

# **Bepaling toezichtvorm 2016-2019** **Gemeente Landgraaf**

**Financieel verdiepingsonderzoek**

Provincie Limburg, juni 2016



# Inhoudsopgave

<b>1.</b>	<b>Inleiding</b>	<b>5</b>
<b>2.</b>	<b>Conclusie, aandachtspunten en samenvatting</b>	<b>7</b>
2.1.	Conclusie van het onderzoek.....	7
2.2.	Aandachtspunten .....	8
2.3.	Samenvatting .....	10
<b>3.</b>	<b>Aandachtsgebieden</b>	<b>15</b>
3.1.	Analyse begroting en meerjarenraming.....	16
3.2.	Analyse vermogen .....	25
3.3.	Analyse stuurinformatie .....	30
3.4.	Analyse Wet- en regelgeving.....	32
<b>4.</b>	<b>Financieel beleid en beheer</b>	<b>39</b>
4.1.	Lokale heffingen.....	40
4.2.	Weerstandsvermogen en risicobeheersing .....	42
4.3.	Onderhoud kapitaalgoederen .....	48
4.4.	Financiering.....	59
4.5.	Bedrijfsvoering .....	63
4.6.	Verbonden partijen.....	67
4.7.	Grondbeleid.....	70
<b>5.</b>	<b>Het onderzoek</b>	<b>75</b>
5.1.	Inleiding.....	75
5.2.	Doel en kaders financieel toezicht .....	77
5.3.	Werkwijze.....	79
5.4.	Reikwijdte van het onderzoek.....	81
5.5.	Onderzoek naar het financieel verdiepingsonderzoek .....	82
<b>6.</b>	<b>Begrippen</b>	<b>83</b>
<b>7.</b>	<b>Bronnen</b>	<b>87</b>



# 1. Inleiding

## **Het financieel verdiepingsonderzoek**

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

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

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

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

## Het rapport

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

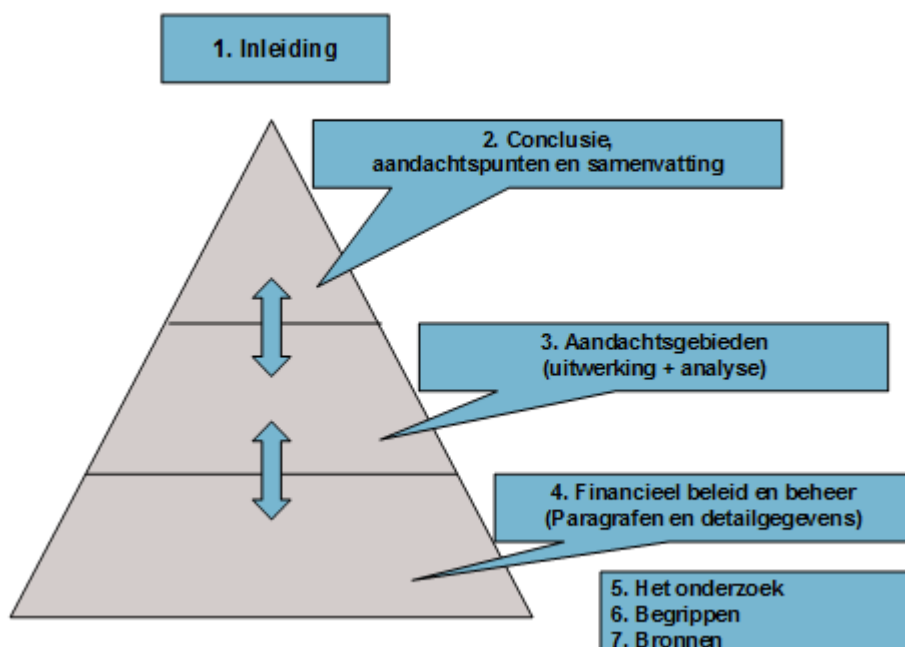
De naam van hoofdstuk 2, Conclusie, aandachtspunten en samenvatting, geeft aan dat hier de kern van het financiële verdiepingsonderzoek is te vinden.

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

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

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

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



## 2. Conclusie, aandachtspunten en samenvatting

### 2.1. Conclusie van het onderzoek

**Op basis van ons onderzoek concluderen wij dat de gemeente Landgraaf 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 2019 toezichtarm zal zijn.**

**Aan dit besluit zijn de volgende voorwaarden verbonden:**

- **zorg voor een structureel en reëel evenwicht voor het begrotingsjaar 2017 inclusief meerjarenraming (tenminste tot en met 2019);**
- **uit de begroting 2017 moet blijken hoe het achterstallig onderhoud bij wegen volledig wordt ingelopen, uiterlijk eind 2019.**

#### **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**

De gezuiverde saldi 2016-2019 laten in de jaren 2018 en 2019 tekorten zien. Indien we bij de beoordeling uitsluitend kijken naar de meerjarige saldi, kan geen meerjarig repressief toezicht worden toegekend, als gevolg van de meerjarige tekorten. Wij hebben echter in onze beoordeling verder gekeken dan de saldi. De werking van de financiële functie van de gemeente heeft meegewogen in ons eindoordeel. Landgraaf scoort op de afzonderlijke onderdelen van het strategisch, het tactisch en het operationeel niveau uitzonderlijk goed. Landgraaf is bovendien voornemens om de meerjarige tekorten structureel af te dekken bij de vaststelling van de kadernota 2017. De vaststelling van de kadernota vindt plaats een paar weken na afronding van dit onderzoek. Gelet op de ervaringen die wij met de gemeente hebben en de daadkracht om telkens te zoeken naar oplossingsmaatregelen is het vertrouwen aanwezig dat de begroting 2017 en de afzonderlijke jaren van de meerjarenraming structureel en reëel in evenwicht worden gebracht. Bij de beoordeling van de begroting 2017 zal blijken of hier daadwerkelijk sprake van is.

Overigens hebben Gedeputeerde Staten van Limburg op 16 december 2015 besloten om de gemeente Landgraaf op basis van de begroting 2016 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

Op basis van ons onderzoek hebben wij vertrouwen in de financiële positie en financiële functie. In dit rapport zijn aanbevelingen opgenomen die een vrijblijvend karakter hebben. Deze aanbevelingen zijn op basis van de huidige inzichten niet doorslaggevend voor het behoud van meerjarig repressief toezicht. Overigens merken wij op dat aanbevelingen die verband houden met wettelijke eisen altijd opgevolgd moeten worden.

De belangrijkste aandachtspunten uit ons onderzoek hebben wij verzameld in deze paragraaf. In paragraaf 2.3 is een samenvatting opgenomen van de uitkomsten bij de vier aandachtsgebieden. In hoofdstuk 3 en 4 zijn per onderwerp aanbevelingen geformuleerd.

### **Structureel en reëel evenwicht**

Van belang is dat de begroting 2017 en de afzonderlijke jaren van de meerjarenraming structureel en reëel in evenwicht worden gebracht. Dat betekent dat structurele dekkingsmiddelen worden getroffen om de meerjarige tekorten in te vullen.

### **Onderhoud kapitaalgoederen**

Uit dit onderzoek is naar voren gekomen dat bij wege sprake is van achterstallig onderhoud. De omvang heeft Landgraaf becijferd op € 3 miljoen begin 2016. Door de getroffen maatregelen en de maatregelen waartoe besloten is in de begroting 2016 is de omvang per 1 januari 2020 becijferd op € 300.000/ € 400.000. Van belang is dat het achterstallig onderhoud volledig is weggewerkt eind 2019. Hiervoor kan Landgraaf zowel structurele als incidentele middelen inzetten.

### **Decentralisaties**

Voor de uitvoering van de decentralisaties zijn twee reserves gevormd. Tezamen hebben deze een omvang van € 5 miljoen. Door de vorming van deze reserves zijn de komende jaren incidentele middelen beschikbaar om de tekorten binnen het sociaal domein in de eerste jaren op te vangen.

Bij de jaarrekening 2015 zal voor het eerst blijken hoe de realisatiecijfers zijn en hoe deze afwijken ten opzichte van de begrote bedragen. Gelet op de omvangrijke budgetten voor het sociaal domein benadrukken wij het belang om de (financiële) ontwikkelingen goed te blijven monitoren.

### **Herstructureringsopgave**

De demografische ontwikkelingen staan centraal in diverse documenten. Als gevolg van deze ontwikkelingen staat Landgraaf voor een grote herstructureringsopgave. Ook het aantal accommodaties zal afnemen. Ten aanzien van de gemeentelijke accommodaties heeft Landgraaf in de visienota een relatie gelegd tussen het huidige aanbod en de veranderde behoefte van de burger. Er zijn concrete besluiten genomen over de sluiting en sloop van accommodaties met bijbehorende financiële consequenties. Voor het onderhoud aan maatschappelijk vastgoed en speeltuinen zijn structurele middelen beschikbaar gesteld. Eind 2016 zal bij actualisatie van de onderhoudsplannen gebouwen blijken of de middelen voldoende zijn.

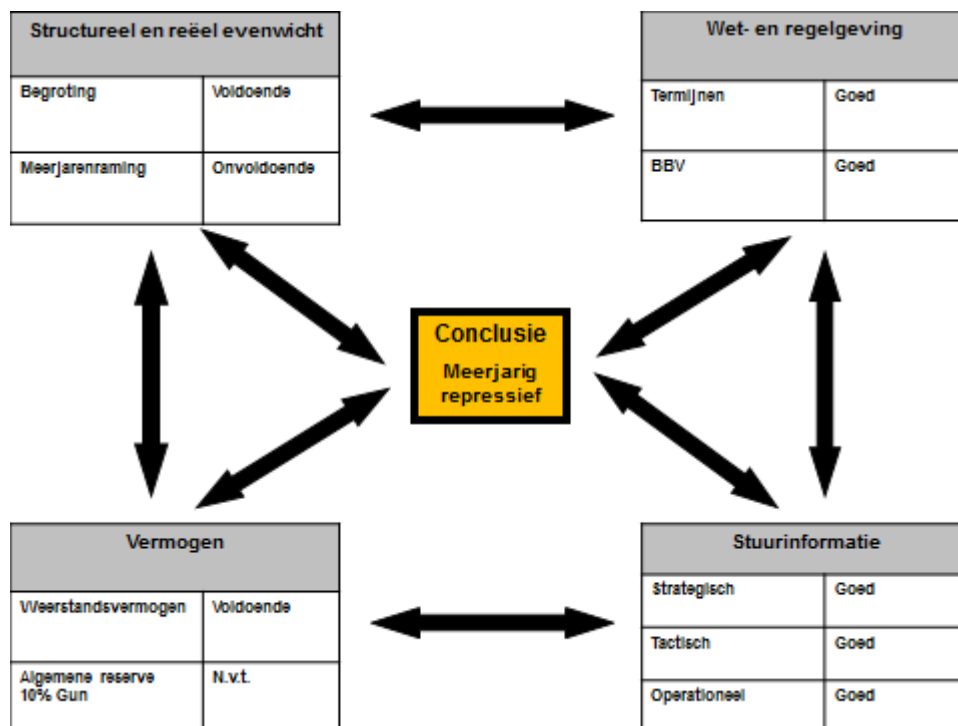
Voor de grote transformatie opgave heeft de gemeente een reserve transformatie beschikbaar ter grootte van € 6,8 miljoen. In de begroting is aangegeven dat meer middelen nodig zijn, ook van derden, om de transformatie in zijn geheel te doen slagen. De herstructureringsopgave raakt ook het particuliere



segment. Landgraaf verwacht geen winstgevende uitbreidingslocaties binnen het grondbeleid meer te kunnen ontwikkelen als gevolg van de grote herstructureringsopgave.

## 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 Landgraaf.



### Toelichting op deze scorecard

Het middenvlak is oranje: het resultaat van een afweging tussen de vier aandachtsgebieden, waarbij het zwaartepunt op de financiële positie ligt. Met deze kleur wordt, net als bij een verkeerslicht, een duidelijk signaal gegeven. Van belang is dat Landgraaf structurele maatregelen treft voor de meerjarige tekorten in 2018 en 2019. Daarnaast dient het achterstallig onderhoud bij wegen aan het einde van de meerjarenraming 2016-2019 volledig te zijn ingelopen. Wij beoordelen de financiële functie van Landgraaf als goed. Wij hebben het vertrouwen dat Landgraaf zorgdraagt voor een structureel en reëel sluitende begroting 2017 en meerjarenraming.

## De Belangrijkste resultaten en aandachtspunten bij de vier aandachtsgebieden

### Begroting en meerjarenraming

De begroting 2016 is sluitend door de raad vastgesteld. Ook het begrotingsjaar 2017 is sluitend gepresenteerd. De afzonderlijke jaren 2018 en 2019 laten omvangrijke tekorten zien. De gemeente heeft de intentie om bij de vaststelling van de kadernota 2017 structurele ombuigingsmaatregelen te treffen. In de begroting 2016 is een algemene taakstelling opgenomen voor het verwachtte efficiencyvoordeel als gevolg van de samenwerking met Brunssum. Inmiddels is bekend dat de samenwerking met Brunssum geen doorgang vindt en een nieuwe samenwerking met Heerlen wordt onderzocht. De opgenomen taakstelling voor de verwachte lastenverlaging als gevolg van de samenwerking met Brunssum van € 250.000 ingaande 2017 oplopend naar € 500.000 in 2019 wordt bij de kadernota 2017 geschrapt. Dit betekent dat de meerjarige tekorten toenemen. Landgraaf heeft aangegeven in de kadernota 2017 dekkingsmiddelen aan te wijzen.

Bij het onderhoud aan wegen is sprake van achterstallig onderhoud. De omvang per 1 januari 2016 is becijferd op € 3 miljoen. Als gevolg van genomen maatregelen in het verleden en de maatregelen waartoe besloten is in begroting 2016-2019 zal naar verwachting het achterstallig onderhoud € 300.000/€ 400.000 per 1 januari 2020 bedragen. Van belang is dat het achterstallig onderhoud volledig is weggewerkt aan het eind van de meerjarenraming 2016-2019. Landgraaf heeft toegezegd hier invulling aan te geven bij de vaststelling van de kadernota 2017.

Voor de uitvoering van de decentralisaties heeft Landgraaf twee reserves sociaal domein gevormd. Hiermee zijn voor de eerste jaren van de uitvoering van de decentralisaties incidentele middelen beschikbaar. In het coalitieakkoord, de strategische visie, maar ook in de begroting 2016 staat de demografische transitie centraal. Gelet op krimp, ontgroening en vergrijzing zet Landgraaf in op een afname in accommodaties. In de visienota Accommodatiebeleid heeft Landgraaf een relatie gelegd tussen het huidige aanbod en de veranderde behoefte van de burger. Er zijn concrete besluiten genomen over de sluiting en sloop van accommodaties met bijbehorende financiële consequenties. Voor het onderhoud aan maatschappelijk vastgoed en speeltuinen zijn structurele middelen beschikbaar gesteld. Eind 2016 zal bij actualisatie van de onderhoudsplannen gebouwen blijken of de middelen voldoende zijn.

Landgraaf staat gelet op de demografische ontwikkelingen voor een aanzienlijke herstructureringsopgave. Deze transformatie is ook van invloed op het grondbeleid. Er worden geen winstgevende uitbreidingslocaties meer verwacht als gevolg van de herstructureringsopgave. Voor de grote herstructureringsopgave heeft de gemeente een reserve transformatie beschikbaar ter grootte van € 6,8 miljoen. In de begroting is aangegeven dat meer middelen nodig zijn, ook van derden, om de herstructurering in zijn geheel te doen slagen. De herstructureringsopgave raakt ook het particuliere segment.

### Vermogen

Reserves en voorzieningen maken onderdeel uit van het vermogen. Beleidsuitgangspunten voor reserves en voorzieningen heeft de raad van Landgraaf in de gelijknamige nota vastgesteld. In de begroting 2016 is stilgestaan bij de stand en het verloop van de reserves en voorzieningen voor het begrotingjaar en de afzonderlijke jaren van de meerjarenraming.

De algemene reserve heeft per 1 januari 2016 een omvang van € 22 miljoen en laat meerjarig een afname zien naar € 19,7 miljoen. De bestemmingsreserves hebben een omvang van € 41 miljoen. Van het totaal aan bestemmingsreserves is een bedrag van € 5 miljoen, uitgesplitst in een tweetal reserves, beschikbaar voor het sociaal domein. Hiermee zijn voor de uitvoering van de decentralisaties incidentele middelen beschikbaar. Voor de grote transformatie opgave heeft Landgraaf, gelet op de demografische ontwikkelingen, een reserve beschikbaar ter grootte van € 6,8 miljoen.

### Wet- en regelgeving

Landgraaf leeft de termijnen van inzending van de begroting 2016 en jaarrekening 2014 goed na. Het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) past Landgraaf, zowel in de paragrafen als in de programma's van de begroting, goed toe. Het BBV is de afgelopen jaren gewijzigd. In juni 2013 is onder meer artikel 19 van het BBV gewijzigd ten aanzien van het overzicht van incidentele lasten en baten. Dit overzicht is een belangrijk document voor het verkrijgen van het juiste beeld van de structurele sluitendheid van de (meerjaren)begroting en inzicht in de financiële positie van de gemeente. In het overzicht van incidentele baten en lasten dient een aantal extra gegevens te worden opgenomen. Landgraaf biedt in de begroting 2016 en meerjarenraming per programma inzicht in de incidentele baten en lasten. Voor het begrotingsjaar 2016 zijn de incidentele baten en lasten nader toegelicht in een separate tabel. Eveneens heeft Landgraaf op totaalniveau per programma inzicht geboden in de structurele toevoegingen en onttrekkingen aan reserves voor de jaren 2016-2019. Om nog verdere aansluiting te vinden bij het BBV verzoeken wij de naam van het overzicht van baten en lasten en de toelichting aan te passen. Verder het is van belang om de specificatie van het overzicht van incidentele lasten en baten ook voor de afzonderlijke jaren van de meerjarenraming op te nemen.

### Stuurinformatie

De informatie voor de raad om te sturen op strategisch, tactisch en operationeel niveau is gemiddeld goed. Landgraaf beschikt hiermee over instrumenten om financieel in control te zijn. Op tactisch niveau vragen wij aandacht voor het onderhoud aan kapitaalgoederen. Van belang is om het achterstallig onderhoud bij wegen uiterlijk binnen de termijn van de meerjarenraming weg te werken. In de paragraaf zijn voor 2016 en de afzonderlijke jaren van de meerjarenraming de bedragen vermeld die opgenomen zijn voor het onderhoud. Er is niet aangegeven of met deze bedragen de door de raad vastgestelde kwaliteitsniveaus worden gerealiseerd. De (cijfermatige) informatie in de paragraaf kan hiermee worden aangevuld en verbeterd hetgeen de transparantie ten goede komt.

### Ontwikkeling financiële positie

Het is van belang dat de gemeente, zoals voorgenomen en omschreven in de begroting 2016, structurele ombuigingsmaatregelen treft voor de tekorten in de meerjarenraming.

De verwachting is nog steeds dat de raad van Landgraaf bij de vaststelling van de kadernota 2017 de meerjarige tekorten structureel zal dekken. Ook het achterstallig onderhoud aan wegen zal eind 2019 volledig moeten zijn weggewerkt. Bij de beoordeling van de begroting 2017 zal blijken of de meerjarige

tekorten structureel gedekt zijn en of sprake is van structureel en reëel evenwicht voor de begroting en meerjarenraming.



### 3. Aandachtsgebieden

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

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

#### **Leeswijzer tabellen:**

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

#### **Financiële aspecten**

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

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

#### **Stuurinformatie**

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

#### **Algemeen oordeel**

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

#### **Ontwikkeling**

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

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

### 3.1. Analyse begroting en meerjarenraming

Onderzoek	Begroting	Meerjarenraming	Strategisch	Tactisch	Operationeel	Algemeen oordeel	Ontwikkeling
Begroting en meerjarenraming	☹	☹	Goed	Goed	Goed	☹	↗

#### Conclusie

De begroting 2016 is sluitend door de raad vastgesteld. Ook het begrotingsjaar 2017 is sluitend gepresenteerd. De afzonderlijke jaren 2018 en 2019 laten omvangrijke tekorten zien. De gemeente heeft de intentie om bij de vaststelling van de kadernota 2017 structurele ombuigingsmaatregelen te treffen. In de begroting is een algemene taakstelling opgenomen voor het verwacht efficiencyvoordeel als gevolg van de samenwerking met Brunssum. Inmiddels is bekend dat de samenwerking met Brunssum geen doorgang vindt en een nieuwe samenwerking met Heerlen wordt onderzocht. De opgenomen taakstelling voor de verwachte lastenverlaging als gevolg van de samenwerking met Brunssum van € 125.000 ingaande 2017 oplopend naar € 500.000 in 2019 wordt bij de kadernota 2017 geschrapt. Dit betekent dat de meerjarige tekorten toenemen. Landgraaf heeft aangegeven in de kadernota 2017 dekkingsmiddelen te treffen.

Uit ons onderzoek is gebleken dat bij wege sprake is van achterstallig onderhoud. De omvang per 1 januari 2016 is becijferd op € 3 miljoen. De afgelopen jaren zijn incidentele middelen ingezet om het achterstallig onderhoud in te lopen. Ook bij de vaststelling van de begroting 2016 zijn dekkingsmaatregelen getroffen in zowel incidentele als structurele sfeer. Uit een aanvullende toelichting blijkt dat de omvang per 1 januari 2020 € 300.000/€ 400.000 zal bedragen. Van belang is dat het achterstallig onderhoud uiterlijk aan het einde van de meerjarenraming wordt weggewerkt. Landgraaf heeft toegezegd hier invulling aan te geven bij de vaststelling van de kadernota 2017.

Voor de uitvoering van de decentralisaties heeft Landgraaf twee reserves sociaal domein gevormd. Hiermee zijn voor de eerste jaren van de uitvoering van de decentralisaties incidentele middelen beschikbaar.

In het coalitieakkoord, de strategische visie, maar ook in de begroting 2016 staat de demografische transitie centraal. Gelet op krimp, ontgroening en vergrijzing zet Landgraaf in op een afname in accommodaties. In de visienota Accommodatiebeleid heeft Landgraaf een relatie gelegd tussen het huidige aanbod en de veranderde behoefte van de burger. Er zijn concrete besluiten genomen over de sluiting en sloop van accommodaties met bijbehorende financiële consequenties. Voor het onderhoud aan maatschappelijk vastgoed en speeltuinen zijn structurele middelen beschikbaar gesteld. Eind 2016 zal bij de actualisatie van de onderhoudsplannen gebouwen blijken of de middelen voldoende zijn. Landgraaf staat gelet op de demografische ontwikkelingen voor een aanzienlijke herstructureringsopgave. Deze transformatie is ook van invloed op het grondbeleid. Er worden geen winstgevende uitbreidingslocaties meer verwacht als gevolg van de herstructureringsopgave. Voor deze grote opgave heeft de gemeente een reserve transformatie beschikbaar ter grootte van € 6,8 miljoen. In de begroting is aangegeven dat meer middelen nodig zijn, ook van derden, om de herstructurering in zijn geheel te doen slagen. De herstructureringsopgave raakt ook het particuliere segment.



