bij de kengetallen is beperkt gebleven tot een beschrijving en interpretatie van de kengetallen. Wellicht begrijpelijk, omdat dit de eerste keer is dat de kengetallen gepresenteerd worden en er nog geen vergelijkingsmateriaal was. Wij denken echter dat de kengetallen zonder enige inhoudelijke toelichting niet de beoogde verduidelijking van het financiële beeld van de gemeente voor de raad opleveren. Belangrijk is dat er in de toekomst wel een toelichting gaat komen.

Opgemerkt wordt dat Nuth de kengetallen heeft opgenomen in een addendum bij de begroting 2016. De toelichting is heel beperkt gebleven en expliciete conclusies zijn niet getrokken.

### **Beschikbare weerstandscapaciteit**

In tabel 4.2.1 worden de bestanddelen van de incidentele en structurele weerstandscapaciteit en de hiervoor beschikbare middelen volgens de drie gemeenten weergegeven.

**Tabel 4.2.1 Beschikbare weerstandscapaciteit volgens de begroting 2016 (bedragen \* € 1.000)**

|  | Nuth         | Onderbanken   | Schinnen     |
|--|--------------|---------------|--------------|
| <b>Incidentele weerstandscapaciteit</b>        |              |               |              |
| Algemene reserve                               | 4.534        | 1.184         | 670          |
| Bruteringsreserves                             |              | 17.588        | 0            |
| Overige bestemmingsreserves                    | 1.869        | 9.886         | 5.672        |
| Stille reserves                                |              | pm            | pm           |
| <b>Totale incidentele weerstandscapaciteit</b> | <b>6.403</b> | <b>28.658</b> | <b>6.342</b> |
| <b>Structurele weerstandscapaciteit</b>        |              |               |              |
| Onbenutte belastingcapaciteit                  | 0            | 0             | 208          |
| Begrotingsruimte                               | 0            | 0             | 0            |
| Post onvoorzien                                | 40           | 5             | 40           |
| Flexibiliteit begroting                        | pm           | pm            | pm           |
| <b>Totale structurele weerstandscapaciteit</b> | <b>40</b>    | <b>5</b>      | <b>248</b>   |
|  |              |               |              |
| <b>Totale weerstandscapaciteit</b>             | <b>6.443</b> | <b>28.663</b> | <b>6.590</b> |

Het overzicht geeft een beeld van de elementen die door de afzonderlijke gemeenten in de berekening van de weerstandscapaciteit zijn opgenomen. De gemeenten kunnen daarbij verschillende uitgangspunten hanteren. In paragraaf 2.2 hebben we wel voor de drie gemeenten dezelfde uitgangspunten gebruikt om het beschikbare eigen vermogen te bepalen.

De raad van Onderbanken heeft de algemene reserve (vrij aanwendbaar deel) bepaald op 5% van de totale begrotingsomvang. Nuth heeft een minimumniveau voor de algemene reserve bepaald van € 2,4 miljoen. Omdat de gemeente nog geen beleid voor het bepalen van een weerstandratio heeft vastgesteld, hanteren wij hiervoor de beoordeling van de omvang van de algemene reserve de norm van 10% GUN, zijnde € 2,1 miljoen. De algemene reserve op 1 januari 2016 was ruim voldoende. Bij de vaststelling van de nota reserves en voorzieningen 2013 Nuth is ook besloten dat op het moment dat een breder beeld beschikbaar is bij de raad met betrekking tot de 3D opnieuw naar de algemene reserve zal worden gekeken. Enkele bestemmingsreserves die momenteel aanwezig zijn (egaliseringsreserve Kompas, egaliseringsreserve WMO, alsmede de reserve Taakveld WSW, totaal € 1,869 miljoen), dienen voornamelijk voor de opvang van de risico's die samenhangen met de 3D.

Onderbanken en Schinnen beschouwen de bestemmingsreserves als belangrijkste bestanddeel van de weerstandscapaciteit. Nuth neemt zelf de bestemmingsreserves niet mee als onderdeel van de weerstandscapaciteit. Uit de toelichting op de diverse risico's blijkt echter dat er wel degelijk bestemmingsreserves zijn ter afdekking van bepaalde risico's (bijvoorbeeld de 3D). De geblokkeerde reserves van Nuth (met name de bruteringsreserves) bedragen € 16,8 miljoen. Deze maken ook in onze optiek geen deel uit van de weerstandscapaciteit.

Volgens Onderbanken is er nauwelijks sprake van onbenutte belastingcapaciteit maar Schinnen geeft aan dat ze wel nog onbenutte belastingcapaciteit heeft. Nuth geeft aan dat haar genormeerd tariefpercentage voor 2016 (0,179%) onder de zogenaamde artikel-12 norm ligt. Verder heeft geen van de gemeenten stille reserves meegeteld in de weerstandscapaciteit. Het opnemen van stille reserves is discutabel, immers in hoeverre kunnen deze op korte termijn ten gelde worden gemaakt.

In het algemeen zegt de hoogte van de weerstandscapaciteit niets. Hieraan kan pas een oordeel worden toegekend als deze wordt geconfronteerd met de hoogte van de aanwezige risico's. De risico's zoals opgenomen in de begroting 2016 zijn de basis voor dit oordeel en zijn vermeld in tabel 4.2.2.

### Risicogebieden

Onderstaande tabel geeft de onderwerpen weer die de drie gemeenten hebben aangemerkt als risicogebieden.

**Tabel 4.2.2 Risicogebieden in paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing op basis van de begroting 2016**

| Nuth   | Onderbanken   | Schinnen   |
|--|---|--|
| Decentralisaties sociaal domein (B)              | Decentralisaties sociaal domein (B)                       | Decentralisaties sociaal domein (B)              |
| Risico's in milieusfeer (A)                      | Eigen bijdrage WMO (B)                                    | Integriteit (A)                                  |
| Mijn(water)schade Limburg (B)                    | Bijzondere bijstand zelfstandigen (B)                     | Mijn(water)schade Limburg (A)                    |
| Risico's juridisch geschil (A)                   | Achtergestelde lening kredietbank Limburg (A)             | Lagere algemene uitkering uit Gemeentefonds (A)  |
| Beleggingsrisico en rendementen (A)              | Belegde Essent-gelden (B)                                 | Bijzondere bijstand / categoriale regelingen (A) |
| Schatkistbankieren (B)                           | Wet Hof (B)   | Wet Werk en Bijstand (A)                         |
| Wet HOF (B)                                      | Ontwikkeling rente op de kapitaalmarkt (A)                |  |
| Vennootschapsbelasting voor overheidsorganen (B) | Vennootschapsbelasting voor overheidsorganen (B)          |  |
| Grondexploitaties (B)                            | Invullen bezuinigingsmaatregelen (A)                      |  |
| Risico's interne organisatie (B)                 | Actualisatie beheerplannen onderhoud kapitaalgoederen (B) |  |

A = gekwantificeerd

B = niet gekwantificeerd

**Tabel 4.2.2.1 Omvang risico's in relatie tot de weerstandscapaciteit (bedragen in €)**

|                                  | Nuth      | Onderbanken | Schinnen   |
|----------------------------------|-----------|-------------|------------|
| Totaal gekwantificeerde risico's | n.t.b.    | n.t.b.      | 213.728    |
| Beschikbare weerstandscapaciteit | 6.443.000 | 28.658.000  | 6.590.405  |
| Weerstandsratio                  | n.v.t.    | n.v.t.      | 30,8       |
| Betekenis kwalificatie           | n.v.t.    | n.v.t.      | uitstekend |
| Raad uitspraak gedaan            | n.v.t.    | n.v.t.      | ja         |

De weerstandsratio voor Onderbanken is niet vast te stellen omdat er nog geen systeem van risicomanagement in de organisatie is geïmplementeerd. Nuth heeft niet alle risico's gekwantificeerd en/of de kans van optreden benoemd. De gemeente heeft een concept-nota risicomanagement opgesteld waarin aan de weerstandsratio aandacht wordt besteed. Deze wordt in het najaar 2016 in de raad behandeld.

**Risico's nieuwe gemeente**

Ook voor de nieuw te vormen gemeente ontstaan enkele risico's, zoals reorganisatiekosten, wachtgeld voor bestuur en herwaardering functies. Hiervoor wordt de nieuwe gemeente gecompenseerd, maar dat neemt niet weg dat de wijzigingen van structurele aard kunnen zijn. Er dient beoordeeld te worden welke effecten deze op de lange termijn hebben. Op deze risico's dienen passende maatregelen te worden genomen.

### 4.3. Onderhoud kapitaalgoederen

#### **Conclusie**

De beschikbare plannen in Nuth, Onderbanken en Schinnen voor de kapitaalgoederen wegen en civiele kunstwerken, riolering en openbare verlichting zijn actueel. Voor de gemeentelijke gebouwen ontbreekt een dergelijk plan (Onderbanken) of is het verouderd (Schinnen). Voor groen is er in Schinnen een actueel plan, in Onderbanken een verouderd plan en Nuth heeft geen onderhoudsplan vastgesteld. Wel zijn er onderhoudsbedragen in de begroting 2016 en meerjarenraming opgenomen. Nuth heeft in 2015 een nieuw MOP vastgesteld. Het onderhoud van de onderwijsgebouwen is overgedragen aan een externe partij.

Door Onderbanken en Schinnen is aangegeven dat er bij het onderhoud van de kapitaalgoederen geen sprake is van achterstallig onderhoud en de geraamde onderhoudsbedragen voldoende zijn. Nuth geeft wel op enkele onderdelen aan dat er sprake is van achterstallig onderhoud. Dit betreft de wegen, de civiele kunstwerken, de gemeentelijke gebouwen en de openbare verlichting.

De paragrafen onderhoud kapitaalgoederen van de drie gemeenten voldoen in hoofdlijnen aan het BBV. Het gewenste onderhoudsniveau van de individuele kapitaalgoederen wordt niet altijd aangegeven. Voorts worden de uit het beleidskader/beheerplan voortvloeiende financiële consequenties niet altijd weergegeven en ontbreekt soms de koppeling met de budgetten in de begroting. Verder is de relatie met de voorzieningen niet altijd opgenomen. Ook is van belang in te gaan op achterstallig onderhoud. Als er geen sprake is van achterstallig onderhoud is dit ook relevante informatie.

#### **Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen ten behoeve van huidige gemeenten**

- voer de huidige geldende plannen uit;
- waar (actuele) plannen ontbreken, geen nieuw plan opstellen, maar wel onderhoudssituatie inventariseren;
- waar achterstallig onderhoud is, zo spoedig mogelijk wegwerken, ook waar plan ontbreekt maar inspectie forse tekortkomingen laat zien.

