

# **Bepaling toezichtvorm 2017-2020** **Gemeente Leudal**

**Financieel verdiepingsonderzoek**

Provincie Limburg, juli 2017



# Inhoudsopgave

<b>1.</b>	<b>Inleiding</b>	<b>5</b>
<b>2.</b>	<b>Conclusie, aandachtspunten en samenvatting</b>	<b>7</b>
2.1.	Conclusie van het onderzoek.....	7
2.2.	Aandachtspunten .....	9
2.3.	Samenvatting .....	10
<b>3.</b>	<b>Aandachtsgebieden</b>	<b>15</b>
3.1.	Analyse begroting en meerjarenraming.....	16
3.2.	Analyse vermogen .....	27
3.3.	Analyse stuurinformatie .....	33
3.4.	Analyse Wet- en regelgeving.....	36
<b>4.</b>	<b>Financieel beleid en beheer</b>	<b>45</b>
4.1.	Lokale heffingen.....	46
4.2.	Weerstandsvermogen en risicobeheersing .....	49
4.3.	Onderhoud kapitaalgoederen .....	54
4.4.	Financiering.....	68
4.5.	Bedrijfsvoering .....	74
4.6.	Verbonden partijen.....	79
4.7.	Grondbeleid.....	83
<b>5.</b>	<b>Het onderzoek</b>	<b>91</b>
5.1.	Inleiding.....	91
5.2.	Doel en kaders financieel toezicht .....	93
5.3.	Werkwijze.....	95
5.4.	Reikwijdte van het onderzoek.....	97
5.5.	Onderzoek naar het financieel verdiepingsonderzoek .....	98
<b>6.</b>	<b>Begrippen</b>	<b>99</b>
<b>7.</b>	<b>Bronnen</b>	<b>103</b>



# 1. Inleiding

## **Het financieel verdiepingsonderzoek**

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

Het financieel verdiepingsonderzoek is een belangrijk onderdeel van de wijze waarop het financieel toezicht bij de Provincie Limburg sinds 2005 wordt uitgevoerd. Dit onderzoek gaat verder dan het traditionele begrotingsonderzoek. Het verdiepingsonderzoek gebruiken wij om de toezichtvorm voor in principe vier jaar te bepalen. Het onderzoek in uw gemeente vindt één jaar eerder plaats. Dit houdt verband met de gemeenteraadsverkiezingen in 2018.

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

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

## Het rapport

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

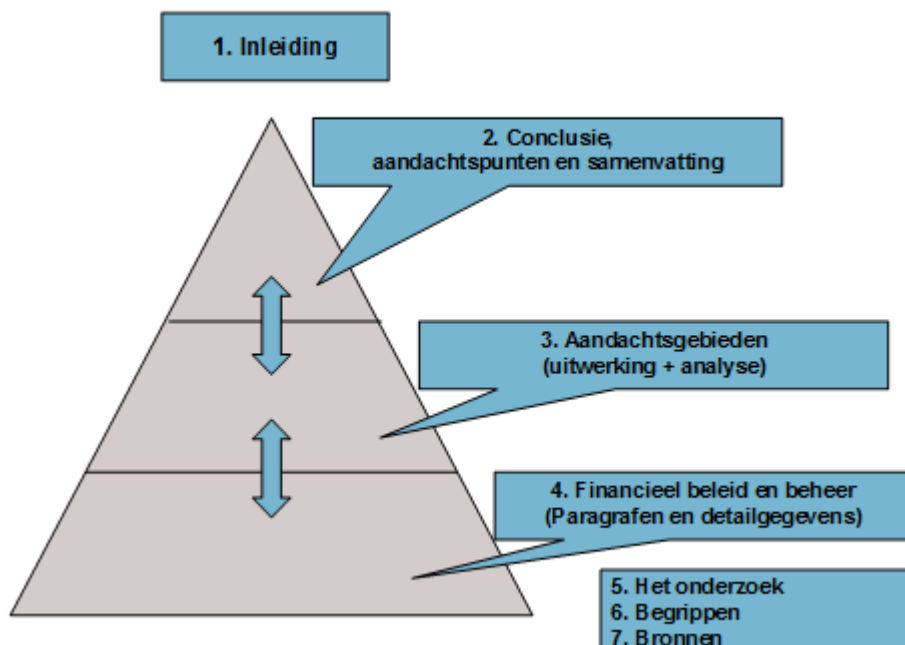
De naam van hoofdstuk 2, Conclusie, aandachtspunten en samenvatting, geeft aan dat hier de kern van het financiële verdiepingsonderzoek is te vinden.

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

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

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

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



## 2. Conclusie, aandachtspunten en samenvatting

### 2.1. Conclusie van het onderzoek

**Op basis van ons onderzoek concluderen wij dat de gemeente aan de voorwaarden van meerjarig repressief toezicht voldoet. Dit betekent, dat, zodra Gedeputeerde Staten de onderzoeksconclusie overnemen, de periode vanaf de bekendmaking van het besluit van Gedeputeerde Staten t/m het begrotingsjaar 2020 toezichtarm zal zijn.**

#### **Meerjarig repressief toezicht**

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

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

We zijn tot de conclusie ‘meerjarig repressief’ gekomen, aangezien de begroting en de afzonderlijke jaren van de meerjarenraming positieve saldi laten zien. Voor het begrotingsjaar 2017 is € 1,4 miljoen aan de algemene reserve onttrokken als gevolg van afroming van de weerstandsratio naar 2. Ondanks de inzet van incidentele middelen is sprake van structureel en reëel evenwicht in het begrotingsjaar. Ook voor de afzonderlijke jaren van de meerjarenraming is sprake van structureel en reëel evenwicht.

Een tweetal bezuinigingsmaatregelen waartoe besloten is bij de begroting 2015 is nog niet geheel ingevuld. Bij de bezuinigingsmaatregel ‘vastgoed en accommodaties’ dient nog een bedrag van € 500.000 ingevuld te worden vanaf 2018. Bij ‘personeel en organisatie’ bedraagt de openstaande bezuinigingsmaatregel vanaf 2018 circa € 650.000. Indien de opgenomen bezuinigingsmaatregelen niet realiseerbaar zijn, dienen deze bijgesteld te worden en dienen alternatieve maatregelen getroffen te worden.

Bij wegen en civieltechnische kunstwerken is sprake van achterstallig onderhoud. Wij vertrouwen erop dat het achterstallig onderhoud op een zo kort mogelijke termijn, maar uiterlijk in de termijn van de meerjarenraming, wordt weggewerkt. Als de inspecties bij gebouwen zijn afgerond zal blijken of hier ook achterstallig onderhoud aanwezig is. Indien hier sprake van is, zullen dekkingsmiddelen (incidenteel of structureel) moeten worden aangewezen om dit achterstallig onderhoud in te lopen.

Het is van belang dat de beheerplannen van openbare verlichting en gebouwen eind 2017 geactualiseerd aan de raad worden voorgelegd en de plannen voor wegen en groen, zoals voorgenomen, in 2018 geactualiseerd aan de raad worden voorgelegd.

Actuele plannen die elke vier jaar geactualiseerd worden én de financiële vertaling van het door de raad gekozen kwaliteitsniveau in de begroting en meerjarenraming zorgen voor structurele en reële ramingen.

Overigens hebben Gedeputeerde Staten van Limburg op 15 december 2016 besloten om de gemeente Leudal op basis van de begroting 2017 repressief toezicht<sup>1</sup> toe te kennen. Dit betekent dat de Provincie (college van Gedeputeerde Staten) de begroting en begrotingswijzigingen niet hoeft goed te keuren.

---

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



## 2.2. Aandachtspunten

Leudal komt in aanmerking voor meerjarig repressief toezicht voor de jaren 2017 tot en met 2020. Aan dit besluit zijn geen voorwaarden verbonden, waaraan de gemeente moet voldoen om de meerjarige uitspraak te behouden. Dat betekent niet dat er geen punten zijn die de nodige aandacht van de gemeente zullen vragen om het financiële evenwicht in de komende jaren te behouden. De belangrijkste aandachtspunten zijn hieronder weergegeven.

### **Behoud van structureel en reëel evenwicht tot en met 2020**

Structureel evenwicht is een situatie waarin tenminste alle structurele lasten gedekt zijn door structurele baten en incidentele lasten kunnen worden gedekt door incidentele baten.

Wij vragen aandacht om te blijven zorgen voor structureel en reëel evenwicht. Als incidentele middelen worden ingezet, dienen hier voldoende incidentele lasten tegenover te staan.

Met reëel evenwicht beoordelen wij ook de kwaliteit van de begroting en meerjarenraming. Dit houdt in dat bekeken wordt of ramingen volledig en realistisch zijn.

### **Beheerplannen**

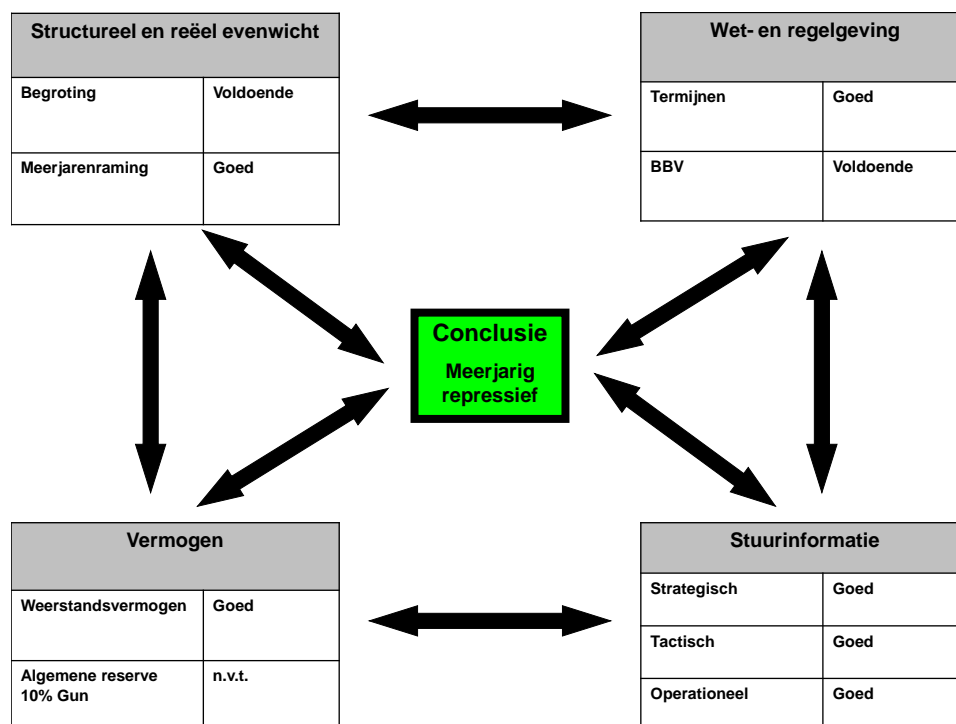
Voor een goed inzicht in de financiële positie is het van belang dat er actuele beheerplannen zijn. Het gebouwenbeheerplan dateert van 2011 en is niet meer actueel. Wij gaan ervan uit dat de raad tenminste een keer in de vier jaar (raadsperiode) de kaders stelt. Hiermee wordt de raad in positie gebracht om een uitspraak te doen over het kwaliteitsniveau. Het minimale niveau is het niveau waarbij geen kapitaalvernietiging optreedt. Kapitaalvernietiging dient altijd te worden voorkomen.

De afgelopen jaren zijn de budgetten van het onderhoud incidenteel verlaagd en vervolgens weer incidenteel verhoogd. Verlaging van budgetten leidt in de regel ook tot een verlaging van het kwaliteitsniveau. Bij een verlaging van het kwaliteitsniveau dient het plan opnieuw ter vaststelling aan de raad te worden voorgelegd.

In de volgende paragraaf wordt inzicht geboden in de zogenaamde scorecard en de belangrijkste resultaten en aandachtspunten voor de vier aandachtspunten. In de hoofdstukken 3 en 4 zijn per onderwerp aanbevelingen geformuleerd. Wij adviseren de gemeente deze op te pakken, omdat zij een verdere versterking van de financiële positie en financiële functie kunnen betekenen.

## 2.3. Samenvatting

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



### Toelichting op deze scorecard

Het middenvlak is groen: het resultaat van een afweging tussen de vier aandachtsgebieden, waarbij het zwaartepunt op de financiële positie ligt. Met deze kleur wordt, net als bij een verkeerslicht, een duidelijk signaal gegeven. Groen in de situatie van Leudal betekent, dat wij de financiële positie en de financiële functie van de gemeente als voldoende tot goed<sup>2</sup> beoordelen en dat er geen blokkades zijn voor meerjarig repressief toezicht. Wel zijn belangrijke aandachtspunten in dit rapport opgenomen. De belangrijkste aandachtspunten zijn in dit hoofdstuk vermeld. Overige aanbevelingen zijn in de afzonderlijke hoofdstukken 3 en 4 opgenomen.

<sup>2</sup> Scores van indicatoren variëren van slecht, onvoldoende, voldoende, goed.

Andere kleurmogelijkheden zijn:

- Oranje: de gemeente krijgt meerjarig repressief toezicht, waarbij randvoorwaarden zijn geformuleerd om deze meerjarige toezichtvorm te behouden;
- Rood: de gemeente krijgt geen meerjarig repressief toezicht.

## Belangrijkste resultaten en aandachtspunten bij de vier aandachtsgebieden

### Begroting en meerjarenraming

De begroting 2017 is door de raad vastgesteld inclusief de begrotingswijzigingen 1 tot en met 3. Het begrotingsjaar en ook de afzonderlijke jaren van de meerjarenraming laten een positief saldo zien. Voor het begrotingsjaar 2017 is een bedrag van € 1,4 miljoen onttrokken aan de algemene reserve. Deze onttrekking heeft plaatsgevonden als gevolg van afoming van de weerstandsratio naar 2. Door de inzet van de algemene reserve zijn incidentele middelen ten gunste van de exploitatie gebracht die wij negatief op de ruimte corrigeren. Leudal heeft voor het begrotingsjaar ook incidentele lasten opgenomen. Deze lasten zijn budgetverruimend op het saldo gecorrigeerd. Na onze correcties is er voor het begrotingsjaar 2017 sprake van structureel en reël evenwicht. Dit geldt ook voor de meerjarenraming 2018-2020. De afzonderlijke jaren van de meerjarenraming laten zelfs een hoog positief saldo zien.

Bij de vaststelling van de begroting 2017 heeft de raad een tweetal boekhoudkundige maatregelen genomen. Leudal heeft aanvullend aangegeven dat deze maatregelen vooraf zijn gegaan aan inhoudelijke afwegingen. Enerzijds zijn de afschrijvingstermijnen van vastgoed met vijf jaar verlengd en anderzijds wordt niet meer afgeschreven op leegstaande panden. Wij merken op dat met het oprekken van de afschrijvingstermijnen voorkomen moet worden dat lasten naar de toekomst worden verschoven. Van belang is dat de daadwerkelijke gebruiksduur overeenkomt met de afschrijvingstermijn. Deze maatregelen kunnen alleen worden getroffen met een goede onderbouwing. Er dient gemonitord te worden of er in de praktijk nadelen door ontstaan. Indien nodig zal Leudal adequate maatregelen moeten treffen. Als er sprake is van een duurzame waardevermindering als gevolg van een bestemmingswijziging (leegstand), dient het verlies direct te worden genomen. Indien een gebouw is bestemd voor de verkoop, dient afwaardering plaats te vinden als de marktwaarde lager is dan de boekwaarde.

Van de bezuinigingsmaatregelen waartoe de raad bij de begroting 2015 besloten heeft, resteert na de genomen maatregelen bij de vaststelling van de begroting 2017 vanaf 2018 nog een taakstelling bij 'vastgoed en accommodaties' van structureel € 0,5 miljoen en bij 'personeel en organisatie' van structureel circa € 650.000.

Een van de bezuinigingsmaatregelen van de begroting 2015 betrof het incidenteel verlagen van de onderhoudsbudgetten van de kapitaalgoederen wegen, groen, civieltechnische kunstwerken en openbare verlichting in de periode 2015-2017. Ondanks dat de gemeente heeft aangegeven dat er geen achterstallig onderhoud optreedt door de verlaging van de budgetten van de openbare ruimte, is nu wel achterstallig onderhoud aanwezig.

Uit aanvullende informatie blijkt dat bij de kapitaalgoederen wegen en civieltechnische kunstwerken sprake is van achterstallig onderhoud. Bij wegen is de omvang nu becijferd op € 850.000. Bij de besluitvorming van de kadernota 2018 wordt aan de raad gevraagd om aanvullende incidentele middelen beschikbaar te stellen voor de jaren 2018 en 2019 (2 x € 250.000) om het achterstallig onderhoud in te lopen. Het restant wil Leudal opvangen binnen de bestaande budgetten. Leudal heeft toegezegd dat het achterstallig onderhoud binnen de huidige meerjarenraming volledig wordt weggewerkt.

Bij civieltechnische kunstwerken is al veel achterstallig onderhoud in de jaren 2010-2014 weggewerkt.

Er is nog steeds sprake van achterstallig onderhoud. De gemeente heeft aanvullend benadrukt dat het achterstallig onderhoud binnen de looptijd van het huidige plan volledig wordt weggewerkt. Bij gebouwen vinden op dit moment inspecties plaats. Na deze inspecties zal blijken of hier wel of geen sprake is van achterstallig onderhoud.

We dringen erop aan om het achterstallig onderhoud in zijn geheel op korte termijn, maar uiterlijk in de termijn van de meerjarenraming weg te werken.

Het beleidsplan openbare verlichting en het meerjaren onderhoudsplan gebouwen worden eind 2017 ter vaststelling aan de raad voorgelegd.

Voor wegen en groen worden in 2018 nieuwe plannen aan de raad ter vaststelling voorgelegd. Wij benadrukken om bij nieuwe plannen inzicht te geven in de omvang van het achterstallig onderhoud, de becijfering hiervan en hoe dit achterstallig onderhoud ingelopen gaat worden. Het door de raad gekozen kwaliteitsniveau dient uit het raadsvoorstel te blijken. De financiële consequenties van het gekozen kwaliteitsniveau dienen vervolgens structureel vertaald te worden in de volgende begroting en meerjarenraming. Wij zien dat enkele beheerplannen een looptijd hebben langer dan vier jaar. Actuele plannen hebben echter een looptijd van vier jaar. Het actueel houden van beheerplannen zorgt ervoor dat de raad elke vier jaar hierover besluitvorming kan nemen. Hiermee wordt de raad in positie gebracht om kaders te stellen. Het actueel houden is nog belangrijker als er bezuinigd wordt op het onderhoud. Immers, hier kunnen consequenties voor het gekozen kwaliteitsniveau uit voortvloeien. Actuele plannen én de financiële vertaling in de begroting en meerjarenraming van het door de raad gekozen kwaliteitsniveau zorgen voor structurele en reële ramingen. Te alle tijden dient kapitaalvernietiging voorkomen te worden.

Het incidenteel verlagen van onderhoudslasten en vervolgens het incidenteel verhogen liggen niet in de lijn met het uitvoeren van een duurzaam financieel beleid. Leudal heeft aangegeven dat de verlaging van de budgetten is ingegeven door de economische crisis. Wij merken op dat een afname van de budgetten in de regel tot een verlaging van het kwaliteitsniveau leidt. Bij een verlaging van het kwaliteitsniveau moet het plan opnieuw ter vaststelling aan de raad worden voorgelegd. Indien van het plan wordt afgeweken, dient dit te worden vermeld in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen van de begroting.

De risico's binnen de grondexploitatie zijn becijferd op € 2,5 miljoen. Voor deze risico's is de reserve grondexploitatie beschikbaar die dezelfde omvang heeft. De risico's binnen vastgoed bedragen € 0,6 miljoen en worden afgezet tegen de benodigde weerstandscapaciteit. Bij een aantal projecten is een onderlinge afhankelijkheid aanwezig. Realisering van het een, moet leiden tot een dekking van het ander. De gemeente is voornemens om de risico's beter beheersbaar te maken en de onderlinge afhankelijkheid tussen projecten te verkleinen. In de nieuwe op te stellen nota grondbeleid worden uitgangspunten opgenomen die bijdragen aan een gezond financieel (grond)beleid. Wij onderstrepen het belang hiervan.

Na afronding van dit financieel verdiepingsonderzoek zijn nieuwe ontwikkelingen naar voren gekomen bij de Structuurbeelden Haalen-Horn. Er wordt niet meer uitgegaan van een budgettair neutrale situatie, maar er is sprake van een tekort. Eind mei 2017 is de raad geïnformeerd over het voorlopige onderhandelingsresultaat met Herontwikkeling Haalen-Horn BV. Financieel gezien betekent de vaststellingsovereenkomst dat Leudal een bijdrage van € 3.643.000 verschuldigd is. De raad heeft besloten het tekort te dekken door € 1 miljoen te onttrekken aan de reserve Essent en voor het overige deel de reserve boekwinst Essent aan te spreken.

## Vermogen

Reserves en voorzieningen maken onderdeel uit van het vermogen. Beleidsuitgangspunten voor reserves en voorzieningen heeft de raad van Leudal opgenomen in de nota reserves, voorzieningen en risicomanagement (2014). In de nota is besloten om het aantal reserves terug te brengen. Beleid van Leudal is dat in de exploitatiebegroting voldoende middelen moeten zijn opgenomen om het beleid te realiseren en dat incidenteel een beroep kan worden gedaan op reserves. Bij de vaststelling van de begroting 2016 heeft de raad de beleidsuitgangspunten voor het weerstandsvermogen aangescherpt door vaststelling van de nota 'weerstandsvermogen nader bezien'.

Als gevolg van afroaming van de weerstandsratio is gedurende het begrotingsjaar 2017 een bedrag van € 1,4 miljoen onttrokken aan de algemene reserve waardoor de algemene reserve per 1 januari 2018 een omvang heeft van € 3,9 miljoen.

De omvang van de bestemmingsreserves is groot. De omvang daalt gedurende de meerjarenraming. Een groot deel van de bestemmingsreserves (27% bij de begroting 2017) is beklemd om kapitaallasten van gedane investeringen te dekken.

In een bijlage van de begroting is inzicht gegeven in de stand van de reserves en voorzieningen per einde begrotingsjaar. Van belang is om op begrotingsbasis de stand aan het begin van het begrotingsjaar te presenteren. Verder is er geen inzicht gegeven in het verloop (separate toevoegingen en onttrekkingen) van de reserves en voorzieningen. De informatiewaarde in de begroting over reserves en voorzieningen moet verder vergroot worden.

## Wet- en regelgeving

Leudal leeft de termijnen van inzending van de begroting 2017 en jaarrekening 2015 goed na. Het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) past Leudal in voldoende mate toe. Op diverse onderdelen is rekening gehouden met de wijzigingen van het BBV. Op een aantal onderdelen zijn verbeteringen nodig om te voldoen aan de eisen van het BBV. Dit komt ook de informatiewaarde en transparantie in de begroting en meerjarenraming ten goede.

Bijzondere aandacht vragen wij voor het onderhoud aan kapitaalgoederen.

In de financiële verordening heeft de raad specifieke regels opgenomen. Leudal kiest er bewust voor om eisen die opgenomen zijn in de wet, niet meer aanvullend terug te laten komen in de financiële verordening.

Leudal heeft nog geen formele invulling gegeven aan de onderzoeken naar doelmatigheid en doeltreffendheid in het kader van de verordening 213a. In de praktijk hebben er wel onderzoeken plaatsgevonden die liggen in de lijn van de onderzoeken naar doelmatigheid en doeltreffendheid. Wij vragen aandacht om formele invulling te geven aan de onderzoeken zoals bedoeld in de verordening 213a.

De controleverordening ex verordening 213 Gemeentewet is bijna 8 jaar oud. Wij adviseren om de verordening nog een keer tegen het licht te houden. Wij adviseren om periodiek te toetsen of de verordeningen nog actueel zijn.

### **Stuurinformatie**

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

De strategische stuurinformatie kan verbeterd worden door meer in te gaan op interne en externe ontwikkelingen en afzonderlijke visiedocumenten elke vier jaar te actualiseren. Het meer voldoen aan de eisen van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) leidt tot een verbetering op tactisch niveau. Op operationeel niveau kan de informatie verbeterd worden door meer cijfermatige informatie op te nemen in de paragrafen van de begroting aangevuld met een toelichting.

### 3. Aandachtsgebieden

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

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

#### **Leeswijzer tabellen:**

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

#### **Financiële aspecten**

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

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

#### **Stuurinformatie**

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

#### **Algemeen oordeel**

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

#### **Ontwikkeling**

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

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

### 3.1. Analyse begroting en meerjarenraming

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

#### Conclusie

De begroting 2017 is door de raad vastgesteld inclusief de begrotingswijzigingen 1 tot en met 3. Het begrotingsjaar en ook de afzonderlijke jaren van de meerjarenraming laten een positief saldo zien. Voor het begrotingsjaar 2017 is een bedrag van € 1,4 miljoen onttrokken aan de algemene reserve. Deze onttrekking heeft plaatsgevonden als gevolg van afroming van de weerstandsratio naar 2. Door de inzet van de algemene reserve zijn incidentele middelen ten gunste van de exploitatie gebracht die wij negatief op de ruimte corrigeren. Leudal heeft voor het begrotingsjaar ook incidentele lasten opgenomen. Deze lasten zijn budgetverruimend op het saldo gecorrigeerd. Na onze correcties is er voor het begrotingsjaar 2017 sprake van structureel en reël evenwicht. Dit geldt ook voor de meerjarenraming 2018-2020. De afzonderlijke jaren van de meerjarenraming laten zelfs een hoog positief saldo zien.

Bij de vaststelling van de begroting 2017 heeft de raad een tweetal boekhoudkundige maatregelen genomen. Leudal heeft aanvullend aangegeven dat deze maatregelen vooraf zijn gegaan aan inhoudelijke afwegingen. Enerzijds zijn de afschrijvingstermijnen van vastgoed met vijf jaar verlengd en anderzijds wordt niet meer afgeschreven op leegstaande panden. Wij merken op dat met het oprekken van de afschrijvingstermijnen voorkomen moet worden dat lasten naar de toekomst worden verschoven. Van belang is dat de daadwerkelijke gebruiksduur overeenkomt met de afschrijvingstermijn. Deze maatregelen kunnen alleen worden getroffen met een goede onderbouwing. Er dient gemonitord te worden of er in de praktijk nadelen door ontstaan. Indien nodig zal Leudal adequate maatregelen moeten treffen. Als er sprake is van een duurzame waardevermindering als gevolg van een bestemmingswijziging (leegstand), dient het verlies direct te worden genomen. Indien een gebouw is bestemd voor de verkoop, dient afwaardering plaats te vinden als de marktwaarde lager is dan de boekwaarde.

Van de bezuinigingsmaatregelen waartoe de raad bij de begroting 2015 besloten heeft, resteert na de genomen maatregelen bij de vaststelling van de begroting 2017 vanaf 2018 nog een taakstelling bij 'vastgoed en accommodaties' van € 0,5 miljoen en bij 'personeel en organisatie' ter grootte van circa € 650.000.

Een van de bezuinigingsmaatregelen van de begroting 2015 betrof het incidenteel verlagen van de onderhoudsbudgetten van de kapitaalgoederen wegen, groen, civieltechnische kunstwerken en openbare verlichting in de periode 2015-2017. Ondanks dat de gemeente heeft aangegeven dat er geen achterstallig onderhoud optreedt door de verlaging van de budgetten van de openbare ruimte, is nu wel achterstallig onderhoud aanwezig.

Uit aanvullende informatie blijkt dat bij de kapitaalgoederen wegen en civieltechnische kunstwerken sprake is van achterstallig onderhoud. Bij wegen is de omvang nu becijferd op € 850.000. Bij de



besluitvorming van de kadernota 2018 wordt aan de raad gevraagd om aanvullende incidentele middelen beschikbaar te stellen voor de jaren 2018 en 2019 (2 x € 250.000) om het achterstallig onderhoud in te lopen. Het restant wil Leudal opvangen binnen de bestaande budgetten. Leudal heeft toegezegd dat het achterstallig onderhoud binnen de huidige meerjarenraming volledig wordt weggewerkt.

Bij civieltechnische kunstwerken is al veel achterstallig onderhoud in de jaren 2010-2014 weggewerkt.

Er is nog steeds sprake van achterstallig onderhoud. De gemeente heeft aanvullend benadrukt dat het achterstallig onderhoud binnen de looptijd van het huidige plan volledig wordt weggewerkt.

Bij gebouwen vinden op dit moment inspecties plaats. Na deze inspecties zal blijken of hier wel of geen sprake is van achterstallig onderhoud.

We dringen erop aan om het achterstallig onderhoud in zijn geheel op korte termijn, maar uiterlijk in de termijn van de meerjarenraming weg te werken.

Het beleidsplan openbare verlichting en het meerjaren onderhoudsplan gebouwen worden eind 2017 ter vaststelling aan de raad voorgelegd.

