

Bepaling toezichtvorm 2015-2018 **gemeente Venlo**

Financieel verdiepingsonderzoek

Provincie Limburg, juli 2015

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	5
2.	Conclusie, aandachtspunten en samenvatting	7
2.1.	Conclusie van het onderzoek.....	7
2.2.	Aandachtspunten	8
2.3.	Samenvatting	10
3.	Aandachtsgebieden	15
3.1.	Analyse begroting en meerjarenraming.....	16
3.2.	Analyse vermogen	27
3.3.	Analyse stuurinformatie	33
3.4.	Analyse Wet- en regelgeving.....	38
4.	Financieel beleid en beheer	41
4.1.	Lokale heffingen.....	42
4.2.	Weerstandsvermogen en risicobeheersing	45
4.3.	Onderhoud kapitaalgoederen	51
4.4.	Financiering.....	59
4.5.	Bedrijfsvoering	62
4.6.	Verbonden partijen.....	66
4.7.	Grondbeleid.....	69
5.	Het onderzoek	75
5.1.	Inleiding.....	75
5.2.	Doel en kaders financieel toezicht	77
5.3.	Werkwijze.....	79
5.4.	Reikwijdte van het onderzoek.....	81
5.5.	Onderzoek naar het financieel verdiepingsonderzoek	82
6.	Begrippen	83
7.	Bronnen	87

1. Inleiding

Het financieel verdiepingsonderzoek

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

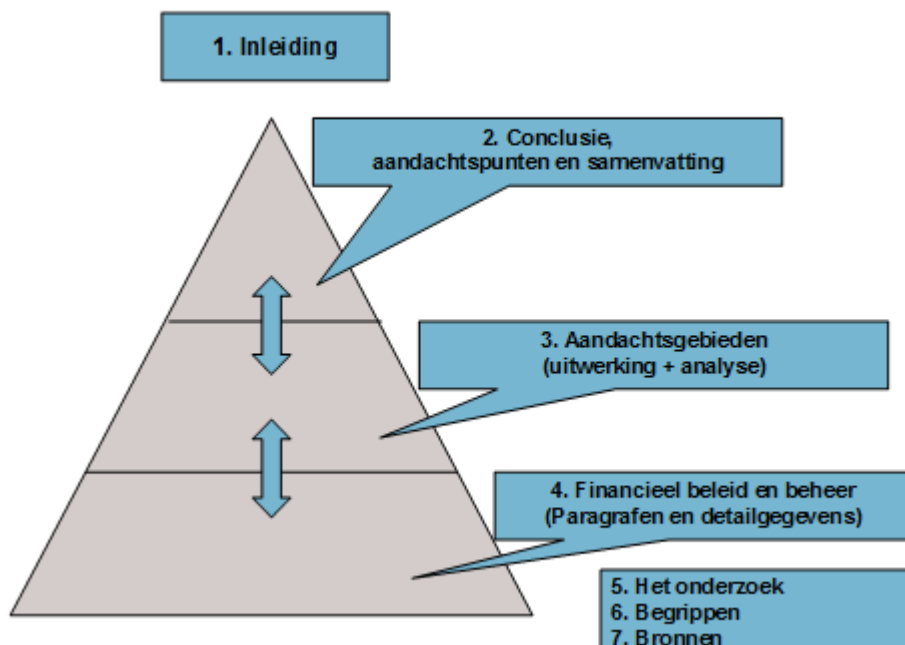
De naam van hoofdstuk 2, Conclusie, aandachtspunten en samenvatting, geeft aan dat hier de kern van het financiële verdiepingsonderzoek is te vinden.

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 Venlo 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 2018 toezichtarm zal zijn.

Aan dit besluit is de volgende voorwaarde verbonden:

- zorg ervoor dat de integrale weerstandscapaciteit weer op het gewenste peil komt. Laat in een plan van aanpak zien op welke wijze deze capaciteit uiterlijk aan het einde van de meerjarenraming 2016-2018 weer op het door de raad gewenste en na te streven niveau (met bijhorende norm voor de totale / integrale weerstandscapaciteit van $R=1,0$) komt.

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 rapport.

Aan de voorwaarden voldaan

Venlo voldoet met de begroting 2015 en de meerjarenraming 2016-2018 aan de voorwaarden voor meerjarig repressief toezicht. Dat wil niet zeggen dat er geen financiële problemen en aandachtspunten zijn, maar de gemeente gaat daar op een zodanige wijze mee om dat er geen belemmeringen zijn voor deze toezichtvorm. Aan dit besluit is een voorwaarde verbonden.

Overigens hebben Gedeputeerde Staten van Limburg op 9 december 2014 besloten om de gemeente Venlo op basis van de begroting 2015 repressief toezicht¹ toe te kennen. Dit betekent dat de Provincie (college van Gedeputeerde Staten) de begroting en begrotingswijzigingen niet hoeft goed te keuren. Facultatief: Dit besluit blijft voor het lopende jaar van toepassing; dat wil zeggen dat de in december bepaalde toezichtvorm van kracht blijft tot 31 december van dit jaar.

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

2.2. Aandachtspunten

Venlo komt in aanmerking voor meerjarig repressief toezicht voor de jaren 2015 tot en met 2018. Voor het behouden van het meerjarig repressief toezicht is het van belang dat de begroting en de meerjarenraming in evenwicht blijven. Wij vertrouwen erop dat de gemeente Venlo ook de komende jaren hard blijft werken aan een structureel en reëel sluitende begroting en meerjarenraming, waarbij de structurele lasten worden gedekt door structurele baten en waarbij de ramingen volledig en realistisch zijn. Dat geldt dus evenzo voor de in de begroting opgenomen bezuinigingstaakstellingen en ombuigingen.

En dat het weerstandsvermogen weer voldoende robuust wordt. De risico's zullen heel strak gemonitord moeten blijven worden. Ook de aandacht voor de ontwikkeling van de schuldpunten van de gemeente past hierbij. Wij hebben vertrouwen in de verdere ontwikkeling van de financiële positie en de financiële functie.

Evenwicht structurele lasten en baten

In dit rapport zijn naast de gestelde voorwaarden tevens een aantal aanbevelingen opgenomen. Deze aanbevelingen kunnen helpen om te komen tot een verdere verbetering van de financiële positie en de financiële functie.

Algemene reserve en weerstandscapaciteit

De integrale weerstandscapaciteit van Venlo laat een sterk dalend beeld zien. Zoals de gemeente ook zelf aangeeft is het van belang om hard te blijven werken om deze weerstandscapaciteit weer op het gewenste peil te krijgen en te houden, met het oog op de vele ambities en risico's die de gemeente heeft en kent.

Bezuinigingen en ombuigingen

Bezuinigingen en onzekerheden zijn de laatste jaren bijna standaard onderdeel van de begrotingsvoorbereiding. De begroting 2015 en meerjarenraming 2016-2018 zijn ook sluitend gemaakt met taakstellende bezuinigingsmaatregelen. Dit betreft zowel taakstellingen uit eerdere jaren als de bezuinigingen vanuit het coalitieprogramma. Het concretiseren en vervolgens daadwerkelijk realiseren van deze taakstellingen is hierbij essentieel. Indien de maatregelen niet realiseerbaar zijn, dient de gemeente tijdig te zorgen voor alternatieven. Monitoring vindt expliciet plaats in de planning en control-cyclus, waardoor tijdige bijsturing mogelijk is. Deze informatie is ook relevant voor het integrale beeld van de gemeente en gelet op de verdere financiële ontwikkelingen waaronder de decentralisaties, de verbonden partijen en de kapitaallasten.

Uitvoering en transformatie van de drie gedecentraliseerde taken vanaf 2015

De decentralisaties zijn voor een deel in gezamenlijk verband met een aantal gemeenten in de regio opgepakt. Daartoe is een nieuwe Modulaire Gemeenschappelijke Regeling sociaal domein Limburg-Noord opgericht. Wij adviseren goede afspraken te maken over de werkwijze, periodieke informatievoorziening, verantwoordingswijze en de manier waarop kan worden bijgestuurd door de gemeente.

Venlo hanteert als uitgangspunt dat de taken worden uitgevoerd met de ontvangen en reeds beschikbare (rijks)middelen. Toch houdt de gemeente rekening met tekorten, als gevolg van het groot aantal open-einde regelingen en de doorgevoerde efficiencykortingen. Hierop is al geanticipeerd door de reserve Decentralisaties in te stellen voor onverwachte tegenvallers binnen het sociaal domein (bedraagt per 1-1-2015 € 5,4 miljoen).

Onderhoud kapitaalgoederen

Het onderhoud van kapitaalgoederen komt bij bezuinigingen meestal snel in beeld. Het gaat hierbij veelal om grote(re) bedragen en de bezuinigingen leveren in het begin nauwelijks nadelen op. Venlo heeft in de afgelopen jaren behoorlijk op onderhoud wegen, groen, gebouwen en speelvoorzieningen bezuinigd. Ook in de kadernota 2016 zijn weer bezuinigingen op het onderhoud van een aantal kapitaalgoederen aangegeven. Daarnaast zijn voor enkele kapitaalgoederen de beheerplannen verouderd of niet aanwezig. Dit geldt met name voor het openbaar groen en de civieltechnische kunstwerken. Hiervoor worden in de loop van 2015 actuele plannen opgesteld. Wat betreft het onderhoud van de speelvoorzieningen wordt gewerkt aan buurt- en wijkspiegelplekken. Hierbij worden de inwoners nadrukkelijk betrokken.

Verbonden partijen (Maatschappelijke partners)

Venlo laat belangrijke publieke taken uitvoeren door met andere organisaties samen te werken en verbindt zich bestuurlijk en financieel aan deze organisaties. Er kunnen veel voordelen aan uitvoering door verbonden partijen zijn, maar aan het laten uitvoeren van publieke taken door verbonden partijen kunnen ook risico's kleven. Wel staan de taken en daarmee ook de risico's op wat meer afstand van de gemeente. In deze tijd nemen ook voor de verbonden partijen de risico's toe. Venlo heeft dat eerder al ervaren. De meest opvallende risico's liggen bij WAA, DCGV, Trade Port Noord, Venlo Greenpark en Villa Flora. Voor de gemeente is het van groot belang dat zij een goed en actueel zicht heeft op de ontwikkelingen bij alle verbonden partijen, dat zij goede mogelijkheden heeft om haar belangen te behartigen en dat risico's van verbonden partijen zoveel mogelijk door die partijen zelf worden opgevangen.