#### **Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen ten behoeve van de nieuwe gemeente**

- blijf inspecties uitvoeren;
- breng relevante (kwaliteits)verschillen in beeld;
- inventariseer varianten voor nieuwe onderhoudsplannen;
- stel uiterlijk eind 2020 nieuwe onderhoudskaders op en laat deze plannen door de nieuwe raad vaststellen.

Voor het realiseren van bij de diverse programma's geformuleerde doelen, zijn vaak kapitaalgoederen onmisbaar. Ze dienen zo lang mogelijk een bijdrage te leveren aan het doel waarvoor zij zijn aangeschaft of vervaardigd. Na de verkrijging van de kapitaalgoederen is het dan ook zaak deze zo goed mogelijk te beheren, ofwel 'in stand te houden'. Te meer omdat met kapitaalgoederen forse bedragen zijn gemoeid. Een goed beheer is noodzakelijk om de gewenste diensten op het vastgestelde kwaliteitsniveau te kunnen leveren en om achterstallig onderhoud en mogelijk kapitaalvernietiging te voorkomen. Voor het hebben van een goed beeld van de financiële positie van de gemeente, is het daarom noodzakelijk ook

inzicht te hebben in de kapitaalgoederen. De verplichte paragraaf onderhoud kapitaalgoederen geeft hiervoor een dwarsdoorsnede van de begroting.

Een kapitaalgoed kan op verschillende manieren worden beheerd. Het is de verantwoordelijkheid van de raad om vanuit zijn kaderstellende en controlerende taak hier invulling aan te geven. Het is dan ook aan de raad deze keuzes te maken en de bijbehorende kaders te stellen. De paragraaf onderhoud kapitaalgoederen dient actueel inzicht te geven in de vastgestelde beleidskaders. De kaderstellende rol van de raad kan worden ingevuld door middel van het eens in de vier jaar actualiseren van onderhoudsplannen. Het belangrijkste is dat in de paragraaf een verwijzing naar de kaders is opgenomen met een korte samenvatting. Ook dient duidelijk te zijn of het gekozen ambitieniveau gevolgd wordt, of de bijbehorende financiële middelen zijn opgenomen en of al dan niet sprake is van achterstallig onderhoud. Wanneer er sprake is van achterstallig onderhoud dient aangegeven te worden welke maatregelen zijn/worden getroffen.

Het BBV schrijft voor dat een gemeente in ieder geval beheerplannen moet opstellen voor de kapitaalgoederen wegen, riolering, water, groen en gebouwen. Wij hebben in ons onderzoek de openbare verlichting eraan toegevoegd. Water is voor de Limburgse gemeenten meestal niet relevant en die categorie laten we in het vervolg dan ook buiten beschouwing.

#### *BBV en financiële verordening*

Het BBV vraagt in de paragraaf inzicht in het beleidskader van de afzonderlijke kapitaalgoederen, de financiële consequenties uit deze kaders en de vertaling van de financiële consequenties naar de begroting.

Schinnen heeft deze informatie in de paragraaf opgenomen. Hierbij merken we wel op dat de informatie die is opgenomen in de onderhoudsplannen niet één op één financieel is vertaald in de begroting 2016 en meerjarenraming.

Een verbetering kan ook plaatsvinden door aan te geven of bezuinigingen op onderhoud hebben plaatsgevonden. In aanvulling hierop kan in de paragraaf onderscheid worden gemaakt in onderhoudsbedragen die opgenomen zijn in de plannen en de daadwerkelijke bedragen met een toelichting waarin het verschil wordt verklaard.


De paragraaf van Onderbanken is vrij beknopt. Het vastgestelde beleid voor wegen, riolering en groen is uitgewerkt in de paragraaf van de begroting 2016. Van de beschikbare plannen zijn de financiële consequenties en de vertaling ervan naar de begroting vermeld met uitzondering van gebouwen. Het is van belang in te gaan op achterstallig onderhoud en hoe en op welke termijn dit achterstallig onderhoud wordt ingelopen. Ook als er geen sprake is van achterstallig onderhoud is het vermelden hiervan relevant. Indien van de plannen wordt afgeweken dient dit ook expliciet in de paragraaf te worden vermeld.

Nuth heeft in de begroting op meerdere plaatsen informatie over onderhoud van de kapitaalgoederen opgenomen. De presentatie van de informatie kan meer inzichtelijk worden gemaakt. De paragraaf van Nuth is ook vrij beknopt, en geeft veelal tactische informatie. Er wordt te weinig cijfermatig inzicht geboden. De financiële gevolgen van de gestelde kaders zijn onvoldoende herkenbaar en de vertaling van de diverse beheerplannen naar de begroting is niet expliciet benoemd. Wel wordt een overzicht gegeven van de bedragen die zijn gemoeid met het structurele onderhoud (exclusief de vervangingsinvesteringen en de inzet van eigen ambtelijke uren).

In tabel 4.3 wordt van de drie gemeenten een inventarisatie gegeven van de beschikbare onderhoudsplannen van de kapitaalgoederen, waarbij is aangegeven welke plannen ouder zijn dan vier jaar (blauw gearceerd). Dit betekent mogelijk dat, hoewel is aangegeven dat dekking in de begroting aanwezig is, de gemeente een financieel risico loopt.

**Tabel 4.3 Onderhoudsplannen kapitaalgoederen drie gemeenten**

|                              | Nuth | Onderbanken | Schinnen |
|------------------------------|------|-------------|----------|
| Wegen en civiele kunstwerken | ja   | ja          | ja       |
| Riolering                    | ja   | ja          | ja       |
| Groen                        | nee  | ja          | ja       |
| Openbare verlichting         | ja   | ja          | ja       |
| Gemeentelijke gebouwen       | ja   | nee         | ja       |

 Onderhoudsplan ouder dan vier jaar

Uit de tabel blijkt dat niet alle drie de gemeenten dezelfde onderhoudsplannen hebben en niet elke gemeente de onderhoudsplannen heeft geactualiseerd:

- de gemeente Onderbanken heeft geen onderhoudsplan voor de gemeentelijke gebouwen;
- het groenstructuurplan uit 2006 van Onderbanken is verouderd en dient geactualiseerd te worden;
- Nuth heeft geen onderhoudsplannen voor het onderhoud van groen en sportterreinen. Voor de civieltechnische kunstwerken heeft de gemeente in 2015 een beleidsnota vastgesteld. Voor het oplossen van knelpunten bij het onderhoud van de kapitaalgoederen is in 2015 de reserve Duurzame financiën gevormd (saldo per 1 januari 2016 € 1,27 miljoen);
- Schinnen heeft een plan voor de gemeentelijke gebouwen vastgesteld, maar dit plan dient geactualiseerd te worden.

In de volgende tabellen worden de kapitaalgoederen separaat van de drie gemeenten nader toegelicht. Na elke tabel volgt per gemeente een korte toelichting.



## Wegen en civiele kunstwerken

**Tabel 4.3.1 Onderhoud wegen en civiele kunstwerken volgens de gemeenten Nuth, Onderbanken en Schinnen**

|   | Nuth   | Onderbanken   | Schinnen  |
|---|--|---|---|
| Plan  | Wegenbeheerplan (Verhardingsbeheer) en Beheerplan civieltechnische kunstwerken | Wegenbeleids- en beheersplan  | Beheerplan Verhardingen   |
| Vaststelling door raad                                  | 2015   | 22-10-2015  | 8-11-2012 (scenario 1)  |
| Looptijd  | 2015-2019 resp. 2015-2018  | 2015-2019   | 2013-2017   |
| Kwaliteitsniveau volgens CROW-normen                    | niveau B: kernen en hoofdroutes<br>niveau C: buitenwegen en verharde veldwegen | niveau B: kernen en hoofdroutes<br>niveau C: buitenwegen en verharde veldwegen                            | niveau B: kernen en hoofdroutes<br>niveau C: buitenwegen en verharde veldwegen          |
| Is er achterstallig onderhoud?                          | ja, wordt planmatig weggewerkt in periode tot 2020                             | ja*   | nee   |
| Omvang achterstallig onderhoud                          | wordt ingelopen; extra budgetten beschikbaar gesteld                           | jaarlijks € 139.000   | n.v.t.  |
| Gemiddeld benodigd budget                               | wegen en kunstwerken jaarlijks € 940.000, exclusief rehabilitatie (vanaf 2020) | wegen en kunstwerken: jaarlijks € 295.000 (inclusief achterstallig onderhoud en exclusief rehabilitaties) | wegen 2013-2017 jaarlijks € 561.000 (inclusief rehabilitaties en exclusief kunstwerken) |
| Financiële vertaling in begroting                       | ja   | ja  | ja  |
| Stand voorziening volgens begroting 2016 per 31-12-2016 | nihil  | N580: € 0,7 mln<br>Wegen: € 0,9 mln   | € 0,9 mln   |
| Stand voorziening volgens begroting 2016 per 31-12-2019 | nihil  | N580: € 0,7 mln<br>Wegen: € 1,3 mln   | € 1,3 mln   |

\*volgens de gemeente

### Wegen en civiele kunstwerken Nuth

Het wegenbeheerplan 2015-2018 is gebaseerd op de CROW-methodiek en is door de raad als zodanig vastgesteld. In 2012 werd op basis van de weginspectie achterstallig onderhoud voor een bedrag van € 0,73 miljoen geconstateerd. In de afgelopen periode heeft de gemeente naast het reguliere onderhoud ook het aanwezig achterstallige onderhoud aangepakt. In 2015 heeft de raad de benodigde middelen voor het verhardingsonderhoud in de periode 2015-2019 beschikbaar gesteld.

Voor de jaren 2015-2019 zijn extra middelen ingezet (jaarlijks € 0,43 miljoen) om het achterstallig onderhoud weg te werken en het gemiddeld onderhoudsniveau naar CROW B-niveau te brengen. Jaarlijks is (vanaf 2020) een bedrag van € 0,94 miljoen nodig voor het cyclisch beheer. In de begroting 2016-2019 zijn, teneinde het gemiddeld onderhoudsniveau vast te kunnen houden voor het groot en klein onderhoud verhardingen, voor de periode 2016-2019 extra middelen beschikbaar gesteld van

€ 260.000 in 2016 tot € 315.000 in 2019. Voor de jaren 2017 tot en met 2019 is vooralsnog 70% geraamd van het bedrag zoals vermeld in het wegenbeheerplan.