Voor wegen en groen worden in 2018 nieuwe plannen aan de raad ter vaststelling aangeboden. Wij benadrukken om bij nieuwe plannen inzicht te geven in de omvang van het achterstallig onderhoud, de begroting hiervan en hoe dit achterstallig onderhoud ingelopen gaat worden. Het door de raad gekozen kwaliteitsniveau dient uit het raadsvoorstel te blijken. De financiële consequenties van het gekozen kwaliteitsniveau dienen vervolgens structureel vertaald te worden in de begroting en meerjarenraming. Wij zien dat enkele beheerplannen een looptijd hebben langer dan vier jaar. Actuele plannen hebben echter een looptijd van vier jaar. Het actueel houden van beheerplannen zorgt ervoor dat de raad elke vier jaar hierover besluitvorming kan nemen. Hiermee wordt de raad in positie gebracht om kaders te stellen. Het actueel houden is nog belangrijker als er bezuinigd wordt op het onderhoud. Immers, hier kunnen consequenties voor het gekozen kwaliteitsniveau uit voortvloeien.

Actuele plannen én de financiële vertaling in de begroting en meerjarenraming van het door de raad gekozen kwaliteitsniveau zorgen voor structurele en reële ramingen. Te alle tijden dient kapitaalvernietiging voorkomen te worden.

Het incidenteel verlagen van onderhoudslasten en vervolgens het incidenteel verhogen liggen niet in de lijn met het uitvoeren van een duurzaam financieel beleid. Leudal heeft aangegeven dat de verlaging van de budgetten is ingegeven door de economische crisis. Wij merken op dat een afname van de budgetten in de regel tot een verlaging van het kwaliteitsniveau leidt. Bij een verlaging van het kwaliteitsniveau moet het plan opnieuw ter vaststelling aan de raad worden voorgelegd. Indien van het plan wordt afgeweken, dient dit te worden vermeld in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen van de begroting.

De risico's binnen de grondexploitatie zijn becijferd op € 2,5 miljoen. Voor deze risico's is de reserve grondexploitatie beschikbaar die dezelfde omvang heeft. De risico's binnen vastgoed bedragen € 0,6 miljoen en worden afgezet tegen de benodigde weerstandscapaciteit. Bij een aantal projecten is een onderlinge afhankelijkheid aanwezig. Realisering van het een, moet leiden tot een dekking van het ander. De gemeente is voornemens om de risico's beter beheersbaar te maken en de onderlinge afhankelijkheid tussen projecten te verkleinen. In de nieuwe op te stellen nota grondbeleid worden uitgangspunten opgenomen die bijdragen aan een gezond financieel (grond)beleid. Wij onderstrepen het belang hiervan.

Na ambtelijke afronding van dit onderzoek zijn nieuwe ontwikkelingen naar voren gekomen bij de Structuurbeelden Haalen-Horn. Er wordt niet meer uitgegaan van een budgettair neutrale situatie, maar er is sprake van een tekort. Eind mei 2017 is de raad geïnformeerd over het voorlopige onderhandelingsresultaat met Herontwikkeling Haalen-Horn BV. Financieel gezien betekent de

vaststellingsovereenkomst dat voor Leudal een bijdrage van € 3.643.000 verschuldigd is. De raad heeft besloten het tekort te dekken door € 1 miljoen te onttrekken aan de reserve Essent en voor het overige deel de reserve boekwinst Essent aan te spreken.

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

- blijf ervoor zorgen dat structurele lasten gedekt blijven met structurele baten;
- werk het achterstallig onderhoud bij wegen en civieltechnische kunstwerken zo snel mogelijk weg, uiterlijk aan het eind van de meerjarenraming;
- actualiseer de beheerplannen voor openbare verlichting (2017), gebouwen (2017), wegen (2018) en groen (2018), laat deze door de raad vaststellen en vertaal de financiële consequenties in de begroting en meerjarenraming;
- tref zo snel mogelijk financiële maatregelen als ook bij gebouwen sprake is van achterstallig onderhoud.

#### **Waarom onderzoek naar de begroting en meerjarenraming?**

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

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

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

#### **Onderzoek en bevindingen**

In ons onderzoek blikken we terug en kijken we vooruit. De behaalde resultaten in het recente verleden wegen mee in de beeldvorming over de begroting 2017 en meerjarenraming 2018-2020. Voordat we beginnen met de resultaten van de begroting 2017, starten we in deze paragraaf met de bepalingen en beleidsuitgangspunten uit het coalitieakkoord en blikken we terug naar de bezuinigingsmaatregelen die genomen zijn in de begroting 2015.

##### *Coalitieakkoord*

In het coalitieakkoord ‘op vertrouwen een toekomst bouwen’ (2016) zijn beleidsuitgangspunten voor het sociaal domein (accommodatiebeleid en subsidiebeleid), het fysiek domein en bestuur en middelen opgenomen. In het thema ‘bestuur en middelen’ is een relatie gelegd met de begroting en de taak om deze sluitend vast te stellen. Leudal wil de begroting minimaal sluitend vaststellen.

De gestelde financiële bezuinigingsdoelen moeten gehaald worden. In de begroting dient op zoek te worden gegaan naar extra financiële ruimte. Er dient een bezuinigingsinspanning geleverd te worden waarbij alle posten worden doorgelicht op nut en noodzaak. De maatregelen moeten de lasten van de gemeentelijke begroting terugdringen. Afhankelijk van de resultaten kan er ruimte ontstaan waarmee Leudal de voorgenomen bezuinigingen op verenigingen en het beheer van de openbare ruimte kan verzachten.

#### *Terugblik bezuinigingen en invulling maatregelen in begrotingen 2015-2017*

De afgelopen jaren zijn diverse omvangrijke bezuinigingsmaatregelen getroffen. We blikken in dit onderzoek kort terug naar de begroting 2015 en de bezuinigingsmaatregelen die destijds genomen zijn. Ook staan we stil bij de begroting 2016 en de begroting 2017. Deze laatste begroting is het belangrijkste document geweest voor de samenstelling van dit rapport.

#### Bezuinigingen begroting 2015

Bij de vaststelling van de begroting 2015 heeft Leudal maatregelen genomen om te komen tot structureel en reëel evenwicht in de begroting en meerjarenraming. Voor het sluitend maken heeft Leudal bezuinigingsmaatregelen getroffen door zowel lastenverlagende als inkomstenverhogende maatregelen te nemen. De totale maatregelen in de primitieve begroting 2015 bedragen € 3,7 miljoen in 2015 en lopen op naar € 6,8 miljoen in 2018.

De lastenverlagende maatregelen hebben betrekking op vastgoed en accommodaties, het incidenteel verlagen van de budgetten voor onderhoud aan kapitaalgoederen voor de jaren 2015 tot en met 2017, personeel en organisatie, opnemen van een lastenstelpost voor de decentralisaties in 2018, korting op de subsidie voor bibliotheken, korting op de subsidie voor peuterspeelzalen, overige subsidies en leerlingenvervoer. Verder zijn de volgende inkomstenverhogende maatregelen genomen: 100% kostendekking bij de riool- en afvalstoffenheffing, een extra stijging van 3% van de OZB in de jaren 2015 en 2016 en een verhoging van de toeristenbelasting in 2015 en 2017.

#### Bezuinigingen begroting 2016

Vanaf de kadernota 2016 heeft een aantal positieve ontwikkelingen plaatsgevonden waardoor ruimte is ontstaan in de begroting en meerjarenraming. Bij de vaststelling van de begroting 2016 heeft de raad besloten om deze positieve ruimte in te zetten om zo de impact van de bezuinigingen te verzachten. Hiermee heeft de raad de burgers en instellingen tegemoet willen komen. De taakstelling (opgenomen lastenstelpost) in 2018 bij het sociaal domein waartoe besloten is bij de begroting 2015 is voor het begrotingsjaar 2018 teruggedraaid. Reden is dat de rijksmiddelen meerjarig een dalend verloop laten zien en de taakstelling om die reden niet realistisch is geacht. Ook zijn er structureel middelen beschikbaar gesteld in de personele sfeer om initiatieven voor het sociale domein uit te voeren. De resterende begrotingsruimte 2018 en 2019 is beschikbaar gesteld om majeure projecten uit het fysieke domein uit te kunnen voeren.

#### Bezuinigingen begroting 2017

De grootste bezuinigingen waartoe besloten is bij de begroting 2015 hebben betrekking op:

- vastgoed en accommodaties (€ 1,6 miljoen vanaf 2018);
- onderhoud aan openbare ruimte (€ 1,2 miljoen in de afzonderlijke jaren 2015-2017 en € 400.000 vanaf 2018);
- personeel en organisatie (€ 1,6 miljoen vanaf 2018).

Uit de begroting 2017 blijkt dat de bezuinigingen, waartoe besloten is bij de begroting 2015, voor het overgrote deel zijn gerealiseerd. Een tweetal bezuinigingsmaatregelen staan nog open. Deze zijn gepresenteerd in tabel 3.1.1.

**Tabel 3.1.1 Nog te realiseren bezuinigingen in begroting 2017 (bedragen x €)**

Bezuinigingsmaatregel	2017	2018	2019	2020
Vastgoed en accommodaties	32.000	536.000	519.000	512.000
Personeel en Organisatie		667.000	661.000	657.000

De resterende invulling van de bezuinigingsmaatregel 'vastgoed en accommodaties' in de eerste rij van de tabel dient nog gerealiseerd te worden door de vervreemding van vastgoed. De vrijkomende kapitaallasten en exploitatielasten bij verkoop moeten leiden tot bovengenoemde ruimte van structureel € 0,5 miljoen.

De gemeente verwacht de resterende bezuinigingsmaatregel bij personeel en organisatie in te vullen door natuurlijke uitstroom van medewerkers, deelname van oudere werknemers aan het Generatiepact, het mogelijk niet invullen van openstaande vacatures en het schuiven en efficiënter inrichten van processen.

Wij merken op dat de opgenomen bezuinigingsmaatregelen goed gevolgd moeten worden. Indien deze niet realiseerbaar zijn, dienen deze bijgesteld te worden en zullen alternatieve maatregelen getroffen moeten worden.

#### *Beleidskader accommodaties en subsidies – sociaal domein*

In het beleidskader is een relatie gelegd met de oorspronkelijke financiële bezuinigingsmaatregel op 'vastgoed en accommodaties'. Uit dit plan blijkt dat de accommodaties sociaal domein jaarlijks circa € 3,2 miljoen kosten (waarvan onder andere € 1,7 miljoen kapitaallasten en € 0,8 miljoen onderhoudslasten). Aangegeven is dat realisatie van deze taakstelling alleen mogelijk is als accommodaties worden afgestoten.

In dit beleidskader, dat in afstemming met burgers en verenigingen is opgesteld en op 5 juli 2016 door de raad is vastgesteld, zijn richtlijnen opgenomen op basis waarvan het afstoten van accommodaties de komende jaren in de praktijk zal worden omgezet.

Naar aanleiding van het beleidskader accommodaties, subsidies en sociaal domein is besloten om de subsidiënormen van alle deelverordeningen in 2016 gefaseerd te actualiseren. Deze subsidieregelingen zijn eind 2016 geactualiseerd.

Om lokale initiatieven te ondersteunen ten behoeve van het accommodatiebeleid heeft de raad bij de vaststelling van de begroting 2016 een bedrag van € 150.000 beschikbaar gesteld voor het begrotingsjaar 2017. Bij de vaststelling van de begroting 2017 is dit bedrag nog een jaar beschikbaar gesteld voor 2018.

### *Begroting 2017*

De begroting 2017 is vastgesteld inclusief begrotingswijzigingen 1 tot en met 3. De begroting 2017 en afzonderlijke jaren van de meerjarenraming laten een positief saldo zien. Voor het begrotingsjaar 2017 is een bedrag van € 1,4 miljoen onttrokken aan de algemene reserve. Deze onttrekking heeft plaatsgevonden als gevolg van afoming van de weerstandsratio naar 2. Door de inzet van de algemene reserve zijn incidentele middelen ten gunste van de exploitatie gebracht. Leudal heeft de incidentele baat opgenomen in het overzicht van incidentele baten en lasten. Uit het overzicht van incidentele baten en lasten van de begroting 2017 blijkt dat Leudal meer incidentele lasten dan incidentele baten in het begrotingsjaar 2017 heeft opgenomen. Dit betekent dat voor 2017 sprake is van structureel evenwicht.

In de begroting 2017 heeft de raad tot een tweetal boekhoudkundige maatregelen besloten die financiële ruimte opleveren in de begroting en meerjarenraming. Leudal heeft aanvullend aangegeven dat deze maatregelen vooraf zijn gegaan aan inhoudelijke afwegingen. Bepaald is om de afschrijvingstermijnen voor vastgoed met 5 jaar te verlengen van 40 naar 45 jaar. Daarnaast is besloten om niet meer af te schrijven op leegstaande panden die verkocht zullen worden.

In de begroting is aangegeven dat Leudal een balans zoekt tussen het maatschappelijk en financieel rendement van het gemeentelijk vastgoed. Met de genomen maatregelen ziet Leudal reële mogelijkheden om tot een 'vastgoedloze' gemeente te komen, rekening houdend met de kaderstellende bezuinigingsopgave en de uitgangspunten die opgenomen zijn in het beleidskader accommodaties en subsidies.

Naast de twee financieel technische maatregelen heeft de raad besloten om het onderhoudsniveau voor gebouwen te handhaven op niveau 4 (minimale kwaliteitsniveau) voor de periode 2018-2020. Bij de vaststelling van de begroting 2015 was hier reeds toe besloten voor de periode 2015-2017.

Ten aanzien van gebouwen heeft de raad in een aangenomen amendement bij de vaststelling van de begroting 2017 bepaald om de beschikbare ruimte in programma 4 'Sterk besturen en organisatie' ter grootte van € 768.000 te reserveren voor incidentele tegenvallers en/of risico's met betrekking tot het accommodatiebeleid, het onderhoud van de openbare ruimte en de nieuwe opzet voor het bibliotheekwerk.

De saldi van de vastgestelde begroting 2017 en de afzonderlijke jaren van de meerjarenraming zijn in de eerste rij van onderstaande tabel 3.1.2 weergegeven. In de eerste rij is het formeel begrotingssaldo gepresenteerd. Dit saldo betreft het door de raad vastgestelde begrotingssaldo 2017 en de afzonderlijke saldi van de meerjarenraming. Uit de tabel blijkt, dat het formeel begrotingssaldo in de eerste rij van de tabel voor alle jaren een positief saldo laat zien. Voor de afzonderlijke jaren van de meerjarenraming is dit zelfs hoog. De positieve saldi in de meerjarenraming zijn voornamelijk veroorzaakt door de positieve bijstelling van de algemene uitkering op basis van de septembercirculaire die in de 1<sup>e</sup> begrotingswijziging is meegenomen.

**Tabel 3.1.2 Gezuiverde saldi begroting en meerjarenraming 2017-2020 (bedragen \* € 1.000)**

<b>Saldo</b>	<b>B2017</b>	<b>B2018</b>	<b>B2019</b>	<b>B2020</b>
Formeel begrotingssaldo volgens de gemeente	349	1.889	1.434	1.067
Structureel en reëel evenwicht voor het begrotingsjaar	58	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Structureel en reëel evenwicht voor de meerjarenraming	n.v.t.	2.096	1.434	1.067

In zijn algemeenheid merken wij op dat het formele begrotingssaldo sec, voor ons onvoldoende inzicht geeft in de financiële positie. Zo kan sprake zijn van een tekortsituatie, waarbij er substantiële inzet van reserves nodig is. In onze analyse gaat onze aandacht uit naar het structureel en reëel evenwicht voor het begrotingsjaar en voor de meerjarenraming. Dit is het evenwicht waarbij ten minste alle structurele lasten worden gedekt door structurele baten. Incidentele lasten kunnen worden gedekt door incidentele baten (waaronder onttrekkingen aan de algemene reserve). Met het criterium reëel evenwicht beoordelen wij ook de kwaliteit van de begroting en meerjarenraming. Dit houdt in dat gekeken wordt naar het realiteitsgehalte en de volledigheid van de geraamde baten en lasten. Bij de beoordeling van de realiteit en de volledigheid van de ramingen zijn in beginsel ook alle risico's die het structurele evenwicht in gevaar kunnen brengen relevant. Of de ramingen reëel zijn, toetsen wij onder meer aan de inhoud van de paragrafen en de uiteenzetting van de financiële positie. Op basis van deze beoordeling kunnen wij voor de bepaling van het structureel en reëel evenwicht het door de gemeente geraamde en gepresenteerde resultaat, zowel voor de begroting als voor de meerjarenraming, corrigeren.

Het door ons berekende begrotingssaldo voor 2017 wijkt af van het door de gemeente berekende saldo in dat jaar. In rij 2 van tabel 3.1.2 is het gecorrigeerde saldo opgenomen voor 2017. Leudal heeft meer incidentele baten dan incidentele lasten opgenomen in het begrotingsjaar. De inzet van incidentele baten is budgetbeperkend gecorrigeerd, de inzet van incidentele lasten is budgetverruimend gecorrigeerd. In rij 3 zijn de gecorrigeerde saldi opgenomen voor de afzonderlijke jaren van de meerjarenraming. Alleen voor het begrotingsjaar 2018 is er een correctie toegepast. Deze correctie heeft eveneens betrekking op de incidentele lasten en baten. In 2018 zijn er meer incidentele lasten dan incidentele baten opgenomen hetgeen resulteert in een hoger gezuiverd saldo.

In de brief over de toezichtsvorm 2017 is opgemerkt dat het verlengen van afschrijvingstermijnen altijd onderbouwd moet worden. Ook in dit rapport vragen wij hier aandacht voor. De raad heeft in december 2016 de financiële verordening geactualiseerd en de gekozen afschrijvingstermijnen vastgelegd in de geactualiseerde verordening. Met het oprekken van de afschrijvingstermijnen moet voorkomen worden dat lasten naar de toekomst worden verschoven.

Als de daadwerkelijke gebruiksduur overeenkomt met de afschrijvingstermijn van 45 jaar is dat geen probleem. Er dient gemonitord te worden of er in de praktijk nadelen door ontstaan. Indien er sprake is van een duurzame waardevermindering als gevolg van een bestemmingswijziging (zoals leegstand) dient het verlies direct te worden genomen. Indien een gebouw is bestemd voor de verkoop, dient afwaardering plaats te vinden als de marktwaarde lager is dan de boekwaarde.

#### *Onderhoud aan kapitaalgoederen*

Bij de vaststelling van de begroting 2015 is bezuinigd op het onderhoud in de openbare ruimte. De onderhoudsbudgetten van de kapitaalgoederen wegen, groen, civieltechnische kunstwerken en openbare verlichting zijn verlaagd in de periode 2015-2017. Ondanks dat de gemeente heeft aangegeven dat er geen achterstallig onderhoud optreedt door de verlaging van de budgetten van de openbare ruimte, is nu wel achterstallig onderhoud aanwezig.

Uit aanvullende informatie blijkt dat bij de kapitaalgoederen wegen en civieltechnische kunstwerken sprake is van achterstallig onderhoud. Bij wegen is de omvang nu becijferd op € 850.000. Bij de besluitvorming van de kadernota 2018 wordt aan de raad gevraagd om aanvullende incidentele middelen beschikbaar te stellen voor de jaren 2018 en 2019 (2 x € 250.000) om het achterstallig onderhoud in te lopen. Het restant wil Leudal opvangen binnen de bestaande budgetten. Leudal heeft toegezegd dat het achterstallig onderhoud binnen de meerjarenraming volledig wordt weggewerkt.

Bij civieltechnische kunstwerken is al veel achterstallig onderhoud in de jaren 2010-2014 weggewerkt. Er is nog steeds sprake van achterstallig onderhoud. De gemeente heeft aanvullend benadrukt dat het achterstallig onderhoud binnen de looptijd van het huidige plan volledig wordt weggewerkt.

Bij gebouwen vinden op dit moment inspecties plaats. Na deze inspecties zal blijken of hier wel of geen sprake is van achterstallig onderhoud.

We dringen erop aan om het achterstallig onderhoud in zijn geheel op korte termijn, maar uiterlijk in de termijn van de meerjarenraming weg te werken.

Het beleidsplan openbare verlichting wordt eind 2017 ter vaststelling aan de raad voorgelegd.

Voor wegen, gebouwen en groen worden in 2018 nieuwe plannen aan de raad ter vaststelling voorgelegd. Wij benadrukken om bij nieuwe plannen inzicht te geven in de omvang van het achterstallig onderhoud, de begroting hiervan en hoe dit achterstallig onderhoud ingelopen gaat worden. Het door de raad gekozen kwaliteitsniveau dient uit het raadsvoorstel te blijken. De financiële consequenties van het gekozen kwaliteitsniveau dienen vervolgens structureel vertaald te worden in de volgende begroting en meerjarenraming. De paragraaf van de begroting dient inzicht te worden geboden in het achterstallig onderhoud en dient aan te geven als van de plannen wordt afgeweken.

Wij zien dat enkele beheerplannen een looptijd hebben langer dan vier jaar. Actuele plannen hebben een looptijd van vier jaar. Het actueel houden van beheerplannen zorgt ervoor dat de raad elke vier jaar hierover besluitvorming kan nemen. Hiermee wordt de raad in positie gebracht om kaders te stellen. Het actueel houden is nog belangrijker als er bezuinigd wordt op het onderhoud. Immers, hier kunnen consequenties voor het gekozen kwaliteitsniveau uit voortvloeien. Actuele plannen én de financiële vertaling in de begroting en meerjarenraming van het door de raad gekozen kwaliteitsniveau zorgen voor structurele en reële ramingen. Te alle tijden dient kapitaalvernietiging voorkomen te worden.

Het incidenteel verlagen van onderhoudslasten en vervolgens het incidenteel verhogen liggen niet in de lijn met het uitvoeren van een duurzaam financieel beleid. Verlaging van budgetten leidt in de regel tot een verlaging van het kwaliteitsniveau. Wij merken op dat bij een verlaging van het kwaliteitsniveau het plan opnieuw ter vaststelling aan de raad moet worden voorgelegd. Indien van het plan wordt afgeweken dient dit te worden vermeld in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen van de begroting.

#### *Grondexploitatie*

De risico's binnen de grondexploitatie zijn begroot op € 2,5 miljoen. Voor deze risico's is de reserve grondexploitatie beschikbaar die dezelfde omvang heeft. De risico's binnen vastgoed bedragen € 0,6 miljoen en worden afgezet tegen de benodigde weerstandscapaciteit. Bij een aantal projecten is een onderlinge afhankelijkheid aanwezig. Realisering van het een, moet leiden tot een dekking van het ander. Zo wordt een beoogde winst bij structuurbeelden Haelen-Horn ingezet voor het 'nieuwe' (huidige) gemeentehuis. Bij structuurbeelden Haelen-Horn wordt echter geen winst meer verwacht. Leudal geeft zelf aan dat dekkingsmiddelen moeten worden gezocht voor de investering in het gemeentehuis bij het niet realiseren van de winstverwachting. Ook blijkt uit de paragraaf dat van het batig saldo van de gemeentelijke grondexploitatie Baexem Kapittelstraat € 200.000 wordt ingezet ter dekking van de verbouw van de brede maatschappelijke voorziening Baexem. Leudal heeft aangegeven de nota grondbeleid te actualiseren in 2018. De gemeente is voornemens om de risico's beter beheersbaar te maken en de onderlinge afhankelijkheid tussen projecten te verkleinen. In de nieuwe op te stellen nota grondbeleid worden uitgangspunten opgenomen die bijdragen aan een gezond financieel (grond)beleid. Wij onderstrepen het belang hiervan.

Na ambtelijke afronding van dit onderzoek zijn nieuwe ontwikkelingen naar voren gekomen bij de Structuurbeelden Haelen-Horn. Er wordt niet meer uitgegaan van een budget neutrale situatie, maar er is sprake van een tekort. Eind mei 2017 is de raad geïnformeerd over het voorlopige onderhandelingsresultaat met Herontwikkeling Haelen-Horn BV. Financieel gezien betekent de vaststellingsovereenkomst dat Leudal een bijdrage van € 3.643.000 verschuldigd is. Het tekort wordt gedekt door € 1 miljoen te onttrekken aan de reserve grondexploitatie en het resterend deel te onttrekken aan de reserve boekwinst Essent.

#### *Decentralisaties*

Uit de jaarrekening 2015 is gebleken dat Leudal bij de decentralisaties bij het onderdeel Jeugdzorg een tekort heeft van € 1,4 miljoen. Ook bij het onderdeel Participatie is een tekort (€ 19.000). Voor de tekorten wordt de reserve 3 decentralisaties ingezet. Bij WMO is sprake van een overschot van € 1,3 miljoen. Het overschot is ook aan de reserve 3 decentralisaties toegevoegd. Deze heeft een omvang van € 4 miljoen begin 2017. Door de vorming van de reserve zijn voor de eerste jaren van de uitvoering van de decentralisaties incidentele middelen beschikbaar. Gelet op de opvangrijke budgetten voor het sociaal domein benadrukken wij het belang om de (financiële) ontwikkelingen goed te blijven volgen.

#### **Financiële effecten paragrafen**

Naast de financiële gevolgen is het nuttig om te kijken of er indicaties en signalen zijn die het financiële beeld van de gemeente kunnen verstoren. Met andere woorden: is er sprake van reële ramingen en/of zijn er bijzondere risico's? Hierbij kunnen we allereerst kijken naar de onderwerpen, die in de verplichte paragrafen aan bod komen. Deze analyse is terug te vinden in hoofdstuk 4. De financiële effecten zijn in de volgende tabel 3.1.3 met behulp van symbolen nader gespecificeerd.

**Tabel 3.1.3 Financiële effecten uit de paragrafen**

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

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

Uit tabel 3.1.3 blijkt dat Leudal bij het onderhoud aan kapitaalgoederen een negatief gezichtje scoort bij de begroting en bij de meerjarenraming. Dit betekent dat wij risico's signaleren bij het onderhoud aan kapitaalgoederen. Verder scoort Leudal bij de begroting één keer een neutraal gezichtje en vijf keer een lachend gezichtje. De meerjarenraming laat, naast het negatief gezichtje bij onderhoud kapitaalgoederen, vier keer een neutraal gezichtje zien en twee keer een lachend gezichtje.

De neutrale gezichtjes geven aan dat een actueel (meerjarig) financieel inzicht ontbreekt cq. onvoldoende transparant is weergegeven. Voor meer informatie over de paragrafen verwijzen wij naar hoofdstuk 4 'Financieel beleid en beheer' van dit rapport.



### Jaarrekeningresultaten

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

**Tabel 3.1.4 Terugblik jaarrekeningresultaten 2011-2015 (bedragen \* € 1.000)**

Jaar	R2011	R2012	R2013	R2014	R2015
Jaarrekeningresultaat	681	1.439	-810	1.295	732

#### Analyse jaarrekeningresultaten

Uit de tabel blijkt dat Leudal voor de jaren 2011-2015 wisselende jaarrekeningresultaten heeft gehad. De jaarrekening 2013 sluit af met een tekort. De overige jaren hebben een overschot.

Het tekort in 2013 is veroorzaakt doordat er meer incidentele nadelen dan incidentele voordelen zijn ontstaan. In 2013 heeft er onder meer een extra storting in de voorziening onderhoud gebouwen plaatsgevonden om te voorkomen dat de voorziening negatief zou worden. Daarnaast is een bedrag toegevoegd aan de voorziening uitvoering bommenregeling.

De resultaten bij de overige jaarrekeningen worden veroorzaakt doordat er meer incidentele onvoorziene voordelen dan incidentele onvoorziene nadelen zijn ontstaan.

#### Indicatoren voor evenwicht

Al eerder hebben wij het structurele evenwicht als een belangrijke factor in onze analyses genoemd. Wij gaan hier nog verder op in. Ons toezicht kent een belangrijke indicator voor evenwicht:

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

#### Structureel en reëel evenwicht voor het begrotingsjaar

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

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

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

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

Uit onze analyse blijkt, dat Leudal aan deze voorwaarde voldoet in het begrotingsjaar 2017.

**Structureel en reëel evenwicht voor het begrotingsjaar**  
**Beoordeling: voldoende**

**Structureel en reëel evenwicht voor de meerjarenraming**

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

Uit onze analyses blijkt, dat deze situatie in Leudal geldt.

Het is en blijft echter wel van belang om de openstaande bezuinigingsmaatregelen te realiseren.

Verder is het belangrijk dat de beheerplannen actueel zijn en financiële vertaling plaatsvindt in de begroting en meerjarenraming. Wij vertrouwen erop dat Leudal inzicht geeft in de omvang van het achterstallig onderhoud bij alle kapitaalgoederen en aangeeft hoe dit ingelopen wordt (incidenteel/structureel). Het achterstallig onderhoud dient binnen de termijn van de meerjarenraming weggewerkt te worden.