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

- laat de raad structurele dekkingsmiddelen aanwijzen voor de tekorten in 2018 en 2019 en zorg hiermee voor een structureel en reëel sluitende meerjarenraming;
- werk het achterstallig onderhoud bij wegen uiterlijk eind 2019 weg, zodat aan het eind van de meerjarenraming 2016-2019 het achterstallig onderhoud volledig is ingelopen;
- voor nadere aanbevelingen over de begroting en meerjarenraming verwijzen wij naar de andere paragrafen van hoofdstuk 3 en 4.

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

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

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

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

### **Onderzoek en bevindingen**

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 2016 en meerjarenraming 2017-2019. Voordat we beginnen met de resultaten van de begroting 2016, starten we in deze paragraaf met de bepalingen en beleidsuitgangspunten uit het coalitieakkoord en de strategische visie die centraal staan in de begroting 2016.

#### *Coalitieakkoord*

In het coalitieakkoord ‘Landgraaf, een solidaire en respectvolle samenleving’ is het beleid verwoord voor de periode 2014-2018. Nadrukkelijk is aandacht voor (de Rijksbezuinigingen binnen) het sociaal domein en de noodzaak tot de zoektocht naar structurele ombuigingsmaatregelen.

De coalitie zet in op een degelijk financieel beleid met sluitende begrotingen, een robuust weerstandsvermogen en voldoende reserves. Bezuinigingstaakstellingen dienen niet gedekt te worden met lastenverzwaring voor burgers. Ook is in het akkoord aandacht voor het fysieke domein. Om de leefbaarheid in stand te houden, is het noodzakelijk dat geplande investeringen worden voortgezet. De coalitie zet verder in op samenwerking zowel in Parkstadverband als in de regio. De bepalingen uit het coalitieakkoord raken diverse onderwerpen uit dit rapport. De inhoud van het coalitieakkoord zal dan ook op diverse plekken naar voren komen.

### *Strategische visie*

Net als in het coalitieakkoord staat ook in de strategische visie de demografische transitie centraal. De strategische visie 'Landgraaf 2025: boeiend en bloeiend' is door de raad vastgesteld op 26 september 2013. Centraal stelt Landgraaf de vraag: hoe willen we over 10 jaar in Landgraaf wonen, werken, recreëren, cultuur beoefenen en voor elkaar zorgen? Gelet op krimp, de ontgroening en vergrijzing zet Landgraaf in op 'growing smaller'. Dat betekent dat (basis)voorzieningen niet meer altijd beschikbaar zijn, maar wel bereikbaar. De demografische transitie zal naast de voorzieningen in de gemeente, ook gevolgen hebben voor de bedrijfsvoering. Verder wordt in de visie ingezet op samenwerking op het sociaal domein, het fysiek domein, economie en werkgelegenheid, leefbaarheid en veiligheid. Landgraaf streeft een goed bereikbaar centrum met een breed aanbod aan commerciële activiteiten en winkelcentra na. Er wordt ingezet op sociale en culturele activiteiten in wijken en/of buurten en de verbondenheid met recreatieve (top)attracties. In de paragrafen Onderhoud kapitaalgoederen, Bedrijfsvoering, Verbonden partijen en Grondbeleid van dit rapport zijn de relaties met de strategische visie uitgebreid beschreven. De gevolgen van de demografische transitie voor de gemeentelijke accommodaties heeft Landgraaf reeds verwoord en cijfermatig tot uitdrukking gebracht in de visienota Accommodatiebeleid. Bij het kopje 'Herstructureringsopgave als gevolg van demografische ontwikkelingen' in deze paragraaf staan we hier kort bij stil. In de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen is hier uitgebreid op ingegaan.

### *Begroting 2016 en meerjarenraming 2017-2019*

De raad van Landgraaf heeft de begroting 2016 sluitend vastgesteld. Dit geldt ook voor het begrotingsjaar 2017. De jaren 2018 en 2019 laten omvangrijke tekorten zien. In tabel 3.1.1 zijn de saldi van de begroting 2016 en de afzonderlijke jaren van de meerjarenraming 2017-2019 in beeld gebracht.

Uit de begroting 2016 blijkt dat voor de meerjarige tekorten in 2018 en 2019 nog geen dekkingsmiddelen zijn gezocht. Vermeld is dat een commissie is gevormd om ruimte creërende maatregelen te inventariseren. De gemeente is voornemens om de raad bij de vaststelling van de kadernota 2017 op 30 juni 2016 structurele maatregelen te laten treffen om de meerjarige structurele tekorten te dekken.

Landgraaf heeft in de begroting 2016 de eigen financiële positie beoordeeld. Naast het structurele tekort geeft Landgraaf aan dat er risico's zijn waarvan de impact over een paar jaar pas zal blijken. Genoemd is:

- het aflopende budget voor het sociaal domein tot bijna € 5 miljoen in 2020.  
De afname van het budget zal taakstellend worden opgevangen. De tekorten worden in de eerste jaren deels opgevangen met gevormde reserves;
- de tekorten op het budget uitkeringsgerechtigden (BUIG) oplopend tot € 1,6 miljoen.  
Deze tekorten worden vooralsnog opgevangen met meerjarige reserves BUIG. Dit is geen structurele oplossing;
- de taakstelling voor de ambtelijke fusie met Brunssum die een forse besparing moet opleveren;
- de druk op de groei van de algemene uitkering/de korting op de algemene uitkering als gevolg van lagere apparaatslasten.

Allereerst staan we in tabel 3.1.1 stil bij de saldi van de begroting 2016 en meerjarenraming.

Vervolgens gaan we in op de bezuinigingstaakstellingen van Landgraaf en de realisatie ervan.

De risico's en onderwerpen die de begroting en meerjarenraming kunnen beïnvloeden worden ook beschreven.

**Tabel 3.1.1 Gezuiverde saldi begroting en meerjarenraming 2016-2019 (bedragen \* € 1.000)**

Saldo	B2016	B2017	B2018	B2019
Formeel begrotingssaldo volgens de gemeente	0	0	-915	-1.617
Structureel en reëel evenwicht voor het begrotingsjaar	255	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Structureel en reëel evenwicht voor de meerjarenraming	n.v.t.	713	-436	-1.252

Het formele begrotingssaldo is het saldo van de begroting, zoals opgenomen in de door de raad vastgestelde begroting. Dit saldo geeft echter onvoldoende inzicht in de financiële positie. Zo kan er sprake zijn van een tekortsituatie, waarbij inzet van reserves nodig is. Het zou ook kunnen, dat een gemeente overgaat tot verkoop van tafelzilver. Wanneer sprake is van zo'n situatie, kunnen we ons terecht afvragen, of wel sprake is van een gezond duurzaam financieel beleid. Voor ons als toezichhouders is het belangrijk dat de cijfers realistisch, onderbouwd, actueel en volledig zijn. Verder is het van belang dat de gemeente de uitgangspunten heeft gehanteerd die wij als provincie hebben geformuleerd.

In rij 2 en 3 hebben wij enkele correcties aangebracht op de saldi van de begroting en afzonderlijke jaren van de meerjarenraming.

Vanaf het begrotingsjaar 2017 stort Landgraaf weer jaarlijks, vanuit de exploitatie, € 750.000 in de algemene reserve. De storting in de algemene reserve maakt onderdeel uit van het overzicht van incidentele lasten vanaf 2017 en is door ons budgetverruimend gecorrigeerd op de saldi 2017-2019. Alle incidentele lasten zijn in de jaren 2016-2019 budgetverruimend gecorrigeerd. De incidentele baten in de jaren 2016-2019 zijn budgetbeperkend gecorrigeerd op de (meerjarige) saldi.

In rij 2 is het gezuiverd resultaat weergegeven voor het begrotingsjaar en in rij 3 voor de afzonderlijke jaren van de meerjarenraming. De correcties laten een positiever beeld zien. Desondanks zijn de tekorten in 2018 en 2019 omvangrijk. Het is van belang dat de gemeente, zoals voorgenomen en omschreven in de begroting 2016, structurele ombuigingsmaatregelen zoekt voor 2018 en 2019 en verder.

De besluitvorming van de kadernota 2017 zal hierin duidelijkheid moeten verschaffen.

#### *Bezuinigingen en taakstellingen*

Naast de te treffen ombuigingsmaatregelen voor de meerjarige tekorten in 2018 en 2019 zijn in de meerjarenbegroting (2017-2019) ook taakstellingen opgenomen. Er is een algemene taakstelling opgenomen voor de samenwerking met Brunssum. Landgraaf beoogt met de samenwerking financiële voordelen (lastenverlagingen) te realiseren van € 125.000 in 2017, € 250.000 in 2018 en € 500.000 in 2019. Inmiddels is gebleken dat de samenwerking met Brunssum geen doorgang vindt. Aangegeven is dat de taakstelling bij de begroting 2017 volledig zal komen te vervallen. Landgraaf streeft er naar om hiervoor structurele dekkingsmiddelen te zoeken. Tijdens de samenstelling van dit rapport wordt een nieuwe samenwerking met Heerlen nader onderzocht.

Naast de algemene taakstelling is vanaf het begrotingsjaar 2016 een specifieke structurele taakstelling opgenomen ter grootte van € 62.000 voor de uitvoeringskosten bij Intergemeentelijke Sociale Dienst Brunssum, Onderbanken en Landgraaf (ISD BOL).

Landgraaf biedt ook in de jaarrekening inzicht in de omvang van de taakstellingen/bezuinigingen, waarbij is ingegaan op de realisatie. Uit de jaarrekening 2014 blijkt dat in de jaren 2011 tot en met 2014 in totaliteit ombuigingen zijn getroffen voor € 6,2 miljoen. Van dit bedrag is in de jaarrekening 2014 € 5,6 miljoen gerealiseerd. Toegelicht is dat de posten van de resterende taakstelling in 2015 zijn

meegenomen als autonome ontwikkelingen of als taakstelling in 2015 zijn verwerkt. De taakstellingen uit de jaarrekening 2014 zien we niet terug in de begroting 2016. Deze zijn volledig gerealiseerd. Hierna staan we stil bij een aantal onderwerpen die de begroting en meerjarenraming waar wij bijzondere aandacht voor vragen en/of die de begroting en meerjarenraming kunnen beïnvloeden.

#### *Onderhoud aan kapitaalgoederen*

Uit paragraaf 4.3 blijkt dat bij wegen sprake is van achterstallig onderhoud. Landgraaf zet in de begroting en in de meerjarenraming zowel incidentele als structurele dekkingsmiddelen in om het achterstallig onderhoud in te lopen. Per 1 januari 2016 bedraagt de omvang van het achterstallig onderhoud € 3 miljoen. In 2020 resteert naar verwachting een omvang van € 300.000/€ 400.000. Voor het wegwerken van het achterstallig onderhoud kan Landgraaf incidentele middelen inzetten. Landgraaf kan er ook voor kiezen om het achterstallig onderhoud binnen de termijn van de meerjarenraming weg te werken. De gemeente heeft toegezegd dat uiterlijk in het laatste jaar van de huidige meerjarenraming (2019) het achterstallig onderhoud is weggewerkt. Dat betekent dat per 1 januari 2020 geen achterstallig onderhoud bij wegen meer aanwezig is. Landgraaf heeft aangegeven dat in de kadernota 2017 besloten wordt hoe het achterstallig onderhoud volledig wordt weggewerkt per 1 januari 2020.

#### *Decentralisaties*

Vanaf 1 januari 2015 heeft het Rijk de taken overgedragen op het gebied van jeugdzorg, de begeleiding van mensen met beperkingen (WMO) en de re-integratie van mensen met beperkingen op de arbeidsmarkt (participatie). Tegelijkertijd heeft het Rijk fors bezuinigd op de beschikbare budgetten. Landgraaf heeft de budgetten van het Rijk taakstellend opgenomen in de begroting 2016 en meerjarenraming. Dit betekent dat de mindere baat (op basis van de meicirculaire) resulteert in lagere lasten.

In de kadernota 2015, in de aanloop naar de begroting 2015, is Landgraaf uitgebreid ingegaan op de rijksbudgetten van het sociaal domein en de kortingen van het Rijk op deze budgetten. Landgraaf heeft incidentele middelen gereserveerd om incidentele tegenvallers op te kunnen vangen. In de kadernota 2015 is de systematiek beschreven hoe deze reserve gevormd is.

Voor de vorming van de reserve eigen middelen deelfonds sociaal domein zijn de kortingen van het Rijk op de drie afzonderlijke budgetten van jeugdzorg, WMO en de participatiewet leidend geweest. Voor de uitvoering van de taken van het sociaal domein verwacht Landgraaf 25% minder lasten per jaar en gaat Landgraaf uit van een leerproces van vier jaar. Landgraaf wil met dit uitgangspunt incidentele middelen achter de hand houden om de drie decentralisaties uit te kunnen voeren. Landgraaf stort in 2015 75% van de korting die het Rijk oplegt in de reserve eigen middelen deelfonds sociaal domein. In 2015 is Landgraaf uitgegaan van 25% minder lasten voor de uitvoering. In 2016 en 2017 stort Landgraaf achtereenvolgens 50% en 25% van de korting op het budget van de decentralisaties in de reserve eigen middelen deelfonds sociaal domein.

Naast de reserve eigen middelen deelfonds sociaal domein is een reserve rijksmiddelen deelfonds sociaal domein gevormd. Deze reserve is gevoed met het overschot aan rijksmiddelen 2015/2016. De middelen die van het rijk zijn ontvangen voor de nieuwe taken WMO, jeugdzorg en participatiewet zijn hoger dan de geraamde lasten voor die taken. Het verschil destijds is gestort in de reserve rijksmiddelen deelfonds sociaal domein.

In de paragraaf 3.2 is ingegaan op het vermogen van Landgraaf en ook specifiek op de omvang van beide reserves.

Landgraaf heeft in de begroting 2016 aangegeven dat het budget voor het sociaal domein tot bijna € 5 miljoen afloopt in 2020. De tekorten en risico's worden de komende jaren deels opgevangen met de gevormde reserves sociaal domein. De risico's voor het sociaal domein hebben een open-eind karakter. Landgraaf vermeldt dat de beschikbare reserves afnemen en voor 2017 nog niet volledig zijn opgebouwd. In 2017 wordt een begroot bedrag van € 1.308.000 vanuit de algemene reserve in de reserve eigen middelen deelfonds sociaal domein gestort om de reserve op het beoogde niveau te brengen.

#### *Herstructureringsopgave als gevolg van demografische ontwikkelingen*

De demografische ontwikkelingen en de hierbij horende herstructureringsopgave hebben volop de aandacht van Landgraaf. In de paragraaf Krimp is in hoofdlijnen ingegaan op het verloop van het aantal inwoners en huishoudens in de periode 2013-2050. Het aantal inwoners zal afnemen van 38.000 in 2013 naar afgerond 26.000 in 2050. Het aantal huishoudens zal in diezelfde periode dalen van 17.042 in 2013 naar 13.267 in 2050. Ook in de afzonderlijke programma's en onderliggende nota's en plannen beschrijft Landgraaf de gevolgen van de demografische ontwikkelingen voor diverse beleidsterreinen.

De herstructureringsopgave is enerzijds van invloed op het grondbeleid en anderszijds van invloed op het onderhoud aan gemeentelijke kapitaalgoederen.

De raad van Landgraaf heeft medio 2015 de visienota Accommodatiebeleid vastgesteld waarin een relatie is gelegd tussen het huidige aanbod en de veranderde behoefte van de burger. Er zijn concrete besluiten genomen over de sluiting en sloop van accommodaties met bijbehorende financiële consequenties. Voor het onderhoud aan maatschappelijk vastgoed en speeltuinen zijn structurele middelen beschikbaar gesteld. In de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen is hier nader op ingegaan. Landgraaf heeft voor de grote transformatie opgave een reserve transformatie beschikbaar ter grootte van € 6,8 miljoen. In de begroting is aangegeven dat meer middelen nodig zijn, ook van derden, om de transformatie in zijn geheel te doen slagen. De herstructureringsopgave raakt ook het particuliere segment.

Ten aanzien van het grondbeleid zijn op dit moment twee lopende exploitaties. Bij beide plannen, Centrumplan Waubach en Fresh Valley fase 1, verwacht Landgraaf een verlies. Voor beide exploitaties zijn voorzieningen gevormd. Landgraaf heeft aangegeven dat er in de nabije toekomst geen ruimte meer is voor winstgevende ontwikkellocaties (uitbreidingslocaties) als gevolg van de krimpgevende/ herstructureringsopgave waar de gemeente voorstaat.

Naast de financiële gevolgen is het nuttig om te bekijken of er indicaties en signalen zijn die het financiële beeld van de gemeente verder kunnen verstoren. Met andere woorden: is er sprake van reële ramingen en/of zijn er bijzondere risico's? Hierbij kijken we allereerst naar de onderwerpen, die in de verplichte paragrafen aan de orde komen. Deze analyse is terug te vinden in hoofdstuk 4. De financiële effecten zijn in de volgende tabel 3.1.2 met behulp van symbolen nader gespecificeerd.

**Tabel 3.1.2 Financiële effecten uit de paragrafen**

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

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

Uit tabel 3.1.2 blijkt dat Landgraaf geen negatief gezichtje scoort bij de begroting en meerjarenraming. Dat betekent dat wij bij de paragrafen geen risico's hebben gesignaleerd die het beeld van de financiële positie sterk negatief kunnen beïnvloeden.

Landgraaf scoort bij de begroting vier keer een neutraal gezichtje en drie keer een lachend gezichtje. Bij de meerjarenraming scoort Landgraaf eveneens vier een keer een neutraal gezichtje en drie een lachend gezichtje.

Bij lokale heffingen scoort Landgraaf een neutraal gezichtje bij de kolom begroting, omdat er geen onbenutte belastingcapaciteit meer is. Bij de paragrafen weerstandsvermogen en risicobeheersing, het onderhoud aan kapitaalgoederen en grondbeleid scoort Landgraaf zowel bij de begroting als bij de meerjarenraming een neutraal gezichtje. Bij weerstandsvermogen en risicobeheersing is een neutraal gezichtje gegeven, gelet op de risico's die een open/eind karakter hebben, waaronder het sociaal domein en de herstructureringsopgave. Bij grondbeleid is eveneens een neutrale gezichtje gegeven vanwege de herstructureringsopgave. Bij verbonden partijen ontbreekt een meerjarig financieel inzicht. Ten aanzien van het onderhoud van kapitaalgoederen kritisch is gekeken naar de beheerplannen, achterstallig onderhoud en de toereikendheid van budgetten in relatie tot kaderstelling. Immers de gekozen kwaliteitsniveaus moeten gehaald worden. Dit moeten niveaus zijn waarbij geen kapitaalvernietiging optreedt. Voor het achterstallig onderhoud aan wegen zal Landgraaf maatregelen moeten treffen om dit volledig in te lopen.

In zijn algemeenheid merken wij op dat bij neutrale gezichtjes het actueel (meerjarig) financieel inzicht ontbreekt, c.q. dit inzicht onvoldoende transparant is. Voor meer informatie over de paragrafen verwijzen wij naar hoofdstuk 4 'Financieel beleid en beheer' van dit rapport.

### **Jaarrekeningresultaten**

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 2010-2014 (bedragen \* € 1.000)**

Jaar	R2010	R2011	R2012	R2013	R2014
Jaarrekeningresultaat	1.507	5.995	-143	-211	3.752

#### *Analyse jaarrekeningresultaten*

Uit de tabel blijkt dat Landgraaf voor de jaren 2010-2014 wisselende jaarrekeningresultaten heeft gehad. De jaarrekening 2010 heeft een overschot van € 1.507.000. Uit de analyse van het jaarrekeningresultaat blijkt dat er meer baten zijn gerealiseerd dan voorzien en dat de mutaties in reserves bij de realisatie afwijken dan begroot.

Het forse rekeningresultaat 2011 is met name veroorzaakt door de vrijval van onderhoudsvoorzieningen gebouwen. Vanuit het rekeningresultaat heeft Landgraaf onderhoudsreserves gevormd voor het onderhoud aan gebouwen.

In 2012 is sprake van een rekeningtekort van € 143.000. Voor het tekort is de algemene reserve aangesproken. In dit jaar heeft onder meer een bijstorting van € 389.000 plaatsgevonden in de voorziening dubieuze debiteuren.

In 2013 bedraagt het rekeningtekort € 211.000. In de jaarrekening 2013 heeft er onder meer een extra storting in de voorziening wethouderspensionen plaatsgevonden van € 590.000.

#### **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 Landgraaf aan deze voorwaarde voldoet in het begrotingsjaar 2016.

**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 Landgraaf op basis van de begroting 2016 niet geldt. De jaren 2018 en 2019 laten tekorten zien die bij de vaststelling van de begroting 2016 niet zijn gedekt.

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

**Beoordeling: onvoldoende**

Het is van belang dat de gemeente, zoals voorgenomen en omschreven in de begroting 2016, structurele ombuigingsmaatregelen treft voor de tekorten in de meerjarenraming.

De verwachting is nog steeds dat de raad van Landgraaf bij de vaststelling van de kadernota 2017 de meerjarige tekorten structureel zal dekken. Ook het achterstallig onderhoud aan wegen zal eind 2019 volledig moeten zijn weggewerkt.



## 3.2. Analyse vermogen

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

### Conclusie

Reserves en voorzieningen maken onderdeel uit van het vermogen. Beleidsuitgangspunten voor reserves en voorzieningen heeft de raad van Landgraaf in de gelijknamige nota vastgesteld. Deze nota is in 2013 geactualiseerd. In de financiële verordening is geen termijn van actualisatie opgenomen. In de begroting is stilgestaan bij de stand en het verloop van de reserves en voorzieningen voor het begrotingjaar en de afzonderlijke jaren van de meerjarenraming. Landgraaf voldoet aan de eisen van het BBV en aan de bepalingen uit de financiële verordening.

In de begroting 2016 zijn de mutaties in reserves toegelicht ten opzichte van het begrotingsjaar 2015. In de periode 2010-2015 op rekeningbasis laten de reserves een schommelend verloop zien.

De algemene reserve heeft per 1 januari 2016 een omvang van € 22 miljoen en laat meerjarig een afname zien naar € 19,7 miljoen. De bestemmingsreserves hebben een omvang van € 41 miljoen. Van het totaal aan bestemmingsreserves is een bedrag van € 5 miljoen beschikbaar voor het sociaal domein. Hiermee zijn voor de uitvoering van de decentralisaties incidentele middelen beschikbaar. Voor de grote herstructureringsopgave, gelet op de demografische ontwikkelingen, heeft Landgraaf een reserve beschikbaar ter grootte van € 6,8 miljoen.

Landgraaf scoort op alle niveaus goed.

### Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- ga in op de meerjarige ontwikkelingen die van invloed zijn op reserves en voorzieningen.