Voor de civiele kunstwerken is het Beheerplan civieltechnische kunstwerken 2015-2018 opgesteld. Het vastgestelde achterstallig onderhoud (€ 216.000) zal in drie jaar worden weggewerkt (2016-2018 telkens € 72.000 toegevoegd aan de begroting, ten laste van de algemene reserve). Een verdere aanpassing van de beschikbare middelen heeft plaatsgevonden. Voor de jaren 2017-2019 is € 175.000 ingezet ten laste van de reserve Duurzame Financiën. In 2016 is regulier € 49.000 geraamd. Maar de mogelijke inzet van de algemene reserve en de reserve Duurzame Financiën is natuurlijk niet oneindig!

#### *Wegen en civiele kunstwerken Onderbanken*

Het Wegenbeleids- en beheerplan heeft de raad in 2015 vastgesteld.

De kwaliteit van wegen is vanaf 2010 afgenomen. De afname is nog niet zorgelijk omdat de daling beperkt blijft door de uitgevoerde rioolrenovaties, waarbij het wegonderhoud is meegenomen en betaald wordt vanuit het rioolfonds. Toch zijn er volgens de inspectie wegen die individueel slecht scoren, waarbij veiligheid in het gedrang is. Deze wegen hebben al geruime tijd onderhoud nodig, maar dit is vanwege budgettaire overwegingen uitgesteld (=‘achterstallig onderhoud’). Naast de afname van kwaliteit en daardoor toename aan achterstallig onderhoud, speelt nog een uitdaging. Er is maar weinig bekend over de technische toestand van de wegen en de asfaltwegen in het bijzonder. Veel wegen zijn al tientallen jaren oud en zijn veelal opgebouwd uit een teerhoudend dun asfaltpakket op een nog oudere stolfundering. Veel van deze wegen zien er nog redelijk uit, maar hebben het einde van hun leven bereikt. Opknappen is in de praktijk niet mogelijk, omdat de asfaltconstructie hiervoor te dun en te stijf is.

De eerste vijf jaren (2015-2019) zijn er nog geen problemen te verwachten maar vanaf 2019 zijn er aandachtspunten die invloed hebben op de benodigde financiële middelen. Zo is de voorziening N580 eindigend. Dat wil zeggen dat er in 2029 geen middelen meer zijn om de weg vanuit de voorziening te kunnen onderhouden. Belangrijk is rekening te houden met het vormen van een groeimodel vanaf 2020 om de structurele tekorten voor de N580 op termijn op te kunnen vangen.

Volgens het beheerplan is het benodigde bedrag voor het klein en groot onderhoud van de wegen en civiele kunstwerken (inclusief achterstallig onderhoud ad € 139.000) gemiddeld € 295.000 per jaar.

Reconstructies brengt Onderbanken ten laste van de projectenreserve.

#### *Wegen en civiele kunstwerken Schinnen*

Het beheerplan Verhardingen is in 2012 door de raad vastgesteld voor de periode 2013-2017.

Uit de kwaliteitsmeting van het wegenareaal bleek dat er een duidelijke achteruitgang te zien was in voornamelijk de kwaliteit van de asfaltverhardingen, maar deze terugloop betekende volgens Schinnen nog geen achterstallig onderhoud. Oorzaken waren een structureel budgettekort voor het onderhoud van de wegen. Door de financiële situatie zijn er toen concessies gedaan ten aanzien van kwaliteit en duurzaamheid. Gekozen was voor technisch nog verantwoord onderhoud (scenario 1) en de kosten structureel te dekken uit de voorziening onderhoud wegen. Conform het plan 2013-2017 is het jaarlijks benodigde budget van € 561.000 via de voorziening onderhoud wegen beschikbaar.

In afwijking van het plan heeft de raad besloten dat de extra stortingen in de voorziening voor rehabilitaties vanaf 2018 van € 186.000 niet noodzakelijk zijn omdat bij de evaluaties is gebleken dat het percentage onvoldoende scorende wegen (landelijk moet dit <= 9% zijn) nu reeds rond de 7% ligt. De voorziening onderhoud wegen bedraagt eind 2016 € 0,9 miljoen.

Voor de civiele kunstwerken (11 bruggen en 1 duiker) is een meerjarenbeheersplan opgesteld. Via de Kadernota 2016 is een voorziening onderhoud kunstwerken gevormd uit een overschot uit de voorziening onderhoud wegen. Voor het regulier onderhoud is jaarlijks een budget noodzakelijk van € 28.000 en vanaf 2021 jaarlijks € 6.000. De voorziening bedraagt volgens de begroting 2016 eind 2016 € 0,2 miljoen en eind 2019 € 28.000. Vanaf 2020 wordt jaarlijks € 6.000 toegevoegd aan de voorziening.

## Riolering

**Tabel 4.3.2 Onderhoud riolering volgens de gemeenten Nuth, Onderbanken en Schinnen**

|   | Nuth  | Onderbanken                                   | Schinnen   |
|---|---|---|--|
| Plan  | Verbreed Gemeentelijk RioleringsPlan (vGRP) | Verbreed Gemeentelijk RioleringsPlan (vGRP)   | Regionaal beleids- en uitvoeringskader afvalwater Kostendekkingsplan voor Schinnen (basis) |
| Vaststelling door raad                                  | 28-10- 2014                                 | 30-10-2014                                    | 30-10-2014   |
| Looptijd  | 2015-2019                                   | 2015-2019                                     | 2015-2020  |
| Is er achterstallig onderhoud?                          | nee   | nee*  | nee  |
| Omvang achterstallig onderhoud                          | n.v.t.                                      | n.v.t.  | n.v.t.   |
| Afschr.termijnen: - riolering<br>- pompgemalen          | 40 jaar<br>15 jaar                          | 40 jaar<br>15 en 45 jaar                      | 40 jaar<br>15 en 30 jaar   |
| Financiële vertaling in begroting                       | ja  | ja  | ja   |
| Tarief rioolheffing 2016                                | € 285,60                                    | € 306,52                                      | € 277,75   |
| Kostendekkend   | ja, 2016: 100%                              | ja, 2016: 100%                                | ja, 2016: 100%   |
| Stand voorziening volgens begroting 2016 per 31-12-2016 | € 1 mln                                     | -vervanging € 5 mln<br>-onderhoud € 0,9 mln   | € 1,3 mln  |
| Stand voorziening volgens begroting 2016 per 31-12-2019 | nihil                                       | -vervanging € 3,6 mln<br>-onderhoud € 0,5 mln | € 0,8 mln  |

\*volgens de gemeente

### Riolering Nuth

De raad heeft in oktober 2014 het breed Gemeentelijk Rioleringsplan 2015-2019 vastgesteld. In dit plan is met nadruk gekozen voor het reguliere vervangingsonderhoud alsmede de aanpak van enkele wateroverlastlocaties in de planperiode. Daarbij is gestart met samenwerking op het gebied van riool- en waterbeheer binnen Parkstad. Bij de vaststelling van het vGRP is besloten om het eerder gevoerde beleid aan te passen en zowel extra inkomsten te genereren als de investeringen gemoed met het realiseren van het gewenste ambitieniveau te temporiseren. De tarieven voor 2015 en 2016 zijn met 15% verhoogd en voor de jaren 2017 en 2018 wordt met een stijging van 12% gerekend. Voor 2019 met 8%. Het tarief voor 2016 bedraagt € 285,60.

Jaarlijks krijgt de raad een overzicht voorgelegd van het kostendekkingsplan van de investerings- en exploitatielasten, de voorziening en de geplande en uitgevoerde werkzaamheden.

In 2015 is vanuit de algemene reserve € 1 miljoen toegevoegd aan de voorziening riolering en in 2016 € 0,5 miljoen.

### *Riolering Onderbanken*

Eind oktober 2014 heeft de raad het verbreed Gemeentelijk Rioleringsplan 2015-2019 vastgesteld. Dit plan is het resultaat van het samenwerkingsverband in de regio Parkstad. De financiële uitgangspunten voor het kostendekkingsplan zijn zoveel mogelijk geüniformeerd binnen Parkstad, met oog voor de specifieke belangen van Onderbanken.

Minimaal één keer per jaar wordt het kostendekkingsplan geactualiseerd en wordt indien nodig het tarief van de rioolheffing bijgesteld.

Volgens de begroting 2016 is het tarief voor de rioolheffing € 306,52 en volgens het vGRP € 303,38. Het verschil ontstaat doordat er rekening is gehouden met een verschillend indexeringpercentage en de raad besloten heeft rioleringsprojecten naar voren te halen.

Volgens het overzicht reserves en voorzieningen in de begroting 2016 is de rioolvoorziening voor vervanging € 0,4 miljoen hoger dan op basis van het vGRP is opgenomen, namelijk € 5 miljoen. Ambtelijk is toegelicht dat dit te maken heeft met vertraging van investeringen (minder kapitaallasten uit rioolfonds) en met lagere exploitatiekosten (onderhoud en dergelijke) dan waarmee in het vGRP is gerekend.

### *Riolering Schinnen*

De raad heeft in oktober 2014 het Beleidsplan Afvalwater Westelijke Mijnstreek voor de periode 2015-2020 vastgesteld met bijbehorend kostendekkingsplan voor Schinnen. In de begroting 2016 is vermeld dat in het kostendekkingsplan de benodigde middelen voor het beperkt achterstallig onderhoud aan de 'groene voorzieningen' zijn meegenomen. Volgens de gemeente is er geen sprake meer van achterstallig onderhoud. De exploitatielasten voor het reguliere onderhoud zijn begroot op € 464.000. Voor 2016 is het tarief voor de rioolheffing op € 277,75 vastgesteld.

Binnen de samenwerking Westelijke Mijnstreek zal een groot deel van de werkzaamheden worden opgepakt dat uiteindelijk zal leiden tot lagere kosten voor de rioleringszorg.