**Structureel en reëel evenwicht voor de meerjarenraming**  
**Beoordeling: goed**

## 3.2. Analyse vermogen

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

### Conclusie

Reserves en voorzieningen maken onderdeel uit van het vermogen. Beleidsuitgangspunten voor reserves en voorzieningen heeft de raad van Leudal vastgesteld in de nota reserves, voorzieningen en risicomanagement (2014). De nota is vastgesteld voor de periode 2015-2018. In de nota is besloten om het aantal reserves terug te brengen. Aangegeven is dat in principe in de exploitatiebegroting voldoende middelen moeten zijn opgenomen om het beleid te realiseren en het slechts incidenteel nodig moet zijn om een beroep te doen op de reserves. Naast het opheffen van een aantal reserves zijn ook een paar nieuwe reserves gevormd, waaronder de reserve decentralisaties WMO, Jeugd en Participatie. Bij de vaststelling van de begroting 2016 heeft de raad de beleidsuitgangspunten voor het weerstandsvermogen aangescherpt door de nota 'weerstandsvermogen nader bezien' vast te stellen. In een bijlage van de begroting is inzicht gegeven in de reserves en voorzieningen door de stand van elke reserve en voorziening te presenteren voor de periode 31 december 2015 tot en met 31 december 2020. Echter de separate toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves zijn niet zichtbaar gemaakt. Deze informatie is wel voor de raad beschikbaar. De toelichting op reserves en voorzieningen maakt onderdeel uit van de lijst van opvraagbare documenten voor de raad.

Bij de vaststelling van de begroting 2017 is, op basis van de uitgangspunten in de nota 'weerstandsvermogen nader bezien', besloten om de algemene reserve te verlagen met € 1,4 miljoen en dit bedrag in 2017 incidenteel ten gunste van de exploitatie te brengen. Meerjarig laat de algemene reserve een lager, maar constant beeld zien.

De bruteringsreserves (dekkingsreserves) maken voor 27% deel uit van de bestemmingsreserves aan het begin van het begrotingsjaar 2017. Bruteringsreserves worden ingezet om kapitaallasten van investeringen te dekken.

Leudal scoort op alle niveaus voldoende. De informatie in de begroting voldoet in ruime mate aan het BBV. Op onderdelen zijn verbeteringen nodig om de informatiewaarde over reserves en voorzieningen te vergroten. In de financiële verordening zijn naast de vaststelling van een nota reserves en voorzieningen geen aanvullende eisen opgenomen.

### Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- leg een relatie tussen de nota reserves en voorzieningen en de programma's waarin reserves een rol spelen;
- ga in de begroting meer in op meerjarige ontwikkelingen die van invloed zijn op het vermogen;
- geef conform het BBV in de programmabegroting inzicht in het verloop van de reserves en voorzieningen en licht de belangrijkste mutaties separaat toe;
- presenteer in elk jaar de stand van de reserves en voorzieningen op begrotingsbasis aan het begin van elk begrotingsjaar (per 1 januari), zoals het BBV voorschrijft;
- geef inzicht in de beoogde structurele toevoegingen en onttrekkingen aan reserves voor het

begrotingsjaar en de meerjarenraming.

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

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

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

### **Onderzoek en bevindingen**

In deze paragraaf kijken we naar het beleid van de gemeente met betrekking tot reserves en voorzieningen en de omvang van de reserves en voorzieningen over een wat langere periode. De omvang van de reserves en voorzieningen komen later in deze paragraaf aan bod.

In de financiële verordening (2017) is bepaald dat de nota reserves en voorzieningen eenmaal per raadsperiode wordt geëvalueerd en herzien. De nota dient te worden vastgesteld door de raad. Deze bepaling was ook in de vorige verordening (2011) opgenomen. In de voormalige verordening waren specifiekere eisen voor reserves en voorzieningen opgenomen.

De raad van Leudal heeft in november 2014 de nota reserves, voorzieningen en risicomanagement 2015-2018 vastgesteld met als titel 'van onbewust risico lopen naar bewust risico nemen'. In deze nota zijn beleidsuitgangspunten opgenomen, is ingegaan op de stand van zaken van reserves en voorzieningen en zijn uitgangspunten voor risicomanagement en weerstandsvermogen opgenomen. De nota is uitgebreid van opzet.

In de nota heeft een herschikking van reserves plaatsgevonden. Als gevolg hiervan zijn de algemene reserve en de reserve boekwinst Essent toegenomen. Verder is in de nota voorgesteld om twee nieuwe reserves te vormen, waaronder de reserve 'decentralisaties WMO, Jeugd en Participatie'.

Ook is besloten om reserves op te heffen. Leudal wil het aantal reserves beperken en in de exploitatiebegroting voldoende financiële middelen opnemen om het beleid te realiseren. De financiële consequenties van de herschikking van reserves zijn in de nota weergegeven. Naast reserves zijn ook voorzieningen herschikt en zijn de financiële consequenties weergegeven.

Bij de vaststelling van de begroting 2016 is de nota 'weerstandsvermogen ander bezien' vastgesteld. In deze actualisatie is vooral ingegaan op het weerstandsvermogen. In de nota is ook ingegaan op de afzonderlijke onderdelen van de weerstandscapaciteit. We komen hier op onderdelen op terug.

Volgens het BBV dient de begroting inzicht te geven in de stand en het verloop van de reserves en voorzieningen.

Leudal heeft in de begroting in een totaaloverzicht inzicht geboden in de stand van de reserves en voorzieningen. Voor de jaren 2015-2020 zijn de standen per 31 december weergegeven. We merken op dat op begrotingsbasis de standen per 1 januari dienen te worden gepresenteerd.

Verder ontbreekt het verloop van de reserves en voorzieningen, met inzicht in de separate stortingen in en onttrekkingen aan reserves. Deze informatie is wel voor de raad beschikbaar. De toelichting op reserves en voorzieningen maakt onderdeel uit van de lijst van opvraagbare documenten voor de raad. Wij dringen erop aan om het verloop van reserves en voorzieningen inclusief separate stortingen in en onttrekkingen aan reserves volledig op te nemen in de programmabegroting. Daarnaast wordt de transparantie vergroot als ook de belangrijkste mutaties voor het begrotingsjaar en de afzonderlijke jaren van de meerjarenraming in de begroting toegelicht worden. In de jaarrekening 2015 zijn de separate toevoegingen en onttrekkingen wel weergegeven. In de begroting dient daarnaast een overzicht te worden opgenomen van de beoogde structurele toevoegingen en onttrekkingen aan reserves.

Leudal scoort op alle niveaus voldoende. Op de afzonderlijke onderdelen zijn verbeteringen aan te brengen om de informatiewaarde verder te verbeteren.

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

### **Stand en verloop reserves en voorzieningen jaarrekeningen 2012-2016**

In tabel 3.2.1 kijken we terug naar de stand van de algemene reserve, de bestemmingsreserves en de voorzieningen. In deze tabel zijn de rekeningcijfers in beeld gebracht per 31 december voor de jaren 2012 tot en met 2016. Na de tabel lichten wij de cijfers toe.

**Tabel 3.2.1 Terugblik reserves en voorzieningen 2012-2016, stand per 31-12 (bedragen \* € 1.000)**

Jaar	R2012	R2013	R2014	R2015	Concept R2016
Algemene reserve	5.848	5.419	5.380	4.795	5.496
Bestemmingsreserves	70.538	64.274	62.852	67.472	68.260
waarvan bruteringsreserves	17.707	16.750	17.144	16.796	15.676
Voorzieningen	2.248	3.276	2.375	2.005	4.149
<b>Totaal</b>	<b>78.634</b>	<b>72.969</b>	<b>70.607</b>	<b>74.272</b>	<b>77.905</b>

Het verloop van de reserves en voorzieningen laat het volgende zien:

- de totale stand van de reserves en voorzieningen daalt in de periode 2012-2014 en neemt vanaf de jaarrekening 2015 weer toe;
- de algemene reserve laat een dalend verloop zien in de periode 2012-2015. De afname in 2015 ten opzichte van 2012 bedraagt 21,96%;
- de algemene reserve laat in de jaarrekening 2015 de grootste afname zien. De grootste mutatie vindt plaats in 2015 en is veroorzaakt door een onttrekking van € 1,5 miljoen ter vorming van de reserve 3 decentralisaties;
- de bestemmingsreserves nemen in de periode 2012-2014 af en laten in de jaarrekening 2015 een stijging zien;
- de stijging van de bestemmingsreserves in 2015 is vooral het gevolg van de vorming van de reserve 3 decentralisaties die ten laste van de algemene reserve is gevormd in de jaarrekening 2015;
- van het totaal aan bestemmingsreserves is in de jaarrekening 2012 25,1% gevormd als bruteringsreserve/dekkingsreserve. In de jaarrekening 2015 bedraagt dit aandeel nagenoeg

hetzelfde (24,89%). Het aandeel van deze geblokkeerde reserve in de totale omvang van bestemmingsreserves blijft redelijk constant;

- de voorzieningen stijgen in 2013 ten opzichte van 2012 en dalen vervolgens in 2014 en 2015. De toename in de jaarrekening 2013 is veroorzaakt door een extra storting in de voorziening onderhoud vastgoed van € 850.000 die ten laste van het rekeningresultaat heeft plaatsgevonden.

### **Verloop reserves en voorzieningen begroting 2017 en meerjarenraming 2018-2020**

In tabel 3.2.2 zijn de begrotingscijfers per 1 januari voor de periode 2017-2020 in beeld gebracht.

Na de gepresenteerde tabel volgt ook een korte analyse van de cijfers.

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

Jaar	B2017	B2018	B2019	B2020
Algemene reserve	5.732	3.882	3.882	3.882
Bestemmingsreserves	62.485	61.02	60.088	59.168
waarvan bruteringsreserves	16.765	17.168	17.511	17.796
Voorzieningen	1.729	1.529	1.629	1.899
<b>Totaal</b>	<b>69.946</b>	<b>66.436</b>	<b>65.599</b>	<b>64.949</b>

Over het verloop van de reserves en voorzieningen concluderen wij het volgende:

- de algemene reserve laat per 1 januari 2018 ten opzichte van 1 januari 2017 een afname zien van € 1,85 miljoen (46%) en in de meerjarenraming blijft de stand gelijk; Bij de vaststelling van de begroting 2017 is, bij de afroaming van de weerstandsratio, bepaald om een bedrag van € 1,4 miljoen te onttrekken aan de algemene reserve. Deze onttrekking heeft Leudal meegenomen in de stand van de algemene reserve per 1 januari 2018. Na de onttrekking bedraagt de algemene reserve meerjarig € 3.882.000;
- de afname van de bestemmingsreserves per 1 januari 2018 wordt veroorzaakt door de afname van de reserve boekwinst Essent € 1,4 miljoen) en een extra afschrijving op centrumvisie Heythuysen (€ 450.000);
- het totaal aan bruteringsreserves bedraagt 26,8% van totaal aan bestemmingsreserves in 2017 en neemt toe naar 30,1% in 2020;
- het totaal aan voorzieningen daalt licht in het eerste jaar van de meerjarenraming, maar laat ook weer een geleidelijke stijging zien in 2019 en 2020.

In aanvulling op de cijfers in de jaarrekeningen 2012 tot en met 2016 en de begroting 2017 inclusief meerjarenraming 2018-2020, staan we kort stil bij een aantal reserves en ontwikkelingen.

#### *Bruteringsreserves/dekkingsreserves*

Leudal heeft een groot aantal bruteringsreserves gevormd om kapitaallasten van investeringen te dekken. De omvang van de bruteringsreserves laat een toenemend verloop zien in de periode 2017-2020. De reserves bedragen per 1 januari 2017 € 16,7 miljoen en nemen vervolgens per 1 januari 2018 elk jaar toe. De oorzaak van de toename is de vorming van de dekkingsreserve infrastructuur 1 januari 2018. Aan deze reserve wordt jaarlijks een bedrag van € 1 miljoen toegevoegd ten laste van de reserve Essent. De vorming van de reserve is besloten bij de vaststelling van de begroting 2017. Voor de afzonderlijke jaren 2017-2020 is jaarlijks een bedrag van € 1 miljoen onttrokken. Voor de jaren na 2020 heeft nog geen besluitvorming plaatsgevonden.

### *Reserve boekwinst Essent*

In de nota reserves, voorzieningen en risicomanagement is de reserve boekwinst Essent specifiek genoemd. Deze reserve wordt ingezet voor afschrijving ineens van investeringen met maatschappelijk nut. Aangegeven is dat inzet van de reserve tot lagere rente- en afschrijvingskosten leidt. De omvang is becijferd in de nota. Bij de vaststelling van de nota in 2014 is de minimale omvang van de reserve gesteld op € 20 miljoen. Dit bedrag is nodig om ook in de toekomst middelen beschikbaar te stellen ter vervanging van investeringen met een terugkerend karakter.

### *Stille reserves*

In zowel de nota reserves, voorzieningen en risicomanagement van 2015 als in de geactualiseerde nota van het weerstandsvermogen (2016) is aandacht voor stille reserves.

De definitie van stille reserves is in beide nota's weergegeven. Stille reserves zijn de niet-bedrijfsgebonden gebouwen met een hogere actuele waarde dan op de balans is verantwoord en de in pacht uitgegeven landbouwgronden. Leudal legt in beide nota's een relatie met het beleid om het vastgoed versneld af te bouwen. Mogelijke transactieverliezen bij verkoop worden verrekend met het saldo van de reserve vastgoed. Mogelijke winsten bij verkoop zullen ook in deze reserve worden gestort. Gelet op de vervreemding van het vastgoed zijn de stille reserves niet beschikbaar en inzetbaar. In de paragraaf van de begroting zijn alle stille reserves dan ook als P.M. geraamd.

### *Reserves sociaal domein*

In de nota reserves, voorzieningen en risicomanagement is besloten tot vorming van een reserve decentralisaties WMO, Jeugd en Participatie. Aan de reserve wordt jaarlijks € 47.700 toegevoegd. Per 1 januari 2017 heeft de reserve een omvang van € 4.036.000.

### *Egalisatiereserve algemene uitkering*

Leudal heeft er voor gekozen om de egalisatiereserve algemene uitkering te vormen. De egalisatiereserve heeft tot doel om pieken en dalen in de ontwikkeling van de algemene uitkering af te vlakken/weg te nemen. Leudal is geïnformeerd over de voorwaarden die zijn gesteld om een dergelijke reserve in te stellen. Toevoegingen en onttrekkingen aan de egalisatiereserve algemene uitkering zijn nooit ingegeven vanuit het saldo van de begroting/meerjarenraming, maar vinden hun oorzaak in de algemene uitkering. Andere baten, incidenteel of structureel, kunnen niet aan de egalisatiereserve algemene uitkering worden toegevoegd.

### *Bespaarde rente*

In de nota reserves, voorzieningen en risicomanagement is specifiek aandacht gewijd aan het rentebeleid. Bepaald is dat de raad jaarlijks in de begroting het rentepercentage bepaald.

In de nota is verder aangegeven hoe de gemeente omgaat met de rente-opbrengsten van de eigen financieringsmiddelen.

De rente over de algemene reserve wordt als structurele baat in de begroting opgenomen, tenzij de algemene reserve niet op peil is. Als hier sprake van is, wordt de rente toegevoegd aan de reserve. Aan de bestemmingsreserves die een relatie hebben met de bezittingen (reserves ter dekking van kapitaallasten) wordt de rente toegevoegd aan de reserve om de reserve op peil te houden. Aan een dekkingsreserve wordt pas rente toegevoegd als op het betreffend actief (pand) wordt afgeschreven. De rente van de overige bestemmingsreserves komt ten gunste van de exploitatie. Aan voorzieningen wordt geen rente toegevoegd.

Wij verwijzen naar de notitie rente (juli 2016) van de commissie BBV waarin aanbevelingen zijn opgenomen ten aanzien van de rentetoerekening op het vermogen. In de paragraaf financiering gaan we kort in op deze notitie.



### 3.3. Analyse stuurinformatie

#### Conclusie

De informatie voor de raad om te sturen op strategisch, tactisch en operationeel niveau is gemiddeld goed. Leudal beschikt hiermee over belangrijke instrumenten om financieel in control te zijn. Bij de afzonderlijke onderdelen zijn verdere verbeteringen mogelijk.

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

- de strategische stuurinformatie kan verbeterd worden door meer relaties te leggen tussen visiedocumenten en de programma's en de paragrafen;
- de strategische stuurinformatie kan verbeterd worden door in de paragraaf meer in te gaan op interne en externe en meerjarige ontwikkelingen;
- de strategische stuurinformatie kan verbeterd worden door de afzonderlijke visiedocumenten elke vier jaar te actualiseren;
- de tactische stuurinformatie kan verbeterd worden door op onderdelen meer aan de eisen van het BBV te voldoen;
- de operationele informatie kan verbeterd worden door op onderdelen meer cijfermatige informatie op te nemen.

#### Stuurinformatie

Oordeel strategisch: goed

Oordeel tactisch: goed

Oordeel operationeel: goed

#### Waarom onderzoek naar stuurinformatie?

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

#### Onderzoek en bevindingen

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

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

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

Aan het begin van deze paragraaf is de totale beoordeling van de stuurinformatie weergegeven. Leudal scoort gemiddeld op alle drie de niveaus goed. In tabel 3.3.1 zijn de afzonderlijke scores van de stuurinformatie samengevat weergegeven.

**Tabel 3.3.1 Resultaten onderzoek stuurinformatie begroting 2017**

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

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

Op strategisch niveau scoort Leudal zes keer goed en drie keer voldoende. De voldoende wordt gescoord bij vermogen en de paragrafen onderhoud kapitaalgoederen en grondbeleid. De strategische stuurinformatie kan verbeterd worden door relaties te leggen tussen visiedocumenten en de programma's en paragrafen en door meer in te gaan op interne, externe en meerjarige ontwikkelingen. Verder is het van belang dat alle nota's en visiedocumenten elke vier jaar geactualiseerd worden.

Op tactisch niveau scoort Leudal vier keer goed en vijf keer voldoende. Ondanks dat bij de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen een voldoende wordt gescoord vragen wij bijzondere aandacht voor deze paragraaf. Het gebouwenplan is gedateerd en niet alle plannen zijn, als gevolg van lastenverlagingen, financieel vertaald in de begroting en meerjarenraming. Tevens is sprake van achterstallig onderhoud bij

een aantal kapitaalgoederen.

De tactische stuurinformatie kan verder verbeterd worden door meer aan de eisen van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) te voldoen.

Op operationeel niveau is de score vijf keer goed en vier keer voldoende. Het opnemen van meer (meerjarige) cijfermatige informatie komt de transparantie van de begroting ten goede. Bovendien brengt het de raad meer in positie bij het uitoefenen van de controlerende taak.

### 3.4. Analyse Wet- en regelgeving

#### **Conclusie**

Leudal voldoet voor wat betreft de termijn van inzending voor de begroting 2017 en de jaarrekening 2015 aan de wetgeving. Leudal past het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) in voldoende mate toe. Op diverse onderdelen is rekening gehouden met de wijzigingen van het BBV van 5 maart 2016. Op onderdelen zijn verbeteringen mogelijk om meer aan de voorschriften te volden. Hiermee wordt ook de transparantie en het financiële inzicht van de begroting verder vergroot. Leudal heeft de financiële verordening in december 2016 geactualiseerd gelet op het wijzigingsbesluit van het BBV van 5 maart 2016. Uit aanvullende informatie blijkt dat Leudal in de financiële verordening uitsluitend aanvullende, specifieke eisen ten opzichte van het BBV opneemt. Maatregelen die genoemd zijn in de wet, komen niet meer separaat naar voren in de financiële verordening.

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

- breng de begroting op onderdelen verder in overeenstemming met het BBV;
- bekijk periodiek of de verordeningen 212, 213 en 213a Gemeentewet actueel zijn;
- geef uitvoering aan de verordening 213a.

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

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

#### **Onderzoek en bevindingen**

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

#### **Termijnen**

De begroting 2017 is door de raad van Leudal vastgesteld op 1 november 2016 en hebben wij op 9 november 2016 ontvangen. De jaarrekening 2015 is op 2 augustus 2016 vastgesteld en hebben wij op 4 augustus 2016 ontvangen. Artikel 200 van de Gemeentewet geeft aan dat de gemeente jaarstukken vóór 15 juli van het jaar volgend op het begrotingsjaar aan de provincie moet sturen. Bij de jaarstukken 2015 heeft zich bij Leudal en bij veel andere gemeenten het probleem voorgedaan dat de afronding van de controle door de accountant en de hieruit voortvloeiende accountantsverklaring niet

is afgegeven vóór de wettelijke termijn van 15 juli 2016. Nadat de accountantsverklaring voor Leudal beschikbaar was, heeft vaststelling van de jaarrekening plaatsgevonden op 2 augustus 2016. Ondanks het later beschikbaar komen van het accountantsverslag en de accountantsverklaring is het de gemeente gelukt om de jaarrekening 2015 in de zomer van 2016 vast te stellen. Voor de begroting bepaalt artikel 191 van de Gemeentewet dat deze vóór 15 november van het jaar voorafgaande aan dat waarvoor de begroting dient, aan de provincie wordt gestuurd. Leudal leeft deze termijnbepalingen goed na.

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

### **(Vernieuwing) BBV**

Het BBV beschrijft aan welke uitgangspunten en kwaliteitseisen de planning- en controlproducten van Leudal moeten voldoen. Deze voorschriften gelden vanaf de begroting 2004 en moet het elke gemeente mogelijk maken een begroting en jaarrekening te maken waarmee de raad optimaal in staat is om zijn kaderstellende en controlerende taak uit te oefenen. Het BBV bevat daarom een aantal uitgangspunten en kwaliteitseisen. De vormgeving van de planning- en controlproducten wordt echter grotendeels aan de gemeenten overgelaten. Elke gemeente moet zelf bepalen met welke invulling van de begroting zij in haar situatie het best de BBV-kwaliteitseisen realiseert.

Inmiddels zijn de voorschriften al een aantal malen aangepast. De eerste aanpassingen zijn al bij de begroting 2016 van kracht geworden, maar het grootste deel van de wijzigingen is voor het eerst bij de begroting 2017 verplicht gesteld.

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

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

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

De laatste wijzigingen, bij besluit van 5 maart 2016, zijn vastgelegd in 'Hoofdpijnen vernieuwing Besluit Begroting en Verantwoording BBV.' De wijzigingen richten zich op:

- een uniforme indeling in taakvelden;
- een uniforme set van beleidsindicatoren;
- een uniforme set van financiële kengetallen;
- verbeterde informatie over verbonden partijen;
- vernieuwing van de accountantscontrole;
- inzicht in overheadkosten;
- enkele aanpassingen van het stelsel van baten en lasten.

Naar aanleiding van de aanpassingen van het BBV bij besluit van 5 maart 2016 heeft de Commissie BBV een aantal geactualiseerde richtinggevende notities met stellige uitspraken en aanbevelingen gepubliceerd over de volgende onderwerpen:

- Grondexploitatie (maart 2016): van toepassing op het begrotingsjaar 2016;
- Faciliterend grondbeleid (maart 2016): van toepassing op het begrotingsjaar 2016;
- Notitie rente 2017 (1 juli 2016): van toepassing op het begrotingsjaar 2018;
- Overhead (1 juli 2016): van toepassing op het begrotingsjaar 2017;
- Verbonden partijen (1 oktober 2016): van toepassing op het begrotingsjaar 2018.

Verder heeft het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in 2015 de Handreiking Treasury opgesteld.

In het BBV zijn regels gesteld voor de afzonderlijke paragrafen. We gaan hier kort op in. In hoofdstuk 4 komen de afzonderlijke paragrafen apart aan bod.

### **Paragrafen in relatie tot het BBV**

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

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

Leudal heeft bovenstaande paragrafen opgenomen in de begroting en de jaarrekening. Naast de zeven verplichte paragrafen van het BBV, heeft Leudal een paragraaf demografische ontwikkelingen. In deze paragraaf is beknopte informatie weergegeven over de demografische ontwikkelingen voor de gemeente.

De wijzigingen van het BBV zijn van invloed op de inhoud van de paragrafen lokale heffingen, weerstandsvermogen en risicobeheersing, financiering, bedrijfsvoering en verbonden partijen. De wijzigingen voor de paragraaf grondbeleid zijn reeds per 1 januari 2016 van kracht gegaan.

Uit hoofdstuk 4 blijkt dat Leudal in de paragrafen het BBV voldoende toepast. Op onderdelen is rekening gehouden met de vernieuwing van het BBV. Wij vragen aandacht voor de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen. Deze paragraaf voldoet niet geheel aan de eisen die het BBV stelt. Bij een aantal plannen zijn de financiële consequenties van het door de raad gekozen kwaliteitsniveau niet doorvertaald in de begroting en meerjarenraming.

De paragrafen lokale heffingen en weerstandsvermogen en risicobeheersing voldoen aan de eisen van het BBV. De paragrafen financiering, bedrijfsvoering, verbonden partijen en grondbeleid voldoen in ruime mate aan de eisen. In de afzonderlijke paragrafen is aangegeven welke informatie op dit moment ontbreekt. Ook in deze paragraaf komen we hierop terug.

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

ondersteuning biedt die het BBV beoogt voor de kaderstellende en controlerende rol. Een aantal jaren geleden is besloten om de begroting uit een dunner boekwerk te laten bestaan. Op onderdelen zien we dat de informatiewaarde in de begroting is afgenomen. In de afzonderlijke paragrafen hebben we aangegeven waar niet (volledig) is voldaan aan de wetgeving. Te alle tijden moet aan de voorschriften worden voldaan. De transparantie wordt verder vergroot door daarnaast ook in beschrijvende zin op onderdelen de grotere en de belangrijkste mutaties toe te lichten, wordt de transparantie verder vergroot.

Het is belangrijk alle nota's periodiek te actualiseren (een keer in de vier jaar) om de beleidsuitgangspunten actueel te houden en om de raad in de positie te brengen om haar kaderstellende rol te vervullen.

### **Programma's in relatie tot het BBV**

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

Uit de volgende uiteenzetting blijkt waar Leudal verbeteringen moet aanbrengen om te voldoen aan de eisen die het BBV stelt.

### **Recapitulatie ontbrekende eisen BBV**

In onderstaande recapitulatie hebben we aangegeven bij welke artikelen van het BBV de gemeente nog niet volledig aan de genoemde eisen voldoet. We noemen de BBV eisen die in de afzonderlijke paragrafen van hoofdstuk 3 en 4 teruggekomen, zonder uitputtend te zijn.

- in art. 5 is aangegeven dat het overzicht van algemene dekkingsmiddelen bestaat uit de lokale heffingen, waarvan de besteding niet gebonden is, de algemene uitkeringen, het dividend, het saldo van de financieringsfunctie en de overige algemene dekkingsmiddelen. In de begroting is een aparte bijlage opgenomen waarin de afzonderlijke onderdelen tekstueel zijn toegelicht. Een cijfermatig overzicht ontbreekt waarin de afzonderlijke lasten en baten zijn genoemd;
- in artikel 8 lid 3 onderdeel b is bepaald om de betrokkenheid van verbonden partijen op te nemen bij de wijze waarop gestreefd wordt om de effecten van de programma's te bereiken. Op dit moment ontbreekt deze informatie;
- in art. 11, lid 2 onder c wordt in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing gevraagd om het beleid omtrent de weerstandscapaciteit en de risico's. In de paragraaf ontbreekt de verwijzing naar de actuele beleidsnota 'weerstandsvermogen nader bezien' uit 2016;
- in art. 11, lid 2 onder e wordt in dezelfde paragraaf gevraagd om een beoordeling van de onderlinge verhouding tussen de kengetallen in relatie tot de financiële positie. De afzonderlijke kengetallen zijn toegelicht, ook in een samenhangend figuur. De onderlinge beoordeling ontbreekt nog op dit moment;
- in art. 12, lid 2 onder c wordt gevraagd om de financiële consequenties van de door de raad vastgestelde plannen financieel te vertalen in de begroting en meerjarenraming. Bij een aantal plannen is bezuinigd op het onderhoud en zijn bedragen verlaagd. De bedragen in het plan wijken af van de bedragen die in de begroting zijn opgenomen;
- in art. 13 wordt gevraagd om in de paragraaf financiering inzicht te geven in de rentelasten, het renteresultaat en de wijze waarop de rente aan investeringen, grondexploitaties en taakvelden wordt toegerekend. Deze informatie is niet opgenomen;

- in art. 15, lid 1b wordt gevraagd om voor de verbonden partijen een onderverdeling te maken in gemeenschappelijke regelingen, vennootschappen en coöperaties, stichtingen en verenigingen en overige verbonden partijen. Deze onderverdeling is niet opgenomen;
- in art. 15, lid 2 wordt onder c voor de paragraaf verbonden partijen gevraagd naar de verwachte omvang van het eigen vermogen en het vreemd vermogen van de verbonden partij aan het begin en het einde van het begrotingsjaar. Die informatie ontbreekt, maar is wel opgenomen voor het jaar t-2;
- in art. 17 gaat over het overzicht van baten en lasten. Daarin wordt onder a gevraagd om een raming van baten en lasten en het saldo per programma op te nemen. In het overzicht worden de saldi niet gegeven. De saldi van de programma's zijn wel weergegeven in de afzonderlijke programma's, maar ontbreken in het genoemde overzicht van baten en lasten;
- In art. 17, lid c wordt gevraagd naar het saldo van baten en lasten van de programma's en van de algemene dekkingsmiddelen. Dit saldo ontbreekt in het overzicht van baten en lasten;
- In art. 17, lid d wordt gevraagd naar de toevoegingen en onttrekkingen aan reserves per programma. In het overzicht is het totaal aan toevoegingen en onttrekkingen aan reserves genoemd, maar de separate toevoegingen en onttrekkingen aan reserves per programma ontbreken;
- In art. 19, lid d wordt gevraagd naar een overzicht van structurele toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves. Deze informatie is niet opgenomen;
- in art. 20, lid 1a wordt bij de uiteenzetting van de financiële positie gevraagd om de raming voor het begrotingsjaar van de financiële gevolgen van het bestaand en het nieuw beleid dat in de programma's is opgenomen uiteen te zetten. Deze informatie ontbreekt;
- in art. 20, lid 1b wordt bij de uiteenzetting van de financiële positie gevraagd om een geprognosticeerde balans op te nemen die ten minste de posten bevat om het EMU saldo te kunnen berekenen. Deze informatie is niet opgenomen;
- in art. 20, lid 2a wordt bij de uiteenzetting van de financiële positie gevraagd om in te gaan op de jaarlijks terugkerende arbeidskosten van vergelijkbaar volume. Deze informatie ontbreekt;
- in art. 20, lid 2d en lid 2e wordt bij de uiteenzetting van de financiële positie gevraagd om in te gaan op de stand en het verloop van de reserves en voorzieningen. In de begroting is de stand weergegeven. Het verloop met de separate toevoegingen aan en onttrekkingen aan de reserves en voorzieningen is niet opgenomen in de programmabegroting;
- art. 20, lid 2 geldt voor de begroting en op basis van art. 22, lid 2 ook voor de meerjarenraming. Ook voor de meerjarenraming ontbreekt de gevraagde informatie in de door de raad vastgestelde programmabegroting;
- art. 21 vraagt onder meer om een toelichting op belangrijke ontwikkelingen ten opzichte van de uiteenzetting van de financiële positie van het vorig begrotingsjaar. Die informatie ontbreekt;
- art. 22, lid 1 vraagt voor de meerjarenraming om een geprognosticeerde begin- en eindbalans. Deze zijn niet opgenomen;
- in art. 23, lid c vraagt om de beoogde structurele toevoegingen en onttrekkingen aan reserves ook voor de meerjarenraming te geven. Deze informatie ontbreekt;
- in art. 23, lid d is aangegeven om de ontwikkeling van het EMU-saldo voor de drie jaren volgend op het begrotingsjaar weer te geven. Voor de laatste twee jaarschijven van de meerjarenraming ontbreekt deze informatie.