### 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 Landgraaf 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. Landgraaf heeft beleidsuitgangspunten voor reserves en voorzieningen in verschillende documenten vastgelegd. De omvang van de reserves als onderdeel van het vermogen komt later in deze paragraaf aan bod.

In de financiële verordening is bepaald dat het college (periodiek) een nota reserves en voorzieningen aan de raad ter vaststelling voorlegt. Verder is besloten dat de (benodigde) omvang van de reserves en voorzieningen tenminste jaarlijks, maar uiterlijk bij het opstellen van de jaarrekening wordt getoetst. Indien een reserve ontoereikend is, dient het college een voorstel te doen voor maatregelen om de vereiste omvang te herstellen.

### ***Nota reserves en voorzieningen***

De nota reserves en voorzieningen is in 2013 geactualiseerd en vastgesteld. In de nota zijn de begrippen reserves en voorzieningen gedefinieerd en zijn de bestemmingsreserves en voorzieningen in categorieën ondergebracht. Stilgestaan is bij de functies van reserves waarbij ook een relatie is gelegd met het BBV. Centraal staat de nota uit 2008. In de geactualiseerde nota zijn de belangrijkste wijzigingen van de beleidsuitgangspunten genoemd ten opzichte van de nota uit 2008.

Een nieuw beleidsuitgangspunt betreft de vorming van een nieuwe reserve. De vorming van elke reserve dient onderbouwd te worden via een raadsrapportage of apart raadsvoorstel. Indien dit niet gebeurt, valt de reserve bij de eerstvolgende jaarrekening vrij ten gunste van de algemene reserve. Daarnaast is bepaald dat reserves die twee jaar niet worden ingezet, bij de eerstvolgende jaarrekening vrijvallen ten gunste van de algemene reserve. Er is een uitzondering opgenomen als de budgethouder bij de 2<sup>e</sup> raadsrapportage voorafgaand aan de jaarrekening onderbouwd kan aangeven waarom de reserve nog niet is ingezet. In de nota zijn bijlagen opgenomen van het verloop van de reserves en voorzieningen voor de periode 2007-2012.

Landgraaf heeft aangegeven dat vanaf de slotrapportage 2017 reserves worden gescand op de uitgangspunten zoals die zijn opgenomen in de nota en dat reserves zullen vrijvallen ten gunste van de algemene reserve.

Volgens het BBV dient de begroting inzicht te geven in de stand en het verloop van de reserves en voorzieningen. Landgraaf geeft dit inzicht bij de begroting en jaarrekening. In een bijlage van de begroting zijn de standen en het verloop weergegeven. In de paragraaf weerstandsvermogen zijn de reserves ook genoemd.

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 2010-2014***

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 2010 tot en met 2014. Het rekeningssaldo is apart gepresenteerd. Na de tabel volgt een korte analyse van de cijfers.

**Tabel 3.2.1 Terugblik reserves en voorzieningen 2010-2014, stand per 31-12 (bedragen \* € 1.000)**

Jaar	R2010	R2011	R2012	R2013	R2014
Algemene reserve	31.140	29.684	28.503	21.515	20.714
Rekeningresultaat	1.507	5.995	-143	-211	3.752
Bestemmingsreserves	27.224	31.909	39.762	46.030	41.351
waarvan bruteringsreserves	12.394	7.303	4.031	12.284	10.914
waarvan grondexploitatie	1.305	554	2.371	3.477	3.358
Voorzieningen	8.056	4.174	4.114	4.393	11.255
<b>Totaal</b>	<b>66.420</b>	<b>65.767</b>	<b>72.379</b>	<b>71.938</b>	<b>73.320</b>

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

- het totaal aan reserves en voorzieningen laat een stijgend verloop zien. In totaliteit zijn de reserves en voorzieningen bij de jaarrekening 2014 met 10,4% gestegen ten opzichte van de rekening 2010;
- de algemene reserve is de periode 2010-2014 in totaliteit met 33,5% afgenomen;
- de bestemmingsreserves nemen tot en met 2013 toe en dalen vervolgens weer in 2014. In 2014 is de totale omvang 51,9% gestegen ten opzichte van 2010;
- het aantal bruteringsreserves neemt in 2012 fors af ten opzichte van 2011 als gevolg van de beëindiging van een aantal bruteringsreserves;
- de voorzieningen zijn in 2011 gehalveerd ten opzichte van 2010 en zijn fors toegenomen in 2014 ten opzichte van 2013;
- de algemene reserve laat in 2013 ten opzichte van 2012 de grootste afname zien. De afname is voor het overgrote deel ontstaan door een overheveling naar de bestemmingsreserve 'kennis, informatie en adviescentrum' ter grootte van € 8,5 miljoen en een onttrekking van € 1,8 miljoen voor de extra afschrijving op activa met maatschappelijk nut. Daarnaast hebben er ook toevoegingen aan de algemene reserve plaatsgevonden. De vrijval van de reserve randweg Abdissenbosch (€ 3,4 miljoen) is de grootste toevoeging;
- de voorzieningen zijn in 2011 fors afgenomen door de vrijval aan onderhoudsvoorzieningen ter grootte van € 4,4 miljoen. Deze vrijval is gestort in het rekeningresultaat 2011 en is vervolgens overgeheveld naar de bestemmingsreserves (ter egalisatie). Daarnaast is het resultaat 2011 toegenomen door een aantal positieve effecten ter grootte van € 1,5 miljoen;
- de bestemmingsreserves laten, naast de forse toename in 2013 als gevolg van een overheveling uit de algemene reserve, ook in 2012 een forse toename zien. De toename in 2012 is veroorzaakt door de bestemming van het rekeningresultaat 2011. Een bedrag van € 3,1 miljoen is gestort in de egaliseringsreserves en € 1,3 miljoen is gestort in de doelreserve/bruteringsreserve binnenklimaat gebouwen;
- het positieve resultaat 2014 (€ 3,8 miljoen) is bij de vaststelling van de jaarrekening gestort in de algemene reserve;
- de voorzieningen nemen als gevolg van de gewijzigde BBV voorschriften in 2014 fors toe. De bestemmingsreserves laten een forse afname zien. In 2014 zijn de voorziening riolering en de voorziening reiniging gevormd en zijn de betreffende egaliseringsreserves riolering en reiniging komen te vervallen.

### **Verloop reserves en voorzieningen begroting 2016 en meerjarenraming 2016-2019**

In tabel 3.2.2 zijn de begrotingscijfers per 1 januari voor 2016 tot en met 2019 in beeld gebracht. Na de gepresenteerde tabel volgt ook een korte analyse van de cijfers.

**Tabel 3.2.2 Reserves en voorzieningen 2016-2019, stand per 1-1 (bedragen \* € 1.000)**

<b>Jaar</b>	<b>B2016</b>	<b>B2017</b>	<b>B2018</b>	<b>B2019</b>
Algemene reserve	22.269	18.635	19.044	19.752
Bestemmingsreserves	41.405	44.800	44.197	43.795
<i>waarvan bruteringsreserves</i>	10.481	10.054	9.252	9.169
<i>waarvan grondexploitatie</i>	3.536	3.455	3.455	3.456
<i>waarvan rijksmiddelen sociaal domein</i>	913	1.918	2.749	3.501
<i>waarvan eigen middelen deelfonds sociaal domein</i>	6.585	6.585	6.585	6.585
Voorzieningen	10.780	10.514	10.519	10.598
<b>Totaal</b>	<b>74.454</b>	<b>73.346</b>	<b>73.760</b>	<b>73.145</b>

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

- het totaal aan reserves en voorzieningen laat een licht dalend verloop zien;
- de algemene reserve daalt in 2017 ten opzichte van 2016 en neemt vanaf 2018 weer licht toe. De onttrekking in 2016 is met name het gevolg van het op peil brengen van de reserve eigen middelen deelfonds sociaal domein;
- de bestemmingsreserves laten een schommelend verloop zien. De bestemmingsreserves zijn in 2019 ten opzichte van 2016 met 5,8% toegenomen;
- het verloop van de voorzieningen is nagenoeg constant.

In aanvulling op de cijfers in de jaarrekeningen 2010 tot en met 2014 en de begroting 2016 inclusief meerjarenraming 2017-2019 staan we kort stil bij een aantal reserves en ontwikkelingen van de afgelopen jaren.

#### **Stille reserves**

In de begroting 2016 is de omvang van de stille reserves becijferd. De totale omvang bedraagt € 3 miljoen en is uit te splitsen in: woningen (€ 210.000), aandelenbezit (€ 2,6 miljoen) en kunst (€ 200.000).

#### **Bespaarde rente**

Volgens de nota reserves en voorzieningen wordt aan reserves, met uitzondering van de algemene reserve, geen rente toegevoegd, tenzij dit als gevolg van contracten en/of verplichtingen noodzakelijk is. In de praktijk wordt geen rente aan de algemene reserve toegevoegd. Bij de vaststelling van de begroting 2013 is de structurele storting in de algemene reserve ten laste van de exploitatie tijdelijk opgeschort. In de nota is aangegeven dat deze storting weer wordt hersteld, zodra de exploitatie ruimte biedt. Uit de begroting 2016 blijkt dat vanaf 2017 weer jaarlijks € 750.000 gestort wordt in de algemene reserve ten laste van de exploitatie.

## **Reserves sociaal domein**

Landgraaf heeft in 2015 voor het sociaal domein een tweetal reserves gevormd, namelijk 1) de reserve eigen middelen deelfonds sociaal domein en 2) de reserve rijksmiddelen deelfonds sociaal domein.

### *Ad 1. Reserve eigen middelen deelfonds sociaal domein*

De reserve eigen middelen deelfonds sociaal domein is in 2015 gevormd door stortingen van de saldi van onderstaande reserves:

- vrijval reserve WMO € 437.000;
- vrijval reserve uitvoering WMO € 516.000;
- storting uit reserve re-integratie en participatie € 624.000.

Deze reserves zijn opgeheven. Daarnaast heeft een onttrekking vanuit de algemene reserve van € 3,7 miljoen plaatsgevonden.

De reserve eigen middelen deelfonds sociaal domein heeft per 1 januari 2016 een omvang van € 4,1 miljoen.

De voormalige reserve WMO uitvoering werd jaarlijks met een bedrag van € 153.500 gevoed vanuit de exploitatie. Landgraaf heeft opgemerkt dat de onttrekking aan deze reserve exploitatie afhankelijk is en maximaal € 153.500 bedraagt. Landgraaf past deze systematiek ook toe bij de nieuwe reserve. Jaarlijks wordt dit bedrag gestort en ook weer onttrokken uit de nieuwe reserve eigen middelen deelfonds sociaal domein.

### *Ad 2. Reserve rijksmiddelen deelfonds sociaal domein*

De reserve rijksmiddelen deelfonds sociaal domein is gevoed met het overschot aan rijksmiddelen 2015/2016. De middelen die van het rijk zijn ontvangen voor de nieuwe taken WMO, jeugdzorg en participatiewet zijn hoger dan de geraamde lasten voor die taken. Het verschil is gestort in de reserve rijksmiddelen deelfonds sociaal domein.

In de begroting is aangegeven dat de baten (de middelen van de taken WMO, de Jeugdwet en de Participatiewet) hoger zijn dan de geraamde lasten voor de uitvoering van deze taken. Het meerdere heeft Landgraaf gestort in de 'reserve rijksmiddelen deelfonds sociaal domein'. Aan de reserve worden volgens de begroting 2016 de volgende bedragen toegevoegd: € 1.409.000 in 2016, € 1.176.000 in 2018 en € 1.156.000 in 2019. De reserve rijksmiddelen deelfonds sociaal domein heeft per 1 januari 2016 een omvang van afgerond € 0,9 miljoen.

In totaliteit is € 5 miljoen beschikbaar voor het sociaal domein.

Naast de genoemde reserves is nog een aantal reserves van grote omvang opgenomen in de begroting. De reserve transformatie is hier een voorbeeld van.

### *Reserve transformatie*

Voor de financiering van de aanzienlijke herstructureringsopgave heeft Landgraaf middelen van het Rijk ontvangen via de krimpmaatstaf. Deze middelen zijn niet toereikend. Landgraaf heeft ook eigen middelen beschikbaar. Deze zijn gestort in de reserve transformatie. De reserve heeft per 1 januari 2016 een omvang van € 6,8 miljoen.

### 3.3. Analyse stuurinformatie

#### Conclusie

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

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

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

#### Stuurinformatie

Oordeel strategisch: goed

Oordeel tactisch: goed

Oordeel operationeel: goed

#### Waarom onderzoek naar stuurinformatie?

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

#### Onderzoek en bevindingen

Ons onderzoek richt 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. In onderstaande tabel zijn de resultaten naar stuurinformatie voor Landgraaf samengevat.

**Tabel 3.3.1 Resultaten onderzoek stuurinformatie begroting 2016**

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

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

Aan het begin van deze paragraaf is de totale beoordeling weergegeven. Deze score bedraagt op strategisch, tactisch en operationeel niveau gemiddeld goed. In tabel 3.3.1 zijn de afzonderlijke scores weergegeven. Landgraaf scoort 25 keer goed en 2 keer voldoende. Geen enkele keer wordt onvoldoende gescoord.

Op strategisch niveau scoort Landgraaf bij alle paragrafen goed.

Op zowel tactisch als operationeel niveau is de score acht keer goed en een keer voldoende. Landgraaf scoort bij onderhoud aan kapitaalgoederen voldoende. Voor deze paragraaf vragen wij aandacht. Van belang is om het achterstallig onderhoud bij wegen uiterlijk binnen de termijn van de meerjarenraming weg te werken.

In de paragraaf zijn voor 2016 en de afzonderlijke jaren van de meerjarenraming de bedragen vermeld die opgenomen zijn voor het onderhoud. Er is niet aangegeven of met deze bedragen de door de raad vastgestelde kwaliteitsniveaus worden gerealiseerd. De (cijfermatige) informatie in de paragraaf kan hiermee worden aangevuld en verbeterd.

### 3.4. Analyse Wet- en regelgeving

#### Conclusie

Landgraaf voldoet voor wat betreft de termijn van inzending voor de begroting 2016 en de jaarrekening 2014 aan de wetgeving. Landgraaf past het BBV goed toe. Hiermee is de transparantie en het financiële inzicht van de begroting groot.

In hoofdstuk 4 zijn aanbevelingen opgenomen voor de paragrafen van de begroting. Speciale aandacht vragen wij voor het onderhoud aan kapitaalgoederen. Landgraaf voldoet ook aan de bepalingen van de eigen kaders die gesteld zijn in de financiële verordening.

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

- actualiseer alle plannen en nota's bij voorkeur elke vier jaar;
- breng de begroting op onderdelen nog verder in overeenstemming met het BBV;
- bekijk periodiek of de verordeningen 212, 213 en 213a Gemeentewet actueel zijn;
- actualiseer de financiële verordening als gevolg van de gewijzigde planning- en controlcyclus.

#### 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 Landgraaf, 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 2016 is door de raad van Landgraaf vastgesteld op 12 november 2015 en hebben wij op 13 november 2015 ontvangen. De jaarrekening 2014 is op 3 juli 2015 vastgesteld en hebben wij op 7 juli 2015 ontvangen. Landgraaf voldoet voor beide documenten aan de wettelijke termijn van inzending op grond van de artikelen 191 en 200 van de Gemeentewet.

**Termijnen**  
**Beoordeling: goed**



### **(Vernieuwing) BBV**

Het BBV geeft aan waaruit de begroting en de jaarrekening dient te bestaan. Het BBV geldt vanaf de begroting 2004 en is voornamelijk ingegeven vanuit de invoering van het dualisme. Hiermee is gekozen voor een andere opzet van begroting en jaarrekening. Deze andere opzet is gekozen om een betere ondersteuning te zijn voor de raad. Het BBV beoogt transparantie voor de raad, andere overheden en burgers. Op basis van de programmabegroting moet het mogelijk zijn om een totaalbeeld van de financiële positie te vormen van de gemeente. Het BBV stelt de uitgangspunten en de eisen, maar het is aan de raad om voor verdere invulling te zorgen. Dit moet worden gezien als een continue proces, immers afhankelijk van ontwikkelingen en mogelijkheden worden doelstellingen aangepast. Elke vier jaar is er een nieuwe raad met mogelijk nieuwe behoeften.

Het BBV is de afgelopen jaren gewijzigd. Diverse ontwikkelingen hebben wederom om een vernieuwing van het BBV gevraagd. De laatste wijzigingen zijn vastgelegd in 'Hoofdlijnen vernieuwing Besluit Begroting en Verantwoording BBV.' Het Wijzigingsbesluit is op 17 maart 2016 gepubliceerd in de Staatscourant en zal vanaf de begroting 2017 van toepassing zijn. In het wijzigingsbesluit is geregeld dat met een ministeriële regeling nadere regels kunnen worden vastgesteld. Onlangs zijn ministeriële regelingen bepaald voor:

- beleidsindicatoren die vanaf de begroting en verantwoording 2017 moeten worden opgenomen in de programma's;
- een wijziging in de regeling financiële kengetallen. In de wijziging wordt voorgeschreven dat de tabel met de kengetallen die in de begroting moet worden opgenomen, ook de ontwikkeling van de kengetallen voor de drie jaren volgend op het begrotingsjaar moet bevatten. De kengetallen zelf en de wijze waarop deze moeten worden berekend, zijn niet gewijzigd.

De Ministeriële regeling inzake de taakvelden en IV-3 wordt ook binnenkort gepubliceerd.

Naar aanleiding van het wijzigingsbesluit van 17 maart 2016 heeft de Commissie BBV een aantal geactualiseerde richtinggevende notities gepubliceerd over de volgende onderwerpen:

- Grondexploitatie (ingangsdatum 1-1-2016);
- Faciliterend grondbeleid (ingangsdatum 1-1-2016);
- Rente (ingangsdatum 1-1-2017).

Op zeer korte termijn wordt ook de volgende notitie gepubliceerd:

- Overhead (ingangsdatum 1-1-2017).

Een notitie over verbonden partijen volgt ook nog.

Overigens heeft het Ministerie van BZK in 2015 de Handreiking Treasury opgesteld.

Volgens het BBV dient de begroting onder andere te bestaan uit de zeven verplichte paragrafen en programma's die de raad vrij kan bepalen waarbij wel antwoord gegeven moet worden op de 3W vragen. We staan eerst stil bij de paragrafen en vatten de conclusies uit hoofdstuk 4 samen. Vervolgens komen de programma's 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.

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

Naast de zeven verplichte paragrafen van het BBV, heeft Landgraaf een paragraaf Krimp. In deze paragraaf is beknopte informatie weergegeven over de demografische ontwikkelingen voor de gemeente.

Uit hoofdstuk 4 van dit rapport blijkt verder dat de paragrafen Lokale heffingen, Weerstandsvermogen en risicobeheersing, Financiering, Verbonden partijen en Grondbeleid volledig aan de eisen van het BBV voldoen. De paragrafen Onderhoud kapitaalgoederen en Bedrijfsvoering voldoen in ruime mate aan de eisen die het BBV stelt.

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.

Wij zijn van mening dat de paragrafen veel informatiewaarde bevatten. De paragrafen zijn uitgebreid van opzet, bieden cijfermatige informatie en zijn hiermee transparant.

In hoofdstuk 4 zijn enkele aanbevelingen gedaan om de transparantie nog meer te vergroten.

### ***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.

De indeling van de begroting is als volgt. Hoofdstuk 1 heeft als titel 'Algemeen' en is te vergelijken met een bestuurlijke samenvatting waarin ingegaan is op de ontwikkelingen van het begrotingsaldo, het sluitend maken van de begroting, het weerstandsvermogen en de weerstandsratio en bevat tot slot de beleidsuitgangspunten van de tarieven van de belastingen.

Hoofdstuk 2 omvat het programmaplan en de verplichte paragrafen en de paragraaf Krimp.

In hoofdstuk 3 'Financieel' is ingegaan op het overzicht van baten en lasten, de uitgangspunten van de ramingen en de financiële positie. Tot slot zijn in hoofdstuk 4 alle bijlagen opgenomen waarin onder meer ingegaan is op de investeringsplannen 2016, het verloop van de reserves en voorzieningen 2016-2019, de berekening van de algemene uitkering, de toelichting op verbonden partijen, berekening van het EMU saldo, de onderzoeken conform artikel 213a Gemeentewet.

In de programma's van de begroting is, net zoals in de paragrafen, veel informatie opgenomen. De indeling van de begroting voldoet aan de eisen die het BBV stelt. Landgraaf heeft bij de uiteenzetting van de financiële positie (artikel 20 BBV) een deel van de aanbevelingen uit het vorige financiële verdiepingsonderzoek opgepakt en verwerkt in de begroting. Zo is in bijlage 3 van de begroting voor elke investering aangegeven of sprake is van economisch of maatschappelijk nut. Ook is ingegaan op de jaarlijks terugkerende arbeidskosten gerelateerde verplichtingen van vergelijkbaar volume.

In juni 2013 is onder meer artikel 19 van het BBV gewijzigd ten aanzien van het overzicht van incidentele lasten en baten. Dit overzicht is een belangrijk document voor het verkrijgen van het juist beeld van de structurele sluitendheid van de (meerjaren)begroting en inzicht in de financiële positie van de gemeente. In het overzicht van incidentele baten en lasten dient een aantal extra gegevens te worden opgenomen. De incidentele baten en lasten dienen per programma en meerjarig te worden weergegeven. Verder vraagt het BBV voor de begroting en de afzonderlijke jaren van de meerjarenraming om een overzicht van de geraamde structurele toevoegingen en onttrekkingen aan reserves.

Landgraaf biedt in de begroting 2016 en meerjarenraming per programma inzicht in de incidentele baten en lasten. Voor het begrotingsjaar 2016 zijn de incidentele baten en lasten nader toegelicht in een separate tabel. Eveneens heeft Landgraaf op totaalniveau per programma inzicht geboden in de structurele toevoegingen en onttrekkingen aan reserves voor de jaren 2016-2019.

Om nog verdere aansluiting te vinden bij het BBV, verzoeken wij om:

- in het overzicht van baten en lasten en de toelichting de omschrijving aan te passen naar de raming van baten en lasten en het saldo en het geraamde totaal saldo van baten en lasten, volgend uit de raming van baten, lasten en saldo en het overzicht van algemene dekkingsmiddelen en het geraamd bedrag voor onvoorzien;
- de specificatie van het overzicht van incidentele lasten en baten ook voor de afzonderlijke jaren van de meerjarenraming op te nemen.

Onlangs is een nieuwe handreiking beschikbaar gesteld voor incidentele baten en lasten. Voor deze geactualiseerde handreiking incidentele baten en lasten verwijzen wij naar de website van gemeentefinanciën, [www.limburg.nl/gemeentefinancien](http://www.limburg.nl/gemeentefinancien).

Samenvattend concluderen wij dat Landgraaf gemiddeld goed scoort bij de toepassing van de voorschriften. Bij de programma's, de uiteenzetting van de financiële positie en de paragrafen past Landgraaf het BBV goed toe.