## Groen

Tabel 4.3.3 Onderhoud groen volgens de gemeenten Nuth, Onderbanken en Schinnen

|   | Nuth   | Onderbanken  | Schinnen   |
|---|--|--|--|
| Plan  | Groenbeheerplan  | Groenstructuurplan   | Beheerplan openbaar groen en Verbetering belevingswaarde en upgradering openbaar groen |
| Vaststelling door raad                                  | nee  | 21-12-2006   | 8-10-2009 + 20-04-2014   |
| Looptijd  | geactualiseerde bestekken uit 2015   | 2006-2016  | 2010-2014  |
| Kwaliteitsniveau  | verschillende niveaus voor openbare plantsoenen, gazonnen, algemene begraafplaatsen en sportvelden | bebouwde kom; buurten standaardniveau en voor centra, dorpsontsluitingswegen en entrees meer arbeidsintensief onderhoudsniveau | niveau B en op enkele zichtlocaties niveau A   |
| Is er achterstallig onderhoud?                          | nee  | nee*   | nee  |
| Omvang achterstallig onderhoud                          | n.v.t.   | n.v.t.   | n.v.t.   |
| Gemiddeld benodigd budget                               | jaarlijks € 0,27 mln openbaar groen, € 0,155 mln sportvelden en alg begraafplaatsen € 0,156 mln    | jaarlijks € 400.000  | jaarlijks € 464.000  |
| Financiële vertaling in begroting                       | ja   | ja   | ja   |
| Stand voorziening volgens begroting 2016 per 31-12-2016 | n.v.t.   | n.v.t.   | n.v.t.   |
| Stand voorziening volgens begroting 2016 per 31-12-2019 | n.v.t.   | n.v.t.   | n.v.t.   |

\*volgens de gemeente

### Groen Nuth

De gemeente beschikt over een beheersysteem waarin de te onderhouden groenobjecten zijn vastgelegd. Het kwaliteitsniveau van de diverse objecten is beleidsmatig vastgesteld en in het systeem verwerkt. Met (beeld)bestekken is het onderhoud volledig uitbesteed aan externe aannemers. Het groenonderhoud op de sportterreinen en de begraafplaatsen is tevens begrepen in het groenonderhoud. In totaal is een bedrag van € 0,58 miljoen hiermee gemoeid. Om de bewoners en de sportverenigingen te betrekken zijn op onderdelen taken aan deze verenigingen danwel buurtverenigingen overgedragen. De gemeente heeft ook nog een bomenstructuurplan (€ 15.000 per jaar vanaf 2017).

### Groen Onderbanken

Eind 2006 heeft de raad het Groenstructuurplan voor de periode 2006-2016 vastgesteld. Als gevolg van het afstoten van enkele uitvoeringstaken die tot nu toe zijn ondergebracht in de gemeenschappelijke regeling WOZL zal de gemeente meer taken naar zich toe trekken. In dat kader zijn 13 medewerkers van WOZL gedetacheerd bij de gemeente en wordt met deze medewerkers het onderhoud van het openbare

groen in eigen regie uitgevoerd. De ingang gezette omvormingslag van versleten groenperken wordt voortgezet zodat hier extensiever onderhoud kan plaatsvinden en de kwaliteit van de openbare ruimte zichtbaar verbetert. Onderbanken heeft aanvullend toegelicht dat voor onderhoud van openbaar groen in de begroting en meerjarenraming € 400.000 (inclusief detachingskosten WOZL en toegerekende interne uren) is opgenomen.

#### *Groen Schinnen*

Schinnen profileert zich in de regio als groene gemeente. Het beheerplan openbaar groen is in 2009 door de raad vastgesteld. Het plan is opgesteld volgens de CROW kwaliteitsbepalingen waarbij onderscheid is gemaakt in diverse niveaus zoals bijvoorbeeld bij: onkruidbestrijding beplantingsvakken niveau A en onderhoud bosplantsoenen niveau C. De wegbermen worden 2 keer per jaar gemaaid.

Het onderhoud aan groen is uitbesteed aan Vixia. Uitbesteding heeft plaatsgevonden in een drietal bestekken, namelijk beplanting, gazons en maaien bermen.

Mede in het kader van de kerntakendiscussie zijn er in de kernen de nodige omvormingen geweest van beplanting naar gazon. Middels de nota Verbetering belevingswaarde en upgradering openbaar groen die de raad begin 2014 heeft vastgesteld is het onderhoudsniveau teruggebracht van niveau A naar B. Gelet op de klachten die hoofdzakelijk zijn gericht op de beleving van het groen is besloten op een aantal zichtlocaties het onderhoudsniveau weer terug te brengen naar niveau A.

Voor het onderhoud aan beplantingen en maaien sportvelden en wegbermen is conform de nota's een bedrag van € 464.000 in de begroting 2016 en meerjarenraming opgenomen.

## Openbare verlichting

Tabel 4.3.4 Onderhoud openbare verlichting volgens de gemeenten Nuth, Onderbanken en Schinnen

|   | Nuth   | Onderbanken  | Schinnen  |
|---|--|--|---|
| Plan  | Beleidsnota openbare verlichting   | Beleidsplan openbare verlichting                                     | Beleidsplan openbare verlichting 'Helder licht op Schinnen'       |
| Vaststelling door raad                              | Vastgesteld in 2010 en evaluatie in 2015.<br>Bekrachtiging voor periode 2016-2020. | 31-01-2013   | 13-10-2015, variant 4 incl. verwijdering van 136 masten/armaturen |
| Looptijd  | 2011-2020  | 2013-2017  | 2016-2020   |
| Kwaliteitsniveau                                    | Richtlijnen ROVL-2011  | Richtlijnen ROVL-2011, loslaten alleen i.g.v. reconstructie lichtnet | Richtlijnen ROVL-2011   |
| Levensduur<br>- masten<br>- armaturen               | 25 jaar<br>25 jaar   | 40 jaar<br>20 jaar   | 40 jaar<br>20 jaar  |
| Is er achterstallig onderhoud?                      | nee*   | nee*   | nee   |
| Omvang achterstallig onderhoud                      | n.v.t.   | n.v.t.   | n.v.t.  |
| Gemiddeld benodigd budget                           | jaarlijks € 163.000 storting in reserve en € 90.000 exploitatie                    | jaarlijks 136.000  | 2016 € 151.000 en vanaf 2017 € 111.000                            |
| Financiële vertaling in begroting                   | ja   | ja   | ja  |
| Stand reserve volgens begroting 2016 per 31-12-2016 | nihil  | € 101.000  | n.v.t.  |
| Stand reserve volgens begroting 2016 per 31-12-2019 | nihil  | € 110.000  | n.v.t.  |

\*volgens de gemeente

### Openbare verlichting Nuth

De beleidsnota openbare verlichting 2011-2020 is door de raad vastgesteld in 2010 en in 2015 geëvalueerd en opnieuw bekrachtigd. Het plan voldoet ook aan de taakstellingen van de Taskforce openbare verlichting. Met het plan wordt een adequaat onderhoudsniveau (variant 4) bereikt. Daarbij is toepassing van led-verlichting en dimmogelijkheden inbegrepen. Bij vaststelling werd gesproken over achterstallig onderhoud (destijds op € 0,73 miljoen becijferd).

Jaarlijks wordt € 163.000 geraamd om de lasten van planmatige vervanging van de openbare verlichting te realiseren (via een reserve). Voor het onderhoud is jaarlijks € 89.000 geraamd. Het achterstallig onderhoud wordt gedurende de hele planperiode weggewerkt. In december 2012 is met het bedrijf Ziut overeengekomen dat deze een deel van de vervanging voorfinanciert, waardoor de achterstand in de vervanging van het areaal versneld wordt ingelopen.

### Openbare verlichting Onderbanken

Het beleidsplan Openbare verlichting voor de periode 2013-2017 is in 2013 door de raad vastgesteld. Besloten is om over te gaan van conventionele verlichting op LED-verlichting, de levensduur van armaturen en lichtmasten van 15 respectievelijk 30 jaar, naar 20 respectievelijk 40 jaar te verlengen. En de nieuwe richtlijn ROVL 2011 wordt losgelaten in geval van reconstructies van het lichtnet. Dat heeft

echter tot gevolg dat de leefbaarheid binnen de gemeente afneemt. Tevens kan dit, in geval van ongelukken, leiden tot een zwakkere juridische positie van de gemeente.

Conform het plan is jaarlijks in totaliteit voor elektriciteitsverbruik, aanleg en vervanging en onderhoud van de openbare verlichting € 136.000 beschikbaar waarbij er vanuit wordt gegaan dat de kosten voor de LED-verlichting in de komende jaren gaan dalen. Overschotten en tekorten van het groot onderhoud en de vervanging van de openbare verlichting komen ten gunste of ten laste van de reserve openbare verlichting.

#### *Openbare verlichting Schinnen*

In oktober 2015 is het beleidsplan Openbare verlichting vastgesteld. Gekozen is voor variant 4 waarbij de resterende verlichtingsarmaturen in 2016 in een keer worden omgebouwd naar LED. Dit vraagt een investering van € 1,1 miljoen die in één keer wordt afgeschreven ten laste van de reserve nog te bestemmen. De jaarlijkse besparing hierdoor op energie en onderhoud bedraagt dan € 40.410. Voor energie- en onderhoudskosten is conform het plan voor 2016 € 151.000 beschikbaar en door besparingen vanaf 2017 € 111.000. Het beheer van de openbare verlichting wordt uitgevoerd door Zlut.

Verder is vermeld dat door het provinciaal bestuur in 2016 een nieuw onderhouds- en beheercontract Openbare verlichting wordt aanbesteed. In het kader van Shared-Service-Center participeren in deze aanbesteding ook andere Limburgse gemeenten. Schinnen is voornemens om ook hierin te participeren met als uitgangspunt, instappen per 1-1-2018 (einde lopend contract).



## Gemeentelijke gebouwen

Tabel 4.3.5 Onderhoud gemeentelijke gebouwen volgens de gemeenten Nuth, Onderbanken en Schinnen

|   | Nuth                               | Onderbanken                                 | Schinnen                   |
|---|------------------------------------|---|----------------------------|
| Plan  | MOP gemeentelijke gebouwen         | Niet beschikbaar                            | MOP gemeentelijke gebouwen |
| Vaststelling door raad  | 20-10-2015                         |   | 27-09-2012                 |
| Looptijd  | 2015-2024                          |   | 2012-2021                  |
| Kwaliteitsniveau  | NEN2767-normering niveau standaard |   | diverse niveaus            |
| Is er achterstallig onderhoud?                                  | ja                                 | nee*  | nee                        |
| Omvang achterstallig onderhoud                                  | € 357.000                          | n.v.t.                                      | n.v.t.                     |
| Gemiddeld benodigd budget                                       | jaarlijks € 433.000                | jaarlijks € 40.000<br>toevoegen aan reserve | jaarlijks € 179.000        |
| Financiële vertaling in begroting                               | ja                                 | ja  | ja                         |
| Stand reserve/voorziening volgens begroting 2016 per 31-12-2016 | n.v.t.                             | € 0,3 mln                                   | € 0,6 mln                  |
| Stand reserve/voorziening volgens begroting 2016 per 31-12-2019 | n.v.t.                             | € 0,4 mln                                   | € 0,7 mln                  |

\*volgens de gemeente

### Gemeentelijke gebouwen Nuth

De gemeente beschikt over een meerjarig onderhoudsprogramma per accommodatie. Dit MOP is door de raad in oktober 2015 vastgesteld op basis van de NEN 2767-normering met conditieniveau 3 (standaard). Daarbij is achterstallig onderhoud vastgesteld voor een bedrag van € 357.000, welk in de periode 2016-2018 wordt weggewerkt. Hiertoe is gedurende drie jaren € 119.000 beschikbaar gesteld door de raad (te dekken uit de algemene reserve). In het coalitieakkoord 2014-2018 is vastgelegd dat er in de coalitieperiode gerichte beleidskeuzes zullen worden gemaakt voor het onderhoud aan de kapitaalgoederen. Het MOP geeft aan dat er een jaarlijks bedrag van € 0,45 miljoen nodig is voor het cyclisch onderhoud. Omdat structureel € 0,3 miljoen was geraamd, is voor de periode 2017-2019 een bedrag van € 149.000 per jaar toegevoegd ten laste van de bestemmingsreserve Duurzame Financiën. Ook voor 2016 is het benodigde bedrag in de begroting opgenomen. Het budget en de verantwoordelijkheid voor het buitenonderhoud van de onderwijsgebouwen is door de gemeente (ingående 2015) overgedragen aan een externe partij (Stichting Innovo). Hiertoe is een nieuwe verordening voorzieningen huisvesting onderwijs opgesteld en door de raad vastgesteld.