Ten aanzien van artikel 14 van het BBV verwijzen wij naar de notitie overhead. In deze notitie is aangegeven dat de opgenomen bedragen voor overhead tekstueel toegelicht moeten worden. Daarnaast



is het van belang om informatie op te nemen of gebruik is gemaakt van de methodiek om overhead door te belasten aan de grondexploitaties en investeringen.

Bovenstaande lijst is een lange lijst waarin de afwijkingen van het BBV zijn genoemd.

Een deel van de afwijkingen betreft het informatievragen die met de vernieuwing van het BBV recent aan de voorschriften zijn toegevoegd. We weten dat de aanpassing van de begroting 2017 aan het vernieuwde BBV veel inspanning heeft gekost. De wijzigingen van het BBV zijn veel meer eisen gaan stellen aan de opzet van de begroting.

Samenvattend concluderen wij dat Leudal een voldoende scoort voor de toepassing van het BBV bij de programma's, de uiteenzetting van de financiële positie en de paragrafen. Er is wel verdere verbetering nodig. Wij gaan ervan uit dat de begroting vanaf het begrotingsjaar 2018 nog verder in overeenstemming met het BBV wordt gebracht.

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

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

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

Artikel 212 van de Gemeentewet verplicht een gemeente een verordening vast te stellen, waarin de uitgangspunten voor het financiële beleid en beheer en de financiële huishouding van de gemeente zijn uitgewerkt. Voor de gemeente en voor dit onderzoek is deze verordening van groot belang. In de afzonderlijke hoofdstukken van hoofdstuk 4 en van hoofdstuk 3 is bekeken hoe Leudal het desbetreffend onderwerp heeft geregeld in de financiële verordening.

De raad van Leudal heeft de geldende verordening recent vastgesteld op 13 december 2016. Deze verordening is van toepassing vanaf 1 januari 2017. In de verordening stelt de raad de uitgangspunten voor het financiële beleid, de regels voor het financiële beheer en de inrichting van de financiële organisatie. Er zijn in beperkte mate eisen gesteld aan het opstellen en het actualiseren van beleidsnota's (o.a. voor de paragrafen). Indien er geen kaders worden gesteld in een aparte nota, dient de paragraaf van de begroting de uitgangspunten te bevatten. Ook in de verordening die vanaf 1 januari 2017 van kracht is, is een beperkt aantal eisen opgenomen voor separate nota's.

In de praktijk heeft de raad van Leudal meer nota's vastgesteld dan in de verordening zijn opgenomen. Bepaald is dat de beleidscyclus bestaat uit de kadernota, tussentijdse rapportages, de begroting en de jaarstukken. In de verordening is niet ingegaan op het aantal tussentijdse rapportages en zijn geen perioden opgenomen waarop de tussentijdse rapportages betrekking hebben. Er is geen uiterlijke datum van aanbidding genoemd, ook niet voor de kadernota.

Gedurende het begrotingsjaar 2016 heeft Leudal een kadernota en twee tussentijdse rapportages in de vorm van raadsrapportages vastgesteld.

De voorgeschreven taakvelden en beleidsindicatoren uit de wijziging van het BBV hebben gevolgen voor de inrichting van de begroting en jaarstukken en voor de bepalingen over de autorisatie van de baten en

lasten door de raad. Zo zijn onder meer de afschrijvingsregels gewijzigd voor investeringen met maatschappelijk nut. Investerings met maatschappelijk nut dienen vanaf 2017 geactiveerd te worden. Leudal heeft de financiële verordening in december 2016 geactualiseerd vastgesteld waarbij rekening is gehouden met de nieuwe eisen die het BBV stelt. Mondeling heeft Leudal toegelicht dat in de financiële verordening uitsluitend aanvullende, specifieke eisen worden opgenomen. Onderwerpen waar het BBV eisen over stelt, komen niet apart terug in de verordening.

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

De controleverordening van de gemeente Leudal is op 3 november 2009 vastgesteld.

Met deze controleverordening heeft de raad de regels vastgelegd voor de controle op het financiële beheer en op de inrichting van de financiële organisatie. In het kader van de controle stelt de raad jaarlijks een controleprotocol vast. Met het controleprotocol geeft de raad de accountant de toetsingscriteria voor zijn controle op de rechtmatigheid.

Bij de jaarrekeningen 2013 en 2014 heeft Leudal een goedkeurende verklaring omtrent getrouwheid en rechtmatigheid ontvangen. Dit is een signaal dat de processen in overeenstemming zijn met de financiële wet- en regelgeving. Bij de jaarrekening 2015 heeft Leudal een oordeel met beperking gekregen op het gebied van rechtmatigheid en getrouwheid. De oorzaak is gelegen binnen het sociaal domein. De problemen rondom het sociaal domein hebben ertoe geleid dat veel gemeenten over 2015 geen goedkeurende verklaring heeft ontvangen.

De verordening 213 Gemeentewet is bijna acht jaar oud. Wij vragen aandacht om deze verordening nog een keer tegen het licht te houden.

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

Op 7 oktober 2008 heeft de raad de verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid vastgesteld. Met deze verordening geeft de raad de kaders aan voor periodieke onderzoeken naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door het college gevoerde beleid en beheer.

In de verordening is bepaald dat jaarlijks bij de vaststelling van de begroting voor het komende boekjaar het college van burgemeester en wethouders aangeeft welke (onderdelen van) organisatie-eenheden van de gemeente of welke uitvoering van taken door de gemeente op doelmatigheid worden onderzocht. Iedere gemeentelijke eenheid en gemeentelijke taak wordt minimaal eens in de acht jaar aan een dergelijke toets onderworpen. Volgens de verordening toetst het college jaarlijks de doeltreffendheid van minimaal een (deel van) programma's en/of paragrafen, waarbij in de paragraaf bedrijfsvoering over deze onderzoeken gerapporteerd wordt.

In de praktijk hebben er geen onderzoeken plaatsgevonden naar doelmatigheid en doeltreffendheid die voldoen aan de criteria van de verordening 213a, waardoor ook de rapportage in de paragraaf bedrijfsvoering ontbreekt. Leudal heeft wel onderzoeken gedaan die in de lijn liggen met de doelstellingen van artikel 213a Gemeentewet.

Een aantal jaren geleden heeft Leudal in het kader van de organisatiedoelstelling 'leren en verbeteren' onderzoeken gedaan naar het functioneren van de bedrijfsvoering, dienstverlening en strategie en ontwikkeling. Verder hebben andere onderzoeken plaatsgevonden, zoals benchmarks op het gebied van bedrijfsvoering, incidentele onderzoeken in het kader van taakstellingen, onderzoeken naar de doelmatigheid van het gevoerde Toezicht- en handhavingbeleid, monitors, onderzoeken in het kader van de politieke actualiteit, onderzoek naar de mandatering, evaluatie P&C cyclus, belevingsonderzoek Vensters voor bedrijfsvoering 2017.

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

### **Rekenkameronderzoeken**

Leudal heeft een rekenkamer ingesteld op 15 mei 2007. Met de rekenkamer beschikt de gemeente over een instrument om haar controlerende taak beter te kunnen uitvoeren. De rekenkamer verricht onderzoeken en doet aanbevelingen om de gemeente nog beter en efficiënter te laten functioneren. De rekenkamer bestaat uit drie leden, waaronder twee onafhankelijke deskundigen en een medewerker onderzoek/secretaris. Het structurele budget voor de rekenkamer bedraagt in 2017 en volgende jaren € 62.500.

De rekenkamer heeft vanaf 2009 twaalf rekenkamerrapporten en zes rekenkamerbrieven gepubliceerd. Vanaf 2013 vindt er gemiddeld één rapport per jaar plaats. De laatste twee rapporten zijn: 'zelfsturing in de praktijk' (2015) en gemeenschapshuizen (2014). De laatste rekenkamerbrieven zijn 'de inrichting van het Centrum Jeugd en gezin en de decentralisatieparadox' (2014), 'decentralisatie en inkoopbeleid' (2014) en 'treasurybeleid en schatkistbankieren in de gemeente Leudal' (2013).

De rekenkamer heeft daarnaast de opvolging van de aanbevelingen die gemaakt zijn in de periode 2008-2015 in kaart gebracht in het document 'opvolging aanbevelingen rekenkamer Leudal 2008-2015'.



## 4. Financieel beleid en beheer

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 4.1. Lokale heffingen

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

### Conclusie

De paragraaf lokale heffingen geeft een actueel beeld van het beleid en uitvoering van de lokale heffingen in Leudal. Voor de bestedingsgebonden heffingen, de afvalstoffenheffing en de rioolheffing is vermeld dat sprake is van 100% kostendekking. In het coalitieakkoord is opgenomen dat een notitie wordt samengesteld waarin het gemeentelijk belastingstelsel wordt doorgelicht. Deze notitie staat gepland in de eerste helft van 2017.

In de paragraaf van de begroting zijn de nieuwe richtlijnen van het BBV genoemd. Leudal geeft aan dat hier zo optimaal mogelijk invulling aan is gegeven. Aan de raad is een separate bijlage aangeboden die onderdeel uitmaakt van het bijlagenboek waarin de kostendekkendheid van de leges is berekend.

In de nieuwe financiële verordening die vanaf 1 januari 2017 van kracht is, zijn geen aanvullende eisen opgenomen ten aanzien van lokale heffingen.

In de paragraaf is cijfermatige informatie opgenomen voor de afzonderlijke heffingen. Ook zijn de gemiddelde woonlasten voor een huishouden vermeld voor de jaren 2013-2017.

Leudal scoort op strategisch, tactisch en operationeel niveau goed.

### Op basis van onze analyse de volgende aanbeveling

- overweeg om in de paragraaf de (concept) tarieven op te nemen van de riool- en afvalstoffenheffing.

### Waarom onderzoek naar de lokale heffingen?

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

### Onderzoek en bevindingen

In het coalitieakkoord is aandacht voor de lokale heffingen. In het akkoord is aangegeven dat het hele gemeentelijk belastingstelsel wordt doorgelicht. Dit zal in de eerste helft van 2017 plaatsvinden. Ten aanzien van de onroerendezaakbelasting (OZB) is aangegeven dat de bepaling van het OZB-tarief (met bijbehorende OZB opbrengsten) het sluitstuk van de begroting is, nadat bezuinigingen op alle

fronten zijn afgewogen. Ook de toeristenbelasting is genoemd. De hoogte van de toeristenbelasting wordt afgewogen bij de besluitvorming over de belastingtarieven bij de begroting.

Bij de vaststelling van de begroting 2015 heeft de raad besloten om het tarief voor het begrotingsjaar 2017 te verhogen van € 1,20 naar € 1,50. De raad heeft uiteindelijk bij de vaststelling van de begroting 2017 besloten om het tarief slechts te verhogen met € 0,10 naar € 1,30. In de begroting 2017 is de eerder geraamde meeropbrengst verlaagd. De opbrengst van de toeristenbelasting is hierdoor € 27.000 lager dan eerder geraamd. Daarnaast heeft de raad besloten om een eventuele meeropbrengst van de toeristenbelasting in de jaren 2018-2020 te storten in de nieuwe bestemmingsreserve 'meeropbrengst toeristenbelasting'.

Leudal heeft geen aanvullende uitgangspunten opgenomen in een separate nota, in de toekomstvisie of in de paragraaf. In de paragraaf van de begroting is uitvoerig ingegaan op de lokale heffingen.

Uit de paragraaf blijkt dat bij de afvalstoffenheffing en bij de rioolheffing sprake is van 100% kostendekking. Leudal heeft bij beide heffingen de berekening van de kostendekking opgenomen in de paragraaf. Beleidsuitgangspunten voor de overige heffingen zijn bepaald.

In de paragraaf is aangegeven dat de Belasting Samenwerking Gemeenten en Waterschappen (BsGW) belast is met de uitvoering van de belastingtaak sinds 2013.

In het overzicht van algemene dekkingsmiddelen is een relatie gelegd met de lokale heffingen. Leudal scoort op strategisch niveau goed.

In de financiële verordening (2010) is bepaald dat eenmaal per raadsperiode een nota wordt samengesteld waarin de kaders voor de prijzen voor verhuur en verkoop van onroerende goederen zijn bepaald, in het bijzonder de prijzen voor uitgifte van gronden en erfpachtcanons. In de financiële verordening 2017 die per 1 januari 2017 van kracht is, is dit niet meer vereist.

Uitsluitend is opgenomen dat het college jaarlijks een voorstel doet voor de hoogte van de gemeentelijke tarieven voor belastingen en heffingen.

Volgens het BBV dient de paragraaf tenminste te bevatten:

- de geraamde inkomsten;
- het beleid ten aanzien van lokale heffingen;
- een aanduiding van de lokale lastendruk;
- een toelichting op het kwijtscheldingsbeleid;
- een overzicht op hoofdlijnen van de diverse heffingen waarin inzichtelijk wordt gemaakt hoe de berekening van de tarieven van heffingen, die hoogstens kostendekkend mogen zijn, wordt bewerkstelligd door de geraamde baten de ter zake geraamde lasten niet overschrijden, wat de beleidsuitgangspunten zijn die ten grondslag liggen aan deze berekeningen en hoe deze uitgangspunten bij de tariefstelling worden gehanteerd.

Leudal heeft in de paragraaf inzicht geboden in de geraamde inkomsten van de verschillende heffingen voor de periode 2016-2020 op begrotingsbasis. De werkelijke inkomsten uit de jaarrekening 2015 zijn ook genoemd. Verder komen de afzonderlijke heffingen ook separaat in de paragraaf aan bod en is ingegaan op het kwijtscheldingsbeleid. Nieuw in de paragraaf zijn de berekeningen van de kostendekking voor de rioolheffing, de afvalstoffenheffing, de leges, de lijkbezorgingsrechten en marktgeden. Leudal geeft aan dat zo optimaal mogelijk invulling is gegeven aan de (nieuwe) BBV-eisen. Bij de vaststelling van de begroting 2017 waren bij de leges nog niet alle gegevens voorhanden in de administratie om volledig invulling te geven aan de nieuwe eisen.

In het bijlagenboek van de begroting 2017 is een separate bijlage opgenomen waarin de afzonderlijke berekeningen van de kostendekking uitvoeriger zijn weergegeven door de lasten en de baten uit te splitsen naar kostensoorten. De berekeningen met uitsplitsing is weergegeven voor de afvalstoffenheffing, de rioolrechten, lijkbezorgingsrechten, marktgelden en de leges.

Wij constateren dat Leudal nagenoeg volledig aan de eisen van het BBV voldoet. Leudal scoort op tactisch niveau gemiddeld goed.

De paragraaf bevat cijfermatige informatie over de OZB, rioolheffing, afvalstoffenheffing, toeristenbelasting, leges, lijkbezorgingsrechten en marktgelden. Voor de OZB zijn de ramingen van de opbrengst weergegeven voor de begrotingsjaren 2016-2020 en realisatie van de baten in de jaarrekening 2015. Voor de rioolheffing en de toeristenbelasting zijn de tarieven genoemd.

Daarnaast is inzicht verschaft in de kostendekking van de rioolheffing, afvalstoffenheffing, leges en lijkbezorgingsrechten. Verder geeft Leudal inzicht in de woonlasten die een huishouden in Leudal gemiddeld kwijt is. Deze lasten zijn weergegeven voor de periode 2013-2017.

In een bijlage van de programmabegroting zijn de tarieven van de OZB, de afvalstoffenheffing en de rioolheffing van de negen omliggende gemeenten gepresenteerd waarbij ook het Limburgs gemiddelde is weergegeven. Wij adviseren om in de paragraaf lokale heffingen naar deze paragraaf te verwijzen. Leudal scoort op operationeel niveau goed. Leudal kan overwegen om de paragraaf aan te vullen met de (concept) tarieven van de riool- en afvalstoffenheffing.



## 4.2. Weerstandsvermogen en risicobeheersing

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

### Conclusie

In de financiële verordening (2017) zijn geen aanvullende uitgangspunten opgenomen voor het weerstandsvermogen en risicobeheersing. Voor reserves en voorzieningen heeft de raad wel aanvullende eisen gesteld. De uitgangspunten voor reserves en voorzieningen zijn opgenomen in de door de raad in 2014 vastgestelde nota reserves, voorzieningen en risicomangement 2015-2018. In deze nota zijn ook uitgangspunten opgenomen voor het weerstandsvermogen en risicomangement. Bepaald is dat het weerstandsvermogen tussen 1 en 2 dient te liggen. Bij de vaststelling van de begroting 2016 is de normering verscherpt. In de nota 'weerstandvermogen nader bezien' is aangegeven dat de ideale bandbreedte van de weerstandsratio tussen 1,2 en 1,6 ligt. Daarnaast is de eerdere normering (ratio tussen 1 en 2) uit de nota van 2015 aangescherpt. Bepaald is dat de minimale bandbreedte 1 en de maximale bandbreedte 2 dient te bedragen. In aanvulling op deze bepalingen zijn spelregels voor het college geformuleerd die aangegeven welke maatregelen getroffen moeten worden bij een vijftal scenario's van het weerstandsvermogen. Leudal voldoet nagenoeg volledig aan de eisen die het BBV stelt. Op onderdelen zijn enkele verbeteringen mogelijk.

De paragraaf van de begroting geeft inzicht in de berekening van de weerstandscapaciteit voor het begrotingsjaar en de afzonderlijke jaren van de meerjarenraming. Ook de risico's zijn berekend voor de jaren 2017-2020. Bij de confrontatie van beide, de berekening van de weerstandsratio, heeft Leudal alleen de algemene reserve meegenomen bij berekening van de weerstandscapaciteit. De weerstandsratio bedraagt volgens de begroting 2017 2,81 en laat meerjarig ook een ratio zien >2.

De ratio voor 2017 is volgens de uitgangspunten die zijn opgenomen in de nota 'weerstandvermogen nader bezien' afgeroomd naar 2. Leudal heeft aanvullend toegelicht dat de ratio in de jaren 2018, 2019 en 2020 bepalend is geweest voor deze afoming. Een bedrag van € 1,4 miljoen is vrijgevallen ten gunste van het begrotingsjaar. Wij merken op dat deze vrijval is beschouwd als een incidentele baat. In paragraaf 3.1 is hierbij stilgestaan.

De stuurinformatie scoort op alle drie de niveaus goed.

### Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- benoem in de paragraaf meerjarige (positieve en negatieve) ontwikkelingen die het weerstandsvermogen kunnen beïnvloeden;
- neem de berekening van de kengetallen ook meerjarig op zoals het BBV dit vraagt;
- geef een beoordeling van de onderlinge verhouding van de kengetallen in relatie tot de financiële positie.

### **Waarom onderzoek naar weerstandsvermogen en risicobeheersing?**

Bij weerstandscapaciteit gaat het om middelen en mogelijkheden, waarover de gemeente beschikt of kan beschikken. Er kunnen niet begrote kosten mee worden gedekt. Wanneer we weerstandscapaciteit zien in relatie tot risico's<sup>3</sup> spreken we over weerstandsvermogen. Vanuit beleidsmatig perspectief, is het van belang, een afweging te maken tussen de risico's die de gemeente loopt en de manier om daarmee om te gaan. Of de gemeente zich bijvoorbeeld wil verzekeren en/of de aanwezige weerstandscapaciteit in dat licht moet worden verhoogd of verlaagd.

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

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

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

### **Onderzoek en bevindingen**

Leudal heeft kaders gesteld voor het weerstandsvermogen. We staan hier allereerst bij stil. Vervolgens zetten we het weerstandsvermogen af tegen de gestelde normen.

#### *Kaderstelling weerstandsvermogen en risicobeheersing*

In de financiële verordening (2017) is bepaald dat de nota reserves en voorzieningen eenmaal per raadsperiode wordt geëvalueerd en herzien. De nota dient te worden vastgesteld door de raad.

Voor het weerstandsvermogen heeft de raad geen aanvullende bepalingen opgenomen in de financiële verordening.

De raad van Leudal heeft de kaders voor weerstandsvermogen en risicobeheersing gesteld in de in 2014 vastgestelde nota reserves, voorzieningen en weerstandsvermogen 2015-2018. In de nota heeft het weerstandsvermogen een prominentere plek gekregen en is ook ingegaan op het risicomangement. De begrippen weerstandsvermogen en risicomangement zijn uitgewerkt en er zijn beleidsuitgangspunten opgenomen. In een vijftal stappen is het proces van risicomangement toegelicht. Vermeld is dat risicomangement de volgende stappen kent: kaderstelling, inventarisatie en identificatie van de risico's, analyseren van de risico's, beheersmaatregelen nemen en het monitoren van genomen beheersmaatregelen.

De weerstandscapaciteit en de risico's zijn becijferd in de nota. Actualisatie van de omvang van de weerstandscapaciteit vindt jaarlijks plaats in de paragraaf van de begroting en de jaarrekening. In een bijlage van de begroting zijn de risico's nader gespecificeerd in de risicobeheermatrix.

---

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

De raad heeft bepaald dat de ratio van de weerstandscapaciteit tussen de 1 en 2 moet liggen.

Bij de vaststelling van de begroting 2016 is het beleid ten aanzien van het weerstandsvermogen herzien in een korte nota. Aanleiding van de actualisatie is de ratio bij de jaarrekening 2014. In de nota reserves, voorzieningen en weerstandsvermogen 2015-2018 ontbreken beleidsuitgangspunten als de ratio buiten de bandbreedte valt. In de nieuwe nota 'weerstandsvermogen nader bezien' (2016) is hier wel invulling aangegeven. In deze nota zijn de volgende beleidsuitgangspunten bepaald:

- de ideale bandbreedte ligt tussen 1,2 en 1,6;
- de minimale bandbreedte is 1 en de maximale bandbreedte is 2.

Om te komen tot deze uitgangspunten is verwezen naar een waarderingstabel van het NAR.

In aanvulling op de twee beleidsuitgangspunten zijn spelregels geformuleerd voor het college hoe te handelen bij een vijftal scenario's van het weerstandsvermogen.

De herziene uitgangspunten van het weerstandsvermogen uit 2016 maken geen deel uit van de paragraaf weerstandsvermogen. Van belang is om in de paragraaf de actuele uitgangspunten te noemen.

Voor een aantal ranges (<1,0; 1,0-1,2; 1,2-1,6; 1,6-2,0 en >2,0) zijn de effecten en maatregelen genoemd. Bij een ratio van >2 meerjarig wordt het meerdere boven de maximale streefwaarde afgeroomd bij de jaarrekening en begroting.

Indien afroming ten gunste van de exploitatie plaatsvindt, wordt deze vrijval door de toezichthouder, net als gemeente zelf, gezien als een incidentele baat. In paragraaf 3.1 hebben wij hierbij stilgestaan.

#### *Risicomanagement*

In de nota reserves, voorzieningen en weerstandsvermogen is aangegeven dat er een koppeling wordt gelegd tussen risicomanagement en de P&C cyclus. Bij de programmabegroting en de jaarrekening wordt volgens de nota:

- een risico-inventarisatie uitgevoerd;
- in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing ingegaan op de belangrijkste risico's, wordt een relatie gelegd met het weerstandsvermogen en wordt de weerstandscapaciteit berekend;

Bij de tussentijdse rapportages ingegaan op nieuwe risico's en worden de risico's in beeld gebracht die significant afwijken (ten opzichte van eerdere rapportages) en die om (bij)sturing vragen.

Verder is aangegeven dat de relatie tussen de risico's en de gemeentelijke doelen vanaf de begroting 2015 beter inzichtelijk wordt gemaakt door de risico's te koppelen aan de thema's in de begroting.

Wij merken op dat in de afzonderlijke plannen van de begroting 2017 geen thema's meer zijn opgenomen.

Leudal legt de risico's vast in Excel in de vorm van een risicobeheermatrix. Per onderwerp zijn de risico's in beeld gebracht. Leudal heeft geen relatie gelegd tussen de risico's en de programma's. Leudal kan de tabel verder aanvullen door een kolom toe te voegen met de naam van het programma waar het risico betrekking op heeft. Op deze manier wordt de leesbaarheid van de begroting verder vergroot.

De gemeente heeft aanvullend toegelicht dat voor de samenstelling van de begroting 2018 wordt overgegaan op een nieuw systeem. Dit systeem biedt de mogelijkheid om een aanvullende applicatie aan te schaffen om de risico's te beheersen. Hier wordt nu nog geen prioriteit aan gegeven.

## **Weerstandscapaciteit**

In de paragraaf is het weerstandsvermogen uiteengezet.

De weerstandscapaciteit bestaat uit de incidentele en de structurele weerstandscapaciteit.

Leudal heeft de weerstandscapaciteit getotaliseerd in een tabel weergegeven voor het begrotingsjaar 2017, het voorgaand begrotingsjaar 2016 en de jaarrekening 2015.

De weerstandscapaciteit voor 2017 bedraagt in totaliteit € 9.729.000 en bestaat uit:

### *1. Incidentele weerstandscapaciteit*

- de algemene reserve (€ 5,7 miljoen);
- de post onvoorzien/saldo rekening (€ 84.000);
- begrotingsruimte (€ 768.000);
- stille reserves (p.m.).

### *2. Structurele weerstandscapaciteit*

- onbenutte belastingcapaciteit (€ 3.145.000).

De weerstandscapaciteit is toegenomen ten opzichte van de begroting 2016 toen deze € 9.324.000 bedroeg. Meerjarig is de totale weerstandscapaciteit niet uiteengezet. Dit is wel gedaan voor de algemene reserve als onderdeel van de weerstandscapaciteit. Volgens de staat van reserves en voorzieningen neemt de algemene reserve af naar € 3,9 miljoen in de meerjarenraming als gevolg van de vrijval van € 1,4 miljoen en een onttrekking van € 450.000 voor de dekking van de centrumvisie. In de paragraaf is de afname van de algemene reserve niet verwerkt.

## **Risico's**

In de paragraaf is het totaal aan risico's genoemd. In de risicobeheermatrix zijn de risico's nader gespecificeerd. Uit deze matrix blijkt dat Leudal een onderscheid maakt in 1) risico's die opgevangen kunnen worden in beschikbare reserves en 2) risico's die worden meegenomen in de benodigde weerstandscapaciteit. Deze laatste risico's zijn genoemd en gecijferd in de paragraaf weerstandsvermogen. We gaan hierna kort in op de risico's die met reserves worden afgedekt en risico's die worden afgezet tegen de weerstandscapaciteit.

### *Risico's die opgevangen worden in beschikbare reserves*

Voor de risico's binnen de grondexploitatie en de risico's binnen de decentralisaties zijn reserves beschikbaar. De risico's binnen de grondexploitatie bedragen in totaliteit € 2.554.000. De reserve grondexploitatie heeft eveneens deze omvang.