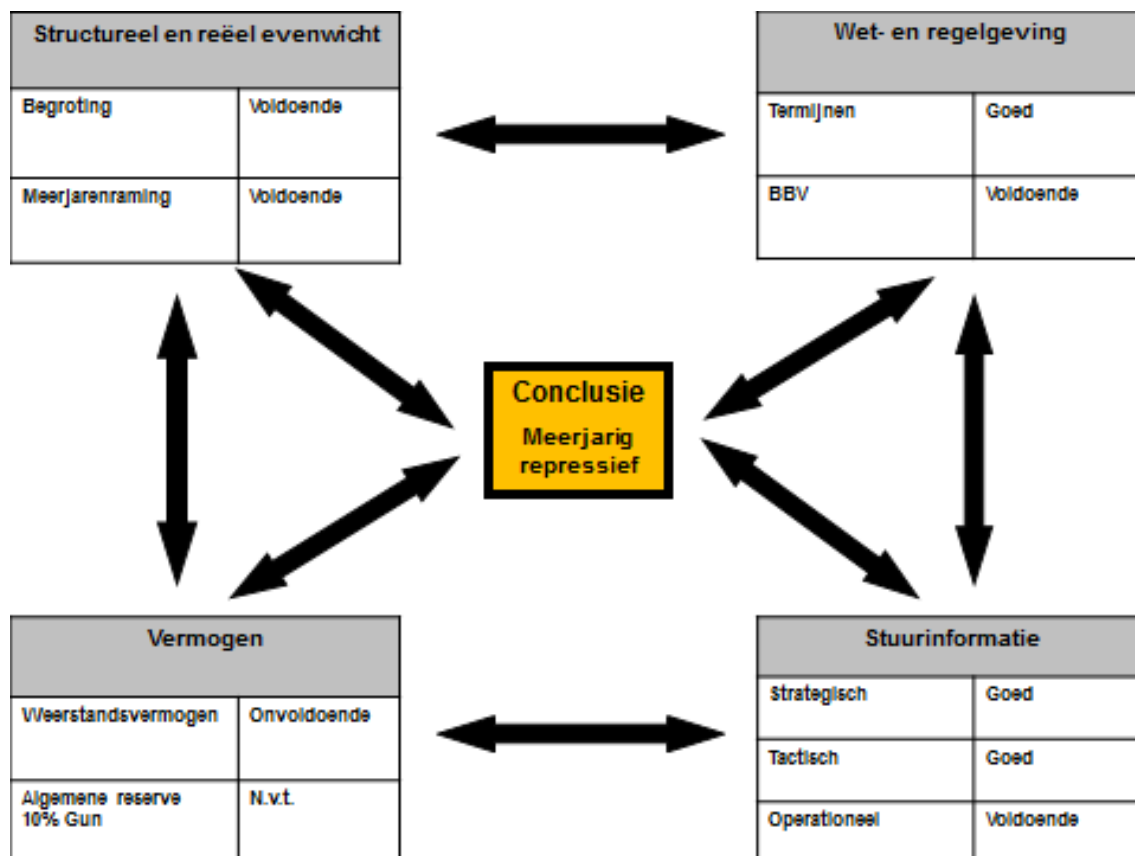
Grondbeleid

Venlo heeft een groot aantal grondexploitaties en een behoorlijk risicoprofiel bij het grondbeleid. De gemeente heeft de belangrijkste risico's van het grondbeleid goed in beeld en geeft veel aandacht aan de beschikbare en benodigde weerstandscapaciteit voor de grondexploitaties. Het voor het grondbeleid aanwezige weerstandsvermogen is onvoldoende om de gewogen risico's op te kunnen vangen. De gemeente spreekt zelf van "weinig spek op de ribben".

In paragraaf 2.3. volgt een samenvatting van ons onderzoek waarbij tevens de belangrijkste resultaten en aandachtspunten van de vier aandachtsvelden zijn uiteengezet. In de hoofdstukken 3 en 4 zijn per onderwerp aanbevelingen geformuleerd. Het oppakken van deze punten betekent een verdere verbetering van de financiële positie en de financiële functie.

2.3. Samenvatting

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



Toelichting op hoofdlijnen

Het middenvlak is oranje: het resultaat van een integrale afweging tussen de vier aandachtsgebieden, waarbij het zwaartepunt op de financiële aspecten ligt. Met deze kleur wordt, net als bij een verkeerslicht, een duidelijk signaal gegeven. Oranje in de situatie van Venlo betekent, dat wij het totaal van de financiële aspecten als voldoende beoordelen, waardoor de gemeente in aanmerking komt voor meerjarig repressief toezicht. In de paragrafen 2.1 en 2.2 hebben wij dit nader toegelicht.

De scorecard toont op dit moment een onevenwichtig beeld tussen externe (Begroting en meerjarenraming en Vermogen) en interne perspectieven (Stuurinformatie en Wet- en regelgeving). De gemeente scoort op alle aandachtsgebieden voldoende tot goed. In het vlak Vermogen wordt een onvoldoende gescoord.

Wij richten ons, als toezichthouder, in eerste instantie op de gemeentelijke financiën (externe blik op de gemeente). Ons algemene oordeel over de gemeentelijke financiële positie is, dat er een voldoende financiële situatie is rondom de kaders (zie paragraaf 5.2 van dit rapport), die wij als provincie stellen. De financiële positie van Venlo voldoet aan de voorwaarden om voor meerjarig repressief toezicht in aanmerking te komen. Wij zijn hier in het voorgaande al even op ingegaan.

Wij vinden het bovendien belangrijk naar de interne kant van de gemeente te kijken. De processen die ten grondslag liggen aan de ramingen moeten kwalitatief goed zijn. Met andere woorden: we hebben in dit verdiepingsonderzoek óók gekeken naar het systeem van bestuurlijke informatievoorziening, voor zover dat relevant is voor de gemeentelijke financiële positie. En ook het naleven van relevante wet- en regelgeving is natuurlijk in ons onderzoek betrokken.

Belangrijkste resultaten en aandachtspunten bij de vier aandachtsgebieden

Begroting en meerjarenraming

De marges binnen de begroting zijn de laatste jaren klein geworden. Mede dankzij eerdere uitgebreide bezuinigings- en ombuigingsrondes heeft de gemeente het financieel evenwicht weten te bewaren en toch aan haar ambitieuze doelen kunnen werken. De begrotingen van de laatste jaren lieten zien dat er nog steeds sprake was van structureel begrotingsevenwicht. De vastgestelde begroting 2015 van de gemeentelijke exploitatie geeft na onze correcties een structureel en reëel evenwicht te zien. Dat geldt ook voor de meerjarenraming 2016-2018.

De gemeente geeft goed inzicht in de financiële positie en geeft goed de relaties tussen de visie, het coalitieprogramma en de diverse programma's aan. In de begroting is een groot aantal te realiseren taakstellingen, bezuinigingen en ombuigingen opgevoerd. Daarnaast zijn er belangrijke risico's die het begrotingsbeeld verder onder druk zetten en die in omvang toenemen. Hierbij doelen wij vooral op de ontwikkelingen rond de decentralisatie van rijkstaken, een aantal majeure investeringsprojecten en verbonden partijen.

Venlo moet de komende jaren, naast de nog niet gerealiseerde bezuinigingen en ombuigingen uit eerdere jaren, nieuwe taakstellingen concretiseren en realiseren. In de begroting 2015 worden veel ruimtevragende posten opgevoerd (gevolg van de al dan niet autonome ontwikkelingen en de ambities van de gemeente) en worden tevens een groot aantal taakstellingen en ombuigingen ('ruimtescheppers') gepresenteerd. Tevens wordt een overzicht gegeven van de posten die eerder in het coalitieprogramma zijn benoemd.

De uitgangspunten in het coalitieprogramma 2014-2018 stellen dat als afwegingskader voor de begrotingsuitwerking 2016 'nadrukkelijk wordt ingezet op het honoreren van ambities nadat eerst wordt bekeken welk perspectief er is op de hiervoor nodige middelen'. Ook de kadernota 2016 laat zien dat de gemeente stevig doorpakt. De bedrijfsvoering levert daarbij een grote bijdrage, waarbij de gemeente moet waken voor het in stand houden van de kwaliteit van de beschikbare middelen.

Vermogen

Venlo werkt met een actuele, door de raad vastgestelde, nota Reserves en voorzieningen en een in 2012 herziene nota Risicomanagement en weerstandsvermogen. Er zijn ontwikkelpunten in de beleidsvorming voor het weerstandsvermogen en het risicomanagement. Venlo gaat deze laatste nota in de aankomende periode actualiseren.

De vermogenspositie oogt nog voldoende, maar de totale weerstandscapaciteit is onvoldoende (en dan met name de algemene reserves) en voldoet niet meer aan de gewenste en door de raad zelf vastgestelde norm. De weerstandscapaciteit van de 'algemene dienst' is niet langer voldoende om de mogelijke tekorten bij het grondbedrijf te kunnen afdekken.

Het beleid uit deze nota is goed gestructureerd en verankerd in de organisatie van de gemeente. De confrontatie tussen de weerstandscapaciteit en de risico's moet uitwijzen of het weerstandsvermogen aan de maat is. De aan de weerstandscapaciteit gekoppelde ratio heeft een gewenste waarde van 1,0. Deze ratio vertoont een dalende lijn, hetgeen betekent dat de gemeente steeds minder in staat is om de gesignaleerde risico's op te vangen.

Er zijn veel risico's voor de gemeente die om een voldoende weerstandsvermogen en een goed functionerend (integraal) risicomanagement vragen, inclusief een goed ingerichte en werkende planning en control-cyclus. Hier werkt de gemeente hard aan.

De gemeente moet zo snel als mogelijk het weerstandsvermogen weer op het vereiste en gewenste peil brengen en zien te houden. De begroting 2015, de jaarstukken 2014 en de kadernota 2016 laten zien dat de gemeente werk maakt van de versterking van het weerstandsvermogen. De informatievoorziening over het vermogen is goed. Wij hebben als voorwaarde gesteld dat de gemeente in een plan van aanpak laat zien dat de integrale weerstandscapaciteit uiterlijk aan het einde van de meerjarenraming 2016-2018 weer op het minimale niveau is gebracht.

Wet- en regelgeving

Bij de toepassing van de wet- en regelgeving kijken wij naar enkele concrete bepalingen. Venlo leeft de termijnbepalingen in de Gemeentewet voor inzending van begroting en jaarstukken goed na.

De gemeente voldoet in ruime mate aan de eisen die wet- en regelgeving (Gemeentewet, Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten) aan haar stelt. Er zijn in dit rapport enkele aanbevelingen opgenomen om de begroting nog meer in overeenstemming te brengen met de voorschriften. Een volledige presentatie van cijfers (ook in de begroting) en het nog duidelijker aanbrengen van onderscheid in bestaand en nieuw beleid in de programma's leveren een transparantere begroting op waarmee de raad zijn kaderstellende en controlerende functie beter kan vervullen.