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

Naast de algemeen geldende kaders die gesteld zijn in de Gemeentewet en het BBV heeft Landgraaf specifieke kaders bepaald in de verordeningen ex artikel 212, 213 en 213a Gemeentewet. De raad Landgraaf heeft deze wettelijke verordeningen vastgesteld. We gaan nog kort in op de uitgangspunten van de financiële verordening en op de uitgangspunten van de verordeningen 213 en 213a en bekijken of de gemeente in overeenstemming hiermee handelt.

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

De financiële beheerverordening is op 20 december 2012 geactualiseerd vastgesteld onder de naam financiële verordening 2013. In deze verordening zijn de uitgangspunten opgenomen voor de planning- en controlcyclus in de gemeente.

In de financiële verordening heeft de raad van Landgraaf de bepalingen voor de planning- en controlcyclus met bijbehorende documenten uiteengezet. De cyclus begint met het beleidsalternatievenplan (BAP). Dit BAP wordt jaarlijks opgesteld. Hierin wordt inzicht geboden in de mogelijke ruimtevragende, ruimtecreërende (beleids)alternatieven en de autonome ontwikkelingen voor het volgende begrotingsjaar en de structurele (financiële) doorwerking van de alternatieven en ontwikkelingen. Vervolgens wordt in een zogenaamd richtingendebat de alternatieven uit het BAP door de raad besproken en geprioriteerd. De resultaten van het richtingendebat worden geborgd in de kadernota. In de kadernota wordt, naast het voorstel van de kaders voor het begrotingsjaar en de drie opeenvolgende jaren, ook de prognose gegeven van het meerjarig verloop van de algemene reserve, de ontwikkeling van de algemene uitkering en op hoofdlijnen het tijdschema voor de samenstelling en behandeling van de programmabegroting. Naast de begroting, die na de kadernota volgt, is bepaald dat het college gedurende het begrotingsjaar twee keer een tussentijdse rapportage opstelt.

Voor de tussentijdse rapportages is bepaald dat:

- de 1<sup>e</sup> rapportage uiterlijk in de raad van juli van het lopende begrotingsjaar ter verantwoording dient te zijn aangeboden. De 1<sup>e</sup> rapportage dient de bijstellingen weer te geven tot en met maart van het lopende begrotingsjaar;
- de 2<sup>e</sup> rapportage uiterlijk in de raad van december van het lopende begrotingsjaar ter verantwoording dient te zijn aangeboden. De 2<sup>e</sup> rapportage dient de bijstellingen weer te geven tot en met september van het lopende begrotingsjaar.

De indeling van beide rapportages dient gelijk te zijn aan de indeling van de begroting.

Landgraaf heeft in 2015, in de aanloop naar het begrotingsjaar 2016, beide tussentijdse rapportages tijdig aan de raad ter vaststelling aangeboden.

De 1<sup>e</sup> rapportage komt voor wat betreft de inhoud overeen met de bepalingen uit de financiële verordening.

De 2<sup>e</sup> rapportage wijkt in inhoud af van hetgeen normaliter aan de raad is aangeboden. Hiervoor zijn twee redenen. In de samenwerking met Brunssum zijn beide planning en control cyclussen met elkaar vergeleken. Landgraaf heeft gekozen voor de werkwijze en opzet van Brunssum ten aanzien van de 2<sup>e</sup> rapportage. Daarnaast is bij de behandeling van het jaarverslag 2014 besloten om de behandeling van het jaarverslag en de jaarrekening te splitsen. Dit heeft tot gevolg dat de 2<sup>e</sup> raadsrapportage is vervangen door een financiële slotrapportage. In deze rapportage is geen beleidsvoortgang opgenomen en ontbreken de paragrafen. Er is een korte toelichting per mutatie weergegeven. Ook het overzicht van de voortgang van de bezuinigingen ontbreekt in de 2<sup>e</sup> raadsrapportage.

De behandeling van het jaarverslag zal naar voren worden gehaald. De gemiste beleidsvoortgang over 2015 en de realisatie van de bezuinigingen wordt opgenomen in de beleidsverantwoording in het jaarverslag 2015.

Via een raadsinformatiebrief is de raad op de hoogte gesteld over de werkwijze vanaf het begrotingsjaar 2016.

De inhoud van de kadernota komt overeen met de bepalingen uit de financiële verordening. Voor de aanbidding van de kadernota aan de raad is geen termijn genoemd.

Tot slot zijn in de financiële verordening nota's en plannen genoemd die periodiek aan de raad moeten worden voorgelegd. Deze nota's zijn:

- (bijgestelde) nota verbonden partijen;
- (bijgestelde) nota onderhoud beheer van kapitaalgoederen;
- (bijgestelde) nota grondbeleid;
- (bijgestelde) nota weerstandsvermogen en risicobeheersing;
- (bijgestelde) nota activabeleid;
- (bijgestelde) nota reserves en voorzieningen;
- (bijgesteld) Treasurystatuut.

Landgraaf heeft deze nota's allemaal geactualiseerd vastgesteld. In hoofdstuk 4 gaan we hier nader op in. Landgraaf heeft voor de actualisatie van nota's en plannen alleen aangegeven dat dit periodiek dient plaats te vinden. Er is in alle gevallen geen termijn van actualisatie genoemd. Wij gaan uit van een termijn van vier jaar. In de regel hanteert Landgraaf ook deze termijn.

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

De controleverordening van de gemeente Landgraaf is op 18 november 2014 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 de controle op de rechtmatigheid. Landgraaf heeft een goedkeurende controleverklaring ontvangen voor de financiële rechtmatigheid en getrouwheid voor de jaarrekeningen 2013 en 2014. Zie ook paragraaf Bedrijfsvoering.

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

Op 16 december 2010 is de geactualiseerde verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid door de raad vastgesteld met als naam 'Onderzoeksverordening 2011 gemeente Landgraaf.' 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 het college periodiek een organisatiebrede risicoanalyse uitvoert, aan de hand van een door het college vast te stellen beoordelingskader. Doel hiervan is om potentiële onderzoeksobjecten te identificeren, gericht op de onderzoeken in het kader van 213a voor de komende vier jaar.

In de begroting 2016 is in bijlage 8 ingegaan op de onderzoeken van doelmatigheid en doeltreffendheid. In het geactualiseerde meerjarige onderzoeksplan zijn voor het jaar 2016 de volgende onderzoeken opgenomen:

- Welstandsnota;
- Erfgoednota.

In 2014 en 2015 zijn de onderzoeken Mobiliteitsplan en de Parkeernota opgestart. Beide onderzoeken lopen nog. De onderzoeken uit 2013 (Grondnota en Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het

openbaar bestuur (BIBOB)) en uit 2012 (verbetering budgetbeheer en publieksevenementen) zijn afgerond.

Er wordt per onderzoeksobject een verslag opgesteld met conclusies en aanbevelingen. De raad wordt geïnformeerd via de raadsrapportage/het jaarverslag en de volledige verslagen.

### **Rekenkamercommissie**

Landgraaf heeft in het recente verleden een rekenkamercommissie gehad samen met vijf andere Parkstadgemeenten, namelijk Heerlen, Brunssum, Voerendaal, Onderbanken en Schinnen. Inmiddels is deze samenwerking losgelaten. De lokale rekenkamerfunctie van Landgraaf bestaat uit een onafhankelijke voorzitter en drie raadsleden. Op dit moment is geen structureel budget opgenomen in de begroting en meerjarenraming. Voor 2016 is een incidenteel budget van € 17.000 beschikbaar.

Landgraaf is voornemens om bij de vaststelling van de kadernota 2017 weer een structureel budget voor de rekenkamercommissie op te nemen. Recente onderzoeken die de rekenkamercommissie heeft uitgevoerd zijn:

- leegstand van commercieel en particulier vastgoed in Landgraaf (2015-2016);
- inventariserend onderzoek naar visie accommodatiebeleid (2015);
- 2014/2015 Minima Effect Rapportage – minimabeleid ISD Bol (2014-2015).

## 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 Landgraaf 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

In het coalitieakkoord 2014-2018 staat de coalitie stil bij de financiën en bij de bezuinigingen van de gemeente. Bepaald is dat bezuinigingstaakstellingen niet gedekt mogen worden met lastenverzwaringen voor de burgers en bedrijven. Concreet is aangegeven dat de gemeentelijke belastingen en heffingen met maximaal de inflatiecorrectie mogen worden verhoogd. In de lijn met de bepalingen uit het coalitieakkoord is in de kadernota 2016, als voorloper op de begroting 2016, besloten om de onroerendezaakbelasting (OZB) in 2016 met een inflatiepercentage van 1,5% te verhogen. Voor de afvalstoffenheffing en rioolheffing is sprake van 100% kostendekking. Landgraaf voldoet voor lokale heffingen aan de eisen die het BBV stelt en aan eisen die de gemeenten zelf heeft gesteld in de financiële verordening. De paragraaf is gestructureerd van opzet en bevat veel cijfermatige informatie.

Landgraaf scoort op strategisch, tactisch en operationeel niveau goed.

### Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- wij hebben geen aanbevelingen.

### 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 onderdeel van de gemeentelijke inkomsten en ze zijn daarom integraal onderdeel van gemeentelijk beleid. Een overzicht van (en daarmee meer inzicht in) de lokale heffingen is van belang voor de raad. Een aanduiding van de lokale lastendruk is nodig voor integrale afweging tussen beleid, lasten en baten. Een beschrijving van het kwijtscheldingsbeleid maakt het beeld van de lokale lasten compleet. Artikel 10 van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten legt de eisen aan deze verplichte paragraaf vast.

### Onderzoek en bevindingen

Landgraaf heeft voor lokale heffingen beleidsuitgangspunten bepaald in het coalitieakkoord 2014-2018. In dit akkoord is bepaald dat de gemeentelijke belastingen en heffingen met maximaal de inflatiecorrectie worden verhoogd. Verder is aanvullend bepaald dat bezuinigingstaakstellingen niet gedekt mogen worden door middel van lastenverzwaring. Ook in de begroting 2016 zijn beleidsuitgangspunten opgenomen voor lokale heffingen. Bepaald is dat voor de rioolheffing en afvalstoffenheffing sprake is van 100% kostendekking.



Er zijn voor lokale heffingen geen aanvullende beleidsuitgangspunten bepaald in een separate nota of in de paragraaf.

In de financiële verordening (2013) heeft de raad van Landgraaf bepaald dat uitgangspunten voor lokale heffingen meegenomen worden in kadernota. In de kadernota 2016, als voorloper op de begroting 2016, heeft de raad van Landgraaf beleidsuitgangspunten opgenomen voor de lokale heffingen. Bepaald is dat in 2016 voor de opbrengst van de OZB een inflatiepercentage van 1,5% is meegenomen in de ramingen. Meerjarig is rekening gehouden met 2% indexering van de opbrengst. Deze verhoging ligt in de lijn met de bepalingen uit het coalitieakkoord.

In de paragraaf lokale heffingen zijn diverse ontwikkelingen beschreven. Zo zijn externe ontwikkelingen verwoord. De ontwikkelingen rondom de verruiming van het gemeentelijk belastinggebied is hier een voorbeeld van. Ook interne ontwikkelingen zijn genoemd. Landgraaf gaat in op de lokale lastenmeter. Deze tool is met ingang van de begroting 2016 beschikbaar gesteld. Hiermee kan een gezin berekenen hoe hoog de lokale woonlasten zijn in het lopende jaar c.q. voor het komende kalender/begrotingsjaar. Een ander voorbeeld is de wijziging in urentoerekening. Als gevolg van een wijziging hierin, is vermeld dat de afvalstoffenheffing in 2016 zal dalen en de kosten van riolen zullen stijgen.

Op strategisch niveau scoort Landgraaf goed. Een verwijzing naar de bepalingen uit het coalitieakkoord ontbreekt in de paragraaf.

Volgens het BBV dient de paragraaf inzicht te bieden in de geraamde inkomsten, het beleid ten aanzien van lokale heffingen, een overzicht op hoofdlijnen van de diverse heffingen, een aanduiding van de lokale lastendruk en een beschrijving van het kwijtscheldingsbeleid. Wij concluderen dat Landgraaf aan al deze eisen voldoet. Ook voldoet Landgraaf aan haar eigen financiële verordening. Op tactisch niveau scoort Landgraaf eveneens goed.

De paragraaf lokale heffingen is uitvoerig van opzet. De informatie op operationeel niveau is gestructureerd. Op operationeel niveau scoort Landgraaf ook goed. De paragraaf bevat veel cijfermatige informatie voor het begrotingsjaar 2016, het voorgaande begrotingsjaar 2015 en de jaren van de meerjarenraming 2017-2019. Er is onder meer meerjarig inzicht geboden in opbrengsten aan belastingen en leges voor de jaren 2015-2019 en de (voorlopige) tarieven van de verschillende belastingen zijn genoemd voor 2015 en 2016. Verder is specifiek stilgestaan bij de afvalstoffenheffing en de rioolheffing. Zoals al eerder vermeld, vindt tussen de tarieven afvalstoffenheffing en de rioolheffing een verschuiving plaats als gevolg van een wijziging in urentoerekening en overhead naar producten. Ook is een vergelijking van woonlasten opgenomen voor de Parkstad gemeenten in de periode 2012-2015. Uit deze tabel blijkt dat van de acht Parkstadgemeenten in 2012 Landgraaf op de 2<sup>e</sup> plek staat van de gemeente met de goedkoopste woonlasten in de regio. In 2015 heeft Landgraaf de 4<sup>e</sup> positie ingenomen. Dit betekent dat in 2015 ten opzichte van 2012 een meerpersoonshuishouden in de gemeente Landgraaf meer woonlasten in de regio Parkstad betaald.

## 4.2. Weerstandsvermogen en risicobeheersing

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

### Conclusie

De raad van Landgraaf heeft in 2014 beleidsuitgangspunten voor het weerstandsvermogen en risicobeheersing vastgelegd in de nota weerstandsvermogen en risicomanagement. Landgraaf heeft met de vaststelling van de nota meer aansluiting bij de praktijk proberen te vinden.

De gemeente heeft geen apart systeem voor risicomanagement. Landgraaf brengt bij aanvang van een nieuw college de grootste risico's in kaart. Dit zijn de risico's die de realisatie van de ambities in het coalitieconvenant in de weg staan.

De beleidsinhoudelijke en de financiële risico's worden geborgd in de begroting. Bij de tussentijdse rapportages worden de risico's vervolgens geactualiseerd. In het jaarverslag is beschreven in welke mate de risico's zijn opgekomen.

In de paragraaf van de begroting is beleidsmatig de weerstandscapaciteit, de risico's en het weerstandsvermogen uiteengezet. Landgraaf heeft twee ratio's bepaald voor het weerstandsvermogen. Voor de norm van de eerste ratio ( $1 < r < 2$ ) is voor de weerstandscapaciteit alleen de algemene reserve meegenomen. Voor de norm van de tweede ratio ( $2 < R < 3$ ) zijn voor de weerstandscapaciteit naast de algemene reserve, ook de 'reserves ter egalisatie' en de 'bestemmingsreserves' uit het overzicht van reserves en voorzieningen meegenomen.

De 'doelreserves' (lees: bruteringsreserves) en de 'onderhoudsreserves' maken geen onderdeel uit van de weerstandscapaciteit voor deze tweede ratio.

In de paragraaf van de begroting zijn cijfermatig de weerstandscapaciteit en de risico's uiteengezet en zijn de hierboven genoemde ratio's berekend. De weerstandsratio's zijn vervolgens afgezet tegen de normen. Voor de berekening van de risico's focust Landgraaf op de majeure risico's. Met dit systeem wordt ervan uitgegaan dat 80% van de risico's zijn meegenomen. Voor de resterende 20% neemt Landgraaf een restbedrag mee.

De kleine ratio bedraagt  $r=1,84$  en de grote ratio bedraagt  $R=4,36$ . Wij concluderen, net als de gemeente, dat de kleine  $r$  binnen de bandbreedte ligt en dat de grote  $R$  boven de bandbreedte ligt. Landgraaf concludeert terecht dat een hoge ratio alléén, geen aanwijzing is voor financiële ruimte in de begroting. Landgraaf legt een relatie met de meerjarige ontwikkelingen die zijn meegenomen in hoofdstuk 1 van de begroting, waaruit blijkt dat voor de jaren 2018 en 2019 forse tekorten zijn berekend. Hiervoor zal Landgraaf nog maatregelen moeten treffen. Hier hebben wij in paragraaf 3.1 uitvoerig bij stilgestaan.

De paragraaf van de begroting biedt een actueel cijfermatig inzicht in het weerstandsvermogen en is gestructureerd van opzet. Landgraaf scoort op elk niveau goed.

### Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- pas de financiële verordening op onderdelen aan (frequentie weerstandsratio en de berekening van de weerstandscapaciteit) zodat aansluiting is met de dagelijkse praktijk.

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

Bij weerstandscapaciteit gaat het om middelen en mogelijkheden, waarover de gemeente beschikt of kan beschikken. Er kunnen niet begrote kosten mee worden gedekt. Wanneer we weerstandscapaciteit zien in relatie tot risico's<sup>2</sup> spreken we over weerstandsvermogen. Vanuit beleidsmatig perspectief, is het van belang, een afweging te maken tussen de risico's die de gemeente loopt en de manier om daarmee om te gaan. Of de gemeente zich bijvoorbeeld wil verzekeren en/of de aanwezige weerstandscapaciteit in dat licht moet worden verhoogd of verlaagd.

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

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

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

### **Onderzoek en bevindingen**

Landgraaf 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*

De raad van Landgraaf heeft in 2014 de nota weerstandsvermogen en risicomangement 'niet meer maar nog beter risicomangement' vastgesteld. Doel van de nota is om beleid en een systeem van risicomangement binnen de gemeentelijke organisatie van Landgraaf te borgen. De nota is een actualisatie van de nota uit 2007.

Landgraaf heeft met de vaststelling van deze nota meer aansluiting bij de praktijk proberen te vinden. Er is geen theoretisch kader meer opgenomen. In de nota is verwoord wat onder risico en risicomangement wordt verstaan. Ook de samenhang tussen Rijks en lokale overheden en het onderwerp weerstandsvermogen en risicomangement is schematisch in beeld gebracht. Tevens is in een bijlage van de nota aandacht voor aanbevelingen van de rekenkamer. Per aanbeveling is de reactie van het college weergegeven en is de feitelijke situatie aangegeven in relatie tot de nota weerstandsvermogen.

Met de vaststelling van de nota weerstandsvermogen en risicobeheersing wordt een aantal doelstellingen nagestreefd, namelijk:

- een efficiënte manier van risicomangement door risicomangement te integreren in de reguliere P&C cyclus;
- een eenduidige en systematische manier van berekenen en weergeven van de weerstandsratio;

---

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

- een eenduidig normenkader voor het gebruik van de weerstandsratio;
- een eenduidige indicator voor de schuldenpositie in de vorm van de netto schuldquote;
- verhogen/borgen risicobewustzijn in de organisatie.

We lichten de vijf doelen die Landgraaf nastreeft achtereenvolgens toe.

Risicomangement maakt onderdeel uit van de bestaande planning- en controlcyclus. Verhoging van het risicobewustzijn wordt bereikt door in nota's en raadsvoorstellen een aparte passage op te nemen over de risico's. Verwoord is dat risicomangement geen doel op zich is, maar een manier van werken en denken. Het inventariseren van de risico's vindt plaats door inventarisatiesessies te houden met de vakafdelingen, als onderdeel van het begrotingsproces. Dit gebeurt aan de hand van een vast format. Vanuit de afdeling planning- en control vindt de coördinatie plaats. Landgraaf heeft aanvullend toegelicht dat door de gekozen systematiek -het inventariseren van risico's in de reguliere planning- en controlcyclus- geen onnodige extra capaciteit nodig is. Landgraaf focust op de majeure risico's, die een omvang hebben van 80% van de risico's (80/20 regel). Bij het kopje risico's later in deze paragraaf wordt deze systematiek nader uitgelegd.

Bij aanvang van een nieuw college worden de grootste risico's in kaart gebracht. Dit zijn de risico's die de realisatie van de ambities in het coalitieconvenant in de weg staan. Beleidsinhoudelijke, financiële en politieke risico's worden geïnventariseerd. De beleidsinhoudelijke en de financiële risico's worden geborgd in de begroting. Bij de tussentijdse rapportages worden de risico's vervolgens geactualiseerd en bijgesteld. In het jaarverslag is beschreven in welke mate de risico's zijn opgekomen.

Landgraaf heeft twee normen voor het weerstandsvermogen bepaald. Deze normen zijn uitgedrukt in twee ratio's:

- een kleine ratio  $1 < r < 2$ ;
- een grote ratio  $2 < R < 3$ .

Bij de berekening van de kleine ratio  $r$  wordt alleen de algemene reserve meegenomen bij de weerstandscapaciteit.

Bij de berekening van de grote ratio  $R$  worden naast de algemene reserve ook de stille reserves en de niet bekleemde bestemmingsreserves meegenomen. Tot de niet bekleemde bestemmingsreserves heeft Landgraaf de 'reserves ter egalisatie' en de 'bestemmingsreserves' uit het overzicht van reserves en voorzieningen meegenomen. De 'doelreserves' (lees: bruteringsreserves) en de 'onderhoudsreserves' maken geen onderdeel uit van de weerstandscapaciteit.

In de nota weerstandsvermogen en risicobeheersing heeft Landgraaf in een tabel mogelijke bijsturingregels opgenomen indien een van beide ratio's buiten de bandbreedte ligt.

Naast de weerstandscapaciteit legt Landgraaf ook nadrukkelijk een relatie met de schuldratio. Zo is de schuldratio en de solvabiliteitsratio genoemd. Deze ratio's zijn in de nota nader uitgewerkt. Landgraaf licht in de nota toe dat de hoogte van het eigen vermogen in relatie tot de risico's niet alles zegt. Een hoog eigen vermogen zegt niets over de hoogte van de schuld. Daarom benadrukt Landgraaf om in de nota ook de verhouding vreemd vermogen versus totaal vermogen (schuldratio) weer te geven.

In de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing van de begroting is echter niet ingegaan op de schuldratio en de solvabiliteitsratio. Deze ratio's zijn wel opgenomen in hoofdstuk 3 van de begroting bij de beoordeling van de financiële positie. Met ingang van de begroting 2016 dienen een aantal financiële kengetallen te worden opgenomen in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing.

De solvabiliteitsratio is hier één van. Later in de paragraaf, bij het kopje 'strategisch, tactisch en operationeel' gaan we in op de verplichte ratio's.

Landgraaf geeft aan dat de beoordeling van de financiële positie in de begroting plaats dient te vinden door de weerstands- en schuldratio's in onderlinge samenhang te bekijken én om weerstands- en schuldratio's in relatie te brengen met de raming van de meerjarenexploitatiesaldi.