De reserve 3 decentralisaties heeft een omvang van € 4 miljoen per 1 januari 2017. Ten aanzien van de risico's is aangegeven dat de integratie uitkering Jeugd naar € 7,2 miljoen daalt in 2017 en dat de lagere inkomsten van € 2,7 miljoen moeten leiden tot beheersmaatregelen om de kosten te verlagen. Verder is het risico bij het Participatiebudget dat de uitstroom WsW lager is dan de berekende cijfers. Het risico bedraagt € 291.000 in 2017 en loopt op naar € 675.000 in 2020.

### *Risico's die worden afgezet tegen de weerstandscapaciteit*

In de paragraaf van de begroting is de cumulatie opgenomen van de structurele en de incidentele risico's. Van het totaal aan risico's van € 1.878.000 bedragen de structurele risico's € 320.000 en de incidentele risico's € 1.558.000. Meerjarig nemen de structurele risico's met ingang van het begrotingsjaar 2018 toe met circa € 340.000 naar ruim € 650.000. De incidentele risico's zijn elk jaar voor hetzelfde bedrag opgenomen.

### **Confrontatie risico's en weerstandscapaciteit**

In de nota en in de paragraaf van de begroting zijn de weerstandscapaciteit en de risico's met elkaar geconfronteerd. Deze confrontatie heeft plaatsgevonden door de totale risico's af te zetten tegen de algemene reserve. De overige onderdelen van de weerstandscapaciteit zijn buiten beschouwing gelaten bij de omvang van de weerstandscapaciteit. In alle jaren, van 2017 tot en met 2020, bedraagt de weerstandsratio >2. In het begrotingjaar 2017 is de ratio 2,81. Bij de vaststelling van de begroting 2017 is besloten om het meerdere boven 2 vrij te laten vallen en toe te voegen aan de begrotingsruimte. Leudal heeft aanvullend toegelicht dat de ratio in de jaren 2018, 2019 en 2020 bepalend is geweest voor deze afroming. Na de afroming komt de ratio voor het begrotingsjaar 2017 uit op 2. De meerjarige ratio bedraagt na de afroming 1,7.

De raad heeft in de nota 'weerstandsvermogen nader bezien' bepaald dat bij ratio van >2 meerjarig, het meerdere boven de maximale streefwaarde afgeroomd wordt bij de jaarrekening en begroting. Deze afroming heeft plaatsgevonden door in de begroting 2017 een bedrag van € 1,4 miljoen vrij te laten vallen ten gunste van de exploitatie.

Afroming ten gunste van de exploitatie wordt, net als de gemeente zelf, ook door de toezichthouder gezien als een incidentele baat in de begroting. Indien er niet genoeg incidentele lasten tegenover staan, kan de conclusie zijn dat voor het desbetreffend begrotingsjaar geen sprake is van structureel en reëel evenwicht. Zoals uit paragraaf 3.1 blijkt, is voor het begrotingsjaar 2017 wel sprake van structureel en reëel evenwicht.

#### *Wijziging van het BBV*

De voorschriften (BBV) zijn met ingang van de begroting 2016 voor het weerstandsvermogen gewijzigd. In de paragraaf weerstandsvermogen dient een aantal kengetallen te worden opgenomen. Deze kengetallen zijn: netto schuldquote, netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen, solvabiliteitsratio, grondexploitatie, structurele exploitatieruimte en onbenutte belastingcapaciteit. Leudal heeft de kengetallen opgenomen voor het begrotingsjaar 2017, het voorgaand begrotingjaar 2016 en de jaarrekening 2015. Voor de afzonderlijke jaren van de meerjarenraming ontbreekt op dit moment de berekening van de kengetallen. Het BBV eist dit wel. Verder vraagt het BBV om een beoordeling te geven over de onderlinge verhouding van de kengetallen in relatie tot de financiële positie. Leudal heeft de kengetallen apart toegelicht. Voorafgaand aan deze toelichting heeft Leudal een figuur gepresenteerd waarin overzichtelijk is aangegeven wanneer een uitkomst van de afzonderlijke kengetallen goed of slecht is. We merken op dat informatie in de paragraaf overzichtelijk en begrijpelijk is gepresenteerd. De paragraaf dient aangevuld te worden door de onderlinge verhouding van de kengetallen te beoordelen. Als de paragraaf hiermee wordt aangevuld, voldoet de paragraaf volledig aan de eisen die het BBV stelt. In de financiële verordening heeft de raad geen nadere eisen opgenomen. Desondanks is er beleid voor het weerstandsvermogen vastgesteld in een separate nota.

De paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing van de begroting bevat cijfermatige informatie die goed gestructureerd is.

Leudal scoort op alle niveaus goed.

### 4.3. Onderhoud kapitaalgoederen

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

#### Conclusie

In de strategische visie en in het coalitieakkoord is aandacht voor het fysiek domein, het onderhoud aan gebouwen (accommodaties en gemeenschapshuizen) en het onderhoud aan groen. Er wordt ingezet op sociale samenhang en samenwerking. Met nieuwe sociale verbanden kunnen burgers hun eigen zelfredzaamheid versterken, voorzieningen verbeteren om zo ook accommodaties, sportfaciliteiten en verenigings- en culturele activiteiten in stand te houden. Ook in de organisatievisie is genoemd dat voor het fysieke domein de samenwerking wordt gezocht.

Bij de vaststelling van de begroting 2015 zijn omvangrijke bezuinigingsmaatregelen getroffen. Een tweetal maatregelen houden verband met de aanwezige kapitaalgoederen in de gemeente, namelijk de bezuinigingsmaatregel 'vastgoed en accommodaties' en de bezuinigingsmaatregel 'onderhoud openbare ruimte'. Invulling van de eerste bezuinigingsmaatregel 'vastgoed en accommodaties' heeft plaatsgevonden door de budgetten van de kapitaalgoederen wegen, groen, civieltechnische kunstwerken en openbare verlichting incidenteel te verlagen in de periode 2015-2017. Met deze bezuiniging is jaarlijks € 1,2 miljoen gerealiseerd in de genoemde periode. Vanaf het begrotingsjaar 2018 is er een structurele bezuiniging van € 400.000 opgelegd voor de openbare ruimte. De raad heeft voor de invulling van deze bezuiniging destijds voorwaarden gesteld. Bij de vaststelling van de begroting 2017 is het restant van de bezuinigingsmaatregel 'onderhoud openbare ruimte' (€ 250.000) voor het begrotingsjaar 2018 en volgende jaren ingevuld door het budget van wegen structureel te verlagen met € 122.000 en het budget van groen structureel te verlagen met € 128.000.

De tweede bezuinigingsmaatregel 'vastgoed en accommodaties' die de kapitaalgoederen raakt, had bij de vaststelling van de begroting 2015 een omvang van structureel € 1,6 miljoen ingaande 2018.

Bij de vaststelling van de begroting 2017 heeft de raad een tweetal technische maatregelen genomen die verder invulling hebben gegeven aan de bezuinigingsmaatregel 'vastgoed en accommodaties'. Enerzijds zijn de afschrijvingstermijnen van vastgoed met vijf jaar verlengd en anderzijds is besloten om op panden die verkocht worden niet meer af te schrijven. Ook is bepaald dat het onderhoudsniveau voor gebouwen op niveau 4 (minimale kwaliteitsniveau) gehandhaafd blijft voor de periode 2018 tot en met 2020. In een aangenomen amendement heeft de raad besloten om het onderhoudsniveau van gebouwen eind 2017 opnieuw vast te stellen bij de actualisering van het meerjaren onderhoudsplan gebouwen (MOP).

Hiermee samenhangend is besloten om het incidenteel begrotingsoverschot 2017 te reserveren om incidentele tegenvallers en/of risico's op te vangen bij het accommodatiebeleid, onderhoud van de openbare ruimte en de nieuwe opzet voor het bibliotheekwerk. Voor de bezuinigingsmaatregelen 'vastgoed en accommodatie' resteert er nog een taakstelling die structureel vanaf 2018 € 0,5 miljoen bedraagt. Invulling van deze taakstelling zal gevonden worden door vastgoed af te stoten. De vrijkomende kapitaallasten en exploitatielasten als gevolg van deze verkoop zullen moeten leiden tot invulling van deze openstaande taakstelling. Indien de taakstelling niet realiseerbaar is, is het van belang om de taakstelling tijdig bij te stellen/af te ramen en alternatieve maatregelen te treffen.

Het BBV vraagt om van de kapitaalgoederen wegen, riolering, water, groen en gebouwen het beleidskader te geven, inzicht te geven in de uit het beleidskader voortvloeiende financiële consequenties en om deze te vertalen in de begroting. De raad heeft voor al deze kapitaalgoederen een beheerplan vastgesteld. Verder heeft de raad beheerplannen vastgesteld voor civieltechnische kunstwerken en openbare verlichting. Het gebouwenbeheerplan (2014) is niet meer actueel. Het plan voor openbare verlichting loopt in 2017 ten einde en in 2018 lopen de beheerplannen voor wegen en groen ten einde.

In de financiële verordening heeft de raad geen aanvullende eisen gesteld ten aanzien van het onderhoud aan kapitaalgoederen.

Bij wegen en civieltechnische kunstwerken is sprake van achterstallig onderhoud.

Het achterstallig onderhoud bij wegen is tijdens de samenstelling van dit onderzoek nog niet geheel becijferd. Tijdens de samenstelling van dit rapport is 85% van de wegen geïnspecteerd. Tot nu toe is bij 3% van de wegen (€ 850.000) sprake van achterstallig onderhoud. Aan de raad wordt bij de vaststelling van de kadernota 2018 gevraagd om in de jaren 2018 en 2019 aanvullende incidentele middelen (2x € 250.000) beschikbaar te stellen om het achterstallig onderhoud in te lopen. Het restant van het achterstallig onderhoud (€ 350.000) wil Leudal binnen de lopende budgetten inlopen.

De gemeente heeft benadrukt dat het achterstallig onderhoud binnen de termijn van de meerjarenraming wordt weggewerkt.

Ook bij civieltechnische kunstwerken is gebleken dat sprake is van achterstallig onderhoud. Leudal heeft aangegeven dat het achterstallig onderhoud binnen de looptijd van het huidige plan volledig wordt weggewerkt.

Bij gebouwen vinden in het najaar 2017 inspecties plaats. Hieruit zal blijken of sprake is van achterstallig onderhoud bij gebouwen.

Wij dringen erop aan op het achterstallig onderhoud van alle kapitaalgoederen in zijn geheel op korte termijn, maar uiterlijk in de termijn van de meerjarenraming weg te werken.

Wij benadrukken om bij nieuwe plannen inzicht te geven in de omvang van het achterstallig onderhoud, de becijfering hiervan en de inloop van het achterstallig onderhoud. Het door de raad gekozen kwaliteitsniveau dient uit het raadsvoorstel te blijken. De financiële consequenties dienen vervolgens structureel vertaald te worden in de daarop volgende begroting en meerjarenraming. Ook de paragraaf van de begroting dient inzicht te geven in het achterstallig onderhoud en of van de plannen wordt afgeweken.

Wij zien dat enkele beheerplannen een looptijd hebben langer dan vier jaar. Actuele plannen hebben een looptijd van vier jaar. Het actueel houden van beheerplannen zorgt ervoor dat de raad elke vier jaar hierover besluitvorming kan nemen. Hiermee wordt de raad in positie gebracht om kaders te stellen. Dit is nog belangrijker als er bezuinigd is op het onderhoud en hier consequenties voor het kwaliteitsniveau uit voortvloeien. Actuele plannen én de financiële vertaling van het door de raad gekozen kwaliteitsniveau zorgen voor structurele en reële ramingen.

Het incidenteel verlagen van onderhoudslasten en vervolgens het incidenteel verhogen liggen niet in de lijn met het uitvoeren van een duurzaam financieel beleid. Verlaging van budgetten leidt in de regel tot een verlaging van het kwaliteitsniveau. Bij een verlaging van het kwaliteitsniveau zal het plan opnieuw ter vaststelling aan de raad moeten worden voorgelegd. Indien van het plan wordt afgeweken, dient dit te worden vermeld in de paragraaf van de begroting. De consequenties voor het kwaliteitsniveau dienen bij afwijking van het plan ook weergegeven te worden.

Leudal scoort op alle drie de niveaus voldoende.

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

- leg in het programmaplan een relatie met (de beleidsuitgangspunten van) het onderhoud aan kapitaalgoederen;
- ga in de paragraaf meer in op interne en externe factoren die het onderhoud aan kapitaalgoederen meerjarig kunnen beïnvloeden;
- houd alle beheerplannen actueel door deze elke vier te actualiseren, laat de raad het kwaliteitsniveau van elk plan bepalen, neem de financiële consequenties op in de begroting en meerjarenraming en geef aan als hiervan wordt afgeweken;
- werk het achterstallig onderhoud bij wegen en civieltechnische kunstwerken zo snel mogelijk weg, maar uiterlijk aan het eind van de meerjarenraming;
- actualiseer zoals voorgenomen het beleidsplan voor openbare verlichting eind 2017;
- actualiseer zoals voorgenomen uiterlijk eind 2017 het meerjaren onderhoudplan gebouwen;
- laat bij de vaststelling van het meerjaren onderhoudsplan gebouwen de raad het kwaliteitsniveau bepalen, wijs dekkingsmiddelen aan als sprake is van achterstallig onderhoud en werk het achterstallig onderhoud zo snel mogelijk weg;
- actualiseer zoals voorgenomen uiterlijk medio 2018 het wegenbeheerplan voor wegen. Laat bij de vaststelling door de raad ook het kwaliteitsniveau bepalen;
- actualiseer uiterlijk medio 2018 het groenbeheerplan. Laat de raad ook het kwaliteitsniveau bepalen en vertaal dit in de begroting en meerjarenraming;
- geef in de paragraaf inzicht in de bezuinigingen op kapitaalgoederen, wat het effect hiervan is op de kwaliteitsniveaus en laat bij een verlaging van het kwaliteitsniveau de raad dit lager niveau opnieuw vaststellen.

#### **Waarom onderzoek naar onderhoud kapitaalgoederen?**

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

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

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

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

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



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

### **Onderzoek en bevindingen**

In ons onderzoek hebben we gekeken of er in visies aandacht is voor het beheer en onderhoud aan kapitaalgoederen. Verder hebben we onderzocht of er actuele plannen zijn en of de stuurinformatie uit de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen voldoet aan de eisen die het BBV stelt. Ook is nagegaan of de financiële verordening is nageleefd voor wat betreft het onderdeel onderhoud kapitaalgoederen. We gaan allereerst in op de verschillende documenten waarin beleidsuitgangspunten zijn geformuleerd voor het onderhoud aan kapitaalgoederen.

#### *Strategische visie*

In de geactualiseerde strategische visie 'Leven in Leven 2020' staan de thema's ruimtelijke kwaliteit, leefbaarheid, sociale samenhang en duurzaamheid centraal. In deze visie wordt ingezet op sociale netwerken. Door nieuwe sociale verbanden te leggen kunnen burgers hun eigen zelfredzaamheid versterken en voorzieningen verbeteren. Zo kunnen ze ook accommodaties, sportfaciliteiten en verenigings- en culturele activiteiten in stand te houden. In het thema 'werken: verbindende schakel' is de aanleg van een snellere en betere fietsverbinding naar de omliggende gemeenten inclusief België genoemd.

#### *Coalitieakkoord*

Ook in het coalitieakkoord is een relatie gelegd met het onderhoud aan kapitaalgoederen. Expliciet is aandacht voor het accommodatiebeleid. Er is aangegeven dat een beoordelingskader wordt opgesteld waaraan grote projecten worden getoetst. Deze projecten dienen een kernoverstijgende of regionale functie te vervullen waarbij rekening wordt gehouden met mogelijke negatieve gevolgen voor reeds in de kern aanwezige accommodaties en gemeenschapshuizen.

Verder is bij het onderwerp fysiek aangegeven dat het onderhoud aan kapitaalgoederen 'als een goed rentmeester' dient plaats te vinden zodat voorkomen wordt dat later grote investeringen nodig zijn. Ook is genoemd dat er aandacht moet zijn voor verbeteringen binnen de openbare ruimte zoals het groenbeheer.

In tegenstelling tot de relatie in de strategische visie en in het coalitieakkoord is er in de programma's van de begroting geen relatie gelegd met het (beleid van) onderhoud aan kapitaalgoederen.

Kapitaalgoederen zijn van belang voor het verwezenlijken van het beleid uit de gemeentelijke programma's en om die reden adviseren wij om een relatie te leggen tussen de programma's en de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen. Verder kan in de paragraaf meer informatie worden opgenomen over interne en externe ontwikkelingen.

### *Organisatievisie ONS Leudal – wendbaar vanuit de verbinding*

Het college van Leudal heeft in december 2015 de organisatievisie ONS Leudal - wendbaar vanuit de verbinding / samengesteld. Uitgangspunten in deze visie zijn 'van buiten naar binnen' en de visie op regionale samenwerking.

Ook op het fysieke terrein wordt, net als op het sociale en het economische terrein, de samenwerking opgezocht. In de visie is beschreven dat het stimuleren van de gemeenschapszin belangrijk is voor Leudal en dat het om een bijpassende houding (co-creëren) van iedere medewerker vraagt.

### *Beleidskader accommodaties en subsidies - sociaal domein*

Het beleidskader accommodaties en subsidies sociaal domein is door de raad vastgesteld op 5 juli 2016. In dit kader zijn de uitgangspunten van de strategische visie en het coalitieakkoord opgenomen.

De huidige situatie van een aantal accommodaties is in beeld gebracht. Toegelicht is dat naast 274 verenigingen en stichtingen die subsidies ontvangen, ook professionele organisaties gemeentelijke middelen krijgen. Het subsidiebeleid voor vaststelling van dit kader stamt af van de vier voormalige gemeenten dat in 2009 is geharmoniseerd.

Naast de beleidsmatige uitgangspunten is in het beleidskader ook verwezen naar de financiële taakstellingen die opgenomen zijn. Verder zijn de beleidsuitgangspunten voor de komende jaren abstract uiteengezet. Aangegeven is dat dit richtlijnen zijn op basis waarvan het beleid de komende periode in de praktijk wordt omgezet.

De kaders geven richting aan de realisatie van de financiële taakstelling. Een concrete financiële doorrekening is nu nog niet gemaakt, maar zal een vervolg krijgen in de operationele fase. Dit zal plaatsenvinden bij de actualisering van het MOP eind 2017.

Bij de vaststelling van de begroting 2016 is besloten voor het begrotingsjaar 2017 een fonds ter grootte van € 150.000 beschikbaar te stellen om lokale initiatieven te ondersteunen. Bij de vaststelling van het beleidskader accommodaties en subsidies is besloten om de duur van het fonds te verlengen tot en met het begrotingsjaar 2018.

De gemeente heeft met de vaststelling van het beleidskader accommodaties, subsidies en sociaal domein besloten om de subsidiënormen van alle deelverordeningen in 2016 gefaseerd te actualiseren. Deze subsidieregelingen zijn eind 2016 geactualiseerd.

Voordat we ingaan op de informatie in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen van de begroting 2017 en de afzonderlijke beheerplannen, staan we eerst kort stil bij de bezuinigingsmaatregelen ten aanzien van het onderhoud aan kapitaalgoederen en vastgoed en accommodaties waartoe de raad besloten heeft bij de begroting 2015 en de invulling hiervan in de jaren 2016 en 2017.

### *Bezuinigingen begroting 2015*

Bij de vaststelling van de begroting 2015 is voor een groot bedrag aan bezuinigingsmaatregelen getroffen. Een groot deel had betrekking op vastgoed en accommodaties en op het onderhoud van de openbare ruimte. Voor het onderhoud aan kapitaalgoederen is besloten om voor een periode van drie jaar (2015-2017) incidenteel de onderhoudsbedragen te verlagen. De budgetten zijn incidenteel teruggebracht bij de kapitaalgoederen wegen, groen, civieltechnische kunstwerken en openbare verlichting. Hiermee is een bezuinigingsmaatregel in de jaren 2015-2017 van jaarlijks € 1,2 miljoen opgenomen en financieel vertaald. Voor 2018 is er voor het onderhoud aan kapitaalgoederen een

taakstelling van € 400.000 opgelegd. De raad heeft bij de vaststelling van de begroting 2015 aangegeven dat invulling van de taakstelling van € 400.000 moet worden gezocht in:

- het anders organiseren van het onderhoud per kern;
- de beeldkwaliteit op een aantal plaatsen te verlagen;
- plantsoenen omvormen naar onderhoudsarme plantsoenen;
- minder borden plaatsen en het straatmeubilair verminderen.

Als voorwaarde voor de structurele taakstelling is gesteld dat de beeldkwaliteit zo weinig mogelijk naar beneden mag gaan ten opzichte van de beeldkwaliteit in 2014.

Naast de taakstelling op het onderhoud aan kapitaalgoederen heeft Leudal de intentie om vastgoed en accommodaties af te stoten. De omvang van deze taakstelling bedraagt in 2017 € 660.000 en vanaf 2018 € 1,6 miljoen. Deze taakstelling is bij de begroting 2015 voor een deel ingevuld door het onderhoudsniveau van gebouwen terug te brengen naar niveau 4. Leudal heeft aangegeven dat dit niveau het minimale niveau is waarbij geen kapitaalvernietiging optreedt.

#### *Bezuinigingen begroting 2016*

Bij de vaststelling van de begroting 2016 is besloten om een deel van de eerder ingezette bezuinigingen te verlagen als gevolg van een aantal positieve effecten. De voordelen zijn ingezet om de ingezette bezuinigingsmaatregelen in de begroting 2015 te verzachten. Het budget voor het fysiek domein is structureel met € 150.000 verhoogd ten behoeve van onderhoud aan taluds (groen) in de jaren 2016-2019.

#### *Bezuinigingen begroting 2017*

Bij de vaststelling van de begroting 2017 heeft een verdere invulling plaatsgevonden van de taakstelling op vastgoed en accommodaties en het onderhoud aan kapitaalgoederen.

De taakstelling op het onderhoud aan kapitaalgoederen bedraagt in de begroting 2017 vanaf het begrotingsjaar 2018 structureel € 250.000. Deze taakstelling is bij de vaststelling van de begroting 2017 ingevuld door het budget van wegen te verlagen met € 122.000 en het budget van groen met € 128.000. Voor het onderhoud aan kapitaalgoederen resteert er geen taakstelling meer.

De taakstelling op vastgoed en accommodaties is nog niet geheel ingevuld. Er is bij de vaststelling van de begroting 2017 onder meer besloten om een tweetal boekhoudkundige maatregelen te nemen. Enerzijds zijn de afschrijvingstermijnen van vastgoed verlengd met vijf jaar en anderzijds is besloten om op panden die verkocht worden niet meer af te schrijven. Verder is bepaald dat het onderhoudsniveau 4 van gebouwen vooralsnog van kracht blijft vanaf 2018 tot en met 2020. In een aangenomen amendement heeft de raad besloten om het onderhoudsniveau van gebouwen eind 2017 opnieuw vast te stellen bij de actualisering van het meerjaren onderhoudsplan gebouwen (MOP). Hiermee samenhangend is besloten besloten om een incidenteel overschot van € 768.000 te reserveren om incidentele tegenvallers en/of risico's op te vangen bij het accommodatiebeleid, onderhoud van de openbare ruimte en de nieuwe opzet voor het bibliotheekwerk.

In onderstaande tabel is op basis van de informatie in de begroting 2017 inzicht geboden in de taakinstelling op het onderhoud in de openbare ruimte en de taakstelling op vastgoed en accommodaties. Uit de tabel blijkt dat voor vastgoed en accommodaties nog een zoekopdracht staat om de taakstelling volledig in te vullen. Mondeling heeft Leudal aangegeven dat de resterende taakstelling gerealiseerd gaat

worden door vastgoed af te stoten. De taakstelling betreft de vrijkomende kapitaallasten en exploitatielasten die als gevolg van toekomstige verkoop komen te vervallen.

**Tabel 4.3.1 Taakstelling op onderhoud openbare ruimte (bedragen in €)**

Taakstelling B2015	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Onderhoud openbare ruimte	1.185.000	1.132.000	1.194.000	400.000		
waarvan nog te realiseren bij B2017	0	0	0	0		

**Tabel 4.3.2 Taakstellingen op vastgoed en accommodaties (bedragen in €)**

Taakstelling B2015	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Vastgoed en accommodaties	660.000	800.000	1.100.000	1.600.000	1.600.000	1.600.000
Waarvan nog te realiseren bij B2017			32.000	536.000	519.000	512.000

Wij adviseren om informatie over bezuinigingen ook op te nemen in de paragraaf van de begroting of naar deze informatie te verwijzen.

#### *Financiële verordening*

In de financiële verordening heeft de raad geen aanvullende eisen gesteld ten aanzien van het onderhoud aan kapitaalgoederen. Het BBV vraagt om van de kapitaalgoederen wegen, riolering, water, groen en gebouwen het beleidskader te geven, inzicht te geven in de uit het beleidskader voortvloeiende financiële consequenties en om deze te vertalen in de begroting.

Leudal biedt in de paragraaf inzicht in bovengenoemde kapitaalgoederen. Ook is inzicht geboden in civieltechnische kunstwerken en openbare verlichting.

Van de afzonderlijke plannen zijn de bedragen gepresenteerd die opgenomen zijn in het plan en de bedragen die daadwerkelijk in de begroting en meerjarenraming zijn opgenomen.

#### *Afzonderlijke kapitaalgoederen*

We gaan hierna in op de afzonderlijke kapitaalgoederen. Daarbij leggen we een relatie tussen het beheerplan en de bedragen die opgenomen zijn in de begroting 2017 en meerjarenraming.

Uit de uiteenzetting blijkt dat bij een aantal kapitaalgoederen (wegen en civieltechnische kunstwerken) sprake is van achterstallig onderhoud. We gaan na de tabel in op de afzonderlijke plannen.

**Tabel 4.3.3 Beheerplannen**

Beheerplannen	Vast-gesteld door raad	Periode	Achterstallig Onderhoud (AO)	Financiële doorvertaling volgens beheerplan	Actualisatie/ herijking plan
Wegen	Ja, 2014	2014-2018	Ja. AO bedraagt 3% (€ 850.000) Inloop extra incidentele middelen in 2018+2019. Restant inloop door huidige budgetten.	Nee, budgetten in periode 2015-2017 incidenteel verlaagd.	2018
Groen	Ja, 2014	2014-2018	Nee. Beeldkwaliteit wel verlaagd naar C/D.	Nee, budgetten in periode 2015-2017 incidenteel verlaagd. Vervolgens weer incidentele verhogingen van de budgetten in B2016+B2017+JR 2015.	2018
Civiltechnische kunstwerken	Ja, 2016	2016-2021	Ja, AO is niet becijferd. Inloop heeft voor overgrote in periode 2010-2014 plaatsgevonden. Binnen looptijd huidige plan wordt het AO volledig weggewerkt.	Nee, budgetten in periode 2015-2017 incidenteel verlaagd.	2021
Verbreed Rioleringsplan	Ja, 2016	2017-2021	Nee	Ja	2021
Openbare Verlichting	Ja, 2013	2013-2017	Nee	Nee, budgetten in periode 2015-2017 incidenteel verlaagd. Incidenteel verhoogd in 2016 en 2017.	2017
Gebouwen	Ja, 2011	2011-2014	Nog onbekend.	Nee	2017

### *Wegen*

De raad van Leudal heeft in 2014 het wegenbeheerplan 2014-2017 vastgesteld. Er is gekozen voor kwaliteitsniveau R. Dit niveau is het minimale niveau dat nodig is voor een verantwoord wegbeheer. Volgens CROW betreft dit de normering C. In het plan zijn de jaarlijkse bedragen voor onderhoud en de structurele bedragen voor rehabilitatie genoemd.

Bij de vaststelling van de begroting 2015 heeft de raad van Leudal onder meer besloten om het budget voor wegen incidenteel te verlagen in de periode 2015-2017. In de paragraaf is aangegeven dat het kwaliteitsniveau als gevolg van deze maatregel lager zal worden dan niveau C. Hierbij is ook aangegeven dat geen kapitaalvernietiging zal plaatsvinden als gevolg van de bezuinigingsmaatregelen. Wij merken op dat een onderhoudsniveau lager dan niveau C op termijn zal leiden tot niveau D. Bij dit niveau vindt er kapitaalvernietiging plaats en dit is niet toegestaan.

Volgens het wegenbeheerplan 2014-2017 is voor het onderhoud een bedrag benodigd van € 1.081.000 voor regulier onderhoud. Bij de vaststelling van de begroting 2015 zijn de bedragen voor onderhoud verlaagd naar € 664.000 in 2015, € 679.000 in 2016 en € 664.000 in 2017.

Uit de begroting 2017 blijkt dat het beschikbare bedrag voor onderhoud wegen, na de incidentele verlaging van het onderhoudsbudget, voor het begrotingsjaar 2017 € 639.000 bedraagt. Meerjarig is een bedrag van € 959.000 opgenomen.