Stuurinformatie

Ons onderzoek toont dat de kwaliteit van de stuurinformatie op strategisch en tactisch niveau gemiddeld goed en op operationeel niveau gemiddeld voldoende is. De strategische informatie kan verbeterd worden door visies vast te stellen voor met name het integrale onderhoud van de

kapitaalgoederen. Het is de bevoegdheid en de verantwoordelijkheid van de raad om kaders te stellen, om in control te kunnen zijn.

Met betrekking tot het onderhoud van de kapitaalgoederen moet de begroting, uitgaande van het expliciet door de raad gekozen kwaliteitsniveau, duidelijk inzicht geven in de onderhoudstoestand van de kapitaalgoederen. De raad moet voor het onderhoud van een aantal kapitaalgoederen beheerplannen actualiseren. De beheerplannen voor de civieltechnische kunstwerken en het openbaar groen (inclusief speelvoorzieningen) worden in 2015 door de raad vastgesteld. Vermeden moet worden dat bezuinigingen op onderhoudsbudgetten leiden tot kapitaalvernietiging.

De kwaliteit van de verplichte paragrafen in de begroting en de programmarekening is te verbeteren door deze te vullen met alle verplichte informatie-elementen die het BBV voorschrijft, zodat de paragrafen door de raad nog beter als operationele stuurinformatie gebruikt kunnen worden.

Op operationeel niveau geven op dit moment een aantal paragrafen nog te weinig cijfermatig inzicht of een toelichting hierop. Ook de relatie met de programma's kan bij enkele paragrafen worden verbeterd.

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	Voldoende	☹	➔

Conclusie

De begroting 2015 met de bijhorende meerjarenraming 2016-2018 is de eerste begroting van het nieuwe college van Venlo. De trend uit het coalitieprogramma is de wens van de gemeente om te komen tot een andere relatie tussen overheid en inwoners, met meer ruimte voor initiatieven en het maken van keuzes. De gemeentelijke organisatie is hierdoor ingrijpend aan het veranderen en richt zich steeds meer op de regierol.

In de kadernota 2015 en de begroting 2015 staan de algemene uitgangspunten en financiële spelregels expliciet verwoord, alsmede de regels van 'budgetdiscipline'. De gemeente streeft naar een materieel en structureel sluitende (meerjaren)begroting, die voldoende flexibel is. Ook het beschikken over een voldoende weerstandsvermogen en het hebben van een acceptabele schuldpositie worden als doelstellingen genoemd. "Venlo wil geen "risicomijdende gemeente" zijn. Dat is goed te zien aan het grote ambitieniveau van de gemeente. In de Gemeentewet en ons huidige financieel toezichtkader 'Kwestie van evenwicht' wordt gesproken over structureel en reëel evenwicht voor de begroting en meerjarenraming. De visie van de gemeente sluit hier gezien de nadere toelichting op aan.

De gemeente is al sinds 2010 fors aan het bezuinigen en ombuigen en heeft telkenmale de bezuinigingstaakstellingen voor het grootste deel weten te realiseren. Ook in de begroting 2015 en de meerjarenraming 2016-2018 zijn weer omvangrijke bezuinigingen opgenomen, naast de nog te realiseren taakstellingen uit eerder jaren. Ook bedoeld om middelen te genereren voor het invullen van ambities. De voortgang van deze bezuinigingen en de uitvoering van de begroting (zowel de reguliere exploitatie als de investeringen) wordt doorlopend gevolgd in de planning en control-cyclus. Aan de uitvoering van de decentralisaties wordt hard gewerkt. De gemeente voert de taken uit met de ontvangen en beschikbare middelen.

De begroting 2015 is in evenwicht. Door een incidentele inzet van de algemene reserve voor een bedrag van € 1,34 miljoen laat de begroting een sluitend beeld zien. Ook in de meerjarenraming 2016-2018 is sprake van structureel en reëel evenwicht voor de jaarschijven 2016 en 2018. De jaarschijf 2017 laat een klein tekort zien. De gemeente heeft voor de eventueel opkomende tekorten al reserveringen gedaan.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- zorg voor handhaving van het structureel en reëel evenwicht in de begroting en meerjarenraming. Voor behoud van het meerjarig repressief toezicht tot en met 2018 is het noodzakelijk dat in de meerjarenbegrotingen 2016, 2017 en 2018 steeds ten minste alle jaren tot en met 2018 structureel en reëel in evenwicht zijn;
- ga door met het vergroten van de integrale weerstandcapaciteit zodat deze weer $< R = 1,0$ wordt;
- verbeter het inzicht in de structurele versus de incidentele begrotingsresultaten.

Waarom onderzoek naar de begroting en meerjarenraming?

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

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

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

Onderzoek en bevindingen

In de regel kijken wij bij ons onderzoek zowel terug als naar voren. Het financieel verdiepingsonderzoek 2015 richt zich op de begroting 2015 en de bijhorende meerjarenraming 2016-2018, die op 7 november 2014 door de raad zijn vastgesteld. Daarnaast kijken wij terug vanaf het jaar 2011. Met ons onderzoek willen we nagaan of het mogelijk is GS een uitspraak te laten doen over de toezichtvorm voor de jaren 2015-2018.

De te onderzoeken documenten bij het verdiepingsonderzoek 2015

Het uitgangspunt voor de beoordeling is de vastgestelde begroting 2015 en de meerjarenraming 2016-2018. De begroting 2015 staat voor wat betreft het financiële beeld in het teken van een kanteling van de economische situatie en de drie grote decentralisaties in het sociale domein. De economische crisis was ook al van toepassing bij de begrotingen van de afgelopen jaren maar zal, naar het zich laat aanzien, in de komende jaren minder van invloed worden. Wel zullen de gevolgen van de drie decentralisaties een belangrijke rol spelen in Venlo.

In de regel kijken we bij een verdiepingsonderzoek niet naar de financiële ontwikkelingen die zich daarna voordoen. We moeten nu eenmaal ergens een grens trekken en de vastgestelde begroting, de tegelijkertijd vastgestelde begrotingswijzigingen en de daarbij behorende meerjarenraming zijn een logisch afgebakende basis voor het onderzoek. Daarbij hebben we wel altijd de uitzondering gemaakt dat ontwikkelingen die zich vóór de afronding van het onderzoek voordoen en die het financiële beeld van een gemeente ingrijpend kunnen wijzigen, in het onderzoek worden meegenomen. Het heeft namelijk weinig zin een beeld te schetsen van een financiële situatie, waarvan we weten dat die op het moment van het verschijnen van het rapport niet meer bestaat.

Het financiële beeld van de jaren 2011 tot en met 2014

Ons verdiepingsonderzoek is gebaseerd op de begroting 2015 en de meerjarenraming 2016-2018. We kijken ook nog even terug. Heeft de planning en control-cyclus van de afgelopen vier jaar nog bijzonderheden laten zien?

2011

De begroting 2011 betreft een nadere uitwerking van de kadernota 2011. In deze nota zijn de uitgangspunten verwoord. Daarbij wordt als eerste uitgegaan van het principe van een sluitende meerjarenbegroting. Een ander uitgangspunt is dat vrijval van de kapitaallasten wordt ingezet om de vervangingsinvesteringen te dekken. De gemeente spreekt al over een op te lossen omvangrijk structureel financieel tekort en een dalend weerstandsvermogen, als gevolg van nog ongedekte taakstellingen en stelposten uit de begroting 2010 en autonome ontwikkelingen als rijksbezuinigingen, de decentralisatie van doeluitkeringen en tekorten bij de WWB en de WMO. Ook het hoge ambitieniveau van de gemeente gekoppeld aan de strategische visie 2030 en eerder ingezet beleid worden hier genoemd. Hierbij worden onder meer de herontwikkeling van het Kazerneterrein en de uitvoering van het gemeentelijk verkeers- en vervoerplan genoemd. Er is dus een 'omvangrijke bezuinigingsopdracht, alsmede een opdracht om middelen om te buigen en vrij te spelen voor nieuwe ambities'. Het totaal te bezuinigen bedrag is becijferd op structureel € 14 miljoen tot € 20 miljoen.

Voorafgaand aan de begroting 2011 heeft een brede heroverweging plaatsgevonden waarbij onder meer ruimtevragers en ruimtescheppers in beeld zijn gebracht. Onder ruimtevragers schaarde de gemeente alle financiële effecten van in gang gezette ontwikkelingen, de middelen benodigd om de ambities te realiseren en de noodzakelijke middelen om de gedane toezeggingen te kunnen uitvoeren. Hierbij heeft Venlo keuzes gemaakt, waarbij de hoofdrichting van de strategische visie 2030 de accenten heeft bepaald (het 'scheppen van een aantrekkelijk woonklimaat' en het 'versterken van de kennisinfrastructuur'). De ruimtescheppende maatregelen, de mogelijkheden tot beheersing van de integrale bedrijfsvoeringskosten en de mogelijkheden tot verhoging van de arbeidsproductiviteit zijn geconcretiseerd in de begroting 2011 en de meerjarenraming 2012-2014. Deze laten een meerjarig sluitend beeld zien; bereikt door overschotten in 2013 en 2014 in te zetten om het geraamde tekort in 2012 te dekken.

De gesignaleerde toename van de risico's is verwerkt in de programma's en verder toegelicht in de paragraaf weerstandsvermogen. De voornaamste risico's zijn de ontwikkelingen rond de WMO-budgetten, de garantstelling Venlo Greenpark, een mogelijk exploitatietekort van de Floriade en de al eerder genoemde rijksbezuinigingen. Ook de ontwikkeling van het weerstandsvermogen van de grondexploitatie baart de gemeente zorgen. De jaarrekening 2011 sluit met een negatief resultaat van € 0,6 miljoen (nadat tussentijds al € 10,8 miljoen aan de reserves is onttrokken). Dit saldo is met name het gevolg van incidentele mee- en tegenvallers (waaronder een extra vrijval Escrowmiddelen, extra inkomsten uit de verkoop van de indirecte deelneming EPZ en een extra onttrekking uit de inkomensreserve Goodwill). Het eigen vermogen is fors afgenomen in 2011. De gemeente spreekt zelf van een 'buitengewoon zorgwekkende' financiële situatie.