### Gemeentelijke gebouwen Onderbanken

Er is geen door de raad vastgesteld beheerplan gemeentelijke gebouwen. Het beschikken over een actueel plan is belangrijk om goed inzicht te krijgen in de kwaliteiten, hardheid van de ramingen van de desbetreffende onderhoudsbudgetten en daarmee ook in de financiële positie. Met betrekking tot de sportaccommodaties heeft de gemeente aangegeven dat er bij het college een verzoek wordt ingediend indien er onderhoud moet plaatsvinden. Voor het onderhoud aan de gemeentelijke gebouwen is de reserve gemeentelijke gebouwen en sportaccommodaties beschikbaar. Aan deze reserve wordt jaarlijks circa € 40.000 toegevoegd.

Het is voor de provincie niet te beoordelen of, voor de gemeentelijke gebouwen die de gemeente beheert en in eigendom zijn, voldoende middelen voor onderhoud zijn opgenomen in de begroting en meerjarenraming. Daarnaast is ook niet na te gaan of de reserve van voldoende niveau is. Het is belangrijk dat de gemeente kaders gaat vaststellen voor het onderhoud aan de gemeentelijke gebouwen.

#### *Gemeentelijke gebouwen Schinnen*

Eind september 2012 heeft de raad het Meerjaren onderhoudsplan (MOP) van alle gemeentelijke gebouwen 2012-2021 met een doorkijk naar 2031 vastgesteld. Verder heeft de raad eind september 2008 het MOP voor alle overige gemeentelijke accommodaties (gymzalen, gemeenschapshuizen etcetera) vastgesteld. Dit MOP geldt in principe tot 2017. Bij de uitgangspunten is rekening gehouden met het afstoten van enkele locaties. Per gebouw is het kwaliteitsniveau bepaald. De meeste gebouwen krijgen kwaliteitsniveau 3 (voldoende).

Voor het onderhoud heeft Schinnen de onderhoudsvoorziening gebouwen beschikbaar. Deze voorziening bedraagt eind 2016 € 0,6 miljoen. Jaarlijks wordt er € 179.000 aan toegevoegd, dat gelijk is aan de gemiddelde jaarlijkse onttrekking over de eerste 10 jaren.

## 4.4. Financiering

### **Conclusie**

Alle drie de gemeenten hebben de beleidsuitgangspunten ten aanzien van de financiering met name opgenomen in het Treasurystatuut. In dit statuut hebben de landelijke bepalingen over het schatkistbankieren, die in 2013 van kracht zijn geworden, nog niet hun vertaling gekregen.

De paragrafen voldoen in voldoende mate aan de eisen die het BBV stelt maar er zijn verbeteringen mogelijk die van belang zijn voor de nieuwe gemeente.

De liquiditeitspositie van Onderbanken is beter dan die van Nuth en Schinnen. De gemeente beschikt over meer eigen middelen en is hierdoor minder gevoelig voor renteontwikkelingen op de kapitaalmarkt. Bij alle drie gemeenten zijn de vaste financieringsmiddelen tot op heden toereikend om de activa te financieren.

De kasgeldlimiet wordt niet overschreden en alle drie gemeenten blijven binnen de renterisiconorm.

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

- stem tot de herindeling de ontwikkeling van de financieringspositie op elkaar af. Elke wijziging die langer dan 1 jaar effecten gaat hebben moet onderling zijn afgestemd;
- blijf binnen de renterisiconorm en zorg ervoor dat de kasgeldlimiet niet wordt overschreden;
- breng de paragraaf meer in overeenstemming met de eisen die het BBV stelt.

Bij financiering gaat het om de vraag, hoe de gemeente regelt, dat ze steeds voldoende geld heeft om alle rekeningen te betalen. Lenen bij liquiditeitstekorten, beleggen bij liquiditeitsoverschotten, sparen of juist lenen voor grote uitgaven.

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

Belangrijk is dat er kaders rondom financiering worden gevormd door de Wet Fido, waarin ook de bepalingen voor het Schatkistbankieren zijn opgenomen. De enige wettelijke norm die bij de risico's geldt is dat de risico's alleen gelopen mogen worden in het kader van de uitoefening van de publieke taak. Ook dient de gemeente binnen de kasgeldlimiet en renterisiconorm te blijven.

Schulden brengen rentelasten met zich mee. Hoge schulden verdrukken zo andere noodzakelijke uitgaven van de gemeente. De investeringscapaciteit hangt grotendeels af van de mogelijkheid meer schulden aan te gaan. En dit laatste hangt weer af van de ruimte die de gemeente in de exploitatie heeft om de extra rentekosten en renteontwikkelingen op te vangen.

Van belang voor de financiële positie is de manier waarop de activa zijn gefinancierd en worden afgeschreven. Meer (kort) vreemd vermogen betekent immers een hogere gevoeligheid van de begroting voor renteschommelingen en door het hanteren van langere afschrijvingstermijnen kunnen lasten worden doorgeschoven naar de toekomst. Uitgangspunt is dat de gemeente in eerste instantie eigen financieringsmiddelen inzet om de activa te financieren. De manier waarop de activa in de drie gemeenten zijn gefinancierd is op basis van de jaarrekening 2015 in tabel 4.4.1 inzichtelijk gemaakt.

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

|  | Jaarrekening 2015 |                |               |
|--|-------------------|----------------|---------------|
|  | Nuth              | Onderbanken    | Schinnen      |
| (1) Vaste activa   | 46.597            | 35.981         | 45.080        |
| (2) Vlottende activa   | 9.757             | 11.927         | 4.991         |
| <b>(3) Totaal activa</b>   | <b>56.354</b>     | <b>47.908</b>  | <b>50.071</b> |
| (4) Eigen vermogen   | 29.427            | 35.911         | 28.039        |
| (5) Lang vreemd vermogen   | 23.059            | 8.538          | 17.270        |
| (5a) Leningen  | 22.032            | 870            | 13.763        |
| (5b) Voorzieningen   | 1.027             | 7.668          | 3.507         |
| (6) Kort vreemd vermogen   | 3.868             | 3.459          | 4.762         |
| <b>(7) Totaal passiva (4 + 5 + 6)</b>                                  | <b>56.354</b>     | <b>47.908</b>  | <b>50.071</b> |
| (8) Boekwaarde investeringen met een economisch en maatschappelijk nut | 26.999            | 35.981         | 27.759        |
| (9) Afschrijvingslasten (immateriële en materiële vaste activa)        | 2.341             | 2.495          | 1.639         |
| (10) Begrotingstotaal 2015 (totaal lasten oorspronkelijke begroting)   | 42.087            | 29.137         | 30.574        |
| <b>Financieringssaldo: (1 - 4 - 5) (-/- = overschot)</b>               | <b>- 5.889</b>    | <b>- 8.468</b> | <b>- 229</b>  |
| <b>Solvabiliteitsratio: (4 / 7)</b>                                    | <b>0,52</b>       | <b>0,75</b>    | <b>0,56</b>   |

### Financieringssaldo

Het financieringssaldo geeft weer of de vaste financieringsmiddelen (de som van het eigen vermogen en het lang vreemd vermogen) al dan niet toereikend zijn om de vaste activa te financieren. Onvoldoende lang vermogen leidt tot een financieringstekort. De gemeente kan dit financieringstekort gedeeltelijk met kort vreemd vermogen financieren. Dit is wettelijk toegestaan voor zover de kasgeldlimiet niet wordt overschreden. De kasgeldlimiet bedraagt 8,5% van het begrotingstotaal. Het financieringstekort boven de kasgeldlimiet is de aanvullende lange financieringsbehoefte, die de gemeente met lang vreemd vermogen dient te financieren.

Tabel 4.4.1 laat zien dat de liquiditeitspositie van Onderbanken ultimo 2015 beter is dan die van Nuth en Schinnen. Onderbanken heeft in 2015 een financieringsoverschot van afgerond € 8,5 miljoen. Volgens de begroting 2016 is dit overschot voor Onderbanken afgenomen tot € 1,2 miljoen en voor Nuth is sprake van een financieringstekort van € 9,16 miljoen. Schinnen heeft een financieringsoverschot gehad van € 0,23 miljoen.

In de drie gemeenten zijn de vaste financieringsmiddelen tot op heden toereikend om de activa te financieren.

Wij adviseren de gemeenten tot het jaar 2019 de ontwikkeling van de financieringspositie op elkaar af te stemmen, zodat er geen onnodige uitzettingen/leningen plaatsvinden. Elke wijziging die langer dan 1 jaar effecten gaat hebben moet onderling zijn afgestemd.

### **Solvabiliteitsratio**

Deze indicator geeft inzicht in de mate waarin de gemeente de investeringen met eigen vermogen financiert en daarmee in staat is aan zijn financiële verplichtingen te voldoen.

Onze aandacht gaat met name uit naar de ontwikkeling van de solvabiliteit in relatie tot de rentegevoeligheid en het weerstandsvermogen.

Zoals aangegeven in de tabel 4.4.1 heeft Onderbanken volgens de jaarrekening 2015 75% van de activa gefinancierd met eigen vermogen en 25% met vreemd vermogen. In 2011 werd 70% van de activa gefinancierd met eigen vermogen en 30% met vreemd vermogen. Ten opzichte van 2011 beschikt de gemeente over meer eigen middelen. Hierdoor is de gemeente minder gevoelig voor renteontwikkelingen op de kapitaalmarkt.