Wij constateren dat na de incidentele verlaging in de jaren 2015, 2016 en 2017, ook voor 2018 en daarna een lager bedrag (€ 122.000) is opgenomen voor het onderhoud aan wegen. Aanvankelijk is uitgegaan van een incidentele verlaging van het onderhoudsbudget voor drie jaar, maar we zien dat ook vanaf 2018 minder is geraamd. Deze laatste verlaging is het gevolg van invulling van de resterende taakstelling op het onderhoud aan kapitaalgoederen. Deze taakstelling bedroeg nog € 250.000. Een bedrag van € 122.000 is ingevuld door het budget van wegen vanaf 2018 te verlagen. Met het restant van de taakstelling (€ 128.000) is het budget van groen verlaagd.

In de paragraaf van de begroting is aangegeven dat de bezuiniging op het onderhoud aan wegen geen toename van het achterstallig onderhoud zal veroorzaken. Dit betekent dat er wel al sprake is van achterstallig onderhoud. Leudal heeft aanvullend toegelicht dat tijdens de samenstelling van dit onderzoek 85% van het wegenareaal is geïnspecteerd. Op basis van tot nu toe uitgevoerde inspecties is bij 3% van het wegenareaal achterstallig onderhoud. De omvang is becijferd op € 850.000. Bij de kadernota 2018 wordt aan de raad gevraagd om voor de jaren 2018 en 2019 een aanvullend budget van € 250.000 voor beide afzonderlijke jaren beschikbaar te stellen. Het restant van € 350.000 wordt opgevangen binnen de bestaande budgetten. De gemeente heeft benadrukt dat het achterstallig onderhoud binnen de termijn van de huidige meerjarenraming (uiterlijk in 2020) wordt weggewerkt. De gemeente heeft aangegeven dat volgens planning het nieuwe wegenbeheerplan medio 2018 aan de raad ter vaststelling wordt voorgelegd.

In de begroting is verder jaarlijks een bedrag van € 1 miljoen opgenomen voor 'revitalisering van wegen'. De gemeente heeft aanvullend toegelicht dat hiermee reconstructie of rehabilitatie onder wordt verstaan. Leudal heeft aangegeven dat dit bedrag voortvloeit uit het wegenbeheerplan.

Aanvullend heeft de gemeente toegelicht dat er uiterlijk medio 2018 een nieuw beheerplan voor wegen aan de raad ter vaststelling wordt voorgelegd. De financiële consequenties zullen vertaald worden in de begroting 2019 en meerjarenraming. We onderstrepen het belang om het plan uiterlijk medio 2018 door de raad te laten vaststellen.

In het plan dient:

- de omvang van het achterstallig onderhoud te worden becijferd;
- aangegeven te worden hoe dit wordt ingelopen;
- daarbij dient het door de raad gekozen kwaliteitsniveau uit het raadsvoorstel te blijken;
- de bijbehorende financiële consequenties in beeld te worden gebracht voor de begroting en meerjarenraming.

Indien van het plan wordt afgeweken dient dit te worden vermeld in de paragraaf van de begroting. Alleen actuele plannen en de vertaling hiervan in de begroting en meerjarenraming zorgen voor reële ramingen.

### *Groen*

De raad heeft in februari 2014 de nota 'kostenbesparingen in het groen 2014-2018' vastgesteld. In dit beleidsdocument zet Leudal in om de kosten voor het groen effectief te verminderen. Leudal wil dat de beleving van het groen zo optimaal mogelijk is. In dit plan zijn voorstellen gedaan om met behoud van de beeldkwaliteit de opgelegde bezuinigingen op openbaar groen te realiseren. Leudal heeft ervoor gekozen om het groen dat in beheer duur is, om te vormen naar groen dat in onderhoud goedkoper is. Binnen de beschikbare financiële middelen wil Leudal het beheer van Groen uitvoeren.

In het plan is niet aangegeven welke normering bij de beeldkwaliteit volgens CROW past. Uit aanvullende informatie blijkt dat niveau B in het plan van 2014 is nagestreefd.

Bij de vaststelling van de begroting 2015 zijn bezuinigingsmaatregelen getroffen. Een van de bezuinigingstaakstellingen in deze begroting betrof het incidenteel verlagen van de beeldkwaliteit naar C/D voor de jaren 2015, 2016, 2017. Echter, bij de vaststelling van de jaarrekening 2015 is via de bestemming van het rekeningresultaat een bedrag van € 200.000 toegevoegd aan het budget voor groen om de beeldkwaliteit te verbeteren.

Bij de vaststelling van de begroting 2016 is besloten om een structureel bedrag van € 150.000 beschikbaar te stellen voor het fysiek domein. Dit bedrag is bestemd voor taluds (openbaar groen). Ook bij de vaststelling van de begroting 2017 is besloten om voor het begrotingsjaar weer een extra incidenteel bedrag beschikbaar te stellen. Voor 2017 is een bedrag van € 237.000 beschikbaar gesteld om de beeldkwaliteit op niveau B te brengen. Een deel van dit bedrag wordt ingezet voor het onderhoud aan groen bij sportaccommodaties.

We zien echter dat bij de vaststelling van de begroting 2017 ook voor de jaren vanaf 2018 een verlaging van het budget heeft plaatsgevonden. Reden hiervoor is de invulling van de resterende bezuinigingsmaatregel 'onderhoud openbare ruimte' die een omvang van € 250.000 heeft. Bij de vaststelling van de begroting 2017 is de resterende taakstelling ingevuld door het budget van groen te verlagen met € 128.000. Zoals reeds beschreven is het restant ingevuld door de verlaging van het budget wegen met € 122.000.

Hoewel de budgetten voor de jaren 2015, 2016 en 2017 incidenteel zijn verlaagd en ook vanaf het begrotingsjaar 2018 een structurele verlaging van het budget plaatsvindt, constateren wij dat bij de besluitvorming van de jaarrekening of de begroting telkens weer aanvullende incidentele middelen

beschikbaar zijn gesteld om het onderhoud aan groen goed uit te kunnen voeren.

In de paragraaf is aangegeven dat in 2018 niet zal worden afgeweken van het beleidsplan 'kostenbesparingen in het groen 2014-2018'. Door de structurele verlaging van € 128.000 wordt wel afgeweken van het beschikbare budget dat opgenomen is in het plan.

Wij vragen aandacht om het groenbeheerplan ook in 2018 te actualiseren en de financiële consequenties van het door de raad gekozen kwaliteitsniveau te vertalen in de begroting 2019 en meerjarenraming.

Actuele plannen en de vertaling hiervan zorgen voor reële ramingen in de begroting en meerjarenraming.

Indien bezuinigd wordt op het door de raad beschikbaar gestelde budget, dient het kwaliteitsniveau te worden bijgesteld.

#### *Gemeentelijk Rioleringsplan 2017-2021 en Waterketenplan 2017-2021*

In de paragraaf van de begroting is verwezen naar het in 2016 vastgestelde Gemeentelijk Rioleringsplan voor de periode 2017-2021. In de paragraaf is toegelicht dat de gemeente voor de zorg in de waterketen al enkele jaren samenwerkt in het samenwerkingsverband Limburgse Peelen. Dit samenwerkingsverband bestaat naast Leudal uit de gemeenten Echt-Susteren, Maasgouw, Nederweert, Roerdalen, Roermond, Peel en Maas en Weert, het Waterschapsbedrijf Limburg en de Waterleidingmaatschappij Limburg. De waterketenpartners hebben samen uitgangspunten geüniformeerd, aangegeven welke ambities nagestreefd moeten worden en welke acties samen worden opgepakt in de genoemde planperiode. In het Gemeentelijk Rioleringsplan Leudal 2017-2021 zijn de gezamenlijke ambities en speerpunten uit het samenwerkingsverband vertaald naar de lokale situatie van Leudal.

In de praktijk blijkt dat de levensduur naar boven kan worden bijgesteld. Voor riolen wordt voor 2017 technisch rekening gehouden met een levensduur van 60 jaar. Met riolen na 1970 wordt rekening gehouden met 80 jaar. De technische levensduur van de overige elementen zijn inzichtelijk weergegeven in het plan. Economisch wordt rekening gehouden met 15 jaar (gemalen, mechanisch/elektrisch) en 50 jaar (vrijvalriolen, gemalen – bouwkundig en pers- en drukleidingen).

Leudal schetst in het raadsvoorstel een aantal scenario's. Gekozen is voor scenario A. Het tarief stijgt elk jaar met 5% totdat het langjarig kostendekkend tarief is bereikt. Volgens scenario A is het tarief in 2017 € 269,80.

De voorziening riolering bedraagt per 1 januari 2017 volgens dit scenario € 466.000.

Volgens de begroting 2017 bedraagt de voorziening per 1 januari 2017 € 811.000. Uit navraag blijkt dat de stand van de voorziening riolering niet is aangepast aan het plan. In de jaarrekening 2016 en de begroting 2018 zal de juiste stand van de voorziening blijken.

#### *Civieltechnische kunstwerken*

In de paragraaf van de begroting is verwezen naar het nieuwe beheerplan civieltechnische kunstwerken 2016-2021. Dit plan is medio 2016 door de raad vastgesteld voor de periode 2016-2021. Dit betekent dat het plan zes planjaren kent.

In de paragraaf is aangegeven dat Leudal circa 130 bruggen en duikerbruggen in bezit heeft.

Verder is genoemd dat in de periode 2010 tot en met 2014 veel achterstallig onderhoud is weggewerkt.

De omvang van dit bedrag is niet genoemd in de paragraaf.



Bij het opstellen van het beheerplan 2016-2021 zijn de uitgangspunten genoemd die gehanteerd zijn bij het opstellen van het plan. Genoemd is dat:

- de kunstwerken 100% dienen te functioneren;
- het kunstwerk moet voldoen aan het bouwbesluit 2012;
- het niet oppakken van slijtage- en aantastingsfenomenen de functionaliteit beïnvloedt en de veiligheid negatief beïnvloedt op de langere termijn (het onderhoudsaspect duurzaamheid);
- een esthetisch/gewenste kwaliteitsniveau gekozen moet worden waarbij de kosten en de kwaliteit in goede verhouding staan. Voor het gewenste kwaliteitsniveau is uitgegaan van het basisniveau.

Leudal geeft hierbij aan dat een redelijk kwaliteitsniveau het niveau is waarbij de veiligheid niet in het geding komt. Leudal heeft de onderhoudstoestand van alle 130 kunstwerken in beeld gebracht waarbij de algemene onderhoudstoestand van het kunstwerk is aangeduid in de navolgende classificaties en waarbij de mate van urgentie van oppakken is weergegeven.

- slecht (1 kunstwerk), urgente maatregelen binnen 1 jaar nodig/noodzakelijk;
- matig (17 kunstwerken), correctieve maatregelen nodig binnen termijn van 1-3 jaar;
- redelijk (74 kunstwerken), de komende vijf jaar zijn beheersmaatregelen noodzakelijk;
- goed (38 kunstwerken), komende vijf jaar zijn weinig beheersmaatregelen noodzakelijk.

De totale onderhoudsbedragen voor de periode 2016-2021 van de verschillende classificaties zijn:

- slecht (€ 40.000);
- matig (€ 140.700);
- redelijk (€ 206.950);
- goed (€ 129.010).

Voor een 14-tal kunstwerken is nader onderzoek en nadere monitoring nodig. Deze kosten maken onderdeel uit van de totale onderhoudsbedragen en zijn in een separate bijlage gespecificeerd.

Leudal heeft aanvullend toegelicht dat het civietechnisch kunstwerk met onderhoudstoestand slecht niet aan de openbare weg ligt, in hoofdzaak door voetgangers en slechts sporadisch door landbouwverkeer wordt gebruikt. Het onderhoud aan deze brug is voorzien in 2018.

Van de bruggen met onderhoudstoestand matig is in het 4<sup>e</sup> kwartaal van 2016 een drietal bruggen aangepakt. In 2017 zal aan zes bruggen de onderhoudstoestand worden verbeterd.

Leudal heeft aanvullend aangegeven dat het achterstallig onderhoud binnen de looptijd van het huidige plan volledig wordt weggewerkt. Het plan heeft echter een looptijd van 6 jaar. Wij vragen nadrukkelijk de aandacht om de beheerplannen elke vier jaar te actualiseren en dringen erop aan om het achterstallig onderhoud binnen de termijn van de meerjarenraming weg te werken.

In het plan zijn geen lasten opgenomen voor de vervanging van onderdelen.

#### *Openbare Verlichting*

De raad van Leudal heeft in 2013 het beleidsplan Openbare Verlichting 2013-2017 vastgesteld. In de paragraaf is hiernaar verwezen. Aangegeven is dat de afgelopen jaren bezuinigingen hebben plaats gevonden op openbare verlichting. Deze maatregelen hebben volgens informatie van de paragraaf niet geleid tot achterstallig onderhoud.

Uit de risicobeheermatrix bij de jaarrekening 2015 blijkt dat voor openbare verlichting een risicobedrag van € 207.000 is opgenomen bij de benodigde weerstandscapaciteit. Dit risico is als zeer hoog geclassificeerd. Toegelicht is dat het budget voor 2017 slechts 30% bedraagt van het budget dat vanaf 2018 is opgenomen. In 2016 en 2017 zijn aanvullende budgetten (respectievelijk € 83.500 en € 140.000)

beschikbaar gesteld ten laste van de voorziening openbare verlichting om zo te voldoen aan de contractuele verplichtingen.

Het geactualiseerde beleidsplan openbare verlichting wordt eind 2017 aan de raad ter vaststelling voorgelegd. Ook voor dit plan vragen wij aandacht om de financiële consequenties te vertalen in de begroting en meerjarenraming.

#### *Gebouwen en sportaccommodaties*

Uit de paragraaf blijkt dat voor gebouwen het Meerjarig Onderhoudsplan 2011-2014 (MOP) beschikbaar is. Bij de vaststelling van de begroting 2015 is besloten om het onderhoudsniveau op niveau 4 te stellen. Als gevolg van de taakstelling op vastgoed en accommodaties is bij de begroting 2017 besloten om het onderhoudsniveau van gebouwen tot niveau 4 te handhaven voor de periode 2018-2020. Uit aanvullende informatie blijkt dat in de 2017 een herziene meerjarenonderhoudplanning voor alle gebouwen wordt gemaakt. Hieruit blijkt ook dat de budgetten voor gebouwen meerjarig zijn verlaagd. Niet bekend is of het beschikbare budget voor gebouwen voldoende is. Na de inspecties bij gebouwen zal blijken of sprake is van achterstallig onderhoud bij gebouwen.

Om verdere invulling te geven aan de taakstelling op het onderhoud aan kapitaalgoederen is bij de vaststelling van de begroting 2017 besloten om niet meer af te schrijven op panden die verkocht worden. In maart 2017 heeft de raad een budget van € 125.000 beschikbaar gesteld om het meerjaren onderhoudsplan gebouwen (MOP) te actualiseren. Tevens is besloten om de drinkwaterinstallaties te controleren conform NEN 1006. Het nieuwe MOP wordt eind 2017 ter vaststelling aan de raad voorgelegd.

Wij benadrukken het belang om dit plan te actualiseren. Van belang is om:

- in te gaan op de mogelijke omvang van het achterstallig onderhoud en de becijfering hiervan;
- in te gaan op de inloop van het achterstallig onderhoud als hier sprake van is;
- het door de raad gekozen kwaliteitsniveau uit het raadsvoorstel te laten blijken;
- de financiële consequenties van het gekozen kwaliteitsniveau dienen te vertalen in de begroting en meerjarenraming.

#### *Conclusie onderhoud kapitaalgoederen*

De afgelopen jaren is bij diverse kapitaalgoederen bezuinigd op de onderhoudsbudgetten. Voor enkele jaren is het budget incidenteel verlaagd. We zien dat vanaf het begrotingsjaar 2018 het budget voor wegen en groen ook structureel is verlaagd.

Bij een aantal kapitaalgoederen (wegen, gebouwen en civieltechnische kunstwerken) is, ondanks dat de gemeente heeft aangegeven dat er geen achterstallig onderhoud optreedt door de verlaging van de budgetten in de periode 2015-2017, wel achterstallig onderhoud aanwezig. De omvang bij wegen is voorlopig becijferd. Of bij gebouwen sprake is van achterstallig onderhoud is nu nog niet bekend. Het is van belang om het achterstallig onderhoud op een zo kort mogelijke termijn weg te werken. Verder is het belangrijk om de plannen actueel te houden. Dit betekent dat plannen tijdig geactualiseerd moeten worden zodat de raad elke vier jaar besluitvorming kan nemen. De raad moet tijdens de raadsperiode van vier jaar in positie zijn gebracht om kaders te stellen. Dit is nog belangrijker als er bezuinigd is op het onderhoud en hier consequenties voor het kwaliteitsniveau uit voortvloeien. Actuele plannen, maar zeker ook de financiële vertaling van het door de raad gekozen kwaliteitsniveau zorgen voor structurele en reële ramingen. Te alle tijden dient kapitaalvernietiging voorkomen te worden.

Verlaging van budgetten leidt in de regel tot een verlaging van het kwaliteitsniveau. Bij een verlaging van het kwaliteitsniveau dient het plan opnieuw ter vaststelling aan de raad te worden voorgelegd. Indien van

het plan wordt afgeweken dient dit te worden vermeld in de paragraaf van de begroting. De consequenties voor het kwaliteitsniveau dienen bij afwijking van het plan ook weergegeven te worden. Het incidenteel verlagen van onderhoudslasten en vervolgens het incidenteel verhogen liggen niet in de lijn met het uitvoeren van een duurzaam financieel beleid. Leudal scoort op alle drie de niveaus voldoende.

#### 4.4. Financiering

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

##### Conclusie

De raad van Leudal heeft de beleidsregels voor de financiering vastgelegd in het treasury statuut (2017). Dit is bepaald in de eveneens geactualiseerde financiële verordening (2017). De actualisatie van het treasury statuut in 2017 betreft uitsluitend de aanvulling met bepalingen over leningen en garanties. Deze bepalingen waren voorheen in de financiële verordening opgenomen. Door de actualisatie kan nu ten aanzien van de beleidsregels voor de financieringsfunctie worden volstaan met de verwijzing naar het treasury statuut. In de paragraaf is een goed inzicht gegeven in zowel interne en externe ontwikkelingen ten aanzien van de financiering.

De voorschriften ten aanzien van financiering zijn met ingang van het begrotingsjaar 2017 gewijzigd. Zo dient de paragraaf aangevuld te worden met informatie over rentelasten, het renteresultaat, de wijze waarop de rente aan investeringen, grondexploitaties en taakvelden wordt toegerekend en de financieringsbehoefte. Om de raad meer inzicht te bieden in de ontwikkeling van onder meer investeringen, het aanwenden van reserves en voorzieningen en de financieringsfunctie is een geprognoseerde balans voor het begrotingsjaar en de afzonderlijke jaren van de meerjarenraming verplicht gesteld. Wij constateren dat Leudal in de paragraaf inzicht biedt in de financiering, maar nog geen rekening heeft gehouden met (het merendeel) van deze aanvullende eisen die het BBV stelt. Cijfermatig heeft Leudal inzicht geboden in een aantal aspecten van de financiering. De paragraaf kent een gestructureerde opzet. Leudal scoort op strategisch en operationeel niveau goed. Op tactisch niveau scoort Leudal een krappe voldoende. Wij vragen aandacht om invulling te geven aan de nieuwe eisen die het BBV stelt en deze informatie op te nemen vanaf het begrotingsjaar 2018.

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

- geef inzicht in de rentelasten, het renteresultaat en de wijze waarop de rente aan investeringen, grondexploitaties en taakvelden wordt toegerekend zoals het BBV vraagt;
- neem voor zowel het begrotingsjaar als voor de aanvullende jaren van de meerjarenraming een geprognoseerde balans op zoals het BBV eist;
- geef conform het BBV ook de berekening van het EMU saldo weer voor de laatste twee jaren van de meerjarenraming.

##### Waarom onderzoek naar financiering?

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

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

### **Onderzoek en bevindingen**

Leudal heeft specifieke kaders voor de financiering gesteld in de financiële verordening en in het treasurystatuut. In het treasurystatuut zijn de doelstellingen van de financieringsfunctie opgenomen.

De doelstellingen zijn:

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

De wettelijke algemene bepalingen voor financiering zijn vastgelegd in de Wet fido en in het BBV.

Uit de paragraaf moet blijken of de financieringsfunctie de publieke taak dient en dat het beheer prudent plaatsvindt. Het BBV vraagt verder om de beleidsvoornemens ten aanzien van de financieringsportefeuille in de paragraaf op te nemen. Vanaf de begroting 2017 zijn de bepalingen uitgebreid met de eisen om inzicht te geven in:

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

In het BBV zijn voor de begroting ook eisen opgenomen over het EMU saldo. Al eerder was bepaald dat in de begroting inzicht dient te worden geboden in het aandeel van de gemeente in het EMU saldo voor het vorig begrotingsjaar (t-1), het begrotingsjaar (t) en het jaar volgens op het begrotingsjaar (t+1).

Voor de begroting 2017 zijn deze eisen verder aangevuld. Voor zowel het begrotingsjaar als de meerjarenraming dient een geprognoseerde balans te worden met het oog op een betere raming en beheersing van het EMU saldo. Door het opnemen van een geprognoseerde balans voor zowel de begroting als de meerjarenraming krijgt de raad meer inzicht in de ontwikkeling van onder meer investeringen, het aanwenden van reserves en voorzieningen en de financieringsfunctie. In het BBV is aangegeven dat de geprognoseerde balans ten minste de posten moet bevatten die nodig zijn om het aandeel in het EMU saldo af te kunnen leiden. Bepaald is dat ook voor alle afzonderlijke jaren van de meerjarenraming inzicht dient te worden geboden in de berekening van het EMU saldo.

De commissie BBV heeft de notitie rente gepubliceerd in juli 2016. Deze notitie biedt inzicht in de verwerking van de rentelasten en -baten in de begroting en jaarstukken. Doel van de notitie is:

- het bevorderen van een eenduidige handelwijze met betrekking tot rente door gemeenten (harmonisering);
- stimuleren dat gemeenten de (verwachte) werkelijke rentelasten opnemen in de begroting en jaarrekening;
- eenduidig inzichtelijk maken van de wijze waarop de gemeente omgaat met de rente (transparantie).

In de notitie rente zijn stellige uitspraken en aanbevelingen opgenomen. De stellige uitspraken zijn van toepassing vanaf het begrotingsjaar 2018. Gemeenten zijn vrij geweest om de bepalingen in de notitie ook al voor het begrotingsjaar 2017 toe te passen. Leudal heeft in de begroting 2017 nog geen rekening gehouden met de bepalingen uit de notitie. Leudal heeft in de paragraaf kort verwezen naar de notitie rente en heeft aangegeven dat deze bepalingen met ingang van de begroting 2018 van kracht zijn.

In de paragraaf heeft Leudal een toelichting gegeven over risicobeheer, koersrisico's en renterisico's. De berekening van de kasgeldlimiet voor vier kwartalen en de berekening van de renterisiconorm voor de jaren 2017-2020 is opgenomen. Verder biedt de paragraaf inzicht in de financieringspositie en de leningenportefeuille voor het begrotingsjaar en de afzonderlijke jaren van de meerjarenraming. Ook de beleggingsportefeuille van de verkoop van de aandelen Essent is hier genoemd. Tot slot is de berekening van het EMU saldo opgenomen voor de jaren 2016, 2017 en 2018.

Wij constateren dat Leudal geen inzicht heeft geboden in de nieuwe eisen die het BBV stelt, waaronder de rentelasten, het renteresultaat en de wijze waarop de rente aan investeringen, grondexploitaties en taakvelden wordt toegerekend. Ook de geprognoseerde balans voor het begrotingsjaar en de afzonderlijke jaren van de meerjarenraming ontbreken, net als de berekening van het EMU saldo voor het voorlaatste en het laatste jaar van de meerjarenraming.

Naast de algemene wettelijke kaders heeft de raad specifieke kaders voor de financiering gesteld in de financiële verordening. In de financiële verordening (2017) heeft de raad bepaald dat beleidsregels voor de financieringsfunctie worden opgenomen in het treasurystatuut. Ook het treasurystatuut is in 2017 geactualiseerd en is door de raad vastgesteld.

Het voorgaande treasurystatuut dateert van maart 2015. In dit statuut waren de regels van het verplicht schatkistbankieren reeds verwerkt. Het treasurystatuut is nu aangevuld met bepalingen over leningen en garanties. Deze bepalingen waren voorheen in de financiële verordening opgenomen.

In het treasurystatuut heeft de raad bepaald dat interne liquiditeitsrisico's worden beperkt door de treasuryactiviteiten te baseren op een meerjarige liquiditeitsplanning met een looptijd van vier jaar. Deze planning wordt jaarlijks geactualiseerd. Dit gebeurt in het najaar voorafgaand aan het nieuwe begrotingsjaar. Hierin wordt rekening gehouden met het meerjarige investeringsprogramma, de bestaande leningenportefeuille en de grondexploitaties.

In de praktijk wordt daarnaast voor de investeringen de liquiditeitsprognose in de tussentijdse rapportage nog een keer geactualiseerd.

In de paragraaf van de begroting heeft Leudal verwezen naar het treasurystatuut (2015) dat van kracht was bij de samenstelling van de begroting 2017. Ook is verwezen naar de voormalige financiële verordening uit 2010.

In de paragraaf is een expliciet onderscheid gemaakt in interne en externe ontwikkelingen. Als eerste interne ontwikkeling is de invoering van de wet Hof en de hieruit voortvloeiende noodzaak tot het meer sturen op liquiditeitsrisico's genoemd. De ruimte voor investeringen wordt mede bepaald aan de hand van het EMU saldo. De tweede interne ontwikkeling betreft het belegd vermogen bij BNG Vermogensbeheer. Leudal noemt dat een bedrag met nominale waarde van € 31,4 miljoen is belegd. De belegging valt in een achttal perioden vrij in de periode eind 2017 tot en met eind 2026. Volgens de conceptjaarrekening 2016 wordt een rendement van 2,85 behaald in 2016. Gemiddeld verwacht Leudal op jaarbasis een rendement van 6,8%.

Van het oorspronkelijk ontvangen bedrag van € 40 miljoen heeft als gevolg van schatkistbankieren een waardedaling plaatsgevonden. Verder is een deel van het oorspronkelijk bedrag gebruikt als intern financieringsmiddel. Leudal is voornemens om toekomstige vrijvallen ook in te zetten als intern financieringsmiddel ten voor toekomstige investeringen. De raad heeft namelijk bepaald om de vrijval van de beleggingsportefeuille en de aflossing van de bruglening Enexis niet meer te herbeleggen. In de paragraaf is aangegeven dat de vrijkomende middelen, naast intern financieringsmiddel, ook gebruikt zullen om de schuldpositie terug te brengen en om uit te lenen aan andere overheden in het kader van schatkistbankieren.

Bi de vaststelling van de begroting 2017 is besloten om ten laste van de Essentreserve de bruteringsreserve Infrastructuur op te nemen. Deze reserve is gevormd door in de afzonderlijke jaren 2017, 2018, 2019 en 2020 een bedrag van € 1 miljoen te onttrekken aan de reserve Essent ten gunste van de bruteringsreserve.

Verder zijn in de paragraaf een vijftal externe ontwikkelingen genoemd. Zo is ingegaan op:

- de nieuwe systematiek van rentetoe rekening die met ingang van 2018 van kracht wordt;
- de ontwikkelingen die het CPB schetst voor de Nederlandse economie en werkloosheid;
- de ontwikkelingen in de mondiale economie;
- de risico's die de economische groei kunnen afremmen waaronder Brexit, de zwakke financiële situatie in Zuid-Europa, vertraging mondiale handel en onzekerheid over het monetaire beleid in de Verenigde Staten en het eurogebied;
- de afname van begrote rendementen voor Leudal als gevolg van het verplicht schatkistbankieren.

Naast de genoemde ontwikkelingen is ingegaan op het risicobeheer. Er is een algemene toelichting opgenomen over koersrisico's en renterisico's.

In de paragraaf is ook financieel inzicht gegeven in de financiering voor de korte en de lange termijn. In een paar tabellen is inzicht geboden in:

- de berekening van de kasgeldlimiet voor het 3<sup>e</sup> kwartaal 2015 tot en met het 2<sup>e</sup> kwartaal 2016;
- de berekening van het renterisico op de vaste schuld voor de jaren 2017 tot en met 2020;
- de omvang van het financieringssaldo voor de jaren 2017 tot en met 2020;
- de omvang van de leningen per 1 januari voor de afzonderlijke jaren 2017 tot en met 2020;
- de berekening van het EMU saldo voor de jaren 2016, 2017 en 2018.

Uit de tabellen blijkt dat de kasgeldlimiet in alle vier de gepresenteerde kwartalen niet wordt overschreden. Eveneens wordt de renterisiconorm voor de jaren 2017-2017 niet overschreden. Voor alle jaren (2017-2020) wordt een financieringstekort verwacht. Het geraamde tekort voor 2017 bedraagt € 5,8 miljoen en dit neemt meerjarig toe.

Leudal scoort op strategisch en operationeel niveau goed. Op tactisch niveau scoort Leudal een krappe voldoende. Wij vragen aandacht om de nieuwe eisen van het BBV toe te passen vanaf het begrotingsjaar 2018.