2012

De kadernota 2012 laat nog tekorten zien van € 2,4 miljoen in 2012 aflopend naar € 1,8 miljoen in 2015. In de begroting 2012 en meerjarenraming 2013-2015 zijn een aantal aanvullende maatregelen genomen om een evenwichtige begroting te krijgen, zoals beleidsversoberingen, verhoging van inkomsten, verschuiving van lasten, bezuinigingen en verhoging van woonlasten. De efficiencytaakstelling op de bedrijfsvoering (inclusief terugdringen van de inhuur) van € 14 miljoen wordt getemperd. Bij de aanvullende maatregelen voor 2012 is ook een eenmalige bezuiniging van circa € 1,7 miljoen op groot onderhoud, terwijl al eerder het onderhoudsniveau naar een laag niveau was gebracht. De begroting

2012 kon door deze maatregelen sluitend worden vastgesteld. Ook de jaarschijven 2013 en 2014 van de meerjarenraming toonden een evenwichtig beeld. Alleen de jaarschijf 2015 liet nog een klein tekort zien van € 0,4 miljoen. In de begroting 2012 wordt aangegeven dat de realisatie van de ambitieuze taakstellingen waarmee in 2010 is gestart (cumulatief € 27,6 miljoen in 2012 oplopend naar € 36 miljoen structureel in 2014) op koers ligt.

Uit de jaarrekening 2012 blijkt dat de gemeente een batig resultaat heeft gerealiseerd van € 7,1 miljoen. Dit is met name het gevolg van een voordeel op de algemene uitkering en een aantal incidentele meevallers. Ook is bijgestuurd op onder meer de WMO-uitgaven. In het resultaat is een tussentijdse vrijval van reserves voor een bedrag van € 7,8 miljoen meegenomen, om tekorten die eerder werden voorzien af te dekken. En voor de grondexploitaties zijn nieuwe verliesvoorzieningen getroffen, hetgeen gevolgen voor de totale reservepositie van de gemeente had.

2013

De kadernota 2013 laat zien dat als gevolg van de ontwikkelingen ten opzichte van de meerjarenbegroting 2012-2015 (onder meer de algemene uitkering en de WMO) weer nieuwe bezuinigingen nodig zijn van € 11 miljoen in 2013 oplopend naar € 14,7 miljoen in 2016. Hierbij is onder meer rekening gehouden met de vermindering van de afdracht door het grondbedrijf aan de 'algemene dienst' (€ 0,54 miljoen). Ook de ontwikkeling van het weerstandsvermogen krijgt veel aandacht. Een deel van de Essentmiddelen is gestort in de voorziening nadelige exploitatieresultaten grondbedrijf. De reserve Goodwill is toegevoegd aan de algemene reserve. De begroting 2013 en de meerjarenraming 2014-2016 laat formeel voor alle jaarschijven een sluitend beeld zien. In de begroting zijn nieuwe ruimtescheppers en -vragers opgevoerd en zijn een drietal nieuwe taakstellingen geraamd (actiepunten kapitaallasten, integrale afweging MIP 2015-2016 en een algemene taakstelling op de hele begroting van € 2 miljoen in de jaarschijf 2014). Hiervoor waren grote ingrepen nodig in het voorzieningen- en activiteitenaanbod van de gemeente. De normeringsystematiek van de algemene uitkering is weer ingevoerd. De jaarstukken 2014 tonen een negatief jaarrekeningresultaat van € 3,3 miljoen, als gevolg van incidentele mee- en tegenvallers. Zo zijn onder meer de reorganisatiekosten en de getroffen voorzieningen voor Venlo Greenpark en Villa Flora te noemen.

2014

De Kadernota 2014 heeft de functie van het aangeven van de budgettaire en beleidsmatige kaders gekregen. Daarmee komt de integrale afweging van beleidsvoorstellen weer bij de behandeling van de begroting 2014 te liggen. Ook nu toont Venlo weer veel ambities. Terwijl fors wordt omgebogen en bezuinigd, worden ook grote projecten opgepakt en gerealiseerd in het ruimtelijk en economisch domein. Zoals de middenzaal van de Maaspoort, het nieuwe stadskantoor, de ontwikkeling van het Kazerneterrein en Q4. Terwijl in het sociaal domein een grote transitie en transformatie plaatsvindt, met (mogelijk) grote financiële gevolgen. Het meerjarenperspectief in de kadernota laat voor alle jaarschijven kleine tekorten zien (€ 0,9 miljoen in 2014, € 0,85 miljoen in 2015, € 1,2 miljoen in 2016 en € 0,4 miljoen in 2017). In deze cijfers zijn nog niet de voorstellen voor nieuw of aanvullend beleid en knelpunten bij onder meer de uitwerking van bezuinigingstaakstellingen meegenomen. Dit geldt ook voor de te maken afwegingen bij het meerjaren-investeringsplan. De gemeente hanteert vanaf begrotingsjaar 2014 een apart afwegingskader voor de investeringen: een strikter onderscheid wordt gemaakt tussen de afwegingen binnen de exploitatiebegroting en het meerjaren-investeringsprogramma. Ook heeft Venlo in de kadernota 2014 de eerder vastgestelde uitgangspunten en enkele nieuwe spelregels vastgelegd, die van

belang zijn voor het opstellen van de begroting 2014. De gemeente hanteert als uitgangspunt voor de bepaling van het budgettaire kader een 'materieel sluitende' meerjarenbegroting 2014-2017.

In de begroting 2014 is te zien dat de op te lossen budgettaire problemen (inclusief actualisatie van begrotingsposten, herschikkingen, nieuwe prioriteiten, knelpunten en claims voor de periode 2014-2017), uiteenlopen van € 5,1 miljoen in 2014 tot € 6,8 miljoen structureel in 2017. De begroting 2014 geeft expliciet aan op welke wijze deze problemen worden opgelost. Opnieuw wordt gewezen op het bestaan van een aantal belangrijke risico's en onzekerheden. De afname van de reserves heeft tevens geleid tot een behoorlijke vermindering van de bespaarde rente. De belangrijkste investeringsprojecten zijn financieel voldoende afgedekt, maar de onrendabele investeringen zijn niet onder het ingestelde plafond gebleven. Hierdoor is de taakstelling op de kapitaallasten nog niet geheel ingevuld. Bij het zoeken naar kostenbesparingen of continuïteitsverbeteringen wordt ook nadrukkelijk naar derde geldstromen gezocht. De begroting 2014 en de meerjarenraming 2015-2017 laten een sluitend beeld zien.

2015 en kadernota 2016

De Kadernota 2015 is gebaseerd op het nieuwe coalitieprogramma 2014-2018. Het getoonde budgettaire beeld is licht positief voor alle jaarschijven. Maar er moeten nog knelpunten worden opgelost in het begrotingsproces van zo'n € 5 tot € 8 miljoen. Een bij de start van de nieuwe coalitie nog niet ingevulde taakstelling van € 1,5 miljoen (zogenaamde takendiscussie) maakt hiervan deel uit. Om de nieuwe periode met een schone lei te kunnen beginnen zijn in de kadernota voor tenminste € 1,9 miljoen aan taakstellende bezuinigingen vastgelegd. En naast de onvermijdelijke uitgaven zijn de politieke ambities verwoord. Deze moeten worden gedekt door aanvullende besparingen (zoals regionale samenwerking, heroverwegingen in het ruimtelijk fysieke domein en baten derde geldstromen),.

In het coalitieprogramma 2014-2018 staat aangegeven dat in genoemde periode geen directe koppeling meer wordt gehanteerd tussen de OZB, rioolheffing en afvalstoffenheffing. OZB-lastenverhoging zal plaatsvinden en dat de OZB-raming met maximaal het inflatiepercentage mag worden gecorrigeerd. De begroting 2015 laat een incidenteel tekort zien van € 1,3 miljoen, dat door incidentele inzet van de algemene reserve incidenteel wordt gedekt. De meerjarenraming 2016-2018 laat een reëel en structureel evenwicht zien (overschotten van € 0,9 miljoen in 2016, € 0,6 miljoen in 2017 en € 1,3 miljoen in 2018). Het budgettaire beeld uit de kadernota 2015 is in de begroting geactualiseerd en laat een positiever beeld zien als gevolg van de meicirculaire 2014. De ingezette trend bij de gemeente is minder overheid en meer burger. De gemeente wil waar mogelijk uitvoerende taken op afstand zetten, in samenwerkingsverbanden onderbrengen of aan de markt overlaten. De gemeentelijke organisatie richt zich steeds meer op de 'regierol'. Hierbij komt nieuw beleid steeds meer in plaats van bestaand beleid. De gemeente is uitdrukkelijk naar haar totale taakuitvoering aan het kijken.

Bij de kapitaallasten wordt gewerkt met het in 2013 ingestelde plafond voor de onrendabele investeringen. Dit plafond is in 2015 incidenteel verhoogd met het bedrag van de extra afschrijving op enkele activa met maatschappelijk nut (voor een bedrag van € 10,2 miljoen). In de begroting zijn nieuwe incidentele en structurele taakstellingen opgenomen om een evenwichtig budgettaire kader te krijgen. Deze bedragen € 3,6 miljoen in 2015, € 2,1 miljoen in 2016 en € 1,8 miljoen voor 2017 en 2018. Bij de vastgestelde taakstellingen zijn ook reducties opgevoerd op het onderhoud van wegen (totaal voor 2015

en 2016 van € 1,1 miljoen), het groenbeheer (totaal 2015-2018 van € 1,75 miljoen) en speel- en recreatievoorzieningen.

De in de begroting 2015 gesignaleerde toename van de risico's is uitgebreid toegelicht en financieel vertaald (in de programma's en verder toegelicht in de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing). De gemeente heeft de risico's die financieel grote gevolgen kunnen hebben nader uitgewerkt om aan te geven dat naast de te maken keuzes ook het daadwerkelijk optreden van risico's invloed op de financiële positie kan hebben. Als belangrijke risico's worden genoemd de risico's die direct samenhangen met de grondexploitaties, de risico's van enkele verbonden partijen/maatschappelijke partners, de risico's van WAA, de decentralisaties en het groot onderhoud van het gemeentefonds.

Onze provinciale beleidslijn stelt dat gemeenten maximaal 1% van het genormeerde uitgavenniveau aan taakstellingen mogen ramen, zonder dat hier een duidelijke invulling aan gegeven is. In de begroting 2015 en meerjarenraming heeft Venlo geen PM-posten opgenomen.

In de aanloop naar de komende begroting 2016 wordt in de kadernota 2016 al geconcludeerd dat de gemeente ambitieus is, maar 'geringe financiële armslag' heeft. Er zijn veel bezuinigingstaakstellingen gerealiseerd, maar een bedrag van € 2 miljoen in 2015 tot ruim € 4 miljoen in 2018 staat nog open. De aanvullende taakstellingen uit het coalitieprogramma komen daar nog bij. Ook zijn nog enkele bestuursopdrachten uitgezet (vooral op te lossen financiële problemen bij de bouwleges en de parkeeropbrengsten alsmede het leegstandspercentage van het gemeentelijke vastgoed). Ambities worden pas in de begroting opgenomen als er een 'perspectief is op de hiervoor benodigde middelen'. En ook de weerstandscapaciteit is heel beperkt. De gemeente verwacht dat deze zich 'op termijn' herstelt.