Schinnen heeft volgens de jaarrekening 2015 56% van de activa gefinancierd met eigen middelen en 44% met vreemd vermogen. In 2011 werd 51% van de activa gefinancierd met eigen middelen en 49% met vreemd vermogen. Ten opzichte van 2011 beschikt de gemeente over iets meer eigen middelen. Hierdoor is de gemeente iets minder gevoelig voor renteontwikkelingen op de kapitaalmarkt.

Nuth heeft 52% van de activa met eigen vermogen gefinancierd en 48% met vreemd vermogen.

In 2011 werd 74% van de activa gefinancierd met eigen middelen en dus 26% met vreemd vermogen.

Ten opzichte van 2011 heeft Nuth ingeteerd op het eigen vermogen, terwijl de activa in omvang zijn gestegen.

### *Conclusie*

De solvabiliteit van Nuth is 52% en van Schinnen is de solvabiliteit 56%. Als we dit vergelijken met de solvabiliteit van Onderbanken (75%) dan zien we dat de gemeente Onderbanken de activa voor een groter deel financiert met eigen vermogen. Ondanks de onderlinge verschillen is de solvabiliteit van alle drie de gemeenten goed, waardoor de gevoeligheid voor renteontwikkelingen laag is.

### *Bevindingen met betrekking tot de paragraaf in de begroting 2016*

#### **Nuth**

In de financiële verordening en het Treasurystatuut uit 2009 heeft de gemeente haar beleidsregels voor de financieringsfunctie vastgelegd. De paragraaf verwijst nadrukkelijk naar het statuut en biedt inzicht in de onderwerpen die wet- en regelgeving voorschrijven. Ook wordt aandacht geschonken aan belangrijke ontwikkelingen van zowel externe als interne aard. De financiering voor de lange en de korte termijn wordt belicht en de kasgeldlimiet en de renterisiconorm komen daarbij uitvoerig in beeld.

Te zien is dat Nuth zowel in 2016 binnen de renterisiconorm opereert en dat de kasgeldlimiet in acht wordt genomen. Alleen in het 1<sup>e</sup> kwartaal 2015 was sprake van een overschrijding van deze limiet.

Een meerjarig overzicht van de leningenportefeuille is als bijlage bij de begroting opgenomen. De schuldpositie op 1 januari 2016 bedraagt ruim € 22 miljoen. Informatie over bespaarde rente, rentelasten en -baten is (met name voor 2016) op verschillende plaatsen in de begroting terug te vinden.

De gemeente laat de rente over de reserves en voorzieningen ten gunste van de exploitatie komen. Inzet van reserves heeft dan ook direct gevolgen voor de exploitatie.

Het EMU-saldo voor 2015, 2016 en 2017 is tot slot opgenomen in een bijlage in de begroting. Voor 2016 verwacht Nuth een tekort van € 2.729.000 en voor 2017 is een tekort berekend van € 2.271.000. In 2015 was een tekort berekend van € 3.700.000. Er is geen strikte norm voor het EMU-tekort. Wel is tot en met 2015 per gemeente een referentiewaarde bepaald die een indicatie geeft van een passend EMU-tekort van de gemeente. De referentiewaarde 2015 van Nuth voor het EMU-saldo was -/- € 1.455.000.

## Onderbanken

De raad heeft in 2010 het geldende Treasurystatuut vastgesteld waarin beleidsuitgangspunten zijn opgenomen ten aanzien van de financiering. In het statuut is de aanscherping van de wetgeving in 2009 meegenomen, maar bijvoorbeeld de landelijke bepalingen over het schatkistbankieren, die in 2013 van kracht zijn geworden, hebben nog niet hun vertaling in het statuut gekregen.

De kwartaalcijfers van de gemiddelde netto vlottende schuld afgezet tegen de kasgeldlimiet en de berekeningen van de renterisiconorm zijn opgenomen in de paragraaf. Zowel in 2016 als in meerjarig perspectief blijft de gemeente ruimschoots binnen de renterisiconorm en de kasgeldlimiet wordt niet overschreden.

In een overzicht is inzicht geboden in de leningenportefeuille per 1 januari 2015. Er zijn twee leningen afgesloten bij de BNG met een schuldrestant per 1-1-2016 van € 869.000. Het inzicht kan vergroot worden door (meerjarige) informatie op te nemen over bespaarde rente, rentelasten en rentebaten. Gelet op de wijzigingen van het BBV en de invoering van de vennootschapsbelasting is de toerekening van de rente een belangrijk aandachtspunt. Voor de wijzigingen verwijzen wij naar de bepalingen en richtlijnen die zijn opgenomen in de notitie Rente 2017 die in werking treedt met ingang van de begroting 2018.

Het EMU-saldo voor 2015, 2016 en 2017 is tot slot opgenomen in de paragraaf. Voor 2016 verwacht Onderbanken een tekort van € 1.020.000 en voor 2017 is een tekort berekend van € 387.000. In 2015 was een overschot berekend van € 13.753.000. Er is geen strikte norm voor het EMU-tekort. De referentiewaarde 2015 van Onderbanken voor het EMU-saldo was € -/- 853.000.

## Schinnen

De gemeente heeft in diverse documenten beleidsuitgangspunten opgenomen met betrekking tot financiering (o.a. nota Financieel beleid, Financiële verordening, Treasurystatuut 2011). In de nota financieel beleid is stilgestaan bij de aanscherping van de landelijke bepalingen over het schatkistbankieren. Voor Schinnen gelden de bepalingen met name voor de belegde gelden in obligaties bij BNG Vermogensbeheer en de gelden die belegd zijn in het Limburgs Liquiditeitenfonds. De obligaties bij BNG blijven tot het moment van vrijval (vanaf 2019) ongemoeid. De gelden belegd in het Limburgs Liquiditeitenfonds zullen in zeven gelijke delen in een periode van zeven jaar vrijvallen (eerste vrijval in 2013 € 142.500).

De beleidsuitgangspunten zijn overgenomen in de paragraaf van de begroting 2016.

Uit de paragraaf van de begroting 2016 blijkt dat de kasgeldlimiet en de renterisiconorm niet worden overschreden. Ook wordt in een overzicht meerjarig inzicht geboden in de leningenportefeuille. De boekwaarde van de huidige leningen bedraagt in 2016 € 12,4 miljoen met een gemiddelde rente van circa 4,4%. De ten laste van het boekjaar komende rente bedraagt € 0,6 miljoen.

Verder biedt de paragraaf inzicht in de onderwerpen: koersrisico, kredietrisico, intern liquiditeitsrisico en de financieringsbehoefte voor de periode 2016 tot en met 2019. In de paragraaf is opgenomen dat de voorhanden zijnde liquide middelen en de ruimte onder de kasgeldlimiet voldoende groot zijn om de netto-investeringen in 2016 ad € 1,3 miljoen te kunnen financieren. Het aantrekken van een langlopende geldlening is volgens de meerjarenraming vooralsnog niet nodig.

Het EMU-saldo is als bijlage in de begroting opgenomen. Wij adviseren in de paragraaf financiering een verwijzing op te nemen naar deze bijlage. Schinnen verwacht voor 2016 een overschot van € 368.000. Het opnemen van het EMU-saldo voor alle jaren van de meerjarenraming vergroot het inzicht. De referentiewaarde 2015 voor het EMU-saldo van Schinnen was € -/- 1.113.000. Voor een nadere toelichting zie de tekst van Onderbanken.

## **Schatkistbankieren**

### *Beleggingsportefeuille*

Uit de paragraaf blijkt dat Schinnen in 2010 € 13 miljoen heeft belegd bij BNG Vermogensbeheer. Gezien de beperkingen die het Schatkistbankieren oplegt, worden geen nieuwe beleggingen verwacht. Tot en met 2018 zal de renteopbrengst (van € 527.600) op de beleggingsportefeuille gelijk blijven. De beleggingsportefeuille loopt af in de periode 2019 t/m 2022.

Medio 2019 valt een belegging vrij van € 1,2 miljoen. De gemeente is zich bewust van de beperkingen door het Schatkistbankieren om de vrijgekomen gelden opnieuw te beleggen en de lage (huidige) rentestanden. Tijdig gaan ze kijken naar de best mogelijke oplossing om het wegvallen van de renteopbrengsten op te vangen.

Uit aanvullende informatie van Onderbanken blijkt dat de gemeente gelden (ad € 16,5 miljoen) in drie verschillende tranches heeft belegd bij APG met ingang van 1 december 2009. De tranches hebben een looptijd van respectievelijk drie, tien en vijftien jaar. De 1<sup>e</sup> tranche is inmiddels verstreken. Gezien de beperkingen die het Schatkistbankieren oplegt, worden geen nieuwe beleggingen verwacht. De 2<sup>e</sup> tranche (ad € 5 miljoen) loopt tot 2020 en de 3<sup>e</sup> tranche (ad € 10 miljoen) loopt tot 2025. De renteopbrengst zal tot en met het jaar 2017 op de beleggingsportefeuille gelijk blijven. De gelden van de 2<sup>e</sup> tranche vallen vrij in de periode 2018 t/m 2020. De gelden van de 3<sup>e</sup> tranche vallen vrij in de periode 2021 t/m 2025. De gemeente is zich bewust van de beperkingen door het Schatkistbankieren om de vrijgekomen gelden opnieuw te beleggen en de lage (huidige) rentestanden.

Eind 2015 bedraagt het saldo op de rekening bij het ministerie van Financiën afgerond € 7,9 miljoen.

Informatie over het schatkistbankieren door Nuth is summier opgenomen in de begroting. Voor Nuth is het drempelbedrag 2016 € 315.000. Wel blijkt uit de jaarstukken 2015 dat de gemeente op 31 december 2015 voor een bedrag van € 2.943.000 had uitgezet bij het Rijk.

De gemeente heeft een beleggingsportefeuille bij het APG voor een totaalbedrag van € 16 miljoen, bestaande uit een aantal staatsobligaties van landen uit de EER (Europese Economische Ruimte) en obligaties van een aantal Europese banken die volledig voldoen aan de wettelijke vereisten. Per looptijd 7, 10 en 15 jaar zijn de bedragen resp. € 4.000.000, € 8.000.000 en € 4.000.000. Het gemiddeld vast netto rendement van de portefeuille is 4,05%.

## 4.5. Verbonden partijen

### Conclusie

Schinnen heeft beleidsuitgangspunten voor verbonden partijen bepaald in een nota en Nuth en Onderbanken niet. Alle informatie bij Onderbanken is in de paragraaf opgenomen, maar een visie ten aanzien van verbonden partijen ontbreekt. Nuth heeft geen visie in de paragraaf verwoord en de verstrekte informatie is vrij summier. De kaders van Schinnen ten aanzien van verbonden partijen kunnen als vertrekpunt worden gebruikt voor de nieuwe gemeente.