## **EMU**

Landelijk is bepaald dat het gezamenlijk aandeel van gemeenten, provincies en waterschappen in het landelijk EMU-tekort (van 3%) maximaal 0,3% van het BBP mag bedragen met ingang van de begroting 2017.

Het EMU tekort is in de paragraaf becijferd op € 6,8 miljoen in 2017. In de paragraaf licht Leudal voorafgaand aan de berekening kort toe dat de decentrale overheden een gelijkwaardige bijdragen leveren aan het naleven van de EMU normen. In de paragraaf is genoemd dat gemeenten een individuele referentiewaarde voor het EMU-tekort in een jaar krijgen. Dit een bedrag dat een gemeente maximaal meer mag uitgeven dan dat aan inkomsten wordt ontvangen.

Vanaf het begrotingsjaar 2016 is het collectieve aandeel van de decentrale overheden voor het EMU-saldo niet verder uitgesplitst naar gemeenten, provincies en waterschappen. Gevolg hiervan is dat er geen EMU referentiewaarde per individuele decentrale overheid wordt vastgesteld.

Op basis van de wet Hof kunnen er sancties door het Rijk worden opgelegd als de medeoverheden hun gezamenlijke norm overschrijden. Afhankelijk van de situatie kunnen de sancties alle medeoverheden raken of individuele gemeenten, provincies of waterschappen. De afspraken met het Rijk van begin 2013 houden ook in dat deze sancties niet tijdens de huidige kabinetsperiode zullen worden toegepast. In concreto zullen tot en met 2017 geen sancties worden opgelegd bij overschrijding van de ruimte.

Op dit moment is er dus weinig tot geen dreiging van een sanctie voor Leudal met betrekking tot het EMU-tekort. Op termijn zou dat echter kunnen veranderen. Bij een collectieve sanctie heeft de gemeente in feite geen mogelijkheden om dat te voorkomen. Een individuele sanctie kan de gemeente voorkomen door haar EMU-tekort niet (te veel) boven de voor Leudal geldende norm te laten uitkomen. Voor 2017 is deze individuele norm komen te vervallen.

Overigens leidt een dergelijke strakke naleving van de eigen EMU-norm, de referentiewaarde, tot problemen op het moment dat de gemeente een wat groter investeringsproject wil uitvoeren. Het EMU-saldo zal dan bijna altijd (fors) boven de referentiewaarde uitkomen. Er is hiervoor dus bewust ruimte geboden, maar tegelijkertijd biedt de wet Hof geen garantie dat er in een dergelijke situatie geen individuele sanctie kan volgen. De tijd zal moeten leren hoe het Rijk de wet Hof toepast en welke gevolgen dit voor de gemeente heeft. De ontwikkeling van het landelijke EMU-saldo zal daarbij van grote invloed zijn.

### **Schatkistbankieren**

Verplicht schatkistbankieren is in 2013 ingevoerd. In het treasurystatuut is rekening gehouden met de verplichting tot het stallen van alle tijdelijk overtollige middelen bij het Rijk (behoudens bepaalde uitzonderingen). Het Schatkistbankieren is in de Wet Financiering Decentrale Overheden verankerd.

Inmiddels is sinds medio 2015 de geactualiseerde Handreiking Treasury 2015 beschikbaar. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft aangegeven dat de handreiking een adviserende of beschouwende rol heeft en geen extra verplichtingen legt op de bestaande wettelijke kaders.

Naar aanleiding van de wereldwijde financiële crisis zijn er op Europees niveau maatregelen genomen, om ervoor te zorgen dat de overheidsuitgaven nu en op langere termijn houdbaar blijven. Deze maatregelen zijn vertaald naar Nederlandse wetgeving. In het geactualiseerde kader is rekening gehouden met de Wet houdbare overheidsfinanciën en de invoering van het verplicht schatkistbankieren, geregeld in de Wet financiering decentrale overheden (Wet fido). Daarnaast is er een Rijksbreed beleidskader ontwikkeld met betrekking tot het gebruik van derivaten door publieke instellingen. Dit beleidskader is uitgewerkt in regelgeving voor decentrale overheden (Wet fido en de Regeling uitzettingen derivaten decentrale overheden).

De reserve boekwinst Essent neemt in de begroting 2017 en in de meerjarenraming af. In 2017 bedraagt de reserve € 33,3 miljoen en neemt af naar € 29 miljoen begin 2020. Zoals eerder in de paragraaf is



aangegeven gaat Leudal de middelen gebruiken om de schuldpositie af te lossen, als intern financieringsmiddelen of uitlenen aan andere overheden.

## 4.5. Bedrijfsvoering

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

### Conclusie

In het coalitieakkoord zet de coalitie in op verbetering van de kwaliteit van de uitvoering van gemeentelijke taken. Ook in de strategische visie zijn beleidsuitgangspunten voor de organisatie en de uitvoering beschreven. Bepaald is dat er een klantgerichte benadering en een actieve samenwerking moet plaatsvinden met burgers, lokale gemeenschappen en regionale partners.

Vanaf 2016 dient de organisatie te groeien naar een netwerkorganisatie.

In die visie zijn de kernwaarden opgenomen en is aangegeven wat van medewerkers wordt verwacht. Het college heeft in december 2015 de organisatievisie ONS Leudal, 'wendbaar vanuit de verbinding' vastgesteld.

In de paragraaf zijn interne en externe ontwikkelingen op het gebied van bedrijfsvoering beschreven. Er is ingegaan op de organisatieontwikkeling en de hierbij horende instrumenten zoals de jaarlijkse gesprekscycli en het strategisch personeelsplan. Ook is ingegaan op de nieuwe eisen die het BBV stelt. Het BBV vraagt om de beleidsvoornemens te formuleren en een relatie te leggen met de programma's uit het programmaplan. In het kader van de vernieuwing van het BBV is het niet langer verplicht om in de paragraaf bedrijfsvoering inzicht te geven in de kosten van overhead. In de paragraaf kan worden volstaan met een beschrijving van de beleidsmatige ontwikkelingen rondom bedrijfsvoering. In de programma's moeten de kosten worden verantwoord van het primaire proces. De kosten van overhead dienen in het programmaplan te worden verantwoord. We zien dat Leudal in het programmaplan de kosten van overhead heeft opgenomen voor het begrotingsjaar en de afzonderlijke jaren van de meerjarenraming. Verder heeft Leudal de lasten van overhead separaat toegelicht in een afzonderlijke paragraaf inclusief tabel met korte toelichting.

In de paragraaf heeft Leudal een relatie gelegd met de P-taakstelling. Er is toegelicht dat de organisatieontwikkeling bijdraagt aan de realisatie van deze taakstelling. De omvang van de structurele taakstelling is weergegeven voor de afzonderlijke jaren 2017-2020. Daarbij is aangegeven welk bedrag structureel gerealiseerd is en welk deel van de taakstelling nog ingevuld moet worden. De resterende taakstelling wil Leudal invullen door natuurlijke uitstroom van medewerkers, deelname van oudere werknemers aan het Generatiepact, het mogelijk niet invullen van openstaande vacatures en het schuiven en efficiënter inrichten van processen. Het Generatiepact zorgt dan tevens voor een verjonging in de organisatie.

Op het gebied van bedrijfsvoering vinden actuele ontwikkelingen plaats om samen te werken met buurgemeenten. Leudal wil intensief samenwerken met de gemeenten Nederweert, Roermond en Weert op het gebied van bedrijfsvoering om hiermee voordelen te behalen op het gebied van kwaliteit, kwetsbaarheid, klanttevredenheid en kosten. De vier raden van de gemeenten nemen medio 2017 een besluit over het expertisecentrum GEO.

Leudal scoort op strategisch en tactisch niveau goed. Op operationeel niveau scoort Leudal voldoende.

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

- leg in de paragraaf een relatie met de door het college in 2015 vastgestelde organisatievisie en andere visiedocumenten;
- neem in de paragraaf meer concrete (meerjarige) cijfermatige informatie op over de bedrijfsvoering zoals informatie over human resource management, informatiebeveiliging en duurzame inkoop.

#### **Waarom onderzoek naar bedrijfsvoering?**

Bedrijfsvoering is van belang voor het slagen van de gemeentelijke programma's.

In de paragraaf moet de gemeente volgens artikel 14 van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten ten minste de stand van zaken en de beleidsvoornemens rondom de bedrijfsvoering aangeven.

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

#### **Onderzoek en bevindingen**

In het coalitieakkoord is aangegeven dat de gemeente de kwaliteit van de uitvoering van gemeentelijke taken wil verbeteren. Hieraan wil de gemeente invulling geven door een snelle reactie op verzoeken en vragen van burgers en ondernemers te geven. Waar mogelijk wil Leudal een besparing op uitgaven realiseren. Het college wil sterk sturen op de uitvoering van het werk. Ook wil de coalitie verder investeren in betere bestuurlijke en politieke verhoudingen.

In de strategische visie is de veranderde relatie tussen burger en de gemeente beschreven. Aangegeven is dat de gemeente haar diensten klantgericht verleent. De gemeente communiceert en werkt actief samen met burgers, lokale gemeenschappen en regionale partners en is gerechtvaardigd om autoritair en rechtvaardig op te treden als het gaat om een rechtvaardige verdeling van lusten en lasten en om veiligheid. Ingezet wordt op meer samenwerking tussen de gemeente en de dorpsgemeenschappen aan 'het goede leven in Leudal'.

Leudal wil de zelfsturing van de dorpsgemeenschappen faciliteren. Ingezet wordt op krachtige netwerken van inwoners en bedrijven. In de strategische visie is ook expliciet aandacht voor de organisatie en de uitvoering.

Hieraan is een apart thema gewijd. Vermeld is dat een ander gedrag en andere houding wordt verwacht van de raad, het college en het ambtelijk apparaat om in te kunnen spelen op maatschappelijke veranderingen.

De organisatie zal ontwikkeld worden naar een netwerkorganisatie. Afspraken komen tot stand vanuit wederzijds belang. In de dialoog tussen raad, college en ambtelijke organisatie zal telkens centraal staan: welk maatschappelijk effect willen we bereiken, wat kan en wil de samenleving zelf doen en wat is onze bijdrage daaraan?

Het college heeft in december 2015 de organisatievisie ONS Leudal met als hoofdtitel 'wendbaar vanuit de verbinding' vastgesteld. In deze organisatievisie is een relatie gelegd met de strategische visie. In de visie is verwoord waar de gemeente wil staan over 4 jaar. De uitdagingen liggen in:

- hoogwaardige kwaliteit van de dienstverlening;
- duidelijke rolverdeling / verantwoordelijkheden binnen de organisatie en in de relatie bestuur en organisatie;
- integrale benadering van vraagstukken (met partners en binnen de organisatie);
- versterken van de relatie met gemeenschappen en de regio;
- vergroten van vakmanschap en wendbaarheid van organisatie en medewerkers;
- digitale doorontwikkeling op basis van transparante informatiearchitectuur.

In de organisatievisie is aangegeven wat van medewerkers wordt verwacht waarbij de kernwaarden (vakmanschap, vertrouwen en verbinding) afzonderlijk zijn toegelicht. Daarbij zijn de kernwaarden vertaald naar de HR thema's 'persoonlijk leiderschap', 'competenties maken het verschil', 'ontwikkeling en mobiliteit' en 'nadenken over de toekomst'.

In de paragraaf is informatie opgenomen over verschillende aspecten van de bedrijfsvoering. Er zijn interne en externe ontwikkelingen op het gebied van bedrijfsvoering beschreven.

Allereerst is ingegaan op de organisatieontwikkeling en de hierbij horende instrumenten zoals de jaarlijkse gesprekscyclus met medewerkers en het strategisch personeelsplan. Hierbij is een relatie gelegd met de structurele taakstelling op personeel.

De belangrijkste activiteiten op het gebied van Informatievoorziening en Communicatie komen ook aan bod. Vermeld is dat de noodzakelijke ICT activiteiten gerealiseerd kunnen worden binnen de inmiddels gevoteerde kredieten. Ook is in de paragraaf aandacht voor diverse nieuwe ontwikkelingen op het gebied van wetgeving. Zo komen in de paragraaf de wijzigingen van het BBV van 5 maart 2016, de wet modernisering vennootschapsbelastingplicht (VPB) en de uitvoering van de WOZ/BAG met het openbaar maken van de WOZ waarde van woningen per 1 oktober 2016 aan bod. In de paragraaf is het doel aangegeven dat met de nieuwe eisen van het BBV wordt beoogt, namelijk de stuurinformatie voor de raad en de onderlinge vergelijkbaarheid verbeteren. Toelicht is dat tijdens de samenstelling van de begroting 2017 de financiële consequenties van deze ontwikkelingen nog niet bekend zijn voor de (meerjaren)begroting aangezien de publicatie van de wet heeft plaatsgevonden in de periode van samenstelling van de begroting.

In de paragraaf van de begroting is verwoord dat 2016 een overgangsjaar is geweest waarin de personele basis op orde is gebracht op het gebied van vakkennis, vaardigheden en rolopvatting. Verder is toegelicht dat in 2017 gebouwd gaat worden aan de gemeentelijke organisatie door het vergroten van de algehele kwaliteit van de organisatie en de medewerkers. Eind 2016 is gestart met een nieuwe gesprekscyclus voor alle medewerkers. In het eerste kwartaal van 2017 zal volgens de paragraaf het strategisch personeelsplan (SPP) operationeel zijn. Dit SPP kent een cyclus van twee jaar en sluit aan bij de gesprekscyclus die elk kalenderjaar gevoerd gaat worden.

Het BBV vraagt om tenminste inzicht te geven in de stand van zaken en de beleidsvoornemens ten aanzien van de bedrijfsvoering. In het kader van de vernieuwing van het BBV is het niet langer verplicht om in de paragraaf inzicht te geven in de kosten van de overhead. In de paragraaf bedrijfsvoering kan worden volstaan met een beschrijving van de beleidsmatige ontwikkelingen rondom bedrijfsvoering. In de programma's dienen de kosten te worden verantwoord van het primaire proces. Daarentegen moeten de kosten van overhead in het programmaplan worden verantwoord. In de toelichting van de Vernieuwing BBV is aangegeven welke lasten behoren tot overhead.

De commissie BBV heeft in juli 2016 een notitie overhead gepubliceerd waarin op een aantal punten

de kosten van overhead nader zijn toegelicht.

We zien dat Leudal in het programmaplan de kosten van overhead heeft opgenomen voor het begrotingsjaar en de afzonderlijke jaren van de meerjarenraming. In een aparte korte paragraaf na het overzicht van algemene dekkingsmiddelen is aandacht besteed aan de kosten voor onderhoud. In een tabelvorm zijn de lasten voor de periode 2017-2021 gegeven met een uitsplitsing in loonkosten, kapitaallasten, inhuur, belastingen, onderhoud en overige kosten.

Wij vragen wel aandacht voor de methodiek om overhead door te belasten aan de grondexploitaties en investeringen. We verwijzen naar de notitie overhead die de commissie BBV in juli 2016 heeft uitgebracht.

In de paragraaf is geen cijfermatige informatie opgenomen voor de bedrijfsvoering. Dit is ook niet langer verplicht. Wel is in de paragraaf een relatie gelegd met de eerder ingezette structurele taakstelling op personeel. Van de taakstelling op personeel die € 1,6 miljoen bedroeg vanaf 2018, dient er vanaf dat jaar nog een bedrag van € 667.000 ingevuld te worden.

In de paragraaf is aangegeven dat de gesprekscyclus met medewerkers en de strategische personeelsplanning bijdragen aan de realisatie van de P-taakstelling. Beide instrumenten zullen personele bewegingen in gang zetten waarbij Leudal verwacht een efficiencyverbetering te behalen. De gemeente verwacht de resterende taakstelling in te vullen door natuurlijke uitstroom van medewerkers, deelname van oudere werknemers aan het Generatiepact, het mogelijk niet invullen van openstaande vacatures en het schuiven en efficiënter inrichten van processen. Het Generatiepact zorgt dan tevens voor een verjonging in de organisatie.

In de paragraaf is aangegeven dat in 2017 twee medewerkers de organisatie en in 2018 acht medewerkers de organisatie zullen verlaten. In 2018 zullen ook oudere werknemers deelnemen aan het Generatiepact, waardoor jongeren kunnen instromen in de organisatie van Leudal.

Leudal heeft aanvullend toegelicht dat één keer in de twee maanden in het managementteam rapportages over ziekteverzuim, bezetting en inhuur worden besproken.

In de financiële verordening heeft de raad bepalingen opgenomen voor de financiële organisatie en administratie waaronder de opzet van de administratie en misbruik en oneigenlijk gebruik. Deze bepalingen nemen we niet specifiek mee in ons onderzoek.

In de verordening 213a (2008) is bepaald dat Leudal rapporteert over de voortgang van de onderzoeken naar de doelmatigheid en doeltreffendheid. In de paragraaf van de begroting is geen informatie over deze onderzoeken opgenomen. In de praktijk hebben geen onderzoeken naar doelmatigheid en doeltreffendheid plaatsgevonden. In paragraaf 3.4 hebben we hierbij stilgestaan.

De afgelopen jaren heeft Leudal telkens een goedkeurende verklaring ontvangen op het gebied van rechtmatigheid. Een goedkeurende verklaring is een indicator dat de bedrijfsvoering op orde is. Bij de jaarrekening 2015 is sprake van een bijzondere situatie. In deze jaarrekening heeft voor het eerst verantwoording van de drie decentralisaties plaatsgevonden. Bij de laatst ontvangen jaarrekening is een oordeel ontvangen met een beperking ten aanzien van de zowel de getrouwheid als rechtmatigheid. De oorzaak is gelegen binnen het sociaal domein.

Het college van Leudal heeft in december 2015 de organisatievisie ONS Leudal - wendbaar vanuit de verbinding / samengesteld. Uitgangspunten in deze visie zijn 'van buiten naar binnen' en de visie op

regionale samenwerking. De strategie van buiten naar binnen is gericht op het versterken van zelfsturing in de (dorps)gemeenschappen ('van buiten') en de facilitering en ondersteuning van de gemeentelijke organisatie naar buiten toe ('naar binnen'). Het vervolg op de ontwikkeling van buiten naar binnen houdt verband met de keuze voor regionale samenwerking. Leudal wil vorm en inhoud geven aan de samenwerking met de zeven Midden-Limburgse gemeenten. Samenwerking is daarbij geen doel op zich. Vertrekpunt is en blijft 'de eigen kracht van Leudal' waarbij gekeken wordt hoe Leudal sterker en beter kan worden.

De ontwikkeling 'van buiten naar binnen kijken', 'van onderop organiseren', inwonerkraft en overheidsparticipatie en de gemeente als netwerkorganisatie is door Leudal omschreven als co-creatie. Op zowel het sociale, het fysieke en het economische terrein wordt de samenwerking gezocht.

Op het gebied van bedrijfsvoering vinden actuele ontwikkelingen plaats om samen te werken met buurgemeenten. Leudal wil samen met de gemeenten Nederweert, Roermond en Weert intensief gaan samenwerken in de bedrijfsvoering om zo voordelen te behalen op het gebied van kwaliteit, kwetsbaarheid, klanttevredenheid en kosten.

De vier afzonderlijke raden van de vier gemeenten nemen naar verwachting in mei 2017 een besluit over het expertisecentrum GEO.

Zoals eerder geschetst biedt de paragraaf inzicht in de omvang van de personele taakstelling, de realisatie ervan en de nog te realiseren omvang van de taakstelling. De cijfermatige informatie in de paragraaf kan worden uitgebreid door concrete cijfermatige informatie op te nemen over de bedrijfsvoering. Hierbij kan worden gedacht aan huisvestingskosten, inhuur van derden, ziekteverzuim etcetera. Ook actuele ontwikkelingen op het gebied van human resource management (zoals individueel keuze budget, salarisafspraken, opleiden en ontwikkelen), informatiebeveiliging en duurzame inkoop. In programma 4 van de begroting is wel kort ingegaan op de inhuur van derden.

Leudal scoort op strategisch niveau en tactisch goed. Op operationeel niveau scoort Leudal voldoende. Leudal heeft aanvullend toegelicht dat een bedrag van € 300.000 structureel wordt toegerekend aan projecten. De gemeente heeft aangegeven dat de projecten de komende jaren niet af zullen nemen. Uit de jaarrekening 2016 zal blijken of bijstelling nodig is.

## 4.6. Verbonden partijen

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

### Conclusie

De raad van Leudal heeft beleidsuitgangspunten voor verbonden partijen opgenomen in de nota verbonden partijen (2011). In de bijgestelde strategische visie (2014) staat de veranderende samenleving centraal. Net als in het coalitieakkoord is in de visie ook stilgestaan bij samenwerking. De nota verbonden partijen biedt kaders en handvaten voor de samenwerking met verbonden partijen. In de paragraaf heeft Leudal een relatie gelegd met de nota en de strategische visie. In de financiële verordening zijn geen eisen gesteld ten aanzien van verbonden partijen. In het najaar van 2017 wordt de geactualiseerde nota aan de raad ter vaststelling voorgelegd. Het BBV is de afgelopen jaren een aantal keren gewijzigd. Vanaf het begrotingsjaar 2018 zijn er wijzigingen van toepassing. Op een aantal onderdelen kan de paragraaf worden verbeterd door meer aan de (nieuwe) eisen van het BBV te voldoen. De bijdragen aan verbonden partijen leggen een groot beslag op de begroting. Actueel financieel inzicht komt de transparantie ten goede en kan het beeld verder completeren. Op basis van de informatie in de paragraaf loopt Leudal geen grote risico's bij verbonden partijen. Op strategisch niveau scoort Leudal goed. Op tactisch en operationeel niveau scoort Leudal voldoende.

### Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- neem in de actualisering van de nota verbonden partijen de gewijzigde BBV eisen mee;
- vertaal de wijzigingen van het BBV zo snel mogelijk in de paragraaf van de begroting;
- geef in de lijst van verbonden partijen per verbonden partij expliciet aan of er een bestuurlijk, financieel of zowel een bestuurlijk en financieel belang is;
- besteed, zoals bepaald in het raadsvoorstel bij de nota verbonden partijen uit 2011 en zoals voorgenomen, aandacht aan het centraal register waarin afspraken met verbonden partijen zijn vastgesteld;
- geef zoals het BBV voorschrijft inzicht in het eigen en vreemd vermogen aan het begin en het einde van het begrotingsjaar, het verwachte financiële resultaat van de afzonderlijke verbonden partijen in het begrotingsjaar en de eventuele risico's van de verbonden partij voor de financiële positie van de gemeente. Maak in de lijst van verbonden partijen een onderscheid in gemeenschappelijke regelingen, vennootschappen en coöperaties, stichtingen en verenigingen en overige verbonden partijen zoals het BBV voorschrijft vanaf het begrotingsjaar 2018.

### **Waarom onderzoek naar verbonden partijen?**

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

- het financiële belang<sup>4</sup> van de gemeente in de verbonden partij;
- te verwachten resultaten van de verbonden partij;
- inzicht in de samenhangende risico's en in de weerstandspositie van de verbonden partij.

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

### **Onderzoek en bevindingen**

De beleidskaders voor verbonden partijen zijn opgenomen in de nota verbonden partijen die in 2011 door de raad is vastgesteld.

In de paragraaf van de begroting is een relatie gelegd met deze nota. De strategische visie is ook genoemd. Verwoord is dat de raad in de strategische visie heeft uitgesproken dat de gemeente in samenspraak met burgers en bedrijven, met de regio en provincie, de kansen die zich voor Leudal voordoen wil benutten.

Ook in het coalitieakkoord is aandacht voor samenwerking. Zo is concreet genoemd dat strategische partners worden betrokken bij de drie decentralisaties. Voor de uitvoering van de decentralisaties is een bestuursconvenant getekend met de gemeenten Nederweert en Weert.

Als gevolg van samenwerkingsverbanden met gemeenten en/of partners kan het aandeel in verbonden partijen veranderen.

In de voormalige financiële verordening was het opstellen en vaststellen van een nota met kaders voor verbonden partijen geen vereiste. Desondanks heeft de raad besloten om een nota samen te stellen. Ook de financiële verordening die vanaf het begrotingsjaar 2017 van kracht is, stelt geen eisen aan een nota. De gemeente is voornemens om de nota te actualiseren. In het najaar van 2017 zal de raad de geactualiseerde kaders vaststellen.

In de nota verbonden partijen is aangegeven hoe invulling is gegeven aan de aanbevelingen van de rekenkamer. Doel van de nota is kaders en handvaten scheppen in de samenwerking met verbonden partijen. In de nota is het begrip verbonden partijen toegelicht, is het wettelijk kader tot het oprichten of deelnemen in een verbonden partij uiteengezet en zijn de kaders genoemd die nodig zijn bij de evaluatie en de uittreding. Daarnaast zijn uitgangspunten opgenomen tot het aanwijzen van gemeentelijke vertegenwoordigers bij gemeenschappelijke regelingen en privaatrechtelijke organisaties. Verder is in de nota stilgestaan bij de regiefunctie rondom verbonden partijen die handvatten aan de ambtelijke organisatie moet bieden bij het samenwerken met verbonden partijen. Doel is om de informatievoorziening vanuit de gemeenschappelijke regeling naar de deelnemende gemeenten goed te laten verlopen en dat sprake is van goede voorbereiding van vergaderingen. Ook is in de nota separaat aandacht gewijd aan de financiële positie van verbonden partijen. Bepaald is dat een risico bij een

---

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



verbonden partij groter dan € 300.000 door Leudal wordt meegenomen in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing.

In de nota is bij het wettelijk kader aangegeven dat goedkeuring nodig is van Gedeputeerde Staten. Wij merken op dat de wetgeving inmiddels is aangepast en dat ook voor deelname in een privaatrechtelijke rechtsvorm geen toestemming meer nodig is van Gedeputeerde Staten.

De voorschriften voor verbonden partijen zijn de afgelopen jaren een aantal keren gewijzigd. Het BBV eist, gelet op de risico's, meer financiële informatie in de programmabegroting. Voorheen werd de financiële informatie hoofdzakelijk opgenomen in de productenraming en -realisatie. Volgens de huidige voorschriften dient de paragraaf van de begroting te bestaan uit:

- de visie op en de beleidsvoornemens omtrent verbonden partijen;
- de lijst van verbonden partijen, die onderverdeeld is in gemeenschappelijke regelingen, vennootschappen en coöperaties, stichtingen en verenigingen en overige verbonden partijen.

Verder geven de voorschriften aan dat in de lijst van verbonden partijen ten minste de volgende informatie wordt opgenomen:

- de wijze waarop de gemeente een belang heeft in de verbonden partij en het openbaar belang dat ermee gediend wordt;
- het belang dat de gemeente in de verbonden partij heeft aan het begin en de verwachte omvang aan het einde van het begrotingsjaar;
- de verwachte omvang van het eigen vermogen en het vreemd vermogen van de verbonden partij aan het begin en aan het einde van het begrotingsjaar;
- de verwachte omvang van het financiële resultaat van de verbonden partij in het begrotingsjaar;
- de eventuele risico's van de verbonden partij.

Leudal heeft in de paragraaf verbonden partijen een overzicht van alle verbonden partijen gepresenteerd. Daarnaast is in een bijlage van de begroting, 'overzicht verbonden partijen', per verbonden partij ingegaan op de doelstelling en het bestuurlijk en/of financieel belang. In de paragraaf is het belang aangegeven door een bedrag te presenteren of een % van het belang. Bij enkele verbonden partijen is aanvullende informatie opgenomen. Wij adviseren om het belang in de diverse verbonden partijen duidelijker weer te geven door expliciet aan te geven of sprake is van een bestuurlijk, financieel of zowel een bestuurlijk en financieel belang.

Bij de presentatie van het eigen en vreemd vermogen en het financiële resultaat is uitgegaan van de jaarcijfers 2015. De begrote cijfers uit de begroting 2017 ontbreken. Om aansluiting te vinden bij de wetgeving dient de paragraaf op dit onderdeel te worden verbeterd. Daarnaast dient ook invulling te worden gegeven aan de rubricering in categorieën zoals het BBV recentelijk heeft voorgeschreven (gemeenschappelijke regelingen, vennootschappen en coöperaties, stichtingen en verenigingen en overige verbonden partijen).

Naast het inzicht in het vermogen, het resultaat en het belang is door Leudal ook inzicht gegeven in de doelstellingen van de verbonden partij en zijn ontwikkelingen voor met name het begrotingsjaar 2017 genoemd. Bij enkele verbonden partijen is ingegaan op de risico's. Wij adviseren om in de genoemde bijlage meer in te gaan op de risico's voor het begrotingsjaar en om eveneens in te gaan op meerjarige risico's en ontwikkelingen.

In de risicobeheermatrix zijn geen verbonden partijen opgenomen met een risico groter dan € 300.000 zoals voorgeschreven in de nota verbonden partijen. Desondanks is er in de risicobeheermatrix de verbonden partij OML opgenomen. Het risico dat Leudal moet voldoen aan de garantstelling bedraagt

volgens de informatie in de bijlage € 172.000. Dit risico is als 'laag' geclassificeerd.