Het begrotingsbesluit 2015 is formeel gebaseerd op de meicirculaire 2014 (en is inclusief de aanvaarde moties en amendementen). De saldi van de begroting 2015 (inclusief de in de raad van 7 november 2014 aanvaarde amendementen en moties) en de meerjarenraming 2016-2018 zijn in tabel 3.1.1 gepresenteerd.

Tabel 3.1.1 Gezuiverde saldi begroting en meerjarenraming 2015-2018 (bedragen * € 1.000)

Saldo	B2015	B2016	B2017	B2018
Formeel begrotingssaldo volgens de gemeente	0	0	0	0
Structureel en reëel evenwicht	799	392	-196	623

Uit dit overzicht blijkt, dat de gemeente voor het begrotingsjaar een formeel sluitende begroting heeft geraamd, door met een zogenaamde 'kasschuif' te werken (via de algemene reserve). Voor de jaarschijven 2016 en 2018 van de meerjarenraming worden positieve resultaten verwacht, van € 0,39 miljoen in 2016 en € 0,62 miljoen in 2018. De jaarschijf 2017 laat een klein tekort zien van € 0,2 miljoen. Onze correcties in de regels 'structureel en reëel evenwicht' betreffen met name de incidentele lasten en baten en afwijkingen ten opzichte van de kaders aangegeven in onze jaarlijkse begrotingsbrief. Bij de vaststelling van de begroting heeft de gemeente de meicirculaire 2014 betrokken. In bovenstaande bedragen is voor alle jaarschijven rekening gehouden met reeds gerealiseerde bezuinigingstaakstellingen en stelposten.

Omdat de structureel gezuiverde saldi in de jaren 2016-2018 een sluitend meerjarenperspectief te zien geven hebben GS de begroting 2015 van Venlo in aanmerking laten komen voor repressief toezicht. Het positieve resultaat 2018 wordt toegevoegd aan de algemene reserve om de weerstandscapaciteit te vergroten.

Risico's rond de begroting 2015 en de meerjarenraming 2016-2018

Bij de saldi van de begroting 2015 en de meerjarenraming 2016-2018 kunnen een aantal opmerkingen worden gemaakt. Het betreft ramingen of het ontbreken daarvan, waardoor er risico's zijn die de resultaten nadelig kunnen beïnvloeden. We noemen hier de belangrijkste risico's.

Bezuinigingen en taakstellingen

Sinds 2010 is voortdurend bezuinigd en omgebogen. De gemeente rapporteert in de planning en control-cyclus consequent over de voortgang en de realisatie van de bezuinigingstaakstellingen en bestuursopdrachten. In de begroting 2015 en de meerjarenraming 2016-2018 wordt in paragraaf 6.10 de stand van zaken van de bezuinigingen belicht. Ook in de kadernota 2016 wordt op de bezuinigingstaakstellingen en bestuursopdrachten ingegaan. Belangrijk is om aan te geven dat de te realiseren bezuinigingen ook zijn bedoeld om ambities financieel te kunnen invullen.

Decentralisaties sociaal domein

Op het gebied van de jeugdzorg, de Participatiewet en zorg aan langdurig zieken en ouderen kiest het kabinet voor decentralisatie van deze taken naar de gemeenten. Volgens het rijk zijn gemeenten de bestuurslaag die dit dichtbij de burgers het beste kan organiseren.

Op 1 januari 2015 zijn de bovengenoemde decentralisaties ingegaan. De decentralisaties stellen forse eisen aan de uitvoeringskracht van gemeenten. Het gaat om bestuurlijke, ambtelijke en financiële slagkracht en de beschikbaarheid van capaciteit en expertise om deze taken goed uit te voeren. Ook de gemeente Venlo heeft bij de te decentraliseren taken deels voor samenwerking tussen verschillende gemeenten in de vorm van een gemeenschappelijke regeling gekozen. Verder vinden bij deze decentralisaties kortingen plaats zodat de gemeente de taken met minder middelen moet uitvoeren. De gemeente monitort de uitvoering van de taken heel kritisch.

In de begroting 2015 is een aparte paragraaf Financieel perspectief decentralisaties sociaal domein opgenomen, waarin nader wordt ingegaan op de financiële kaders / budgettaire uitgangspunten, de totaal beschikbare budgetten en de beheersmaatregelen. In de begroting wordt in de programma's 3.

Participatie en werkgelegenheid en 4. Zorg en welzijn uitvoering aandacht besteed aan deze belangrijke ontwikkelingen. De relatie van deze programma's met de overige programma's is expliciet aangegeven

Met deze drie decentralisaties zijn de risico's voor de gemeente behoorlijk toegenomen, omdat:

- veel nieuwe verantwoordelijkheden bij de gemeente zijn terecht komen;
- veel van deze taken in samenwerking met bekende, maar soms ook nog relatief onbekende partners worden uitgevoerd;
- de gemeente de eerste jaren nog weinig ervaring met deze taken heeft, terwijl de aard van de taken en degenen die er gebruik van maken, weinig ruimte laat voor een aanpak van vallen en opstaan;
- fors bezuinigd moet worden op de taken;
- veel vragen en onzekerheden blijven bestaan over de taken, de randvoorwaarden en de financiën.

Er zijn dus veel vragen over de inhoudelijke en financiële ontwikkelingen in de periode 2015-2018 die nog niet hun vertaling hebben gekregen in de begroting en de meerjarenraming. Uitgangspunt is dat de taken worden uitgevoerd met de ontvangen rijksmiddelen. Volgens de begroting heeft de gemeente voor 2015 een totaal beschikbaar budget van ruim € 120 miljoen. Venlo stuurt via de begroting op het totaal beschikbare budget en niet op programmaniveau. Voor het opvangen van de financiële risico's is in de VoRap 2014 de bestemmingsreserve Decentralisaties ingesteld (saldo 31-12-2014 € 5,4 miljoen).

Onderhoud kapitaalgoederen

Zoals in paragraaf 4.3 *Onderhoud kapitaalgoederen* wordt gesteld gaat de gemeente in genoemde paragraaf al vrij uitgebreid in op (achterstallig) onderhoud bij de (verplichte) kapitaalgoederen. Echter zijn nog niet voor alle kapitaalgoederen actuele onderhoudsplannen beschikbaar. Met name voor de civieltechnische kunstwerken, het openbare groen, de speelvoorzieningen en (in mindere mate) de openbare verlichting moeten actuele beheerplannen worden opgesteld. Om een goed oordeel te kunnen geven is het van belang dat de gemeente aangeeft of er al dan niet sprake is van achterstallig onderhoud. Nu heeft de gemeente en wij als toezichthouder geen volledig beeld van de kapitaalgoederen. Die onduidelijkheid levert een risico op. Overigens heeft Venlo dit risico bij de bepaling van haar risicoprofiel meegewogen.

Verbonden partijen / Maatschappelijke partners

Paragraaf 4.6 gaat in op de verbonden partijen. Venlo laat belangrijke publieke taken uitvoeren door met andere organisaties samen te werken en verbindt zich bestuurlijk en financieel aan deze organisaties. Er kunnen veel voordelen aan uitvoering door verbonden partijen zijn, maar aan het laten uitvoeren van publieke taken door verbonden partijen kunnen ook risico's kleven. Wel staan de taken en daarmee ook de risico's op wat meer afstand van de gemeente.

In deze tijd nemen ook voor de verbonden partijen de risico's toe. Venlo heeft dat eerder al ervaren. De meest opvallende risico's liggen bij WAA, DCGV, Trade Port Noord, Venlo Greenpark en Villa Flora. Voor de gemeente is het van groot belang dat zij een goed en actueel zicht heeft op de ontwikkelingen bij alle verbonden partijen, dat zij goede mogelijkheden heeft om haar belangen te behartigen en dat risico's van verbonden partijen zoveel mogelijk door die partijen zelf worden opgevangen.

Grondbeleid

In de paragraaf *Grondbeleid* en de nota *Grondbedrijf 2015* zijn de belangrijkste risico's van het grondbeleid belicht en wordt uitvoerig ingegaan op de beschikbare en benodigde weerstandscapaciteit voor de grondexploitaties. Het voor het grondbeleid aanwezige weerstandsvermogen is onvoldoende om de gewogen risico's op te kunnen vangen. De gemeente spreekt zelf van "weinig spek op de ribben". Een nadere analyse is opgenomen in paragraaf 4.7.

Overige aspecten

Naast de financiële gevolgen is het nuttig om te bekijken of er indicaties of signalen zijn die het financiële beeld van de gemeente verder kunnen verstoren. Onze aandacht gaat daarom uit naar het realiteitsgehalte van dit beeld. Met andere woorden: is er sprake van reële ramingen en/of zijn er bijzondere risico's? Hierbij is gebruik gemaakt van een analyse van de beleidsonderwerpen, zoals te vinden in de verplichte paragrafen uit de programmabegroting.

Tabel 3.1.2 geeft de financiële effecten weer van een analyse van de verplichte paragrafen (hoofdstuk 4).

Tabel 3.1.2 Financiële effecten uit de paragrafen

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

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

Uit de tabel blijkt dat de meeste paragrafen nauwelijks bijzonderheden bevatten, die het geschetste beeld van de financiële positie sterk kunnen beïnvloeden. Alleen de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing laat ontwikkelingen zien die een grote invloed hebben op de financiële positie van de gemeente. De financiële effecten blijken in de gemeente voor de overige onderwerpen goed doorvertaald naar de begroting. De 'neutrale gezichtjes' in de kolom Meerjarenraming hebben vooral te maken met onze constatering, dat de meerjarige financiële effecten niet altijd duidelijk zichtbaar zijn gemaakt.

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 de gemeente Venlo aan deze voorwaarde voldoet in begrotingsjaar 2015.

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 de jaren 2016 en 2018 wel geldt. De jaarschijf 2017 laat een klein tekort zien.

Structureel en reëel evenwicht voor de meerjarenraming
Beoordeling: voldoende

Sturen met de programmabegroting

De programmabegroting is niet alleen van belang voor het financiële inzicht. Zij is ook het stuurmiddel van de raad. Een goede programmabegroting levert een essentiële bijdrage aan het in control zijn. In ons onderzoek hebben wij ook gekeken naar de aanwezigheid van visie, ontwikkelingen, de relatie met programma's en duidelijke doelstellingen. De gemeente heeft de relatie tussen haar strategische visie en de doelstellingen goed uitgewerkt. De relatie met de programma's die worden ingezet om de geformuleerde doelen te bereiken komt goed naar voren. Daarom vinden wij de aanwezige strategische stuurinformatie van een goed niveau.