De paragrafen van de drie gemeenten voldoen in voldoende mate aan het BBV maar er zijn verbeterpunten.

Er zijn vier (vanaf mei 2016 vijf) gezamenlijke gemeenschappelijke regelingen maar voor onder andere de afvalverwijdering en participatie zijn verschillende verbonden partijen. Verschillen tussen gemeenten hoeven niet in alle gevallen tot acties te leiden.

Het is van belang dat er inzicht wordt geboden in mogelijke onderliggende risico's die verbonden partijen met zich mee kunnen brengen.

### Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- ga vóór de herindeling na wat belangrijke punten zijn die via verbonden partijen moeten worden georganiseerd;
- bepaal vóór de herindeling aan de hand van het overzicht verbonden partijen bij welke gemeenschappelijke regelingen of andere organisaties de nieuwe gemeente in ieder geval een besluit moet nemen of de deelname zal worden voortgezet of beëindigd. Treed met deze verbonden partijen tijdig in overleg om de hoogte van de eventuele uitredingslasten te bepalen. Besteed daarbij ook aandacht aan lastenbeperkende maatregelen;
- geef ook nu al een actueel cijfermatig inzicht in de verbonden partijen (resultaten, risico's, vermogenspositie, financieel belang etcetera);
- geef ook meer aandacht aan de onderliggende risico's die verbonden partijen met zich meebrengen.

Een verbonden partij is een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin de gemeente een bestuurlijk én een financieel belang heeft. Van een financieel belang is sprake als de gemeente geen verhaal heeft als de partij failliet gaat (niet mogelijk bij gemeenschappelijke regeling) of als de gemeente aansprakelijk wordt gesteld als de partij tekorten heeft of haar verplichtingen niet nakomt. Van een bestuurlijk belang is sprake als een lid van het college, raadslid of ambtenaar van de gemeente namens de gemeente in het bestuur van de partij plaatsneemt of namens de gemeente stemt. Verbonden partijen verdienen om grofweg drie redenen de aandacht. Ten eerste omdat een verbonden partij doelen van de gemeente moet realiseren en het risico bestaat dat bepaalde doelen niet gerealiseerd (kunnen) worden. Ten tweede omdat een verbonden partij financiële risico's voor de gemeente met zich mee brengt. Ten derde omdat er bestuurlijk-organisatorische risico's zijn. Dit uit zich vooral doordat de gemeente minder informatie en mogelijkheden kan hebben om bij te sturen, omdat de verbonden partij op afstand staat van de gemeente. Bovendien is er sprake van dubbele rollen. De gemeente is zowel bestuurder/eigenaar van de verbonden partij, als haar opdrachtgever/klant.



Het takenpakket van gemeenten is groot en is met de decentralisaties in 2015 nog eens aanzienlijk uitgebreid. Deze taken worden niet altijd door de eigen ambtelijke organisatie uitgevoerd, maar ook door andere organisaties. In dit kader hebben veel gemeenten een relatie met verbonden partijen. Allereerst volgt hierna en overzicht met de verbonden partijen waarin de drie gemeenten participeren.

**Tabel 4.6.1 Overzicht verbonden partijen per gemeente volgens de begroting 2016**

| Nuth   | Onderbanken                                   | Schinnen                                    |
|--|---|---|
| <b>Gemeenschappelijke regelingen:</b>              |   |   |
| Werkvoorzieningschap O.Z.L.                        | Werkvoorzieningschap O.Z.L.                   | Wsw Vixia                                   |
| Veiligheidsregio Zuid-Limburg                      | Veiligheidsregio Zuid-Limburg                 | Veiligheidsregio Zuid-Limburg               |
| GGD Zuid-Limburg                                   | GGD Zuid-Limburg                              | GGD Zuid-Limburg                            |
|  |   | Omnibuzz                                    |
| Regionale Uitvoeringsdienst                        | Regionale Uitvoeringsdienst                   | Regionale Uitvoeringsdienst                 |
| BsGW   | BsGW  | BsGW  |
| Stadsregio Parkstad Limburg                        | Stadsregio Parkstad Limburg                   |   |
| Reinigingsdiensten Rd4                             | Reinigingsdiensten Rd4                        | Reinigingsdienst Westelijke Mijnstreek N.V. |
| Kompas   | ISD BOL                                       |   |
| Bodemzorg (Nazorg) Limburg BV (milieu)             | Bodemzorg (Nazorg) Limburg BV (milieu)        |   |
| Internationale Bau Ausstellung Parkstad (IBA)      | Internationale Bau Ausstellung Parkstad (IBA) |   |
| Financiering Anti Discriminatievoorziening Limburg |   |   |
| Het Gegevenshuis                                   | Het Gegevenshuis                              | Het Gegevenshuis                            |
|  |   |   |
| <b>Deelnemingen:</b>                               |   |   |
| N.V. Bank Nederlandse Gemeenten                    | N.V. Bank Nederlandse Gemeenten               | N.V. Bank Nederlandse Gemeenten             |
| Enexis Holding N.V.                                | Enexis Holding N.V.                           | Enexis Holding N.V.                         |
|  |   |   |
| <b>Overige verbonden partijen:</b>                 |   |   |
| Watermaatschappij Limburg                          | Watermaatschappij Limburg                     | Watermaatschappij Limburg                   |

De belangrijkste conclusies uit bovenstaande tabel zijn:

- de drie gemeenten nemen in de volgende vijf gemeenschappelijke regelingen gezamenlijk deel: Veiligheidsregio Zuid-Limburg, GGD Zuid-Limburg, Regionale uitvoeringsdienst, de BsGW en het Gegevenshuis;
- vanaf mei 2016 participeren de drie gemeenten ook in de GR Omnibuzz;
- de sociale werkvoorziening is op 2 verschillende manieren georganiseerd. Onderbanken en Nuth nemen deel in Werkvoorzieningschap Oostelijk Zuid-Limburg en Schinnen in Vixia. Dit geldt ook voor de reinigingsdiensten. Onderbanken en Nuth nemen deel in reinigingsdiensten Rd4 en Schinnen heeft dit samen met de andere gemeenten in de Westelijke Mijnstreek in eigen beheer georganiseerd (Reinigingsdienst Westelijke Mijnstreek);

- de sociale dienst is op verschillende manieren georganiseerd. Onderbanken neemt deel in ISD BOL en Nuth in Kompas. Schinnen heeft de sociale dienst intern georganiseerd. De raad van Nuth heeft bij zijn besluit om mee te doen met de herindeling expliciet aandacht gevraagd voor de deelname van Nuth in Kompas.

Verschillen tussen gemeenten bij overige verbonden partijen hoeven niet altijd of direct tot acties te leiden. Zo kan de nieuwe gemeente de aandelen bijvoorbeeld blijven houden en op die manier de bestuurlijke en financiële betrokkenheid voortzetten.

Overigens is er wel reden om de nieuwe gemeente een afweging te laten maken over voortzetting of beëindiging van alle verbonden partijen, met uitzondering van die verbonden partijen waaraan ook de nieuwe gemeente verplicht deelneemt.

#### *Bevindingen met betrekking tot de visie op verbonden partijen en de paragraaf in de begroting 2016*

##### **Nuth**

Nuth beschikt niet over een separate nota verbonden partijen. De in de paragraaf verstrekte informatie is ontoereikend. Er is geen visie geformuleerd en er wordt niet aangegeven hoe de governance moet worden ingericht.

De paragraaf gaat per verbonden partij (publiekrechtelijk en privaatrechtelijk) in op de activiteiten, ontwikkelingen en vooruitzichten. Vervolgens is ook expliciet per partij stilgestaan bij de financiële risico's. De afnemende vergoedingen voor de sociale werkvoorziening die onderdeel uitmaakt van de participatiewet vormen een risico. Voor dit risico is een bestemmingsreserve gevormd die per 1 januari 2016 € 1,48 miljoen bedraagt (reserve Kosten bedrijfsvoering Licom).

Ook zijn in een samenvattend overzicht de bijdrages aan de gemeenschappelijke regelingen voor de periode 2016-2019 vermeld. Een relatie met de programma's in de begroting is hierbij zijdelings gelegd. De verwachte omvang van het eigen en vreemd vermogen aan het begin en einde van het begrotingsjaar dient te worden weergegeven; deze informatie ontbreekt nog.

##### **Onderbanken**

Er is geen separate nota voor verbonden partijen vastgesteld. Alle informatie is opgenomen in de paragraaf. Er ontbreekt een visie ten aanzien van verbonden partijen. Verbonden partijen vragen bijzondere aandacht van de raad. De doelen die verbonden partijen realiseren kunnen van groot belang zijn. Daarnaast kunnen verbonden partijen bestuurlijke en organisatorische risico's met zich meebrengen. Om die reden is het van belang om algemene criteria vast te stellen waaraan verbonden partijen moeten voldoen voor het aangaan van een relatie met een verbonden partij.

In de begroting 2016 is per verbonden partij ingegaan op de activiteiten, gemeentelijke visie, ontwikkelingen en vooruitzichten. Vervolgens is ook expliciet per partij stilgestaan bij de risico's, waarvan enkele gekwantificeerd. De afnemende vergoedingen voor de sociale werkvoorziening die onderdeel uitmaakt van de participatiewet vormen een risico. Voor dit risico is reeds een voorziening gevormd die per 1-1-2016 € 1 miljoen bedraagt. Voor de exploitatietekorten is jaarlijks een bedrag opgenomen van € 0,1 miljoen.

Ook zijn in een samenvattend overzicht de bijdrages aan de gemeenschappelijke regelingen voor de periode 2016-2019 vermeld waarbij tevens een relatie is gelegd met de programma's in de begroting. Vervolgens zijn in een tabel per verbonden partij de naam, vestigingsplaats, rechtsvorm, financieel belang (aantal aandelen met het verwachte dividend 2016) en het eigen en vreemd vermogen per

31-12-2013 en 31-12-2014 weergegeven. Wij merken hierbij op dat de verwachte omvang van het eigen en vreemd vermogen aan het begin en einde van het begrotingsjaar dient te worden weergegeven. Onderbanken heeft in de paragraaf opgenomen dat de belangrijkste verbonden partijen Parkstad Limburg, Werkvoorzieningschap Oostelijk Zuid-Limburg en Reinigingsdiensten Rd4 zijn.

### **Schinnen**

In de nota Financieel beleid die de raad in december 2013 heeft vastgesteld zijn beleidslijnen opgenomen voor verbonden partijen. De voordelen, risico's en deelname in een verbonden partij zijn aangegeven.