Wij merken op dat in de nota weerstandsvermogen en risicomanagement wordt uitgegaan van de gemiddelde vermogenspositie per 1-1 en 31-12 als onderdeel van de weerstandscapaciteit. In de praktijk zien we dat de stand per 1 januari wordt meegenomen. Op dit onderdeel wordt de nota niet volledig nageleefd.

#### *Weerstandscapaciteit*

Landgraaf heeft de weerstandscapaciteit onderverdeeld in weerstandscapaciteit exploitatie (=structurele weerstandscapaciteit) en weerstandscapaciteit vermogen (=incidentele weerstandscapaciteit).

Met incidentele weerstandscapaciteit wordt het vermogen bedoeld om calamiteiten en andere eenmalige tegenvallers op te vangen zonder dat dit invloed heeft op de voortzetting van taken op het geldende niveau. Met de structurele weerstandscapaciteit worden de middelen bedoeld die permanent kunnen worden ingezet om tegenvallers in de lopende exploitatie op te vangen, zonder dat dit ten koste gaat van de uitvoering van bestaande taken.

Landgraaf heeft de incidentele, de structurele en de totale weerstandscapaciteit berekend voor de begroting en de afzonderlijke jaren van de meerjarenraming. De weerstandscapaciteit exploitatie bestaat alleen uit de structurele post onvoorzien, omdat er geen onbenutte belastingcapaciteit meer is. De totale weerstandscapaciteit bedraagt in 2016 € 52,7 miljoen en laat meerjarig een constant verloop zien.

#### *Risico's / Risicomanagement*

In de nota weerstandsvermogen en risicobeheersing zijn uitgangspunten geformuleerd om de risico's die Landgraaf loopt te classificeren. De risico's worden in drie categorieën ondergebracht: hoog, midden en laag. In de nota is toegelicht dat:

- bij kans hoog, 100% wordt meegerekend bij de weerstandsbehoefte;
- bij kans midden, 50% wordt meegerekend bij de bepaling van de weerstandsbehoefte;
- bij kans laag, 25% wordt meegerekend bij de bepaling van de weerstandsbehoefte.

Landgraaf heeft in de afzonderlijke zes programma's van de begroting een uitgebreid inzicht geboden in de risico's. In de afzonderlijke programma's worden de risico's vermenigvuldigd met het percentage behorend bij de categorie hoog, midden of laag. De vermenigvuldiging van de risico's x kans (hoog/midden/laag) leidt tot een restrisico. Van elk programma is dit restrisico meegenomen in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing.

Landgraaf focust op de majeure risico's en gaat er van uit dat 80% van de risico's zijn meegenomen. De resterende 20% wordt gezien als niet-majeur. Voor deze niet-majeure risico's neemt Landgraaf een buffer mee als onderdeel van de benodigde weerstandscapaciteit. Deze buffer wordt berekend door 20% van het totaal aan majeure risico's mee te nemen in de totale omvang van de risico's. De majeure risico's (80%) bedragen volgens de informatie in de paragraaf € 10.087.750. Voor de niet majeure risico's is een bedrag meegenomen van 20% van dit bedrag zijnde € 2.017.550. In totaliteit zijn de risico's becijferd op

€ 12.105.300.

De grootste majeure risico's hebben betrekking op de drie decentralisaties. Daarnaast zijn in het programma algemene baten en lasten een aantal majeure risico's opgenomen. Deze hebben betrekking op: minder ontvangst aan algemene uitkering, verstrekte garanties en leningen, belegging verkoopopbrengst Essent en de bestuursdienst Landgraaf-Brunssum.

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

In de paragraaf van de begroting heeft Landgraaf de weerstandscapaciteit en de risico's met elkaar geconfronteerd. De kleine ratio, die volgens de norm tussen  $1 < r < 2$ , dient te liggen, bedraagt volgens de begroting:  $r=1,84$ . De grote ratio, die volgens de norm tussen de bandbreedte van  $2 < R < 3$  dient te vallen, bedraagt volgens de begroting 2016:  $R=4,36$ .

De kleine  $r$  ligt binnen de bandbreedte en dat de grote  $R$  ligt boven de bandbreedte.

Volgens de financiële verordening dient de ratio naast de begroting, ook in de tussentijdse rapportage(s) en in de jaarrekening te worden opgenomen. In de nota weerstandsvermogen en risicobeheersing heeft Landgraaf toegelicht dat de ratio uitsluitend wordt opgenomen in de begroting en in de tussentijdse rapportage. Toegelicht is dat in de jaarrekening de ratio niet wordt opgenomen, omdat in de jaarrekening vooral inzicht dient te zijn in de mate waarin de geraamde risico's daadwerkelijk zijn opgekomen. De jaarrekening komt gelijk met de 1<sup>e</sup> tussentijdse rapportage in de raad.

In deze rapportage is het actuele saldo opgenomen.

Bij de 1e tussentijdse rapportage 2015 was de omvang van beide ratio's:  $r=1,34$  en  $R=3,78$ .

Dit betekent dat de ratio's in de begroting 2016 verbeterd zijn ten opzichte van de cijfers uit de tussentijdse rapportage.

Landgraaf concludeert terecht dat een hoge ratio alléén geen aanwijzing is voor financiële ruimte in de begroting. De gemeente legt een relatie met de meerjarige ontwikkelingen die zijn meegenomen in hoofdstuk 1 van de begroting. Hieruit blijkt dat voor 2018 en 2019 forse tekorten zijn berekend. Hiervoor zal Landgraaf nog maatregelen moeten treffen. Hier hebben wij in paragraaf 3.1 uitvoerig bij stilgestaan.

#### *BBV en financiële verordening*

Landgraaf voldoet in ruimtelijke mate aan de eisen die het BBV stelt ten aanzien van het weerstandsvermogen. Landgraaf heeft beleidsuitgangspunten geformuleerd voor weerstandsvermogen en risicobeheersing. In de paragraaf zijn de weerstandscapaciteit en de risico's gekwantificeerd en heeft een confrontatie tussen beide plaatsgevonden. De aanwezige weerstandsratio's zijn afgezet tegen de twee normen.

De voorschriften (het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten) zijn met ingang van de begroting 2016 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, belastingcapaciteit. Het BBV vraagt verder om een beoordeling te geven over de onderlinge verhouding van de kengetallen in relatie tot de financiële positie. Bij de kengetallen van de begroting 2016 is dit nog niet gedaan. In de begrotingsbrief over de vorm van toezicht hebben we hier bij stilgestaan. Omdat de kengetallen heel nadrukkelijk als een instrument van, voor en door de gemeente zijn ingevoerd, onthouden wij ons van een oordeel over de uitkomsten. In de brief over de toezichtvorm zijn een drietal kolommen (A,B,C)

opgenomen met signaleringswaarden. Over het algemeen kan worden gesteld dat kolom A het minst risicovol is en kolom C het meest.

Op basis van de aanvullende kengetallen die wij begin december 2015 hebben ontvangen, valt Landgraaf 5x in categorie A en 1x in categorie B. Alleen bij de solvabiliteitsratio wijkt Landgraaf af van het Limburgs gemiddelde. Het Limburgs gemiddelde valt voor deze ratio in categorie B. De solvabiliteitsratio voor Landgraaf valt in categorie A. Dat betekent dat de solvabiliteitsratio een beter beeld zien dan het Limburgs gemiddelde.

De paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing van de begroting bevat veel cijfermatige informatie die goed gestructureerd is. Landgraaf scoort op strategisch, tactisch en operationeel niveau goed.

### 4.3. Onderhoud kapitaalgoederen

Onderzoek	Begroting	Meerjarenraming	Strategisch	Tactisch	Operationeel	Algemeen oordeel	Ontwikkeling
Onderhoud kapitaalgoederen	☹	☹	Goed	Voldoende	Voldoende	☹	➔

#### Conclusie

In de strategische visie, het coalitieakkoord en de visie accommodatiebeleid is aandacht voor het onderhoud aan kapitaalgoederen. De gemeente verwoordt dat fundamentele keuzes gemaakt moeten worden voor de openbare ruimte, de voorzieningen en de leefbaarheid gelet op de demografische transitie (krimp, ontgroening en vergrijzing). Dat betekent niet alles behouden, maar leidend is: kiezen voor wat de kwaliteit van leven in Landgraaf bepaald. Landgraaf gaat voor 'growing smaller'. Landgraaf staat net als alle andere gemeenten voor een maatschappelijke opgave. Hiervoor geldt: minder gebouwen/accommodaties en meer multifunctioneel gebruik. Het gebruik van accommodaties staat onder druk. Aangegeven is dat de raad scherpe keuzes rondom accommodaties moet maken. De raad heeft in juni 2015 de visienota Accommodatiebeleid vastgesteld. Hierin zijn concrete besluiten genomen over de sluiting en sloop van accommodaties met bijbehorende financiële consequenties.

De uitwerking van de kaders vindt plaats in het Realisatieplan. Dit plan wordt in samenspraak met gebruikers opgesteld in 2016. De meerjaren onderhoudsplannen, die medio 2016 opnieuw worden samengesteld, zullen hieraan gekoppeld worden. Voor gebouwen heeft de raad in 2011 het kwaliteitsniveau op 'matig' bepaald.

Voor de kapitaalgoederen wegen, groen, openbare verlichting en riolering heeft de raad het kwaliteitsniveau bepaald in de Integrale Beheervisie Openbare Ruimte (IBOR) 2012-2016. Er is gekozen voor een drietal kwaliteitsniveaus, namelijk Hoog, Basis of Laag. De gekozen kwaliteitsniveaus zijn te vertalen naar CROW normen. Landgraaf heeft deze vertaling tijdens de samenstelling van het onderzoek uitgelegd. Voor de afzonderlijke kapitaalgoederen is in het IBOR een onderscheid gemaakt in het kwaliteitsniveau 'in winkelcentra en ruggengraat' en 'in de rest van de gemeente'. Voor alle kapitaalgoederen geldt niveau Basis (CROW B) 'in de winkelcentra en de ruggengraat'. Niveau Basis (CROW B) geldt ook bij kapitaalgoed groen 'in de rest van de gemeente'. Bij wegen en openbare verlichting is 'in de rest van de gemeente' een later niveau bepaald, namelijk niveau laag (CROW C).

Bij wegen is op dit moment sprake van achterstallig onderhoud. Landgraaf heeft in het recente verleden middelen beschikbaar gesteld om deze achterstand in te lopen. Ook in de begroting 2016 heeft de raad hiertoe besloten. In de jaren 2016 en 2017 is € 400.000 onttrokken aan de algemene reserve. Daarnaast is het structurele onderhoudsbudget voor de jaren 2017 tot en met 2019 verhoogd met € 75.000. Van het reguliere budget wordt jaarlijks € 370.000 ingezet om de achterstand in onderhoud in te lopen. Landgraaf verwacht uiteindelijk dat het achterstallig onderhoud per 1-1-2020 nog circa € 300.000/€ 400.000 bedraagt. Van belang is dat het achterstallig onderhoud volledig wordt weggewerkt aan het einde van de meerjarenraming. Landgraaf zal hiertoe maatregelen moeten treffen. Landgraaf is voornemens om bij de kadernota 2017 hier invulling aan te geven.

Voor openbare verlichting is, naast het IBOR, nog een separaat beleidsplan opgesteld.

Bij de overige kapitaalgoederen, niet zijnde wegen, is volgens Landgraaf geen sprake van achterstallig onderhoud. Bij openbare verlichting is er wel een achterstand in het vervangen van masten en



armaturen. Vervanging vindt plaats als de noodzaak er is, als de veiligheid in het gevaar komt of als armaturen stuk zijn.

In de paragraaf zijn voor 2016 en de afzonderlijke jaren van de meerjarenraming de bedragen vermeld die opgenomen zijn voor het onderhoud. Er is niet aangegeven of met deze bedragen de door de raad vastgestelde kwaliteitsniveaus worden gerealiseerd. De (cijfermatige) informatie in de paragraaf kan hiermee worden aangevuld en verbeterd.

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

- leg in de paragraaf van de begroting een relatie met de bepalingen uit de toekomstvisie, het coalitieakkoord en de Integrale Beheervisie Openbare Ruimte 2012-2016;
- actualiseer, zoals voorgenomen, het IBOR in 2016;
- werk het achterstallig onderhoud bij wegen volledig weg uiterlijk eind 2019 en geef aan hoe dit wordt ingelopen;
- stel, conform planning, meerjarenonderhoudsplannen op voor gebouwen in medio 2016 en laat deze bestuurlijk vaststellen;
- actualiseer, zoals voorgenomen, de Integrale Beheervisie Openbare Ruimte in 2016 en hanteer daarbij, zoals voorgenomen naast de eigen kwaliteitsnormen, ook de CROW normen;
- actualiseer de beheerplannen iedere vier jaar en laat de raad deze plannen vaststellen;
- ga in het IBOR of de afzonderlijke beheerplannen/onderhoudsplannen in op de financiële consequenties van de gekozen kwaliteitsniveaus van de afzonderlijke kapitaalgoederen;
- ga in de paragraaf in op de financiële consequenties van de gekozen kwaliteitsniveaus en licht toe als hiervan wordt afgeweken;
- geef bij (nieuwe) bezuinigingen op het onderhoud aan kapitaalgoederen aan of het gekozen kwaliteitsniveau nog gehaald wordt.

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

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

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

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

Er is enige keuzevrijheid bij onderhoud kapitaalgoederen. De raad kan kiezen uit kwaliteitsniveaus bij onderhoud. Het is in dat verband aan te bevelen 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?

De onderhoudstoestand van kapitaalgoederen en de daaraan gerelateerde kosten beslaan een substantieel deel van de gemeentelijke begroting. 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 naar de stand van zaken in de gemeente Landgraaf met betrekking tot het onderhoud aan kapitaalgoederen. We hebben bekeken of er in visies aandacht is voor het beheer en onderhoud aan kapitaalgoederen. Verder hebben we onderzocht of er actuele plannen zijn, of de stuurinformatie uit de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen voldoet aan de eisen die het BBV stelt en of de financiële verordening is nageleefd voor wat betreft het onderdeel onderhoud kapitaalgoederen. We zetten allereerst de verschillende documenten waarin beleidsuitgangspunten zijn geformuleerd voor het onderhoud aan kapitaalgoederen uiteen.

#### *Strategische visie*

In de strategische visie 'Landgraaf 2015: boeiend en bloeiend', stelt Landgraaf de vraag: hoe willen we over 10 jaar in Landgraaf wonen, werken, recreëren, cultuur beoefenen en voor elkaar zorgen? In de visie is verwoord dat fundamentele keuzes, prioriteiten moeten worden gesteld en andere (financiële) verdeelsleutels gevonden moeten worden.

Gelet op de krimp, de ontgroening en vergrijzing zal het toekomstig beleid over economie, wonen en openbare ruimte, voorzieningen en dienstverlening en leefbaarheid en sociale contacten opnieuw vorm en inhoud moeten krijgen. Dat betekent niet alles behouden, maar leidend is: kiezen voor wat de kwaliteit van leven in Landgraaf bepaald. Landgraaf gaat voor 'growing smaller'. In de visie zijn vier thema's (economie, wonen en openbare ruimte, voorzieningen en dienstverlening, leefbaarheid en sociale contacten) genoemd waarop de planning en beleidsontwikkeling van toepassing is.

Op het gebied van wonen en openbare ruimte wil Landgraaf een aantrekkelijke gemeente blijven om te wonen, zowel voor jong als voor oud. De woningmarkt zal zich moeten aanpassen aan de demografische transitie. Meer woningen zullen beschikbaar moeten zijn voor kleinere huishoudens, voor senioren en voor jongeren (starters). Landgraaf is een groene gemeente en daardoor een aantrekkelijke woongemeente. De gemeente zal zich promoten als aantrekkelijk woon- en vestigingsgebied. Verder wordt ingezet op sluitende netwerken van fiets-, ruiters- en wandelpaden. Ontmoetingsplekken zullen beschikbaar worden gesteld. Landgraaf wil ook een duurzame en milieuvriendelijke gemeente zijn. Als gevolg van leegstaande woningen en bedrijfspanden zal stadslandbouw verder onderzocht worden. Voor het beheer in de openbare ruimte zal de burger van Landgraaf worden ingezet, waarbij de gemeente faciliteert.

Voor wat betreft de voorzieningen in de gemeente zijn ook actiepunten geformuleerd. Landgraaf verwoordt dat (basis)voorzieningen niet meer altijd beschikbaar zullen zijn, maar wel bereikbaar. Landgraaf heeft verder stevig geïnvesteerd in digitale voorzieningen en dienstverlening namelijk de

beschikbaarheid van een open digitaal netwerk in de lokale publieke ruimte als een digitaal aanbod van dienstverlening op het terrein van zorg, welzijn en cultuur.

#### *Coalitieakkoord*

In het coalitieakkoord is ook expliciete en uitgebreide aandacht voor het fysieke domein. Vermeld is dat een afgewogen voortzetting van de geplande investeringen noodzakelijk is. Dit om de leefbaarheid in de wijken in stand te houden en als gemeente een aantrekkelijke woon-, werk- en leefomgeving te blijven behouden. Ook is in het coalitieakkoord de demografische transitie genoemd en de noodzaak om te blijven investeren in de kwaliteit van de woonomgeving, met name door sloop van woningen waar geen vraag meer naar is en door gerichte nieuwbouw en renovatie.

Wijkontwikkelpunten zijn een instrument om deze opgave te ondersteunen. Het aanzicht van de openbare ruimte is het visitekaartje van de gemeente. Ten aanzien van de zorg is afgesproken dat onderzoek wordt gedaan naar de woonbehoefte van de inwoners, rekening houdend met zorgbehoeften en financiële mogelijkheden. Bij herstructureringsplannen is aandacht voor een toereikend voorzieningenniveau. Bewoners worden in een vroeg stadium betrokken bij de herstructureringsplannen en de herinrichting van openbare ruimte.

De coalitie geeft aan dat onderhouds- en bouwplannen getoetst dienen te worden op duurzaamheid, levensloopbestendigheid en toegankelijkheid voor mensen met een beperking.

Net als in de strategische visie zet Landgraaf ook in het coalitieakkoord in op een goede infrastructuur van wegen, fiets- en wandelpaden. De kwaliteit dient op een acceptabel niveau te zijn.

Ook voorzieningen op het gebied van sport-, kunst-, en cultuur zijn van belang voor de leefbaarheid en het imago. Geplande investeringen wil de coalitie doorzetten en daarnaast wil de coalitie herbesteding van de leegstaande panden. Het voorgezet onderwijs in Landgraaf dient voor de leefbaarheid behouden te blijven. Met kleinschalige voorzieningen op buurtniveau wil de gemeente de ontmoeting van jong en oud faciliteren.

#### *Visienota Accommodatiebeleid*

De raad van Landgraaf heeft in juni 2015 de visienota Accommodatiebeleid vastgesteld.

Het gebruik van accommodaties staat onder druk vanwege demografische ontwikkelingen waaronder krimp en vergrijzing. Daarnaast wijzigen de voorkeuren van inwoners en het gebruik van accommodaties. Landgraaf staat net als alle andere gemeenten voor een maatschappelijke opgave. Voor deze opgave geldt: minder gebouwen/accommodaties en meer multifunctioneel gebruik.

In de visie is een relatie gelegd tussen het huidige aanbod en de veranderde behoefte van de burger. Er zijn concrete besluiten genomen over de sluiting en sloop van accommodaties met bijbehorende financiële consequenties. Daarnaast is besloten wijkoverstijgende locaties te behouden en zijn investeringsbedragen en exploitatielasten genoemd. Een aantal accommodaties wordt gesloten. Voor de speeltoestellen wordt een bedrag van € 40.000 structureel beschikbaar gesteld. Daarnaast is voor het onderhoud van het maatschappelijk vastgoed structureel een bedrag van € 200.000 beschikbaar gesteld. Later in deze paragraaf bij het onderhoud aan gebouwen komen we hier op terug.

In vervolg op de visienota Accommodatiebeleid stelt Landgraaf in samenspraak met de gebruikers een Realisatieplan op. De uitwerking dient plaats te vinden binnen de kaders van het Accommodatieplan. Dit plan zal door het college worden vastgesteld.

Naast de bovenstaande visies en ambities heeft Landgraaf een Integrale Beheervisie Openbare Ruimte 2012-2016 vastgesteld. In deze visie is het onderhoud van een aantal kapitaalgoederen opgenomen. We zetten de inhoud van dit plan hierna uiteen en gaan vervolgens in op de afzonderlijke kapitaalgoederen.

#### *Integrale Beheervisie Openbare Ruimte 2012-2016 (IBOR)*

De Integrale beheervisie Openbare Ruimte 2012-2016 is in juni 2012 door de raad vastgesteld.

In deze visie is verwoord dat de openbare ruimte als één geheel wordt ervaren en dat de inrichtings-, onderhouds- en gebruikskwaliteit bij elkaar moeten passen. Deze visie gaat over de uitvoering van het onderhoud aan zowel de ondergrondse als de bovengrondse infrastructuur.

In dit plan is meegenomen:

- het onderhoud rioleringen;
- onderhoud en reparaties wegen en verhardingen;
- onderhoud aan groen en bomen (exclusief sportparken, inclusief begraafplaatsen);
- onderhoud aan gemeentelijke bossen door Stichting Bosbeheer Landgraaf;
- onderhoud van recreatieve voorzieningen zoals wandel-, fiets en rutterroutes;
- onderhoud aan straatmeubilair;
- reiniging;
- onderhoud aan speelgelegenheden en Jongeren Ontmoetingsplek (JOP).

Dit plan vervangt het Beleidsplan wegbeheer 2008-2012 en het Groenbeheerplan Landgraaf 2007-2010. Openbare verlichting valt onder de integrale visie, maar er is ook een separaat beleidsplan door de raad vastgesteld. Er is gekozen voor een separaat plan, omdat voor de openbare verlichting vooral de veiligheid van belang is en niet zozeer de visuele beeldkwaliteit. Daarnaast wordt bij openbare verlichting ingezet op duurzaamheid, namelijk het omzetten van armaturen naar LED verlichting.

Het college wordt jaarlijks voorafgaand aan het nieuwe jaar geïnformeerd over het uitvoeringsprogramma van de Integrale beheervisie Openbare Ruimte. Dit plan is onlosmakelijk verbonden met IBOR.

De visie introduceert het gebruik van het Handboek- en Materialenboek Openbare Ruimte. Deze handboeken bevatten kwalitatieve uniforme handvatten waarbij eigen gemeentelijke handvatten zijn gehanteerd. Verder beoogt de visie een betere integrale samenwerking.

De gemeente verwijst naar de CROW catalogus om de kwaliteit van de openbare ruimte in een norm uit te drukken. Voor het onderhoud in de openbare ruimte heeft de raad echter eigen kwaliteitsniveaus bepaald, namelijk:

- hoog: de beelden behorende bij dit kwaliteitsniveau geven min of meer een optimaal beeld weer;
- basis: de beelden behorende bij dit kwaliteitsniveau geven gemiddeld beeld tussen hoog en laag;
- laag: de beelden geven een indicatie van de ondergrens weer van het gehanteerde kwaliteitsniveau. Indien deze ondergrens wordt bereikt mag verwacht worden dat actie wordt ondernomen. De veiligheid mag nooit in het geding komen.