Ook op tactisch en operationeel niveau vinden wij dat de programmabegroting, jaarstukken en tussentijdse rapportages van Venlo voldoende tot goede informatie bevatten om in control te kunnen zijn. Zo handelt de gemeente volgens haar verordening 212 wat betreft het volgen van de budgetcyclus (tactisch) en geeft zij daarbij goede financiële informatie (operationeel) die bijsturing mogelijk maakt.

De begroting biedt financieel inzicht in:

- bestaand beleid;
- nieuw beleid;
- autonome ontwikkelingen;
- vervangings- versus uitbreidingsinvesteringen;
- rendabele en onrendabele investeringen;
- kapitaallastenplafond en het zogenaamde voorportaal;
- structurele versus incidentele lasten en baten.

De begroting en meerjarenraming met de nieuwe programmastructuur geeft naar onze mening een goed en transparant beeld van de werkelijke meerjarige begrotingssaldi. Het meerjarige inzicht in de ontwikkeling van de financiële positie van de gemeente is ook goed te volgen.

De gemeente presenteert de ontwikkeling van de saldi in de documenten van de planning en control-cyclus (inclusief de kadernota en de twee tussentijdse rapportages), zodat de raad hierover een expliciete uitspraak kan doen. Inclusief de realisatie van de bezuinigingstaakstellingen, ombuigingen en bestuursopdrachten.

Venlo heeft onderzoek gedaan naar de flexibiliteit van de begroting en de beïnvloedbaarheid van de lasten en baten. Momenteel vindt een doorlichting van de begroting plaats op basis van de zero based budgetting-methodiek.

Een (meerjarig) overzicht van incidentele baten en lasten conform artikel 19 BBV is opgenomen in paragraaf 6.7 van de begroting. Dit overzicht is met de gegeven toelichting in overeenstemming met de aanbevelingen uit de Notitie incidentele baten en lasten van de Commissie BBV.

Stuurinformatie

Tot slot hebben we gekeken naar de stuurinformatie voor de raad rond de begroting. De begroting sluit aan op de strategische visie van Venlo en het coalitieprogramma 2014-2018 en in de verschillende programma's wordt de relatie gelegd met deze documenten, alsmede de onderlinge relaties. Relevante ontwikkelingen komen in de programma's aan de orde. Aan het toevoegen en verder uitwerken van duidelijke en relevante indicatoren aan de programma's wordt momenteel gewerkt. In de Kadernota 2016 wordt een presentatie van deze indicatoren gegeven.

De eigen en landelijke regels voor de planning en control-producten worden, zoals hiervoor beschreven, goed toegepast. De begroting zelf geeft duidelijke en gestructureerde informatie.

We zijn dan ook van mening dat de strategische en tactische stuurinformatie goed is. De operationele stuurinformatie is voldoende.

3.2. Analyse vermogen

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

Conclusie

Venlo scoort financieel onvoldoende op het onderdeel vermogen. Het integrale weerstandsvermogen is niet toereikend om de totale gesignaleerde en gekwantificeerde risico's te kunnen opvangen (van de 'algemene dienst' en het Grondbedrijf samen). De kadernota 2015 laat zien dat de gemeente een plan met maatregelen heeft om gedurende een aantal jaren de weerstandscapaciteit algemene reserve te versterken. De jaarstukken 2014 en de Kadernota 2016 laten zien dat de vermogenspositie van de gemeente en daarmee ook het weerstandsvermogen verslechterd.

De gemeente heeft een door de raad vastgestelde beleidsnota Risicomanagement en weerstandsvermogen uit 2007, die opnieuw is beoordeeld in 2012 en daarbij nog steeds als overwegend goed aangemerkt. Ook heeft Venlo een nota reserves en voorzieningen uit 2013. Deze wordt geactualiseerd als er beleidswijzigingen zijn. De relatie tussen beide nota's moet daarbij duidelijk worden gepresenteerd en tevens moet een link worden gelegd met een integrale visie voor de hele gemeente, de koppeling met de programma's en meerjarige ontwikkelingen (zie hiervoor paragraaf 4.2).

De gemeente doet minimaal twee maal per jaar een expliciete uitspraak over de toereikendheid van haar weerstandsvermogen, zowel voor de 'algemene dienst', het Grondbedrijf als voor het integrale beeld (ratio weerstandscapaciteit). Ook hiermee geeft Venlo aan goed te sturen op de ontwikkeling van haar financiële positie.

Op basis van onze analyse de volgende aanbeveling

- werk verder aan het zo snel als mogelijk (maar uiterlijk in de begroting 2018) op peil brengen van het weerstandsvermogen (met name de algemene reserve).

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

Onderzoek en bevindingen

In ons onderzoek naar de vermogenspositie kijken we, net als bij de analyse van de exploitatie, zowel terug als vooruit. Zo heeft de ontwikkeling van de vermogenspositie vanaf 2009 meegewogen in onze beeldvorming over de verwachte ontwikkeling van de vermogenspositie in de periode 2015-2018. Voor een meerjarige uitspraak is de ontwikkeling van de vermogenspositie een belangrijk punt. Maar onze aandacht gaat in eerste instantie uit naar de kaders die de gemeente en derden hebben geformuleerd en hoe de gemeente Venlo daar invulling aan geeft.

Beleid

In de Gemeentewet en het BBV zijn geen bepalingen te vinden over te vormen reserves, laat staan over de minimale omvang van reserves. Wel geeft het BBV aan dat voor de jaren van de begroting en meerjarenraming de stand en het verloop van de reserves (en de voorzieningen) moeten worden weergegeven. Verder bepaalt het BBV dat een gemeente in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing in moet gaan op haar weerstandscapaciteit. Een belangrijk onderdeel van de weerstandscapaciteit zijn de reserves. Het weerstandsvermogen komt in paragraaf 4.2 aan de orde. Ook in ons provinciaal toezichtskader, het Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader 'Kwestie van evenwicht' uit 2014, zijn geen bepalingen over de vorming en minimale omvang van reserves opgenomen. Alleen als een gemeente haar beleid voor het weerstandsvermogen (nog) niet heeft uitgewerkt, houden wij vast aan een 'oude' norm voor de minimale omvang van de algemene reserve. Die norm is dat de algemene reserve minimaal 10% van het genormeerd uitgavenniveau moet bedragen.

De gemeente heeft een door de raad vastgestelde (2007) en in 2012 herziene nota Risicomanagement en weerstandsvermogen en een door de raad vastgestelde nota reserves en voorzieningen (oktober 2013). In deze laatste nota is uitgegaan van een gewenste norm voor de weerstandscapaciteit van $R=1,0$. Hiermee heeft de raad dus formeel beleid voor het weerstandsvermogen bepaald en geldt voor de gemeente niet meer de norm voor de omvang van de algemene reserve (10% GUN). Op dit moment werkt de gemeente aan een verbeter- en vereenvoudigingstraject van de bestuurlijke planning- en control-producten en een koerswijziging van de gemeentelijke organisatie en daarmee de bedrijfsvoering en de financiële functie (actieprogramma 'Verbetering sturing en beheersing'). Dit traject is in de eindfase beland. De nota Risicomanagement en weerstandsvermogen wordt in de komende periode (2015 of 2016) geactualiseerd.

Venlo heeft in de financiële verordening 212 bepaald dat de raad een (bijgestelde) nota reserves en voorzieningen vaststelt indien zich wijzigingen voordoen. Deze nota gaat in elk geval in op de vorming en de besteding van reserves en voorzieningen, de toerekening en verwerking van rente over de reserves en de voorzieningen in relatie tot de nota Risicomanagement en weerstandsvermogen. Jaarlijks geeft de begroting een actueel beeld van de financiële stand van zaken van de reserves en voorzieningen en worden eventuele wijzigingen in het onderhavige beleid toegelicht.

Het reservebeleid (met name het rentebeleid) van Venlo is kort samengevat als volgt:

- het beleid moet passen binnen het algemeen financieel beleid en moet het maken van integrale en transparante beleidsafwegingen bevorderen. De gemeente probeert het aantal reserves zoveel mogelijk te beperken. In principe wordt geen rente toegevoegd aan reserves, daar waar dit toch noodzakelijk is gebeurt dit niet rechtstreeks maar via resultaatbestemming. Dit geldt ook voor toevoegingen en onttrekkingen aan reserves;

- de zogenaamde bespaarde rente mag niet worden ingezet voor dekking van structurele uitgaven omdat de reserves dan zijn geblokkeerd. Uitzondering hierop betreft de rente over de zogenaamde 'ijzeren voorraad' van de reserves en voorzieningen.

Wij zien dat Venlo zich aan de geldende kaders rond reserves en voorzieningen houdt. Wij hechten belang aan een duidelijke relatie tussen het beleid van reserves en voorzieningen en datgene wat de gemeente volgens haar visie wil. Ontwikkelingen kunnen leiden tot een verandering in de behoeften aan reserves en voorzieningen. Er wordt dan ook bewust stilgestaan bij de vraag of de kaders nog voldoen en of aanpassingen nodig zijn.

Ontwikkeling vermogenspositie

De ontwikkeling van de vermogenspositie geeft ook inzicht in de ontwikkeling van de financiële positie. Er is duidelijk sprake van communicerende vaten tussen exploitatie en vermogen. Gaat het financieel minder goed met een gemeente, dan zien wij dat vaak terug in een afname van de algemene reserve. Bij overschotten is vaak sprake van groei. Door zowel terug te kijken naar de ontwikkeling van reserves en voorzieningen als vooruit te blikken, hebben we bekeken in welke mate sprake is van een solide beeld. In de onderstaande tabel 3.2.1 wordt teruggeblikt op het verloop van de reserves en de voorzieningen in de periode 2009-2014.

Tabel 3.2.1 Terugblik reserves en voorzieningen 2009-2014, stand per 31-12 (bedragen * € 1.000)

Jaar	R2009	R2010	R2011	R2012	R2013	R2014
Algemene reserve ²	12.519	10.053	3.221	12.258	21.006	19.040
Algemene grondreserve	10.989	11.730	9.894	7.474	9.256	7.489
Onverdeeld jaar-rekeningresultaat	40.901	-3.064	-584	7.121	-6.096	-4.286
Dekkingsreserve	9.833	10.561	11.039	14.647	20.876	21.214
Overige inkomensreserves	24.785	42.029	37.417	296	98	0
Overige bestemmingsreserves ³	41.630	48.799	47.696	44.243	41.124	45.424
Voorzieningen ⁴	34.935	40.547	42.163	46.309	42.861	53.045
Totaal	175.592	160.655	150.846	132.348	129.125	141.926

Venlo blijft in het kader van de vereiste ombuigingen en bezuinigingen ook met nadruk naar de reserves en voorzieningen kijken. Het reservebeleid van de gemeente past binnen het totale financiële beleid. Zoals reeds opgemerkt, is een belangrijk uitgangspunt om het aantal reserves en voorzieningen tot een minimum te beperken en zodoende een versnippering van gereserveerde middelen tegen te gaan en een vertroebeling van het beeld van de financiële positie te voorkomen. Integrale beleidsafwegingen kunnen

² Exclusief rekeningresultaat

³ Inclusief egalisereserves

⁴ Inclusief voorzieningen grondexploitatie

dan beter worden gemaakt. Jaarlijks wordt in de jaarstukken en in de begroting een toelichting gegeven op de individuele reserves en voorzieningen. Tussentijdse wijzigingen worden tevens toegelicht in de bestuursrapportages.