Naast de wettekst heeft de commissie BBV in oktober 2016 een notitie Verbonden Partijen samengesteld waarin stellige uitspraken en aanbevelingen zijn opgenomen. Met de stellige uitspraken geeft de commissie BBV een interpretatie van de regelgeving. Wij gaan ervan uit dat uw gemeente bij de actualisering van de nota in het voorjaar van 2017 invulling geeft aan de punten die genoemd zijn in deze notitie.

Leudal heeft geanticipeerd op de aanbeveling die genoemd is in de notitie verbonden partijen door ook organisaties op te nemen waar formeel juridisch gezien geen sprake is van een verbonden partij, maar wel sprake is van een structurele bekostiging via een of meer geldstromen en een bestuurlijk belang. In de bijlage van verbonden partijen is de bestuurlijke samenwerking Midden-Limburg opgenomen. In 2014 is een convenant bestuurlijke samenwerking gesloten met de gemeenten Nederweert en Weert. Dit uitvoeringsconvenant 'Samenwerking Sociaal Domein gemeenten ML-West' liep ten einde in 2015. Bestuurlijk is de wens uitgesproken om de bestuurlijke samenwerking op het niveau van Midden-Limburg voort te zetten. In de paragraaf is de samenwerking Midden-Limburg vermeld.

Uit aanvullende informatie blijkt dat Leudal nog niet werkt met een centraal register waarin afspraken met verbonden partijen worden vastgelegd. Leudal is wel voornemens om hier aandacht aan te besteden.

Uit navraag blijkt dat Leudal 8,5% van het begrotingstotaal bijdraagt aan verbonden partijen en professionele instellingen.

Leudal scoort op strategisch niveau goed. Op tactisch en operationeel niveau wordt voldoende gescoord.

## 4.7. Grondbeleid

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

### Conclusie

De raad van Leudal heeft de uitgangspunten voor het grondbeleid opgenomen in de nota grondbeleid (2010). Leudal voert een actief en faciliterend grondbeleid. Hoewel de nota uit 2010 gedateerd is, is de wijze waarop Leudal het grondbeleid voert nog steeds van kracht. Leudal heeft een reserve grondexploitatie beschikbaar waarmee risico's worden afgedekt en naast verliezen ook winsten worden verrekend. Naast de nota zijn in de paragraaf aanvullende beleidsregels voor het grondbeleid genoemd. Zo is een relatie gelegd met de Structuurvisie Wonen, Zorg en Woonomgeving Midden-Limburg (2014) en het Plan van Aanpak sturing planvoorraad woningbouwplannen Leudal.

Verder zijn uitgangspunten opgenomen voor het grondprijnsbeleid van woningbouw en bedrijventerreinen, de uitgifte van reststroken en de verkoop van gronden die niet voor de openbare dienst zijn bestemd. Ook is in de paragraaf aangegeven dat de grondexploitaties jaarlijks worden herzien. In de paragraaf is een relatie gelegd met het risicomanagement en is verwezen naar de risicobeheermatrix. De paragraaf geeft inzicht in de gemeentelijke exploitaties en de exploitaties met derden. In de paragraaf is een relatie gelegd met de risicobeheermatrix. De belangrijkste risico's zijn genoemd in de paragraaf. De risico's binnen de grondexploitatie zijn becijferd op € 2,5 miljoen. Voor deze risico's is de reserve grondexploitatie beschikbaar die dezelfde omvang heeft. De risico's binnen vastgoed bedragen € 0,6 miljoen en worden afgezet tegen de benodigde weerstandscapaciteit. Bij een aantal projecten is een onderlinge afhankelijkheid aanwezig. Realisering van het een, moet leiden tot een dekking van het ander. Zo wordt een beoogde winst bij structuurbeelden Haelen-Horn ingezet voor het 'nieuwe' (huidige) gemeentehuis. Bij structuurbeelden Haelen-Horn wordt echter geen winst meer verwacht. Leudal geeft zelf aan dat dekkingsmiddelen moeten worden gezocht voor de investering in het gemeentehuis bij het niet realiseren van de winstverwachting. Ook blijkt uit de paragraaf dat van het batig saldo van de gemeentelijke grondexploitatie Baexem Kapittelstraat € 200.000 wordt ingezet ter dekking van de verbouw van de brede maatschappelijke voorziening Baexem. Leudal heeft aangegeven de nota grondbeleid te actualiseren in 2018. De gemeente is voornemens om de risico's beter beheersbaar te maken en de onderlinge afhankelijkheid tussen projecten te verkleinen. In de nieuwe op te stellen nota grondbeleid worden uitgangspunten opgenomen die bijdragen aan een gezond financieel (grond)beleid. Wij onderstrepen het belang hiervan.

Na afronding van dit financieel verdiepingsonderzoek zijn nieuwe ontwikkelingen naar voren gekomen bij de Structuurbeelden Haelen-Horn. Er wordt niet meer uitgegaan van een budgettair neutrale situatie, maar er is sprake van een tekort. Eind mei 2017 is de raad geïnformeerd over het voorlopige onderhandelingsresultaat met Herontwikkeling Haelen-Horn BV. Financieel gezien betekent de vaststellingsovereenkomst dat Leudal een bijdrage van € 3.643.000 verschuldigd is. Hiervoor wordt € 1 miljoen aan de reserve grondexploitatie en € 2.643.000 aan de reserve boekwinst Essent onttrokken.

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

- leg een relatie tussen de visie van het grondbeleid en de strategische visie en de doelstellingen in de programma's;
- laat de raad, zoals ook zelf aangegeven in de nota grondbeleid, de uitgangspunten in de grondnota periodiek, bij voorkeur elke vier jaar, geactualiseerd vaststellen;
- voldoe aan de eisen van het BBV door een onderbouwing van de winstneming op te nemen in de paragraaf;
- blijf de ontwikkelingen met derden goed monitoren en neem tijdig (financiële) maatregelen als de situatie hierom vraagt.

#### **Waarom onderzoek naar grondbeleid?**

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

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

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

Denk aan: groen, water, wonen, werken en recreëren. Verder is grondbeleid van belang vanwege de financiële betekenis en de risico's. Grondbeleid kan leiden tot extra lasten, maar ook tot extra baten.

Deze kunnen een significante invloed hebben op de gemeentelijke financiële positie.

#### **Onderzoek en bevindingen**

Wij beoordelen in ons onderzoek de stuurinformatie van de grondexploitatie en de vertaling van het grondbeleid in de begroting en meerjarenraming. Verder toetsen wij de inhoud van de paragraaf aan het BBV en de financiële verordening, waarbij we ook de cijfermatige informatie in de paragraaf bekijken.

Voor het financiële beeld van het grondbeleid hebben we naast de begroting 2017 ook de jaarrekening 2015 bekeken.

Voordat we ingaan op de beleidsuitgangspunten van de gemeente, staan we kort stil bij de uitgangspunten die in regioverband zijn vastgesteld.

#### *Structuurvisie Wonen, Zorg en Woonomgeving Midden-Limburg*

De structuurvisie Wonen, Zorg en Woonomgeving Midden-Limburg is door de raad van Leudal vastgesteld op 7 oktober 2014. Die visie vormt de basis voor het geven van sturing aan en het voeren van regie over het in de regio te voeren beleid op het vlak van wonen, zorg en woonomgeving.

De visie richt zich vooral op de transformatie van de woningvoorraad en het afstemmen van de planvoorraad op de behoefte. De komende vier jaar dient de woningvoorraad met minimaal 40% van de (potentiële) overcapaciteit afgebouwd te zijn. Concreet betekent dit in de regio een afname van 1490 woningen in de periode 2014-2017. Leudal dient zorg te dragen voor een afname van 370 woningen in die periode. Leudal heeft aangegeven dat voor 2017 nog 140 woningen gesloopt moeten worden. Voor de periode 2018 tot en met 2023 dienen er nog eens 550 woningen aan de planvoorraad te worden onttrokken.

De raad van Leudal heeft besloten dat er een uitwerking inclusief financiële paragraaf wordt opgesteld in 2015 waarbij per kern de gewijzigde woningbouwplannen in kaart worden gebracht.

De raad heeft bepaald dat in deze uitwerking rekening wordt gehouden dat:

- de voorraad sociale huurwoningen op peil dient te blijven;
- de ruimte wordt opgenomen voor kleinschalige bouwiniciatieven van en voor starters en senioren;
- er rekening wordt gehouden met de woonbehoefte van seizoenarbeiders die zich permanent willen vestigen.

Deze financiële uitwerking heeft plaatsgevonden in het 'plan van aanpak lokale uitvoeringsparagraaf Structuurvisie Wonen, Zorg en Woonomgeving Midden-Limburg met betrekking op de sturing planvoorraad'. Dit plan van aanpak is door het college van B&W vastgesteld in december 2015.

#### *Strategische visie*

In de strategische visie (2014) is bij het thema wonen aangegeven dat de behoefte aan nieuwbouw van woningen moet worden onderzocht. Daarbij is toegelicht dat er op korte termijn geen woningen gebouwd zullen worden, maar dat er kansen liggen in het aanpassen van de bestaande woningen en leegkomende gebouwen.

#### *Coalitieakkoord*

In het coalitieakkoord is aangegeven dat de bestaande aanpak met betrekking tot woningbouw moet worden doorgevoerd. Hiermee wordt het plan van aanpak sturing woningvoorraad bedoeld waarnaar verwezen is in de paragraaf. In het coalitieakkoord is aangegeven dat binnen grote projecten woningbouwplannen geschrapt moeten worden. De woningbouw in de kleine kernen wordt vraaggericht gestimuleerd, waarbij inbreiding voor uitbreiding gaat.

#### *Beleidsuitgangspunten grondnota 2010*

Naast de bepalingen waartoe in regionaal verband is besloten, heeft de raad van Leudal ook eigen uitgangspunten bepaald. Dit is gedaan in de grondnota waartoe de raad in 2010 besloten heeft. Deze nota is inmiddels gedateerd. Niet meer alle uitgangspunten zijn actueel. De wijze waarop Leudal het grondbeleid voert is nog steeds van kracht. Daarentegen kunnen de instrumenten die in de nota genoemd zijn voor de programmering van de woningbouwplannen niet meer ingezet worden als gevolg van de afbouw van de woningvoorraad zoals bepaald in de Structuurvisie van 2014.

In de paragraaf van de begroting zijn de uitgangspunten uit de nota van 2010 uiteengezet die nog steeds van kracht zijn. Bij de opsomming van de uitgangspunten is een relatie gelegd met de structuurvisie en het hieruit voortvloeiende Plan van aanpak sturing woningbouwvoorraad woningbouwplannen Leudal.

In de paragraaf zijn de beleidsuitgangspunten voor het grondbeleid als volgt verwoord:

- de gemeente voert een actief beleid om de regie te nemen wanneer dat kan en nodig is;
- de gemeente voert een faciliterend beleid wanneer het initiatief van de markt komt en regie niet nodig is;
- een combinatie van een actief en faciliterend beleid wordt uitgeoefend als dat past in de beoogde gebiedsontwikkeling;
- besluiten van B&W met betrekking tot planontwikkeling voor nieuwbouw worden getoetst aan de structuurvisie Wonen, Zorg en Woonomgeving Midden-Limburg en het Plan van Aanpak sturing planvoorraad woningbouwplannen Leudal.

In aanvulling op deze uitgangspunten zijn in de paragraaf ook beleidsuitgangspunten opgenomen voor de uitgifte van reststroken en is het verkoopbeleid van gronden die niet voor de openbare dienst zijn bestemd uiteengezet.

In de paragraaf is aangegeven dat de nota elke vier jaar herijkt wordt. In de praktijk heeft actualisatie van de nota niet plaatsgevonden.

In de jaarrekening 2015 is aangegeven dat de vastgestelde structuurvisie er toe leidt dat de genoemde instrumenten in de nota grondbeleid niet meer toegepast kunnen worden.

In de grondnota en in de paragraaf is een relatie gelegd met risicomanagement. In de nota is dit uitvoerig gedaan. Leudal heeft een reserve grondexploitatie beschikbaar die de volgende functies heeft:

- het verrekenen van winsten en verliezen van de exploitaties;
- het afdekken van risico's;
- de buffer voor het voeren van een actieve grondpolitiek;
- de grens bepalen voor het voeren van een actieve grondpolitiek.

In de nota is aangegeven dat het plafond van de reserve jaarlijks wordt bepaald bij de vaststelling van de jaarrekening.

Leudal heeft een methodiek ontwikkeld om de gewenste omvang/plafond van de reserve grondexploitatie te berekenen. Per investering en per exploitatie wordt aan de hand van risico's en/of de hoogte van de investering bepaald hoeveel reserve aanwezig moet zijn als buffer voor een risico en/of een investering.

Jaarlijks wordt het college van burgemeester en wethouders separaat geïnformeerd over de risico's van de grondexploitatie en de reserve grondexploitatie als het proces van winst- en verliesnemingen voor de jaarrekening is afgerond.

#### *Voorschriften*

Voor de paragraaf grondbeleid vraagt het BBV:

- een visie van het grondbeleid in relatie tot de doelstellingen van de programma's die zijn opgenomen in de begroting;
- een aanduiding van de wijze waarop de gemeente het grondbeleid voert;
- een actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie;
- een onderbouwing van de geraamde winstneming;
- beleidsuitgangspunten omtrent reserves voor grondzaken in relatie tot de risico's van de grondzaken.

Wij concluderen dat op dit moment geen relatie is gelegd tussen de visie van het grondbeleid en de doelstellingen van de programma's. In de paragraaf ontbreekt op dit moment een onderbouwing van de geraamde winstneming. Het college is hier wel separaat over geïnformeerd.

Wij vragen aandacht om informatie in de paragraaf volledig aan de eisen van het BBV te laten voldoen.

Het BBV is gewijzigd ten aanzien van het grondbeleid. Leudal heeft in de jaarrekening 2015 aangegeven dat een tiental exploitaties zijn afgesloten als gevolg van de wijziging van de voorschriften. Per 31 december 2015 zijn er geen voorraad grondposities meer. De gronden zijn volgens de nieuwe BBV eisen ondergebracht bij de materiele vaste activa. Plannen met een verlies zijn ten laste van de reserve grondexploitatie gebracht.

In de paragraaf is verder aangegeven dat de voorlopige berekening van de vennootschapsbelasting voor 2017 begroot is op € 85.000.

In de financiële verordening heeft de raad van Leudal geen eisen gesteld voor het grondbeleid. In de grondnota is opgenomen dat de nota elke vier jaar geactualiseerd wordt. De raad heeft de nota niet meer geactualiseerd. Zoals eerder aangegeven in deze paragraaf is de wijze waarop Leudal het grondbeleid

voert nog steeds van kracht. Een aantal instrumenten uit de grondnota zijn inmiddels achterhaald als gevolg van de structuurvisie. Wij vragen aandacht om de nota grondbeleid periodiek te actualiseren. Indien er geen kaderstelling plaatsvindt in een nota, dient de paragraaf de volledige kaderstelling te bevatten.

#### *Risico's*

Voor de risico's voor de grondexploitatie heeft Leudal verwezen naar de risicobeheermatrix.

In de risicobeheermatrix is een onderscheid te zien in risico's die binnen de reserve grondexploitatie kunnen worden opgevangen en risico's die worden meegenomen in de berekening van de benodigde weerstandscapaciteit.

De risico's binnen de grondexploitatie worden opgevangen binnen de reserve grondexploitatie.

De risico's binnen vastgoed worden afgezet tegen de benodigde weerstandscapaciteit.

In totaliteit zijn de risico's binnen de grondexploitatie volgens de begroting 2017 € 2.544.000. Deze risico's worden opgevangen binnen de reserve grondexploitatie. De reserve heeft eveneens deze omvang. De risico's zijn als volgt gespecificeerd.

- risico's van het niet nakomen van overeenkomsten, dat wil zeggen afhandeling faillissementen en financiële problemen en het oplossen van risico's bij herontwikkeling Haelen Horn BV (€ 1.635.000, kans hoog);
- afzetrisico's als gevolg van marktvertraging bij Baexem Witte Huis, Heythuysen Walk en De Bevelanden (€ 335.000, kans hoog);
- risico's met betrekking tot de kostendekkendheid van bedrijventerrein Ittervoort (€ 310.000, kans hoog);
- risico's met betrekking tot haalbaarheid van plannen als gevolg van de marktsituatie van bedrijventerrein Heythuysen Leudalplein (€ 166.000, kans hoog);
- algemene post om niet genoemde tegenvallers op te vangen (onvoorzien) (€ 97.000, incidenteel).

Volgens de jaarrekening 2015 hebben de risico's en de reserve een omvang van € 2,7 miljoen.

De risico's binnen vastgoed, die afgezet worden tegen de benodigde weerstandscapaciteit, zijn als volgt omschreven:

- bij de BMV Grathem, Dorpshoes Horns, het gemeentehuis en de centrumvisie Heythuysen is de opbrengst van verkoop van vastgoed ingezet als dekkingsmiddel. Er is een hoog risico dat er een tekort komt op de benodigde kredieten (€ 482.000);
- daarnaast is er een hoog risico aanwezig dat vastgoed niet tijdig kan worden vermarkt (€ 86.000).

#### *Reserve grondexploitatie*

De reserve grondexploitatie heeft volgens de begroting 2017 een omvang van € 2,5 miljoen. Aan de reserve is in het verleden, tot 2014, jaarlijks een bedrag onttrokken ten gunste van de exploitatie. De onttrekking is afgebouwd tot uiteindelijk € 100.000 in 2015 en € 50.000 in 2016. Vanaf 2017 vindt er geen onttrekking meer plaats ten gunste van de exploitatie en heeft er dan ook geen budgettaire correctie meer plaatsgevonden op het begrotingssaldo.

#### *Resultaten grondexploitatie*

In de paragraaf van de begroting is financieel inzicht geboden in de afzonderlijke plannen van de grondexploitatie. Er is achtereenvolgens inzicht geboden in gemeentelijke exploitaties, exploitaties door

derden en structuurbeelden Haelen-Horn. Leudal verwacht de volgende resultaten. De totale verwachten inkomsten zijn in tabel 4.7.1 weergegeven.

**Tabel 4.7.1 grondexploitaties, resultaten (bedrag in €)**

	<b>Raming eindsaldo</b>	<b>Toelichting</b>
Gemeentelijke exploitaties	1.993.000	
Exploitaties door derden	p.m.	Risicobeheermatrix: risico's € 600.000
Structuurbeelden Haelen-Horn	1.423.000	Gemeente gaat uit van neutraliteit: € 0. Uit de risicobeheermatrix blijkt dat rekening wordt gehouden met een risico van €1 miljoen vermeld.
<i>Positief resultaat</i>	<i>3.416.000</i>	

Bij de gemeentelijke exploitaties (6 woningbouwplannen en 5 bedrijvenplannen) verwacht Leudal een winst van € 1.993.000. De exploitaties door derden zijn p.m. geraamd. Uit de risicobeheermatrix blijkt dat Leudal bij twee van de drie exploitaties door derden (EII Steenenbambt en Neeritter) risico's verwacht. Samen met het risico van Ittervoort Noord is het risico in totaliteit geraamd op € 600.000. Binnen de reserve grondexploitatie is dit bedrag beschikbaar.

Bij de realiseringsovereenkomst Structuurbeelden Haelen-Horn B.V. loopt Leudal ook risico's. Bij deze samenwerkingsovereenkomst was er een winstpotentie van € 2,1 miljoen. Van dit bedrag is € 700.000 geormerkt om de investeringskosten van het nieuwe (huidige gemeentehuis) te dekken. Er resteert na dit bedrag een winstpotentie van € 1,4 miljoen. Leudal streeft naar budgettaire neutraliteit bij deze B.V.. In het voorjaar van 2016 zullen de onderhandelingen met de BV worden afgerond. Leudal geeft zelf aan dat dekkingsmiddelen moeten worden gezocht voor de investering in het gemeentehuis bij het niet realiseren van de winstverwachting. Bij de afronding van de jaarrekening 2016 zullen de financiële consequenties in beeld worden gebracht. Van het grootste risicobedrag van 'het niet nakomen van overeenkomsten' ter grootte van € 1.635.000 heeft € 1.000.000 betrekking op de Structuurbeelden Haelen-Horn BV.

Uit de paragraaf blijkt dat van het batig saldo (€ 205.000) van de gemeentelijke grondexploitatie Baexem Kapittelstraat € 200.000 wordt ingezet ter dekking van de verbouw van de brede maatschappelijke voorziening Baexem. Zoals eerder beschreven is bij de realisatieovereenkomst Structuurbeelden Haelen-Horn B.V. ook een deel van de verwachte winst ingezet ter dekking van (reeds gemaakte) investeringskosten.

Leudal heeft aangegeven om de nota grondbeleid te actualiseren in 2018. Leudal wil in de nota de risico's beter beheersbaar maken en de onderlinge afhankelijkheid tussen projecten verkleinen. In de nieuwe op te stellen nota grondbeleid worden uitgangspunten opgenomen die bijdragen aan een gezond financieel (grond)beleid.



#### *Actuele info Structuurbeelden Haelen-Horn*

Na ambtelijke afronding van dit onderzoek zijn nieuwe ontwikkelingen naar voren gekomen bij de Structuurbeelden Haelen-Horn. Op 30 mei 2017 is de raad geïnformeerd over het voorlopige onderhandelingsresultaat met Herontwikkeling Haelen-Horn BV. De raad heeft geen wensen en bedenkingen geuit.

In het concept onderhandelingsresultaat zijn op hoofdlijnen alle resultaten genoemd. Financieel gezien betekent dit voor Leudal dat een bijdrage van € 3.643.000 verschuldigd is in het dekkingstekort. Het tekort wordt gedekt door voor € 1 miljoen de reserve grondexploitatie aan te spreken en het restant van € 2.643.000 te dekken uit de reserve boekwinst Essent.

#### *Stuurinformatie*

Leudal heeft in de paragraaf relaties gelegd met de afzonderlijke visiedocumenten. In de paragraaf zijn meerjarige financiële cijfers opgenomen. De paragraaf kan verbeterd worden door naast de financiële cijfers ook een tekstuele toelichting te geven op de meerjarige ontwikkelingen, waarbij een onderscheid wordt gemaakt in zowel interne als externe ontwikkelingen. Op strategisch en tactisch niveau scoort Leudal voldoende. Leudal voldoet in voldoende mate aan de eisen die het BBV stelt. In de financiële verordening zijn geen nadere eisen gesteld.

Als er geen nieuwe grondnota door de raad wordt vastgesteld, dient de kaderstelling volledig en transparant uit de paragraaf grondbeleid te blijken. Dit geldt ook voor de wijze waarop Leudal met de risico's omgaat.

Leudal scoort op operationeel niveau goed. Financieel inzicht is geboden in de gemeentelijke exploitaties, exploitaties door derden en de structuurbeelden Haelen-Horn. Daarnaast zijn de belangrijkste risico's genoemd in de paragraaf en is een relatie gelegd met de risicobeheermatrix waarin de risico's gekwantificeerd zijn weergegeven.



## 5. Het onderzoek

### 5.1. Inleiding

#### Het financieel verdiepingsonderzoek

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

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

#### Het onderzoek in Leudal

Het financieel verdiepingsonderzoek hebben wij bij Leudal uitgevoerd in de periode januari – juni 2017 op basis van de begroting 2017.

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

#### Meerjarige uitspraak

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

#### Uitspraak rondom toezicht

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

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

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

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

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

### **De periode tot het volgende financiële verdiepingsonderzoek**

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

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

## 5.2. Doel en kaders financieel toezicht

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

***Houd de Limburgse gemeenten financieel gezond!***

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

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

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

### **Aanvullend op andere controlemechanismen**

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

### **Kaders waaruit wij ons oordeel vormen:**

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

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

>>

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

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

### 5.3. Werkwijze

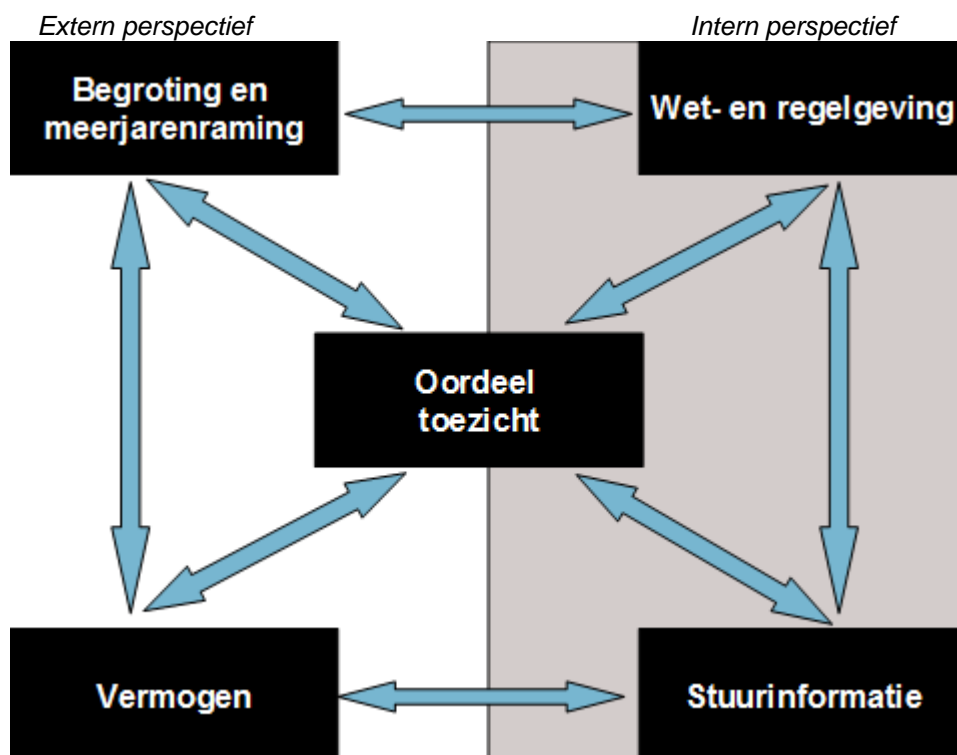
Het belangrijkste doel van ons onderzoek is, om een uitspraak te doen over de vorm van toezicht voor vier jaar. Om voor een meerjarig repressieve uitspraak in aanmerking te kunnen komen, moet de gemeente minimaal voldoende scores op een aantal kritische factoren. Deze factoren vloeien voort uit de kaders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

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

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

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

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



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

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

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

### **Een voorbeeld**

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

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



#### **5.4. Reikwijdte van het onderzoek**

Primair richt het onderzoek zich op de financiële positie, zoals de gemeente die presenteert in de begroting 2017 en de bijhorende meerjarenraming 2017-2020. Ook behaalde resultaten, zoals gepresenteerd in de jaarrekeningen vanaf 2011 zijn nader onderzocht, net als tussentijdse rapportages.

## 5.5. Onderzoek naar het financieel verdiepingsonderzoek

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

Zij concluderen onder meer het volgende:

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

## 6. Begrippen

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

### **Algemene reserve**

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

### **Dekkingsreserve/bruteringsreserve**

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

### **Financiële functie**

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

### **Formeel begrotingssaldo**

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

### **Geblokkeerde reserves**

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

### **Groot onderhoud**

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

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

### **Incidenteel/structureel**

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

### **Incidentele baten**

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

### **Incidentele lasten**

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

### **Incidentele weerstandscapaciteit**

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

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

### **Onbenutte belastingcapaciteit**

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

### **Onderuitputting**

Het achterblijven van de lasten ten opzichte van de ramingen.

### **Post onvoorzien**

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

### **Repressief toezicht**

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

### **Structureel en reëel evenwicht van de begroting en de meerjarenraming**

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

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

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

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

### **Structurele weerstandscapaciteit**

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

De middelen die dit vermogen (kunnen) bepalen:

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

### **Weerstandscapaciteit**

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

**Weerstandsvermogen**

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

## 7. Bronnen

### **Gemeentelijke bronnen:**

- Begroting 2017, 2018-2020;
- (Bezuinigingsmaatregelen) begroting 2015;
- (Bezuinigingsmaatregelen) begroting 2016;
- Jaarrekeningen 2011-2015;
- Coalitieakkoord;
- Strategische visie 'Leven in Leudal 2020';
- Nota reserves, voorzieningen en risicomanagement 2015-2018;
- Nota weerstandsvermogen nader bezien 2016;
- Financiële verordening ex artikel 212 Gemeentewet 2017;
- Financiële verordening ex artikel 212 Gemeentewet 2010;
- Controleverordening ex artikel 213 Gemeentewet 2009;
- Verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid ex artikel 213a Gemeentewet 2008;
- Beleidskader accommodaties en subsidies – sociaal domein, juli 2016;
- Wegenbeheerplan 2014-2018;
- Groenbeheerplan 2014-2018;
- Civieltechnische kunstwerken 2016-2021;
- Verbreed rioleringplan 2017-2021;
- Openbare verlichting 2013-2017;
- Gebouwenplan 2011-2014;
- Organisatievisie ONS Leudal 'wendbaar vanuit de verbinding';
- Nota verbonden partijen 2011;
- Nota grondbeleid 2010.

### **Provincie Limburg:**

- Begrotingsbrief 2017;
- Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader 'kwestie van evenwicht' 2014;
- [www.limburg.nl/gemeentefinancien](http://www.limburg.nl/gemeentefinancien).

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

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