In tabel 4.3.1 zijn de kwaliteitsniveaus opgenomen die de raad bepaald heeft voor de afzonderlijke onderdelen.

**Tabel 4.3.1. Kwaliteitsniveaus onderhoud kapitaalgoederen**

	Wegen	Groen	Meubilair	Reiniging	Onkruidbestrijding
Winkelcentra en ruggengraat	Basis	Basis	Basis	Basis	Hoog
Rest van de gemeente	Laag	Basis	Laag	Laag	Hoog

In aanvulling op de gekozen kwaliteitsniveau heeft Landgraaf toegelicht dat de eigen kwaliteitsniveaus naar CROW-normen te vertalen zijn, namelijk:

Hoog = CROW A;

Basis = CROW B;

Laag = CROW C.

We gaan hierna kort in op de afzonderlijke kapitaalgoederen. We houden daarbij de namen van de kapitaalgoederen aan zoals deze in de paragraaf zijn genoemd, namelijk;

- wegen;
- groen;
- grijs /elementenbeheer;
- reiniging;
- blauw en waterhuishouding;
- gebouwen.

In relatie tot tabel 4.3.1 valt meubilair onder grijs/elementenbeheer en onkruidbestrijding onder reiniging.

In het IBOR is ingegaan op de verschillende kwaliteitsniveaus bij de afzonderlijke kapitaalgoederen waarbij een onderscheid is gemaakt voor 'winkelcentra en ruggengraat' en de 'rest van de gemeente'. Uit het IBOR blijkt niet welke financiële consequenties voortvloeien uit de gekozen kwaliteitsniveaus bij ieder afzonderlijk kapitaalgoed. Indien hierin inzicht wordt geboden, is voor de raad duidelijk welke lasten bij welk kwaliteitsniveau horen. Wij adviseren dan ook om hierop in te gaan. Ook als wordt afgeweken van de financiële consequenties die toebehoren aan een kwaliteitsniveau waartoe de raad gekozen heeft, is dit relevante informatie om te melden in de paragraaf van de begroting.

Landgraaf heeft mondeling aangegeven dat de financiële consequenties van de kwaliteitsniveaus niet worden opgenomen in het IBOR, maar dat in de afzonderlijke beheer- en onderhoudsplannen hier meer aandacht aan kan worden geschonken.

### **Wegen**

De raad van Landgraaf heeft voor de drie winkelcentra en voor de Ruggengraat het kwaliteitsniveau vastgesteld op Basis (=CROW B). Voor de rest van de gemeente geldt het niveau Laag (=CROW C). Bij Laag is uitsluitend het aspect veiligheid van belang. Comfort, duurzaamheid en aanzien spelen geen rol. Gevolg van kwaliteitsniveau Laag is dat het percentage wegen dat voldoende scoort, steeds verder terugloopt en de percentages matig en onvoldoende toenemen.

Omschreven is dat door een ongunstige winter de wegen kunnen veranderen in een onveilige staat.

Landgraaf geeft zelf aan de grenzen op te zoeken met het onderhoud aan deze wegen. Een volgende ombuiging is dat aan wegen in het buitengebied geen onderhoud meer zal plaatsvinden.

In 2011 hebben ombuigingen plaatsgevonden door overbodige trottoirs met een totale oppervlakte van 865m<sup>2</sup> om te bouwen tot wegbermen.

In de paragraaf heeft Landgraaf inzicht geboden in de meerjarige onderzoeksbudgetten. Daarbij is niet vermeld of dit de financiële vertaling van het IBOR betreft. Voor de begroting en meerjarenraming is een uitsplitsing gemaakt in onderhoud, overige onderhoud gerelateerde kosten en uren en overhead.

Landgraaf heeft aanvullend toegelicht dat het budget voor wegen bepaald is op basis van de CROW normen en niet rechtstreeks gerelateerd aan het IBOR. Bij de bepaling van de hoogte van het budget is gekeken op welke wijze het achterstallig onderhoud verantwoord gefaseerd over de jaren kan worden weggewerkt.

In de paragraaf van de begroting 2016 is vermeld dat er 2-jaarlijks een externe inspectie plaatsvindt naar de staat van onderhoud van de verhardingen waarbij de CROW systematiek wordt gehanteerd. Door de eigen dienst vindt een knelpuntenanalyse plaats. Op basis hiervan wordt het noodzakelijk onderhoud van de verhardingen bepaald.

In de paragraaf van de begroting is ingegaan op het achterstallig onderhoud. Hierover heeft Landgraaf ook een aanvullende toelichting verstrekt. Landgraaf heeft toegelicht dat het achterstallig onderhoud in 2008 tussen de € 6,5 en € 7 miljoen bedroeg. In het recente verleden zijn jaarlijks incidentele middelen beschikbaar gesteld om het achterstallig onderhoud in te lopen. Volgens de paragraaf van de begroting bedraagt het achterstallig onderhoud in 2016 € 3,1 miljoen.

In de begroting 2016 zijn maatregelen getroffen om dit achterstallig onderhoud in te lopen.

- in de jaren 2016 en 2017 is het onderhoudsbudget incidenteel met € 400.000 per jaar verhoogd ten laste van de algemene reserve;
- in de jaren 2017 tot en met 2019 is het onderhoudsbudget structureel verhoogd met € 75.000 per jaar.

Naast deze bedragen wordt jaarlijks € 370.000 ingezet voor het achterstallig onderhoud. Dit bedrag maakt deel uit van het jaarlijkse onderhoudsbudget van € 580.000. Het reguliere onderhoudsbudget wordt primair ingezet om het achterstallig onderhoud weg te werken. Voor het reguliere noodzakelijke budget is jaarlijks een bedrag van € 210.000 beschikbaar.

In het programma leefbaarheid is ook ingegaan op het onderhoud aan wegen.

Landgraaf geeft in een lijntabel en in een aanvullende toelichting de afbouw van het achterstallig onderhoud weer. De omvang van het achterstallig onderhoud loopt van 15% in 2015 naar 2% in 2020. De omvang van het achterstallig onderhoud bedraagt per 1-1-2020 naar verwachting nog € 300.000/ € 400.000.

Samenvattend is de conclusie dat de afgelopen jaren telkens sprake is geweest van achterstallig onderhoud. De gemeente heeft maatregelen genomen om de omvang in te lopen. Echter aan het einde van de meerjarenraming is nog steeds achterstallig onderhoud bij wegen aanwezig. Dit geldt ook voor het onvoldoende onderhoud. Landgraaf zal maatregelen moeten treffen het achterstallig volledig in te lopen per 1 januari 2020. Het is van belang dat Landgraaf jaarlijks in de paragraaf inzicht biedt in de omvang van het achterstallig onderhoud, de inloop ervan (met incidentele en of structurele dekkingsmiddelen) en de resterende omvang voor het desbetreffende begrotingsjaar. Eind 2019 dient de omvang volledig te zijn ingelopen.

## **Groen**

In de paragraaf van de begroting is verwezen naar het groenstructuurplan 2003, dat een lange termijnvisie heeft van 30 jaar. De gemeente was voornemens om het plan elke tien jaar te actualiseren. Voor groen is geen separaat plan meer opgesteld. Zoals ook uit tabel 4.3.1 blijkt, is het kwaliteitsniveau voor groen meegenomen in het Integraal beheerplan openbare ruimte 2012-2016. Voor de gehele gemeente geldt niveau Basis.

In de paragraaf is aangegeven dat de in het verleden doorgevoerde bezuinigingen op onderhoudsbudgetten een impact hebben op het kwaliteitsniveau. Gevolgen hiervan zijn dat:

- geen nieuwe bomen in verharding worden toegepast bij grootschalig onderhoud en waar noodzakelijk zullen bomen verwijderd worden waar dat wel gebeurd is;
- er geen incidentele projecten meer geïnitieerd worden die gericht zijn op het in stand houden en versterken van de leef- en groeigebieden van flora en fauna;
- omvorming van plantsoenen naar gras plaatsvindt.

In de paragraaf is toegelicht dat medewerkers van de gemeenschappelijke regeling WOZL gedetacheerd zijn bij de gemeente. Deze overname leidt tot een verschuiving in de lastensfeer. De directe onderhoudslasten zijn in de nieuwe situatie lager en de lasten van uren en overhead nemen hierdoor toe. Aanvullend heeft Landgraaf toegelicht dat geen sprake is van achterstallig onderhoud. Het onderhoud aan bossen is bij Stichting Bosbeheer Landgraaf ondergebracht. Bij gevaar worden bomen gekapt. Het budget voor groen is berekend op basis van het IBOR. Volgens de gemeente is het budget voldoende. Voor het herplanten van bomen is geen bedrag meer opgenomen.

## **Grijs / Elementenbeheer**

Voor verlichting is in de paragraaf geen relatie gelegd met het IBOR 2012-2016. Wel is verwezen naar het nieuwe separate beleidsplan Openbare Verlichting 2016-2020 dat volgens de informatie uit de paragraaf nog vastgesteld wordt. De raad heeft dit in januari 2016 gedaan.

Openbare verlichting maakt onderdeel uit van het IBOR. Er is ook een separaat beleidsplan door de raad vastgesteld. Landgraaf heeft aangegeven dat voor de openbare verlichting vooral de veiligheid van belang is en niet zozeer de visuele beeldkwaliteit. Daarnaast wordt bij openbare verlichting ingezet op duurzaamheid, namelijk het omzetten van armaturen naar LED verlichting.

Uitgangspunt bij deze nota is de Nederlandse Richtlijn Openbare Verlichting 2011 (ROVL-2011). In het plan is een relatie gelegd met het Energieakkoord voor duurzame groei van het kabinet. Dit akkoord heeft een bindend karakter. Doelstellingen zijn:

- In 2020 20% besparing leveren ten opzichte van 2013;
- In 2030 50% besparing leveren ten opzichte van 2013;
- In 2020 is minimaal 40% van het bestaande openbare verlichtingspark voorzien van slim energiemanagement en energiezuinige (LED-verlichting).

Voor wat betreft het energiegebruik tot en met 2015 verwacht Landgraaf de eerste doelstelling te behalen. In de periode 2015-2017 zullen 2.963 kegelarmaturen worden vervangen en omgebouwd naar LED. Hierdoor wordt de levensduur verlengd. Na vervanging van deze armaturen zal Landgraaf ook aan de tweede doelstelling uit het Energieakkoord voldoen.

In het plan is aandacht voor de ombuigingsmaatregelen waartoe de raad in 2011 besloten heeft.

Planmatig onderhoud is vanaf toen achterwege gelaten, hetgeen een structurele besparing van € 50.000

heeft opgeleverd. Daarnaast is er een besparing van € 25.000 doorgevoerd door vervanging van lampen door LED lampen. In 2011 is een besparing van € 75.000 geëffectueerd.

Landgraaf heeft een contract met ZUIT. Het contract is opengebroken en er zijn nieuwe afspraken gemaakt. Als gevolg van toepassing van LED verlichting vindt er minder onderhoud plaats, omdat de contractpartner minder vaak een lamp hoeft te vervangen. Dit leidt tot een contractvoordeel. Dit voordeel is becijferd op € 61.000. Dit voordeel wordt ingezet om:

- gedeeltelijk de achterstand weg te werken bij de vervanging van lichtmasten ouder dan 40 jaar. Vijf jaar lang wordt jaarlijks een investeringsbedrag van € 50.000 gereserveerd. De kapitaallasten bedragen maximaal € 15.000 per jaar;
- de ombouw naar LED, de versnelde verduurzaming per jaar, te realiseren. Hiervoor is jaarlijks een bedrag van € 31.000 nodig;
- voor het schilderen van bijzondere lichtmasten is jaarlijks een bedrag van € 5.000 nodig;
- voor onvoorziene meerkosten is een bedrag van € 10.000 gereserveerd.

Voor de totale planperiode van 5 jaar, van 2016 tot en met 2020, is jaarlijks een bedrag beschikbaar van € 61.000. Daarnaast zal jaarlijks een investering plaatsvinden van € 190.000 voor de vervanging van armaturen. Met dit investeringsbudget kunnen in de periode 2016 tot en met 2020 1.899 armaturen vervangen worden. Aangezien ingestoken wordt om het huidige investeringsbudget te handhaven, zal een aantal armaturen niet vervangen worden die de leeftijd van 20 jaar bereiken.

Een eenmalige investering van € 270.000 heeft plaatsgevonden voor de ombouw van kegelarmaturen. Deze kapitaallasten zijn reeds opgenomen in de begroting en meerjarenraming.

In samenwerking met ZIUT zal Landgraaf een vervangingsplan opstellen voor armaturen, masten en schilderwerkzaamheden.

Landgraaf heeft aanvullend toegelicht dat de structurele besparing van € 50.000 in 2011 niet heeft geleid tot achterstallig onderhoud. Er is wel een achterstand in het vervangen van masten en armaturen gerelateerd aan de afschrijvingstermijn. Lichtmasten en armaturen kunnen aan het einde van de afschrijvingstermijn niet meteen vervangen worden. Dit gebeurt pas als de veiligheid in het gedrang komt of als armaturen stuk zijn. Bij het vervangen wordt ook gekeken naar de noodzaak van vervanging.

### **Blauw en Waterhuishouding**

Onder dit aandachtsgebied valt Riolering. In de paragraaf is verwezen naar het Integraal Stedelijk Waterplan (ISW). Een relatie met de Integrale Beheervisie Openbare Ruimte 2012-2016 ontbreekt in de paragraaf. Het plan heeft een looptijd van vijf jaar (2010-2015) en is eind 2013 bijgesteld en opnieuw door de raad vastgesteld.

Een nieuw ISW is in voorbereiding. Dit plan zal medio 2016 door de raad worden vastgesteld en financieel vertaald worden in de begroting 2017 en meerjarenraming. Het ISW betreft het Verbreed Rioleringsplan.

De gemeente heeft toegelicht dat de uren en overhead in riolen ingrijpend is gewijzigd. De toegerekende uren en overhead zijn toegenomen. Steeds meer werkzaamheden, die voorheen door bedrijven werden gedaan, worden nu door de gemeente zelf gedaan.

Voor riolen is een egalisatievoorziening voorhanden. Deze bedraagt volgens de begroting 2016 per 1 januari € 5,2 miljoen. Het rioolrecht bedraagt voor 2016 voor eigenaren € 97,73 en voor gebruikers € 140,30.



In de Integrale Beheervisie Openbare Ruimte 2012-2016 is aangegeven dat bij riolering geen ombuigingsmaatregelen hebben plaatsgevonden. Uitgangspunt is 100% kostendekkende tarieven. Bezuinigingen hebben alleen effect op de tarieven die de burger betaald.

### **Gebouwen**

In de paragraaf is ook aandacht voor gebouwen. Voor gebouwen zijn geen meerjarige onderhoudsplannen meer samengesteld en Landgraaf werkt op dit moment niet meer met onderhoudsvoorzieningen.

Gebouwen hebben het kwaliteitsniveau 'matig'. Bij de vaststelling van de kadernota 2011, in de aanloop naar de begroting 2011 is hiertoe besloten. Uitgangspunt volgens de paragraaf is dat gebouwen binnen het kader 'matig' zo veel mogelijk in stand worden gehouden met een 'redelijk uitstraling' en een 'normale toepassing van materialen'.

In het verleden heeft Landgraaf meerjaren onderhoudsplannen samengesteld die de basis waren voor de hoogte van de onderhoudsvoorzieningen. Dit is enkele jaren geleden losgelaten. Landgraaf heeft nadien gewerkt met onderhoudsreserves op last van de accountant. De afdeling die verantwoordelijk is voor het onderhoud aan kapitaalgoederen is blijven werken met de meerjaren onderhoudsplannen, als basis voor de jaarlijks te plannen werkzaamheden.

Landgraaf gaat nu weer werken met onderhoudsvoorzieningen. Dit betekent dat alle onderhoudsplannen worden geactualiseerd in juni 2016. Landgraaf laat de meerjaren onderhoudsplannen door het college vaststellen. In de visie Accommodatiebeleid zijn de kaders door de raad aangegeven. De meerjaren onderhoudsplannen worden gezien als uitvoering.

In het programma Leefbaarheid en in visiedocumenten is vermeld dat onder invloed van demografische ontwikkelingen het voorzieningenbeleid in de gemeente moet worden aangepast. Een deel van de accommodaties zal worden afgestoten of gesaneerd en het onderwijsvoorzieningenniveau is toekomstbestendig gemaakt. Daarnaast zet Landgraaf in op concentratie van de accommodaties in de drie A-gebieden. In het programma Leefbaarheid is verwezen naar de visienota Accommodatiebeleid waarin Landgraaf een actieve rol heeft in de sturing van het aantal accommodaties. Ingezet wordt op het verminderen van het aantal accommodaties, op clustering en op multifunctioneel gebruik. Vermeld is dat het onderhoud op een adequaat niveau dient plaats te vinden.

Zoals eerder in deze paragraaf is aangegeven heeft Landgraaf met de visienota Accommodatiebeleid de kaders voor de gemeentelijke accommodatie gesteld. De uitwerking in het Realisatieplan is in ontwikkeling. De meerjaren onderhoudsplannen worden hieraan gekoppeld.

Voor speeltoestellen is structureel reeds een bedrag beschikbaar gesteld van € 40.000.

Voor maatschappelijk vastgoed wordt met ingang van de begroting 2017 structureel € 200.000 geraamd. Na vaststelling van het realisatieplan en de meerjaren onderhoudsplannen gebouwen zal blijken of deze bedragen voldoende zijn en of met het huidige budget kan worden volstaan. Landgraaf verwacht op dit moment dat de beschikbare middelen voldoende zullen zijn.

Uit het programma leefbaarheid blijkt dat medio 2015 met de bouw van het Kennis en Informatie en Adviescentrum (KIA) wordt gestart. Oplevering vindt plaats naar verwachting in juli 2016. Aansluitend zal de openbare ruimte rondom het KIA worden aangepakt.

### **Kunstwerken**

Voor de civieltechnische kunstwerken heeft Landgraaf toegelicht dat deze onderdeel uitmaken van het budget wegonderhoud. De meeste kunstwerken maken onderdeel uit van het budget Binnenring. Voor deze weg, die samen met de gemeente Heerlen wordt onderhouden, is een apart onderhoudsbudget aanwezig dat via een voorziening loopt. Deze weg is nog niet zo lang geleden aangelegd hetgeen betekent dat de lasten voor onderhoud nu nog beperkt zijn.

## 4.4. Financiering

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

### Conclusie

Landgraaf heeft beleidsregels voor de financiering vastgelegd in de financiële verordening (2013). Inhoudelijke beleidsregels over de financiering zijn op dit moment opgenomen in het treasury statuut uit 2009. In de paragraaf zijn meerjarige financiële ontwikkelingen beschreven. Er zijn zowel interne als externe ontwikkelingen genoemd. Ook zijn actuele ontwikkelingen genoemd op het gebied van financiering. Landgraaf voldoet aan de eisen die het BBV stelt. Het treasury statuut dateert uit 2009. De beleidsregels in de verordening zijn nog niet aangepast aan de wetwijzigingen als gevolg van de Wet houdbare overheidsfinanciën en de invoering van het verplicht schatkistbankieren.

De paragraaf kent een heldere en gestructureerde opzet. Op operationeel niveau biedt de paragraaf veel cijfermatige informatie over de financiering.

Landgraaf scoort op strategisch, tactisch en operationeel niveau goed.

### Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- actualiseer, zoals voorgenomen, het treasury statuut als gevolg van wetwijzigingen van de Wet houdbare overheidsfinanciën en de invoering van het verplicht schatkistbankieren en laat de raad dit statuut vaststellen zoals bepaald in de financiële verordening;
- ga in de paragraaf in op het beleid van de bespaarde rente.

### 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

Landgraaf heeft beleidsregels voor de financiering vastgelegd in verschillende documenten.

Er zijn bepalingen opgenomen in de financiële verordening (2013). Meer specifieke beleidsregels zijn opgenomen in het treasurystatuut dat uit 2009 dateert. Het BBV stelt ook eisen aan de paragraaf financiering. We gaan in deze paragraaf in op de eisen die het BBV stelt en op de specifieke kaders die raad gesteld heeft in de financiële verordening.

In de financiële verordening (2013) is bepaald dat Landgraaf in de paragraaf van de begroting inzicht biedt in:

- de kasgeldlimiet;
- de renterisiconorm;
- omvang en de samenstelling van het vreemd vermogen;
- omvang en samenstelling van de uitzettingen;
- de huidige liquiditeitspositie;
- liquiditeitsplanning en de financieringsbehoefte voor de komende drie jaar;
- rentevisie;
- rentekosten en renteopbrengsten verbonden aan de financieringsfunctie.

Verder is bepaald dat het college in de raadsrapportage inzicht geeft in de voortgang van bovenstaande onderwerpen en in de jaarstukken inzicht geeft in de realisatie hiervan.

Landgraaf heeft in de begroting inzicht gegeven in bovenstaande punten. Ook in de jaarrekening komen deze aan de orde. In de tussentijdse raadsrapportages is ook aandacht voor de financiering. In deze rapportages komen niet alle bovengenoemde onderwerpen aan bod. Landgraaf voldoet in ruime mate aan de eisen die gesteld zijn in de financiële verordening.

Volgens de financiële verordening dient Landgraaf een treasurystatuut door de raad te laten vaststellen. Het college van Landgraaf heeft het treasurystatuut in 2009 geactualiseerd. De beleidsregels zijn nog niet aangepast aan de wetwijzigingen als gevolg van de Wet houdbare overheidsfinanciën en de invoering van het verplicht schatkistbankieren. We adviseren om het treasurystatuut hierop aan te passen. Later in deze paragraaf gaan we in op de ontwikkelingen die hebben plaatsgevonden binnen de wetgeving.

In de paragraaf van de begroting is uitgebreid ingegaan op de financiering. In de paragraaf is inzicht gegeven in de financiering voor de korte en de lange termijn. In diverse tabellen is inzicht geboden in:

- de berekening van de kasgeldlimiet voor het 1e kwartaal 2014 tot en met het 2<sup>e</sup> kwartaal 2015;
- de berekening van het renterisico op de vaste schuld voor de jaren 2016 tot en met 2019;
- de verstrekte geldleningen met boekwaarden per 1-1-2016 en 31-12-2016 en aflossingsbedragen;
- de boekwaarde van het aandelenkapitaal per 1-1-2016 inclusief het aantal aandelen;
- de leningenportefeuille met boekwaarden per 1-1-2016 en 31-12-2016;
- het volume van de nieuwe leningen die worden afgesloten in de jaren 2016 tot en met 2019.