Over het verloop van de standen van reserves en voorzieningen merken we nog het volgende op:

- de saldi ultimo 2009 en 2010 zijn van de heringedeelde gemeente Venlo en zijn ontleend aan de programmarekening 2010;
- de reserves afschrijving dekking kapitaallasten (dekkingsreserve) zijn bestemd voor de verrekening van de kapitaallasten van investeringen die ten laste van reserves zijn gedaan in de jaren na 2004;
- het positieve resultaat in 2009 is vooral het gevolg van de verkoop van de aandelen Essent. De door Venlo 'oud' en voormalig Arcen en Velden ontvangen verkoopopbrengst is in 2010 gedoteerd aan de inkomensreserve Opbrengst verkoop Essent c.a. Deze middelen zijn belegd ter compensatie van de weggevallen dividendopbrengsten;
- het negatieve resultaat 2010 bedraagt € 3,1 miljoen en is voornamelijk incidenteel van aard. De afname van de algemene reserve is verder het gevolg van een in dit resultaat verwerkt voordeel van € 3,4 miljoen aan onderuitputting van projecten/ activiteiten. De dekking van deze projecten en activiteiten is ook ten laste van de algemene reserve gebracht. Met betrekking tot de algemene grondreserve ad € 11,7 miljoen wordt opgemerkt dat hier een geormerkte dekking voor het project Frederik Hendrik-kazerne in is begrepen van € 10 miljoen;
- de daling van de inkomensreserves in 2012 is het gevolg van het opheffen van de reserves Goodwill overdracht nutsbedrijven (€ 9,2 miljoen) en de Essentreserve (€ 27,6 miljoen). Hierbij is een bedrag van € 12,2 miljoen overgeheveld naar de algemene reserve. Dit heeft gevolgen gehad voor de exploitatie van de 'algemene dienst';
- in 2011 en 2012 zijn zogenaamde stresstesten bij het grondbedrijf uitgevoerd. In 2012 is daarbij € 16,7 miljoen als verlies geboekt door dit bedrag te doteren aan de voorziening nadelige exploitatieresultaten en voor een deel toe te voegen aan de algemene grondreserve.
- het positieve resultaat in 2012 is vooral het gevolg van incidentele posten (voor- en nadelig). Zo is een voorziening Floriade gevormd ad € 4 miljoen voor het te verwachten tekort en is voor een bedrag van € 4,8 miljoen extra afgeschreven op investeringen met maatschappelijk nut. Ook is een positief resultaat op het gemeentefonds gerealiseerd;
- de negatieve resultaten in de jaren 2011, 2013 en 2014 zijn voornamelijk het gevolg van incidentele factoren;
- in de jaarrekening 2014 zijn aanvullende voorzieningen getroffen voor Venlo Greenpark en Villa Flora.

Naast een terugblik op de behaalde resultaten, zoals verantwoord in de programmarekeningen, is voor een structureel financieel evenwicht ook de toekomstige ontwikkeling van de reserves en voorzieningen van belang. In onderstaande tabel 3.2.2 zijn deze cijfers uit de begroting 2015 en meerjarenraming 2016-2018 opgenomen. De begroting biedt een goed inzicht in de meerjarige ontwikkeling van de reserves en voorzieningen en dat is ook vanuit oogpunt van tactische en operationele stuurinformatie van belang.

Tabel 3.2.2 Reserves en voorzieningen 2015-2018, stand per 1-1 (bedragen * € 1.000)

Jaar	B2015	B2016	B2017	B2018
Algemene reserve	19.040	21.163	22.836	23.515
Algemene grondreserve	9.741	10.098	10.537	10.793
Dekkingsreserve	21.214	32.706	30.533	28.496
Overige bestemmingsreserves	37.572	14.550	12.820	12.801
Voorzieningen	36.327	36.429	30.558	31.540
Totaal	123.894	114.946	107.284	107.145

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

- de minimale omvang van de algemene reserve is door de gemeente bepaald op € 9 miljoen (vastgelegd in de nota reserves en voorzieningen 2013) en die van de algemene grondreserve op € 6,3 miljoen;
- uit de begroting 2015 blijkt dat de omvang van de dekkingsreserve kapitaallasten (inkomensreserve) in 2016 fors toeneemt door de overheveling van de reserve nieuwbouw stadskantoor (ad € 11,9 miljoen);
- de forse afname van de overige bestemmingsreserves in 2016 is het gevolg van deze overheveling en van de inzet van de reserve MFA Arcen en Velden ad € 10,2 miljoen voor het afschrijven van activa met maatschappelijk nut. Met de hierdoor vrijvallende middelen worden vervolgens de structurele kapitaallasten van de MFA Arcen en Velden gedekt;
- de gemeente geeft aan dat de voorzieningen in het algemeen op het vereiste niveau zijn (en tevens in overeenstemming met het BBV).

In de begroting 2015 geeft de gemeente zelf aan dat er sprake is van een somber financieel beeld, met name rondom de ontwikkeling van het weerstandsvermogen. De druk op de financiële positie wordt als zeer groot ervaren. Dit beeld wordt door de recente planning en control-documenten (met name de jaarstukken 2014 en de kadernota 2016) bevestigd.

Waardering en afschrijving vaste activa

Gezien de grote invloed op de exploitatie en de vermogenspositie van de wijze waarop activa worden gewaardeerd en afgeschreven, heeft Venlo het afschrijvings- en activabeleid vastgelegd en uitgevoerd in overeenstemming met artikel 6 van de verordening 212 en de Nota Investeringsbeleid 2008.

De gehanteerde afschrijvingstermijnen geven geen opvallend beeld te zien. Venlo werkt met enkele reserves voor de dekking / verrekening van het eigen vermogensdeel van de kapitaallasten van bepaalde activa met economisch nut. De Nota investeringsbeleid wordt in de komende periode geactualiseerd.

Meerjareninvesteringsplan en kapitaallastenplafond

Bij de kadernota 2014 heeft de raad een nieuw afwegingskader voor investeringen vastgesteld (en tevens in overeenstemming met artikel 7 van verordening 212). Voor de zogenaamde onrendabele investeringen is daarbij sprake van een 'kapitaallastenplafond', welk door de raad wordt vastgesteld. De vrijval van de jaarlijkse kapitaallasten is bepalend voor de ruimte voor nieuwe investeringen. Ook is in dit kader een zogenaamd 'voorportaal' opgenomen, met kansrijke investeringsvoorstellen voor jaar t+2.

De raad wil nieuwe investeringsvoorstellen alleen bij de behandeling van de kadernota (voorjaar) en de programmabegroting (najaar) voorgelegd krijgen. De voortgang en verantwoording van investeringen moeten aansluiten bij de rapportages uit de planning en control-cyclus.

Schuldpositie

Ook de bezittingen en de schulden van de gemeente geven een nader beeld van de vermogenspositie. In de begroting 2015 en de jaarstukken 2014 wordt met name in de paragraaf Financiering uitgebreid ingegaan op de schuldpositie van de gemeente. In 2014 laten de schuldratio en schuldquote zien dat bezittingen vrij hoog met schuld zijn belast en er sprake is van een vrij hoge netto schuld ten opzichte van de inkomsten. De gemeente geeft aan dat de schuldpositie in een nader bepaalde context moet worden beoordeeld, waarbij zowel het voorzieningenniveau van de gemeente als de financiële positie moeten worden betrokken (zoals het in evenwicht zijn van de begroting, het weerstandsvermogen en de flexibiliteit van de begroting). Deze nuancering moet nadrukkelijk worden meegenomen.

Conclusie

Op dit moment lijkt de vermogenspositie in absolute zin voor een gemeente met de omvang van Venlo nog voldoende te zijn. Hierbij zijn de cashflows uit grondexploitaties en groeiende risico's bij verbonden partijen/maatschappelijke partners meegenomen. Ook de risico's verbonden aan enkele majeure projecten en bepaalde begrotingsposten (waaronder de 3 D's) zijn nadrukkelijk aanwezig en vragen om een strakke projectbewaking, regievoering en monitoring.

Uitgaande van de geformuleerde risicobereidheid en vanuit het integrale gemeentelijke risicoprofiel worden dusdanige financiële risico's verwacht, dat dit financiële beeld behoorlijk kan veranderen, hetgeen tot een forse nuancering van de aanwezige vermogenspositie dwingt. De integrale weerstandscapaciteit wordt als ontoereikend (want $R < 1,0$) beoordeeld. Meerjarig is een voorzichtige positieve ontwikkeling waarneembaar.

De nog als PM gekwalificeerde risico's moeten worden voorzien van een financiële kwantificering. Uitgangspositie is inmiddels dat hiervoor een bedrag van € 0,2 miljoen wordt geraamd. In paragraaf 3.1 zijn wij al nader ingegaan op de belangrijkste risicovolle ontwikkelingen. De risicomatrix in de begroting 2015 en de jaarstukken 2014 geeft duidelijke informatie over de geïdentificeerde strategische risico's (zowel qua verwachte kans van optreden als qua verwachte omvang).

Vanuit het oogpunt van tactische en operationele stuurinformatie wordt er in de programmabegroting meerjarig inzicht geboden in reserves en voorzieningen. Deze informatie voldoet aan het BBV en aan de kaders van de verordening 212. Het overzicht van de aanwezige reserves en voorzieningen sluit aan op de in de begroting geschetste ontwikkelingen (op basis van de uitgangspunten in de kadernota's 2015 en 2016). Daarbij worden ook de meerjarige ontwikkelingen belicht en wordt aansluiting gezocht bij de programma's en de paragrafen. Gelet op het bovenstaande beoordelen wij de strategische, tactische en operationele stuurinformatie als goed.