Ook is vermeld bij welke ontwikkelingen terugkoppeling naar de raad plaatsvindt.

In de begroting 2016 ontbreekt een verwijzing naar de nota Financieel beleid en een samenvatting van de belangrijkste uitgangspunten. Er is ingegaan op de verbonden partijen waarbij onderscheid is gemaakt in gemeenschappelijke regelingen, deelnemingen en overige verbonden partijen.

Per verbonden partij zijn de betrokken partijen, het financieel en bestuurlijk belang, risico's en kansen en ontwikkelingen toegelicht. Beperkt is ingegaan op mogelijke risico's die de verbonden partijen met zich mee kunnen brengen.

Aan het einde van de paragraaf zijn in een totaaloverzicht alle verbonden partijen met per partij de naam, vestigingsplaats, oprichtingsdatum, openbaar belang, eigen en vreemd vermogen per

31-12-2013 en 31-12-2014, het financieel resultaat 2014, de financiële bijdrage 2016 en het dividend 2016 vermeld. Zoals ook bij Onderbanken merken wij op dat de verwachte omvang van het eigen en vreemd vermogen aan het begin en einde van het begrotingsjaar dient te worden weergegeven. Dit geldt ook voor het verwachte financiële resultaat per verbonden partij.

### *Conclusie*

Wij concluderen dat de paragraaf verbonden partijen van Onderbanken en Schinnen in voldoende mate voldoet aan het BBV. De gemeente Nuth heeft geen visie geformuleerd op de verbonden partijen en de gekozen governancestructuur komt niet aan bod. Ook wordt geen informatie verstrekt over de vermogenssamenstelling van de verbonden partijen.

Laat de nieuwe raad beleidsuitgangspunten ten aanzien van verbonden partijen vaststellen. Verwijs naar deze nota in de paragraaf en neem een samenvatting van de belangrijkste uitgangspunten over. De nota van Schinnen kan hiervoor als vertrekpunt worden gehanteerd. Verder dient de verwachte omvang van het eigen en vreemd vermogen aan het begin en aan het einde van het begrotingsjaar te worden vermeld.

## 4.6. Grondbeleid

### **Conclusie**

Op dit moment hebben de drie gemeenten elk een eigen visie met betrekking tot het grondbeleid. In Onderbanken en Schinnen zijn beperkte activiteiten in het kader van grondexploitatie. Beide gemeenten voeren een passief grondbeleid. De gemeente Nuth kent een grondbeleid zonder risico's c.q. een beperkend facilitair beleid (dus ook inzet op passief grondbeleid). Een aantal complexen zijn in ontwikkeling.

De informatie in de paragraaf is summier. De nakoming van de eisen die het BBV stelt aan de paragraaf grondbeleid verdient aandacht.

Bij de harmonisatie kan de paragraaf van bijvoorbeeld de gemeente Horst aan de Maas als 'best practice' worden gebruikt.

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

- formuleer gezamenlijke beleidsuitgangspunten voor het grondbeleid en laat de nieuwe raad die uitgangspunten vaststellen;
- houd daarbij de risico's beperkt;
- actualiseer de exploitatie-opzetten minimaal één maal per jaar;
- breng de paragraaf van de nieuwe gemeente in overeenstemming met de (nieuwe) eisen die het BBV stelt.

Ook is het voor de nieuwe gemeente van belang inzicht te krijgen in het grondbeleid van de verschillende herindelingsgemeenten. Met name het financiële belang en de risico's die een gemeente loopt met de projecten, moeten goed in beeld zijn.

Er zijn verschillende vormen van grondbeleid mogelijk. Over het algemeen wordt onderscheid gemaakt tussen actief en passief (faciliterend) grondbeleid. De gemeente voert actief grondbeleid wanneer ze zelf alle gronden aankoopt of in bezit heeft, deze gronden zelf bouwrijp maakt en vervolgens verkoopt aan derden. Bij passief grondbeleid wordt door de gemeente geen grond aangekocht. De gemeente probeert haar doelen te bereiken door het scheppen van heldere kaders via bestemmingsplannen en overleg met marktpartijen.

### *Bevindingen*

#### **Nuth**

De gemeente heeft het grondbeleid geformuleerd in de grondnota uit 2008. Ook in de strategische visie 2025 (oktober 2015) zijn relaties met het grondbeleid te zien. De gemeente is vooral faciliterend actief en geeft aan slechts in uitzonderlijke gevallen zelf grond te verwerven.

In de begroting 2016 is een beperkte paragraaf Grondbeleid opgenomen met een korte uiteenzetting van de visie en het te voeren beleid en een summiere toelichting op de drie nog in exploitatie zijnde projecten, te weten Centrum III en Centrum IV in Schimmert en Revitalisering bedrijventerrein De Horsel. Hiervan hebben het eerste en het laatste project een gemiddeld tot hoog risicoprofiel ook kijkende naar de grondvoorraad en de boekwaarde per m<sup>2</sup>.

De wijze waarop de gemeente omgaat met het nemen van (tussentijdse) winsten is in overeenstemming met het BBV en is nog toegelicht in de vigerende nota reserves en voorzieningen.

De gemeente beschikt over een reserve Bouwgrondexploitatie. Uit de toelichting op deze reserve blijkt dat verwachte verliezen direct ten laste van het jaarrekeningresultaat van het betreffende jaar worden gebracht.

### **Onderbanken**

In Onderbanken zijn beperkte activiteiten in het kader van grondexploitatie. De beleidsuitgangspunten voor het grondbeleid zouden eind 2015 met de nota Grondbeleid door de raad worden vastgesteld. Tot op heden heeft deze vaststelling nog niet plaatsgevonden.

De paragraaf in de begroting 2016 is summier. De gemeente geeft in de begroting 2016 aan passief grondbeleid te voeren, waarbij in voorkomende gevallen ruimte bestaat voor een meer actieve grondpolitiek. In een dergelijke situatie wordt de raad verzocht hiervoor financiële middelen ter beschikking te stellen. Het voordeel van passief grondbeleid is dat de gemeente veel minder risico's loopt. Verder is ingegaan op de stand van zaken van het bestemmingsplan Aan de Belboom en het Handelsterrein Rode Beek. Bij het plan Aan de Belboom zijn nog vijf bouwkvavels te koop. De gemeente loopt hierbij geen financieel risico.

Samen met de gemeente Brunssum is opdracht verstrekt voor het opstellen van het bestemmingsplan van het bedrijventerrein Rode Beek. Er wordt bezien wat de meest effectieve aanpak is voor wat betreft de bestemmingsplanprocedure en de vestiging van mogelijk geïnteresseerde bedrijven.

### **Schinnen**

In mei 2015 heeft de raad de Grondnota vastgesteld, met kaders voor de diverse gerelateerde onderwerpen zoals ruimtelijke visie, grondpolitiek, restgronden en grondexploitatie. Schinnen voert geen actieve grondpolitiek.

In de begroting 2016 zijn onderstaande plannen opgenomen:

- Stegelenhof, kern Oirsbeek, in samenwerking met Wonen Limburg. De bouw van de geplande 14 levensloopbestendige woningen zal eind 2015 starten. Vanuit de regio is hiervoor een bedrag van €225.000 beschikbaar gesteld. Tevens is een provinciale subsidie ter grootte van € 225.000 ontvangen. Voor de aanleg van infrastructuur heeft de raad € 220.000 beschikbaar gesteld. De realisatie is nagenoeg gereed;
- Moutheuvellaan, kern van Schinnen/voormalige schoollocatie. De verkoop van de bouwkvavels en de realisatie van het parkeerterrein worden eind 2015 voorbereid. Momenteel ligt er een samenwerkingsovereenkomst om 6 bouwkvavels in de markt te zetten. Het parkeerterrein wordt planmatig gestroomlijnd qua ontwerp en uitvoering. Dit moet passen in het geheel.

Daarnaast participeert de gemeente ook in het bedrijventerrein De Breinder. Dit terrein is nagenoeg, op één bouwkvavel na, afgebouwd. Op deze bouwkvavel ligt een optie tot 1 oktober 2016.

De paragraaf biedt geen inzicht in de financiële aspecten van de grondexploitatie en de (mogelijke aanwezige) risico's van de grondexploitatie. De jaarrekening 2014 biedt dit inzicht evenmin.

Uit mondelinge informatie blijkt dat Schinnen geen risico's bij de grondexploitaties loopt.



## 5. Bronnen

### **Gemeentelijke bronnen van de drie gemeenten:**

- Begroting 2016 en meerjarenraming 2017-2019;
- Jaarrekening 2015;
- Financiële verordening 212.

### *Nuth:*

- Nota reserves en voorzieningen 2013;
- Treasurystatuut 2009;
- Wegenbeheerplan (verhardingsbeheer) 2015-2019;
- Beheerplan civieltechnische kunstwerken 2015-2018;
- Verbreed GRP 2015-2019;
- Groenbeheerplan;
- Beleidsnota openbare verlichting 2011-2020;
- Meerjaren onderhoudsplan gemeentelijke gebouwen (2015-2024);
- Concept-notitie Risicoprofiel (augustus 2016);
- Strategische visie 2025 (oktober 2015).

### *Onderbanken:*

- Nota reserves en voorzieningen 2012-2015;
- Groenstructuurplan 2006-2016;
- Beleidsplan openbare verlichting 2013-2017;
- Wegenbeleids- en beheerplan 2015-2019 en verkeersveiligheidsmaatregelen;
- Verbreed Gemeentelijke RioleringsPlan (vGRP) 2015-2019;
- Treasurystatuut gemeente Onderbanken 2010.

### *Schinnen:*

- Nota Reserves en voorzieningen 2013;
- Nota Financieel beleid;
- Nota Weerstandsvermogen en risicomanagement;
- Beheerplan verhardingen 2013-2017;
- Meerjaren onderhoudsplan gemeentelijke gebouwen 2012-2021;
- Beleidsplan Openbare verlichting 2016-2020 'Helder licht op Schinnen';
- Beleidsplan Afvalwater Westelijke Mijnstreek 2015-2020 en Kostendekkingsplan Schinnen;
- Beheerplan Openbaar Groen en Verbetering belevingswaarde en upgradering openbaar groen 2010-2014;
- Treasurystatuut 2011;
- Grondnota 2015.

### **Provincie Limburg:**

- Begrotingsbrief 2016;
- Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader 'kwestie van evenwicht' 2014;
- [www.limburg.nl/gemeentefinancien](http://www.limburg.nl/gemeentefinancien).

**Ministerie van binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties:**

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