Uit de paragraaf blijkt dat Landgraaf voor het 3<sup>e</sup> en 4<sup>e</sup> kwartaal 2014 en 1<sup>e</sup> en 2<sup>e</sup> kwartaal 2015 binnen de kasgeldlimiet is gebleven. Vermeld is dat de financieringsbehoefte in het tweede kwartaal 2015 zal afnemen als gevolg van de uitbetaling van het BTW compensatiefonds.

Landgraaf heeft in 2015 een nieuwe langlopende lening van € 2,9 miljoen aangetrokken. Het project zonnepalen is hiermee gefinancierd. Hiermee worden alle burgers in de gelegenheid gesteld om zonnepanelen aan te schaffen. Ook in de afzonderlijke jaren 2017 tot en met 2019 neemt jaarlijks het

lang vreemd vermogen toe. Drie jaar lang wordt een vaste geldlening van jaarlijks € 1 miljoen aangetrokken. De leningen worden aangetrokken als gevolg van de toenemende liquiditeitsbehoefte als gevolg van voorgenomen investeringen. Landgraaf blijft ook binnen de vastgestelde norm van de renterisiconorm. In de paragraaf is verder aangegeven dat de liquiditeitenplanning periodiek wordt geactualiseerd. Landgraaf heeft aanvullend toegelicht dat de liquiditeitenplanning bij de begroting wordt samengesteld voor de begroting en meerjarenraming en één keer tussentijds wordt bijgesteld.

Volgens het BBV dient uit de paragraaf te blijken dat de financieringsfunctie uitsluitend de publieke taak dient en dat het beheer prudent plaatsvindt. Verder moet worden aangegeven of aan de kasgeldlimiet en de renterisiconorm voldaan wordt. Daarnaast is inzicht vereist in de beleidsvoornemens voor het risicobeheer van de financieringsportefeuille. Landgraaf voldoet aan de eisen die het BBV stelt.

Landgraaf scoort op strategisch, tactisch en operationeel niveau goed. De paragraaf biedt een uitgebreid inzicht in de financiering. De paragraaf kan nog verder worden aangevuld met informatie over de bespaarde rente.

Verder gaan we nog kort in op een aantal ontwikkelingen waarbij we ook ingaan op de situatie in Landgraaf.

## **EMU**

Landgraaf heeft in de paragraaf inzicht geboden in het EMU-saldo. Dit is op grond van het BBV ook verplicht. In een bijlage van de begroting is de berekening van het EMU saldo opgenomen. In de paragraaf van de begroting is het EMU saldo toegelicht. Een algemene toelichting is opgenomen. Uitgelegd is dat het EMU-saldo het saldo van inkomsten en uitgaven van de totale overheid is bedoeld. Het EMU tekort mag maximaal 3% van het Bruto Binnenlands Product (BBP) bedragen. Landelijk is bepaald dat het gezamenlijk aandeel van gemeenten, provincies en waterschappen in het landelijk EMU-tekort (van 3%) maximaal 0,5% van het BBP mag bedragen. Met ingang van de begroting 2016 is dit percentage verlaagd naar 0,4%. Landgraaf neemt dit percentage mee in de begroting 2017. Het EMU tekort is in de paragraaf becijferd op € 4.587.000. In de paragraaf is uitgelegd wat de betekenis is van dit bedrag. Landgraaf mag een bedrag van € 4.587.000 maximaal meer uitgeven dan dat aan inkomsten wordt ontvangen. Dit bedrag betreft de zogenaamde referentiewaarde. Het EMU tekort bedraagt afgerond € 4,9 miljoen. Landgraaf heeft de reden van overschrijding van het EMU saldo toegelicht. Oorzaak van de overschrijding zijn de geplande investeringen in het begrotingsjaar 2016. Aanvullend heeft Landgraaf vermeld dat in de praktijk het werkelijke EMU-saldo lager uitvalt, omdat een deel van de geplande investeringen in een later jaar tot uitvoering komt.

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 Landgraaf 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 Landgraaf geldende norm te laten uitkomen. 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. Deze situatie is ook bij Landgraaf van toepassing voor het begrotingsjaar 2016. 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. Het treasurystatuut van Landgraaf dateert uit 2009 en dient nog geactualiseerd te worden als gevolg van de verplichting tot het stallen van alle nieuwe uitzettingen van tijdelijk overtollige middelen bij het Rijk (behoudens bepaalde uitzonderingen). Het Schatkistbankieren is in de Wet Financiering Decentrale Overheden verankerd. De Regeling uitzettingen en derivaten decentrale overheden (Ruddo) is eind 2014 gewijzigd, in verband met de nadere invulling van het prudent gebruik van derivaten.

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).

Uit de paragraaf blijkt dat Landgraaf een bedrag van € 20 miljoen belegt bij APG. In totaliteit heeft Landgraaf in 2009 een bedrag van € 27 miljoen ontvangen van RWE. Van dit bedrag is € 7 miljoen gereserveerd voor gemeentelijke financiering. Ter grootte van dit bedrag heeft Landgraaf geen vreemd vermogen hoeven aantrekken. Het bedrag van € 20 miljoen dat is uitgezet bij APG is in drie looptijden weggezet, namelijk in 7, 10 en 15 jaar. Vrijval zal plaatsvinden in 2016, 2019 en 2024. Gemiddeld wordt een rendement van 4,17% gehaald. Volgens de informatie in de paragraaf heeft Landgraaf hier in de liquiditeitenplanning rekening mee gehouden.

## 4.5. Bedrijfsvoering

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

### Conclusie

In de strategische visie 'Landgraaf 2025, boeiend en bloeiend' zijn beleidsuitgangspunten opgenomen voor de bedrijfsvoering. Aangegeven is dat de demografische transitie gevolgen heeft voor de bedrijfsvoering: het voorzieningenniveau én de dienstverlening zullen wijzigen.

In het coalitieakkoord is eveneens aandacht voor de bedrijfsvoering. In Parkstadverband is een integrale visie voor de dienstverlening geformuleerd. Specifieke beleidsregels voor de gemeente zelf heeft Landgraaf opgenomen in de 'visie op externe dienstverlening en het KlantContactCentrum' (2013). De visie op dienstverlening uit 2010 is nog steeds hetzelfde.

Uit de paragraaf blijkt dat er onderliggende plannen ten aanzien van de bedrijfsvoering zijn. Zo is verwezen naar het Strategisch Personeelsplan (SPP) en het huisvestingsplan. In de paragraaf gaat Landgraaf in op Organisatie en Personeel, Informatievoorziening, Planning en Control en Huisvesting. Landgraaf voldoet aan de eisen die de financiële verordening stelt en voldoet in ruime mate aan de eisen die in het BBV zijn vermeld. Beleidsvoornemens zijn geformuleerd, maar op dit moment ontbreekt in de paragraaf een relatie met de programma's in het programmaplan. Landgraaf scoort op alle niveaus goed. In de paragraaf is cijfermatig gedetailleerd inzicht geboden in de lasten van de bedrijfsvoering voor zowel het begrotingsjaar als de afzonderlijke jaren van de meerjarenraming. Landgraaf zou dit financieel overzicht kunnen terugbrengen tot één tabel waarin de lasten en baten van de bedrijfsvoering zijn opgenomen.

### Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- overweeg om in de paragraaf een gecompriëerd cijfermatig overzicht op te nemen van de lasten en baten van de bedrijfsvoering.

### Waarom onderzoek naar bedrijfsvoering?

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

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

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

## Onderzoek en bevindingen

In de strategische visie 'Landgraaf 2025, 'boeiend en bloeiend' is aandacht voor de dienstverlening van Landgraaf. Nadrukkelijk heeft de demografische transitie (krimp, ontgroening en vergrijzing) de aandacht. In deze visie is uitgegaan van een afname van het aantal inwoners van 38.000 in 2012 naar 29.900 in 2040. Landgraaf verwoordt dat beleid moet worden gemaakt om het voorzieningenniveau en de dienstverlening terug te brengen. De demografische transitie dwingt tot samenwerking met het maatschappelijk middenveld.

Ook in het coalitieakkoord 2014-2018 is aandacht voor de dienstverlening. De coalitie beoogt een samenwerking met Brunssum, waarbij gestreefd wordt naar een ambtelijke fusie per 1 januari 2015. Inmiddels is gebleken dat het uiteindelijke doel -een volledige ambtelijke fusie- tussen Landgraaf en Brunssum niet gehaald is. Door een extern bureau heeft een tussenevaluatie plaatsgevonden. De colleges zullen in gesprek blijven om mogelijkheden te bezien om elkaar 'van onderop' te versterken. Inmiddels zijn op het gebied van samenwerking/dienstverlening nieuwe ontwikkelingen naar voren gekomen. Landgraaf gaat samen met de gemeente Heerlen de komende maanden onderzoeken welke vormen van samenwerken tot de mogelijkheden behoren.

Het college van Landgraaf heeft in januari 2013 'de visie op externe dienstverlening en het KlantContactCentrum' vastgesteld. In deze visie is ook de visie op de dienstverlening van Parkstad opgenomen. De visie van Parkstad luidt: 'een optimale dienstverlening in Parkstad Limburg realiseren, voor burgers, ondernemers en andere belanghebbenden, door kennis en professionaliteit op grootstedelijke schaal te bundelen, terwijl de kwaliteit van de kleinschalige, op menselijke maat toegesneden dienstverlening wordt behouden en verdiept. Een dienstverlening die kanaal- en locatieafhankelijk is en Parkstadbreed kan worden aangeboden. En correct en begrijpelijk antwoord op alle vragen.'

Landgraaf heeft voor de visie op dienstverlening de visie uit 2010 overeind gehouden. De visie luidt: 'de klant staat centraal. Wij handelen en denken vanuit de klant en vanuit de basishouding van dienstbaarheid, betrouwbaarheid en professionaliteit. Voor de organisatie betekent deze visie dat wij op alle aspecten een vraaggerichte organisatie zijn, waar een specifiek onderdeel, het KlantContactCentrum (KCC), informatie, producten en diensten verstrekt aan onze klant. Dit KCC doet dit op basis van geïntegreerde overheidsdienstverlening, waarbij producten en diensten zoveel mogelijk one-stop-shop worden afgeleverd en zoveel mogelijk door één contactpersoon.'

De visie in 2010 is vertaald naar een aantal thema's:

- het realiseren van transparante en integrale conventionele dienstverlening;
- het realiseren van digitale dienstverlening;
- dienstverlening tegen de laagst mogelijke kosten en lasten;
- het garanderen van één loketgedachte (organisatieonderdeel KCC).

De organisatie van Landgraaf is per 1 januari 2015 getransformeerd van een verticale aanbodgerichte inrichting naar een horizontale vraaggerichte inrichting. Landgraaf geeft aan dat met deze transitie een volwaardig KCC is ontstaan.

Naast de informatie in de paragraaf biedt het programma Dienstverlening van de begroting ook veel informatie over de bedrijfsvoering. In het Kennis- Informatie- en Adviesplein (KIA), dat in 2016 wordt ingericht, is het KCC gehuisvest.



De paragraaf bedrijfsvoering is gestructureerd van opzet en gaat in op de onderdelen: Organisatie en Personeel, Informatievoorziening, Planning en Control en Huisvesting.

Ten aanzien van personeel is verwezen naar de nota Strategisch personeelsplan (SPP) die in 2015 is vastgesteld. Onderdeel van dit plan zijn de maatregelen om de impact van de vergrijzing en ontgroening van de ambtelijke organisatie te verkleinen. De komende vier jaar zullen veertien medewerkers de pensioengerechtigde leeftijd bereiken. Landgraaf heeft toegelicht dat momenteel gewerkt wordt aan de regeling Generatiepact. Het voorstel om oudere medewerk(st)ers vervroegd ontslag te laten nemen met een financiële compensatie gaat niet door. Verder wordt geïnvesteerd in het aantrekken van jong personeel. Landgraaf heeft middelen vrijgemaakt om twee trainees aan te kunnen stellen. Daarnaast zullen extra opleidingskosten nodig zijn. De financiële gevolgen moet Landgraaf nog verwerken. Landgraaf rapporteert vier keer per jaar in een bedrijfsrapportage over ziekteverzuim, bezetting en inhuur.

Voor de informatievoorziening verwijst Landgraaf naar de 'Digitale agenda 2017'. Landgraaf geeft aan dat de interne organisatie goed georganiseerd moet zijn om de doelen uiteindelijk te bereiken. Ook is ingegaan op de nieuwe wet meldplicht en de nieuwe Europese regelgeving t.a.v. bescherming privacy gegevens. Voor de huisvesting is verwezen naar de huisvestingsvisie die in 2015 is gemaakt en in 2016 geïmplementeerd wordt.

Het BBV vraagt beleidsvoornemens te formuleren en een relatie te leggen met de programma's uit het programmaplan. Landgraaf heeft beleidsvoornemens geformuleerd. Naast de paragraaf is er ook een programma dienstverlening. Op dit moment ontbreekt in de paragraaf een relatie met dit programma. De paragraaf kan op dit onderdeel aangevuld worden.

Volgens de financiële verordening dient Landgraaf in de paragraaf bedrijfsvoering inzicht te geven in de beoogde doelen, activiteiten, baten en lasten en majeure risico's van de bedrijfsvoering in het begrotingsjaar. De voortgang dient in de raadsrapportage te worden weergegeven. In de jaarrekening moet de raad inzicht worden gegeven in de realisatie van de bedrijfsvoering. Landgraaf voldoet aan de specifieke eisen die gesteld zijn in financiële verordening.

In de verordening 213a is bepaald dat Landgraaf rapporteert over de voortgang van de onderzoeken naar de doelmatigheid en doeltreffendheid. Informatie over deze onderzoeken ontbreekt in de paragraaf. Landgraaf heeft aanvullend toegelicht dat een aantal onderzoeken uit eerdere jaren nog lopen. De volgende onderzoeken lopen nog: mobiliteitsplan (2014), parkeernota (2014), evenementennota (2015), woonwagenbeleid (2015). In 2016 worden de onderzoeken naar de welstandsnota en erfgoednota opgestart. Jaarlijks vindt een benchmark WMO en klanttevredenheidsonderzoek plaats.

De afgelopen jaren heeft Landgraaf telkens een goedkeurende verklaring ontvangen op het gebied van rechtmatigheid. Een goedkeurende verklaring is een indicator dat de bedrijfsvoering op orde is. Er zijn in het rapport van bevindingen geen opmerkingen gemaakt over de administratieve organisatie. Landgraaf noemt in de paragraaf dat de decentralisaties in het sociaal domein veranderingen met zich meebrengen en het zaak is om maatregelen te treffen om het meerjarige tekort structureel dekkend te maken.

De paragraaf is gestructureerd van opzet. Cijfermatig geeft Landgraaf inzicht in de lasten en baten van de bedrijfsvoering zowel voor het begrotingsjaar als de afzonderlijke jaren van de meerjarenraming. Het

financieel overzicht in de paragraaf is gedetailleerd van opzet. In een tabel zijn de kostenplaatsen personeel, bedrijfsvoering, huisvesting, facilitaire middelen en tractie opgenomen. Na de tabel heeft Landgraaf toegelicht welke posten onder de afzonderlijke kostenplaatsen vallen. Uit de toelichting blijkt dat ook opbrengsten van de facilitaire dienstverlening zijn opgenomen (ondersteuning ISD-BOL en Gegevenshuis). Landgraaf kan er voor kiezen om de cijfermatige informatie gecompriëerder weer te geven door in een tabel de totale lasten en baten op te nemen van elk afzonderlijk onderdeel van de bedrijfsvoering. De toelichting bij de tabel geeft dan meer gedetailleerdere informatie. De gemeente heeft aanvullend toegelicht dat er geen uren worden toegerekend aan investeringsprojecten en de grondexploitatie.

Landgraaf kan de operationele informatie verder verbeteren door in te gaan op externe inhuur, bezuinigingen op personeel, het activeren van uren van investeringen en van de grondexploitatie als hier sprake van is. Ook als hier geen sprake van is, is deze informatie relevant om te vermelden.

Landgraaf heeft aangegeven dat op dit moment niet bekend is of en in hoeverre (nieuwe) personeelsbezuinigingen deel gaan uitmaken van mogelijke nieuwe bezuinigingsmaatregelen die voortvloeien uit samenwerkingsverbanden met andere gemeente(n).

In paragraaf 3.1 is aangegeven dat de opgenomen taakstelling voor de samenwerking met Brunssum is komen te vervallen.

In de paragraaf is ook aandacht voor de Wet Vennootschapsplicht voor overheidsbedrijven. Landgraaf voldoet aan de wet per 1 januari 2016, maar zal volgens de informatie uit de paragraaf een noodzakelijke verdiepingsslag moeten maken.

## 4.6. Verbonden partijen

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

### Conclusie

Landgraaf zet in het coalitieakkoord in op samenwerking en geeft ook de noodzaak daarvan aan. Samenwerking wordt gezocht bij allerlei thema's. Beleidsuitgangspunten voor verbonden partijen zijn uitgewerkt in de geactualiseerde nota verbonden partijen 2013. In de nota zijn naast verbonden partijen ook de professionele (welzijns)instellingen genoemd. Voor het aangaan en het beëindigen van bestuurlijke en financiële relaties met derde partijen zijn criteria vastgesteld. Ook zijn er aanvullende kaders gesteld om een verbonden partij onder verscherpt toezicht te stellen. Op basis van de begroting 2016 staan er een drietal verbonden partijen onder dit verscherpte toezicht.

Met de vaststelling van de nota verbonden partijen voldoet Landgraaf aan de eisen van de financiële verordening. De gemeente voldoet ook aan de eisen van het BBV. Het BBV wordt op korte termijn voor verbonden partijen aangepast. De paragraaf biedt cijfermatige informatie over verbonden partijen. In aanvulling op deze paragraaf is in de bijlage Toelichting verbonden partijen per verbonden partij een uitgebreid financieel inzicht geboden. Hiermee wordt volledig voldaan aan de eisen die het BBV stelt ten aanzien van verbonden partijen.

### Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- geef meerjarig inzicht in (financiële) ontwikkelingen en risico's bij verbonden partijen.

### Waarom onderzoek naar verbonden partijen?

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

- het financiële belang<sup>3</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 werkvoorzieningsschappen.

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

## Onderzoek en bevindingen

In de strategische visie 'Landgraaf 2025, boeiend en bloeiend' spelen een viertal bouwstenen een rol. Een van die bouwstenen heeft betrekking op samenwerking: 'Samen met de (Eu)regio'. Landgraaf wil actief bijdragen aan grootschalige bovenlokale beleidsopgaven. Ook in het coalitieakkoord 2014-2018 wordt ingezet op samenwerking. Samenwerking komt op vrijwel alle terreinen terug. Samenwerking is genoemd bij de thema's bestuur, sociaal domein, fysiek domein, economie en werkgelegenheid, leefbaarheid en veiligheid. Concreet is de (destijds) beoogde samenwerking met Brunssum en de samenwerking binnen geheel Parkstad, Zuid-Limburg en met gemeenten in de grensregio genoemd. Landgraaf verwoordt dat het noodzakelijk is om bovenlokaal te denken en aan te dringen op bovenlokale besluitvorming. Een herindeling is een optie voor de huidige coalitie. Binnen het fysiek domein is het thema Energietransitie & Duurzaamheid een speerpunt. Het opgestelde energietransitiedocument 'Parkstad Limburg Energietransitie (PALET)' staat hierin centraal. Streven is dat Parkstad Limburg in 2040 energieneutraal is. Doel is om een derde van het energiegebruik terug te dringen en om twee derde hernieuwbare bronnen in de regio op te wekken. De coalitie geeft aan dat dit kansen zijn voor het regionale bedrijfsleven en het besteedbaar inkomen van inwoners. Inmiddels is Landgraaf gestart met het project zonnepanelen. In de paragraaf financiering is vermeld dat Landgraaf hiervoor vreemd vermogen heeft aangetrokken. Op het gebied van economie en werkgelegenheid wil Landgraaf ondernemers faciliteren in het ondernemerschap.

Beleidsuitgangspunten voor verbonden partijen heeft Landgraaf in de nota verbonden partijen opgenomen. Deze nota is in 2013 geactualiseerd. Landgraaf heeft in de nota alle verbonden partijen genoemd. Naast de professionele externe partijen zijn ook partijen opgenomen die met de middelen van de gemeente maatschappelijke doelen bereiken, maar waarin de gemeente geen bestuurlijk belang heeft (professionele (welzijns)instellingen). In de nota zijn enerzijds algemene kaders opgenomen voor de fase van totstandkoming en anderzijds algemene kaders ten behoeve van de fase van instandhouding. In de nota zijn kaders geschetst hoe Landgraaf haar bestuurlijk en/of financieel verbonden partijen in de greep krijgt en houdt. Er zijn beheersmaatregelen opgenomen om de sturings- en beheersingsrelatie met de verbonden partijen vorm te geven.

Landgraaf kiest voor verscherpt toezicht als er financieel risico is bij een verbonden partij of indien vanuit bestuurlijke overwegingen verscherpt toezicht noodzakelijk wordt geacht. Deze verbonden partijen hebben in de paragraaf en in de tussenliggende rapportages extra aandacht. Hiervoor zijn in de nota aanvullende kaders opgenomen. De financiële criteria van verscherpt toezicht instellen, die genoemd zijn in de nota verbonden partijen uit 2009, zijn in de nieuwe nota losgelaten. De financiële criteria zijn vervangen door een risicoanalyse. Besloten is om bij verscherpt toezicht specifieke aspecten en ontwikkelingen mee te nemen. Zo biedt de nota een 'gereedschapskist' waarin al naar gelang de situatie een of meerdere aanvullende maatregelen kunnen worden genomen. Deze aanvullende kaders zijn beschreven voor de gemeentelijke organisatie, maar ook voor de verbonden partij.

Doel van de kaders blijft het beperken van het risico van de deelnemende gemeente.

Er zijn drie verbonden partijen waarop Landgraaf verscherpt toezicht heeft ingesteld, namelijk:

- Kredietbank Limburg (KBL);
- Werkvoorziening Oostelijk Zuid-Limburg (WOZL);
- Gemeentelijk Werkbedrijf.

In de begroting is vermeld dat het college als aanvulling op de informatie in de paragraaf de raad informeert over de effectief te nemen maatregelen die invulling geven aan het verscherpte toezicht. Landgraaf heeft aangegeven dat hier invulling aan wordt gegeven vanaf de begroting 2017.

In de financiële verordening is bepaald dat:

- het college periodiek een (bijstelde) nota verbonden partijen aan de raad ter vaststelling voorlegt;
- in de paragraaf van de begroting inzicht is in verbonden partijen en professionele (welzijns)instellingen;
- in de paragraaf van de tussentijdse rapportages inzicht is in tussentijdse ontwikkelingen van verbonden partijen en professionele (welzijns)instellingen;
- in de paragraaf van de jaarrekening inzicht is in de gerealiseerde beleidsvoornemens van de verbonden partijen en professionele (welzijns)instellingen.

Door de vaststelling van de nota verbonden partijen heeft Landgraaf beleidsuitgangspunten voor verbonden partijen geformuleerd. In de 1<sup>e</sup> tussentijdse rapportage 2015 is ingegaan op ontwikkelingen van verbonden partijen die onder het verscherpte toezicht vallen. In de slotrapportage, de 2<sup>e</sup> tussentijdse rapportage 2015, is geen inzicht geboden in verbonden partijen. Zoals geschetst in paragraaf 3.4 maken de paragrafen geen deel meer uit van de 2<sup>e</sup> raadrapportage.

In de jaarrekening is, net als in de begroting, uitgebreid in gegaan op de verbonden partijen, ditmaal op realisatiebasis.

Het BBV is voor verbonden partijen gewijzigd medio 2013 en medio 2014.

De wetgever eist, gelet op de risico's, meer financiële informatie in de programmabegroting. Voorheen werd de informatie opgenomen in de productenraming (en –realisatie) met bijbehorende toelichting. Landgraaf voldoet volledig aan de eisen van het BBV. In de paragraaf zijn twee tabellen opgenomen. In de eerste tabel zijn de verbonden partijen opgenomen en in de tweede tabel de professionele instellingen. In beide tabellen is per verbonden partij ingegaan op exploitatiebijdrage 2016, het geraamde dividend, de relatie met het programma uit de begroting en tot slot is aangegeven of sprake is van verscherpt toezicht.

In bijlage 6 van de begroting, Toelichting per verbonden partij, is per verbonden partij een uitgebreid inzicht geboden in: besluit tot deelneming, juridische rechtsvorm, programma, bestuurlijk belang, ambtelijke contractmanagers en de toezichtvorm (op basis van criteria uit nota verbonden partijen). Ook is per verbonden partij financiële informatie opgenomen, namelijk het aandelenkapitaal, het structureel dividend, de structurele bijdrage in de exploitatie, het verwacht eigen en vreemd vermogen in de verbonden partij aan het begin en einde van 2016 en het verwachte resultaat van de verbonden partij in het begrotingsjaar.

Op korte termijn zal het BBV ten aanzien van verbonden partijen gewijzigd worden.

De lijst van verbonden partijen zal volgens de op handen zijnde regelgeving gesplitst worden in: gemeenschappelijke regelingen, stichtingen/verenigingen en coöperaties/vennootschappen.

De commissie BBV zal de notitie Verbonden partijen gaan actualiseren waarin stellige uitspraken worden gedaan.

Landgraaf scoort op strategisch, tactisch en operationeel niveau goed. Zoals hierboven geschetst bevat de paragraaf (en de behorende bijlage 6) van de begroting veel cijfermatige informatie. De informatie is verder gestructureerd van opzet.

In totaliteit draagt Landgraaf in de begroting 2016 € 48,2 miljoen bij aan verbonden partijen en ruim € 4,1 miljoen aan professionele instellingen. Beide bedragen tezamen nemen een beslag van 49% op het begrotingstotaal van de begroting 2016.

## 4.7. Grondbeleid

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

### Conclusie

Landgraaf heeft de beleidsuitgangspunten voor het grondbeleid vastgelegd in de Grondnota 2013 die begin 2014 is vastgesteld en in de paragraaf van de begroting. Daarnaast zijn ook in regioverband beleidsuitgangspunten voor het grondbeleid bepaald. De regio Parkstad staat voor een grote herstructureringsopgave. In regioverband is hiervoor een (uitvoerings)visie opgesteld. In programma 3 Ruimte en herstructurering is ingegaan op de herstructureringsopgave waar Landgraaf voor staat. Stagnatie of het niet realiseren van de herstructureringsopgave heeft een grote impact op de leefbaarheid en de woonomgeving van Landgraaf. De risico's zijn in de begroting als PM geraamd. De herstructureringsopgave raakt steeds meer het particuliere segment. De gemeente licht toe dat transformatie noodzakelijk is, maar de kosten hiervan onmogelijk door gemeenten alleen kan worden gedragen. In regionaal en provinciaal verband wordt samengewerkt en nagedacht over oplossingsrichtingen voor de aanpak van de particuliere woningvoorraad. In de paragraaf is geen relatie gelegd met het programma Ruimte en herstructurering.

In de paragraaf is ingegaan op de twee lopende grondexploitaties. Bij beide plannen, Centrumplan Waubach en bij Fresh Valley, fase 1 verwacht Landgraaf een verlies. Hiervoor heeft Landgraaf voorzieningen gevormd. In de paragraaf is vermeld dat een reserve gerealiseerde winsten grondexploitaties voorhanden is. Exploitatieverliezen binnen het grondbedrijf worden verrekend met deze reserve. Ten laste van deze reserve wordt een voorziening gevormd. Winsten worden ook in de reserve realisatie winsten grondexploitaties gestort.

De reserve gerealiseerde winsten grondexploitaties heeft per 1 januari 2016 een omvang van € 3,5 miljoen. Voor de herstructureringsopgave zijn ook incidentele middelen voorhanden. Deze reserve heeft een omvang van € 6,8 miljoen bij aanvang van het begrotingsjaar 2016. Voor de gemeente is in de nabije toekomst geen ruimte meer voor winstgevendende uitbreidingslocaties. De krimpopgave heeft ertoe geleid dat Landgraaf niet meer beschikt over ontwikkelingslocaties. Landgraaf voldoet voor wat betreft het grondbeleid aan de eisen van het BBV en de financiële verordening. De paragraaf biedt inzicht in de financiële aspecten van het grondbeleid. De stuurinformatie op strategisch, tactisch en operationeel niveau is goed.

### Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- leg een directe relatie tussen de paragraaf grondbeleid en programma 3 Ruimte en herstructurering;
- laat, indien meer (financieel) inzicht bestaat in de herstructureringsopgave, de opgave deel uitmaken van de paragraaf;
- neem alle uitgangspunten van het grondbeleid centraal in een document op.

### **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 hebben bij ons onderzoek de stuurinformatie van de grondexploitatie en de vertaling van het grondbeleid in de begroting en meerjarenraming beoordeeld. 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.

Landgraaf heeft de beleidsuitgangspunten voor het grondbeleid vastgelegd in de Grondnota 2013 die begin 2014 is vastgesteld en in de paragraaf van de begroting. Ook in regioverband zijn beleidsuitgangspunten voor het grondbeleid bepaald. De regio Parkstad, waar Landgraaf deel van uitmaakt, staat voor een (grote) herstructureringsopgave. In regioverband is hiervoor een (uitvoerings)visie opgesteld. Wij staan hier achtereenvolgens bij stil.

#### *Regionale woonstrategie 2012-2020 (2012)*

De 'regionale woonstrategie 2012-2020, kiezen voor Parkstad' is in december 2012 gepubliceerd. Deze visie is opgesteld en vastgesteld door de Stadsregio Parkstad Limburg. Bij de totstandkoming en vaststelling van de nieuwe regionale woonstrategie was er meer behoefte aan (de uitwerking van) een praktijkgerichte focus. Deze visie is dan ook meer gericht op de uitvoering.

De visie is tot stand gekomen met vertegenwoordigers van gemeenten en corporaties.

De woonstrategie schetst de aanpak die gemaakt moet worden om de uitvoering van de herstructurering in de huur- en koopsector vorm te geven. De herstructurering beoogt de kwaliteit van de woongebieden te verbeteren. Een drietal thema's staan centraal:

- beperken omvang plancapaciteit;
- aanpak particuliere voorraad;
- doorstroming, focus op doelgroepen.

Voor elke kern van Landgraaf is in de visie ingegaan op de huidige typering, de ontwikkelingen en kansen en de aandachtspunten. Als algemene kansen en aandachtspunten zijn genoemd:

- veel aanbod voor bijzondere doelgroepen (begeleid wonen);
- relatief sterke en sociale positie binnen Parkstad;
- aantrekkelijk voor gezinnen: landelijk wonen (Ubach over Worms), groen-stedelijk wonen (Nieuwenhagen) en forenzen (Schaesberg);
- aandacht voor vereenzaming van de ouderen.

### *Strategische visie*

In de strategische visie 'Landgraaf 2025, boeiend en bloeiend', staan een viertal bouwstenen centraal: demografische transitie, keuze voor kwaliteit van leven, samen met de (Eu)regio en Interactiviteit. Landgraaf stelt de vraag: hoe willen we over 10 jaar in Landgraaf wonen, werken, recreëren, cultuur beoefenen en voor elkaar zorgen? In de visie/ambitie is onder meer verwoord dat Landgraaf inspeelt op de demografische transitie. De gemeente streeft een goed bereikbaar centrum na met een breed aanbod aan commerciële activiteiten en winkelcentra. Er wordt ingezet op sociale en culturele activiteiten in wijken en/of buurten en wil Landgraaf uitstekend verbonden zijn met recreatieve (top)attracties. In de visie zijn raakvlakken op economisch, sociaal-cultureel en infrastructureel gebied. Ook zijn er raakvlakken met het grondbeleid.

### *Coalitieakkoord 2014-2018*

Ook in het coalitieakkoord is aandacht voor de knelpunten bij leefbaarheid op sociaal-cultureel gebied. Daarnaast staan de infrastructurele werken en de economische ontwikkelingen voor Landgraaf centraal. Voor wat betreft de economische ontwikkeling wordt onder meer ingezet op bereikbaarheid, vitale bedrijfsterrinen en grensoverschrijdend openbaar vervoer.

### *Grondnota*

De raad van Landgraaf heeft in 2014 de nota Grondbeleid geactualiseerd vastgesteld. In de nota is inzicht geboden in de ontwikkelingen binnen het grondbeleid, de planontwikkeling en de vermogenspositie. Landgraaf voert een strategisch aankoopbeleid en kiest voor een actieve rol in de grond- en vastgoedmarkt (als de realisatie van ruimtelijke doelstellingen niet wordt bereikt door het publieke instrumentarium).

Onderwerpen die genoemd zijn in de herstructureringsopgave zijn in de grondnota genoemd. Een directe relatie met de strategische visie of het coalitieakkoord ontbreekt. Stilgestaan is bij de verslechterde economische situatie en financiële omstandigheden. In de grondnota is aandacht voor het verbeteren van het woon- en leefklimaat in de openbare ruimte en de centra, de herstructurering van buurten en bedrijventerreinen alsmede voor recreatie, toerisme en evenementen.

Landgraaf voert een strategisch aankoopbeleid. De krimpopgave leidt er toe dat de woon- en leefomgeving verbeterd moet worden door herstructurering. De krimpopgave heeft er toe geleid dat Landgraaf niet meer beschikt over ontwikkelingslocaties. Een actief verwervingsbeleid is nodig om de gewenste ontwikkelingen in gang te zetten. Landgraaf kiest ervoor om met ontwikkelende partijen een exploitatieovereenkomst aan te gaan, waarbij het risico (of rendement) wordt overgedragen aan de ontwikkelende partij. Gelet op de aanhoudende slechte economische en financiële omstandigheden zijn marktpartijen terughoudend met het plegen van nieuwe investeringen. De gemeente zal in voorkomende gevallen planvorming toch mogelijk maken door (gedeeltelijk) een eigen grondexploitatie te voeren.

Ook in de paragraaf van de begroting zijn beleidsuitgangspunten opgenomen. Het beleid omtrent winstneming en nemen van verliezen is in de paragraaf verwoord. Exploitatieresultaten van het grondbeleid worden verrekend met de reserve realisatie winsten grondexploitaties. Winsten worden gestort in de reserve en voor een verlies wordt ten laste van deze reserve een voorziening gevormd.

Landgraaf heeft in de paragraaf geen relaties gelegd met de eerder genoemde documenten die het grondbeleid raken. Deze relaties legt Landgraaf wel in programma 3 Ruimte en Herstructurering. In de paragraaf ontbreekt ook een verwijzing naar dit programma. In dit programma is ingegaan op externe



ontwikkelingen, zoals de herziening van de Woningwet (Novelle), die op 1 juli 2015 in werking is getreden. In deze wet is de positie van de gemeente versterkt. Toegelicht is dat de corporaties naar redelijkheid moeten bijdragen aan de uitvoering van het gemeentelijk volkshuisvestingsbeleid. Om tot bindende afspraken te komen is eind 2015 gestart met het opstellen van een regionale woonvisie (regionaal volkshuisvestingsbeleid stadsregio Parkstad). In 2016 wordt de regionale woonvisie uitgewerkt naar een woonvisie van de Landgraaf zelf. De woonvisie van de gemeente vormt dan de basis voor afspraken met de woningbouwcorporaties en huurdersorganisaties binnen de gemeente. Eind 2016 zal de raad van Landgraaf de regionale woonvisie en de woonvisie van Landgraaf vaststellen. Tevens is in programma 3 Ruimte en Herstructurering een relatie gelegd met de Omgevingswet die de komende jaren veel capaciteit zal vragen.

Verder is de evaluatie van de intergemeentelijke structuurvisie 2009 'ruimte voor park & stad' genoemd. In regionaal verband is afgesproken dat voorbereidingen worden getroffen om de regionale structuurvisie (omgevingsvisie) te herzien. Na de inwerkingtreding van de Omgevingswet (2018) wordt de visie vastgesteld door de acht Parkstadgemeenten. Ook noemt de gemeente de structuurvisie 'wonen' op Zuid-Limburgse schaal. Deze structuurvisie is een uitwerking van het Provinciaal Omgevingsplan Limburg (POL 2014) en is opgesteld door de provincie, in samenspraak met de andere 18 Zuid-Limburgse gemeenten. Doel van deze visie is om ervoor te zorgen dat woningvraag en woningaanbod meer met elkaar in evenwicht zijn. Om te komen tot een juiste programmering van nieuwbouw, sloop en transformatie zijn specifieke publiek- en privaatrechtelijke instrumenten beschreven. De instrumenten worden nader onderzocht en meegenomen in de gemeentelijke woonvisie die in 2016 wordt opgesteld. In het programma zijn particuliere woningbouwprogramma's genoemd en zijn herstructureringsplannen weergegeven.

Ook is aandacht voor de risico's binnen de grondexploitatie. Omschreven is dat er een drietal risico's zijn: waarderings-, markt-, en organisatierisico's. Afhankelijk van de fase van het project zullen de risico's klein of groot zijn. Landgraaf geeft aan dat de risico's niet zozeer aan de kostenkant, maar aan de opbrengstenkant zitten. Landgraaf neemt een risico van € 200.000 mee als kans dat opbrengsten uit de grondexploitatie niet gehaald worden. De kans dat de uitvoering van de herstructureringsopgave stagneert of niet gerealiseerd kan worden is als hoog weergegeven en is PM geraamd. De gemeente licht toe dat transformatie noodzakelijk is, maar de gemeente geeft aan dat de kosten hiervan onmogelijk door de gemeenten alleen kunnen worden gedragen. De woonvisie zal naar verwachting helpen om verwachtingen ten aanzien van corporaties te benoemen en af te dwingen. Indien de herstructureringsopgave stagneert, zal dit een grote impact hebben op de leefbaarheid van de woonomgeving. In regionaal en provinciaal verband wordt samengewerkt en nagedacht over oplossingsrichtingen voor de aanpak van de particuliere woningvoorraad.

Volgens het BBV dient de paragraaf grondbeleid inzicht te bieden in de visie op grondbeleid, de aanduiding van de wijze waarop beleid gevoerd wordt, een actuele prognose van de te verwachte resultaten van de totale grondexploitatie en de onderbouwing van de geraamde winstneming. Landgraaf voldoet aan deze eisen.

De financiële verordening vereist periodiek een (bijgestelde) nota grondbeleid, inzicht in de financiële en beleidsmatige ontwikkelingen van de grondexploitaties in de programmabegroting, de voortgang en uitvoering van het grondbeleid in raadsrapportages. Ook dient de jaarrekening inzicht te geven in de realisatie van de uitvoering van het grondbeleid. Landgraaf voldoet ook aan de eisen die de financiële verordening stelt.

Op dit moment zijn er twee lopende grondexploitaties. In tabel 4.7.1 zijn deze weergegeven.

**Tabel 4.7.1 Boekwaarden en verwachte resultaten grondexploitatie (\* € 1.000)**

<b>Plan</b>	<b>Boekwaarde per 31-12-2014</b>	<b>Verwacht exploitatieresultaat</b>
Centrumplan Waubach	3.217	-681
Fresh Valley	109	-100

Voor beide verliesgevende exploitaties zijn voorzieningen gevormd. In de paragraaf is verder toegelicht dat het verlies bij Fresh Valley gedeeltelijk wordt gecompenseerd door een bijdrage van Parkstad Limburg. Onduidelijk is nu nog hoe hoog de bijdrage in het verlies zal zijn. Landgraaf vermeld in de paragraaf, net als in de grondnota, dat in de nabije toekomst geen winstgevende uitbreidingslocaties meer aan de orde zijn.

Uit aanvullende informatie blijkt dat Landgraaf geen gronden heeft die niet in exploitatie zijn.

De reserve gerealiseerde winst grondexploitatie heeft per 1 januari 2016 een omvang van € 3,5 miljoen.

Voor de herstructurering is in 2010 een reserve transformatie in het leven geroepen. In deze reserve zijn tot en met 2016 bedragen gestort. De reserve heeft per 1 januari 2016 bij de begroting 2016 een omvang van € 6,8 miljoen. De gemeente verwacht dat de reserve niet verder zal toenemen. Aangegeven is dat de financiering van herstructureringslocaties in de toekomst meer en meer gebaseerd zijn op financiering uit de reserve transformatie.

De paragraaf grondbeleid is compact van opzet en biedt financiële informatie over de lopende exploitaties. Programma 3 Ruimte en Herstructurering biedt een uitgebreid inzicht in actuele ontwikkelingen, mede gelet op de herstructureringsopgave.

Landgraaf scoort op strategisch, tactisch en operationeel niveau goed. De herstructureringsopgave waarvoor Landgraaf staat met de bijbehorende financiële consequenties zal in de nabije toekomst een plek krijgen in de paragraaf grondbeleid.

## 5. Het onderzoek

### 5.1. Inleiding

#### Het financieel verdiepingsonderzoek

Dit is het rapport van het financiële verdiepingsonderzoek van de gemeente Landgraaf. 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 Landgraaf

Het financieel verdiepingsonderzoek hebben wij bij Landgraaf uitgevoerd in de periode januari-juni 2016 op basis van de begroting 2016. 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

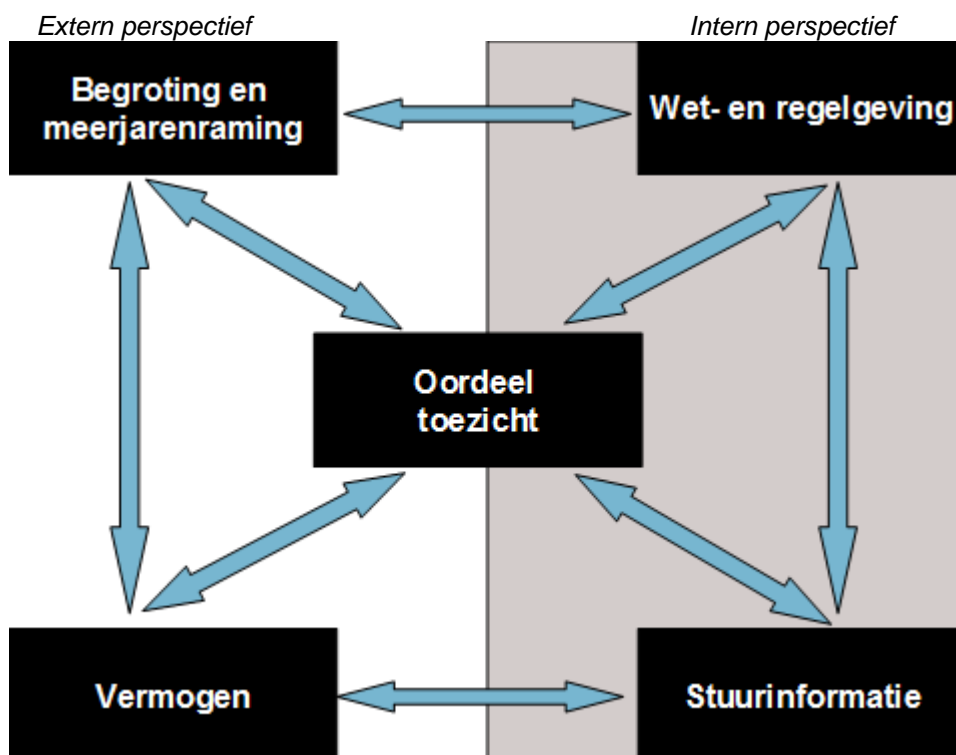
Het belangrijkste doel van ons onderzoek is, om een uitspraak te doen over de vorm van toezicht voor vier jaar. Om voor een meerjarig repressieve uitspraak in aanmerking te kunnen komen, moet de gemeente minimaal voldoende scores op een aantal kritische factoren. Deze factoren vloeien voort uit de kaders 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 2016 en de bijhorende meerjarenraming 2017-2019. Ook behaalde resultaten, zoals gepresenteerd in de jaarrekeningen vanaf 2016 zijn nader onderzocht, net als tussentijdse rapportages.

## 5.5. Onderzoek naar het financieel verdiepingsonderzoek

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

Zij concluderen onder meer het volgende:

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

## 6. Begrippen

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

### **Algemene reserve**

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

### **Dekkingsreserve/bruteringsreserve**

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

### **Financiële functie**

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

### **Formeel begrotingssaldo**

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

### **Geblokkeerde reserves**

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

### **Groot onderhoud**

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

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

### **Incidenteel/structureel**

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

### **Incidentele baten**

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

### **Incidentele lasten**

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

### **Incidentele weerstandscapaciteit**

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

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

### **Onbenutte belastingcapaciteit**

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

### **Onderuitputting**

Het achterblijven van de lasten ten opzichte van de ramingen.

### **Post onvoorzien**

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

### **Repressief toezicht**

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

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

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

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

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

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

### **Structurele weerstandscapaciteit**

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

De middelen die dit vermogen (kunnen) bepalen:

- de onbenutte belastingcapaciteit;
- de in de begroting opgenomen structurele ramingen voor onvoorziene uitgaven voor zover hieraan nog geen bestemming is gegeven;
- het structureel 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 2016, 2017-2019;
- Jaarrekeningen 2010-2014;
- Verordeningen (212, 213 en 213a Gemeentewet);
- Coalitieakkoord 2014-2018;
- Strategische visie 'Landgraaf 2015: boeiend en bloeiend';
- Nota reserves en voorzieningen 2013;
- Nota weerstandstandsvermogen en risicobeheersing 2014 ;
- 1<sup>e</sup> tussentijdse rapportage 2015;
- 2<sup>e</sup> tussentijdse rapportage 2015;
- Kadernota 2016;
- Visienota accommodatiebeleid, 2015;
- Integrale Beheervisie Openbare Ruimte (IBOR) 2012-2016;
- Integraal Stedelijk Waterplan 2010-2015;
- Beleidsplan Openbare Verlichting 2016-2020;
- Treasurystatuut 2009;
- Nota verbonden partijen 2013;
- Nota grondbeleid 2014.

### **Provincie Limburg:**

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

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

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