3.3. Analyse stuurinformatie

Conclusie

De gemeente beschikt over goede instrumenten om financieel in control te kunnen zijn. Het momenteel onderhanden bestuurlijke verbeterings- en vereenvoudigingsproces van de planning en control cyclus werpt al zijn vruchten af. Er is een nieuwe programmastructuur vastgesteld en de inhoudelijke verbeteringen van de programmabegroting 2015 zijn duidelijk zichtbaar en van toegevoegde waarde. Op strategisch en tactisch wordt goed gescoord, waarbij op strategisch vlak ook de kwaliteit van het coalitieprogramma 2014-2018 en de Strategische visie Venlo 2030 (september 2009) is meegewogen. Op operationeel niveau wordt gemiddeld voldoende gescoord.

Venlo heeft veel en grote ambities. In de begroting 2015 is nog financiële ruimte aanwezig binnen het kapitaallastenplafond (er is nog flexibiliteit in de begroting). Het is van belang dat de raad zijn kaderstellende rol actief blijft uitoefenen. De vertaling van het coalitieprogramma 2014-2018 komt in de stukken duidelijk zichtbaar tot uitdrukking. Onder meer de wijze van doorontwikkeling van de begroting en de verdere uitwerking / actualisering van de (integrale) strategische visie op de toekomst naar de programma's laat zien dat de gemeente dit goed oppakt.

Het verder ontwikkelen van indicatoren om betere (bij)stuuringsmogelijkheden te bieden aan de raad is een belangrijke stap in het hierboven genoemde proces ter verbetering van de informatieve waarde van de begroting en meerjarenraming. In de Kadernota 2016 worden als opmaat naar de begroting 2016 indicatoren gepresenteerd voor de strategische doelen (behorend bij de raadsprogramma's) en de tactische doelen (behorend bij de collegeproducten in de productenbegroting). Na vaststelling door de raad respectievelijk het college krijgen deze indicatoren hun plaats in de begrotingsstukken 2016.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- kijk kritisch c.q. blijf kritisch kijken naar de strategische ontwikkelingen binnen de gemeente en stem de specifieke kaderstelling en informatiebehoefte hierop af;
- voor zover wij opmerkingen en aanbevelingen met betrekking tot stuurinformatie op specifieke onderdelen hebben, zijn die te vinden in de paragrafen 3.1. en 3.2. en de zeven paragrafen van hoofdstuk 4.

Stuurinformatie

Oordeel strategisch: goed

Oordeel tactisch: goed

Oordeel operationeel: voldoende

Waarom onderzoek naar stuurinformatie?

Een gemeente is een complexe organisatie met een grote diversiteit aan producten en diensten. Om sturing te kunnen geven, is het van belang, dat de raad kaders stelt. Het is voor raad en college van groot belang om in control te zijn en om in control te blijven. Daarmee bedoelen we, dat de gemeente in staat is, sturing te geven aan haar financiële positie. Om dit te kunnen bereiken dient de raad invulling te geven aan zijn functies, namelijk de kaderstellende, de autorisatie-, de allocatie- en de

controlerende functie. Om al deze functies adequaat te kunnen uitvoeren, zal de raad onder meer nota's en plannen vaststellen. Met de vaststelling van de verordening ex art. 212 Gemeentewet, de financiële beheersverordening, legt de raad de basis voor veel van deze kaders. Ook zal de gemeente over actuele (door de raad) vastgestelde beheerplannen moeten beschikken.

Onderzoek en bevindingen

Ons onderzoek richt zich op de randvoorwaarden om in control te kunnen zijn. Dit doen we door met name te kijken naar drie informatieniveaus: strategisch, tactisch en operationeel.

De raad stelt de kaders op basis van de strategische visie, het coalitieprogramma, interne en externe ontwikkelingen. Dit gebeurt met de programmabegroting, kaderstellende nota's en andere beleidstukken. Het komt ook voor dat gemeenten de paragrafen uit de begroting een kaderstellende functie geven. Dit alles kan worden aangeduid als informatievoorziening op strategisch niveau.

Om de doelstellingen te bereiken, is informatievoorziening op tactisch niveau nodig. Hiermee kunnen beslissingen worden genomen die betrekking hebben op het toewijzen van middelen, vaststellen van procedures, budgetten en de beoordeling ervan.

De informatiebehoefte wordt dus bepaald door de informatie die nodig is om de doelstellingen mogelijk te maken. Deze wordt in de regel verschaft op het niveau van 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 is onze aandacht met name uitgegaan naar die onderwerpen die voor sturing op de financiële positie belangrijk zijn en bovendien bij elke gemeente voorkomen.

In onderstaande tabel 3.3.1 zijn de resultaten van ons onderzoek naar stuurinformatie samengevat:

Tabel 3.3.1 Resultaten onderzoek stuurinformatie begroting 2015

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

Uit deze tabel blijkt dat Venlo op alle niveaus voldoende dan wel goed scoort. Op het strategische en het tactische niveau scoort de gemeente op alle onderdelen goed. Aan de doorontwikkeling van de

kaderstelling (o.a. indicatoren) wordt momenteel nog gewerkt. Een goede toepassing van de bepalingen van het BBV is belangrijk om de tactische informatie overal minimaal op een voldoende niveau te houden. De financiële verordening geeft vrij weinig kaders voor de informatievoorziening. Ook op operationeel niveau wordt voor alle paragrafen voldoende tot goed gescoord. Opgemerkt wordt dat de gemeente voortdurend aandacht geeft aan het voortdurend verder ontwikkelen van de stuurinformatie in de beleidsstukken.

Venlo heeft een financiële verordening uit oktober 2013. Met betrekking tot de kaderstelling heeft de gemeente er in het algemeen voor gekozen de vereiste informatie volgens het BBV op te nemen in de paragrafen als vast onderdeel van de begroting. Dit betekent dat de kaderstellende rol (lees: het beleid) in de paragrafen tot uitdrukking moet komen. Deze zullen daardoor uitgebreider moeten zijn dan wanneer de gemeente alleen met beleidsnota's werkt. Voor bepaalde onderwerpen heeft de gemeente aparte beleidsnota's (zoals maatschappelijke partners). Overigens stelt de gemeente in haar financiële verordening nagenoeg geen eisen aan de inhoud van de paragrafen.

Om tot een eindoordeel over stuurinformatie te komen gebruiken wij wegingsfactoren (zie kolom WF). Hierbij weegt de stuurinformatie met betrekking tot de begroting en meerjarenraming het zwaarst. Deze scores leiden tot een eindoordeel waarbij op het strategische en tactische niveaus goed wordt gescoord en op het operationele niveau (gewogen) gemiddeld voldoende.

Wat betekent nu dit eindoordeel? De voldoende tot goede beoordeling op de diverse informatieniveaus betekent dat de gemeente Venlo over goede instrumenten beschikt om financieel in control te kunnen zijn. In het kader van het onderhanden bestuurlijk verbeterings- en vereenvoudigingsproces met het actieprogramma 'verbetering sturing en beheersing' is door de gemeente hard gewerkt aan het opnemen van de kaderstellingen in de programma's (thema's) en paragrafen. Dit proces wordt nadrukkelijk begeleid door de audit commissie. De voortgang van dit proces en programma wordt expliciet gerapporteerd in de documenten van de planning en control-cyclus. Ook de accountant rapporteert over de ontwikkeling van de bedrijfsvoering en de financiële functie in het bijzonder

Naast de indeling strategisch, tactisch, operationeel biedt een andere doorsnede ook inzicht in de werking van control. Hierbij gaan we uit van twee andere randvoorwaardelijke pijlers om in control te kunnen zijn:

- structuur en beleid;
- planning en control-cyclus.

Het is van belang dat de kwaliteit van de pijlers van een vergelijkbaar niveau is. Zo is het van belang dat de planning en control-cyclus goed ontwikkeld is in relatie tot de pijler structuur en beleid. Het is niet verwonderlijk dat een andere dwarsdoorsnede ook tot een goede beoordeling van de pijlers leidt.

Structuur en beleid

De onderzochte elementen uit deze pijler moeten duidelijk aangeven wat de doelstellingen van de gemeente zijn en op welke wijze zij deze denkt te realiseren. Er ligt hier een duidelijke relatie met het strategische informatieniveau. Wij hebben hierbij gekeken naar de kaderstelling door de raad: wat wil men bereiken. Uit ons onderzoek blijkt dat er op de onderzochte onderwerpen voldoende tot goede kaderstelling heeft plaatsgevonden.

Planning en control-cyclus

In de verordening 212 geeft de raad (normaliter) de 'spelregels' om sturing te kunnen geven aan de financiële positie. Dit houdt onder meer in dat bij de aanvang van een nieuwe raadsperiode een programma-indeling en structuur wordt vastgesteld, met de beoogde maatschappelijke effecten en de daarbij horende indicatoren. Ook de inhoud en leesbaarheid van de programmabegroting maken daar deel van uit. De planning en control-cyclus bestaat uit de programmabegroting, de Kadernota (met de kaders voor de begroting) jaar t+1 en de jaarstukken. Ook wordt de raad vanaf 2013 twee maal per jaar geïnformeerd met een financiële tussenrapportage (met name over de budgetten en kredieten), de zogenaamde VoRap (rapportagedatum 30/6) en FinRap (rapportagedatum 30/9).

Het belangrijkste doel vanuit financieel perspectief is het verschaffen van een zodanig inzicht dat een verantwoord oordeel kan worden gevormd over de financiële positie en over de baten en lasten. De relatie tussen visie en uitvoering moet in de begroting en jaarstukken zichtbaar zijn, met aandacht voor interne en externe ontwikkelingen. De gemeente werkt voortvarend aan het invoeren en verbeteren van zowel de kwantitatieve als kwalitatieve prestatienormering. Sets van strategische en tactische indicatoren worden ontwikkeld en zijn in de Kadernota 2016 gepresenteerd. Op strategisch en tactisch niveau komen deze indicatoren terug in de programmabegroting 2016 (aangevuld met de informatie uit de productenraming). Deze normering is belangrijk bij het geven van sturing om de doelstellingen te kunnen bereiken. Wij merken daarbij op dat het specifiek aangeven van de wijze waarop de resultaatmeting plaatsvindt in de programma's niet alleen een bijdrage levert aan het formuleren van de beoogde maatschappelijke effecten en doelstellingen met (prestatie)indicatoren, maar ook aan de transparantie van de uitvoering van de begroting. De gemeente heeft hierbij in de afgelopen periode al grote stappen gezet en gaat op een zichtbare wijze verder met de doorontwikkeling van de begroting. De raad is/wordt hier nadrukkelijk bij betrokken (via de audit-commissie).

De noodzakelijke transparantie is gedeeltelijk geborgd in de naleving van de voorschriften. De gemeente volgt de voorschriften in goede mate (zie paragraaf 3.4 Analyse wet- en regelgeving) en geeft goed inzicht in belangrijke items als de post onvoorzien, de ombuigingen en bezuinigingen, het nieuwe beleid, de investeringen (en het kapitaallastenplafond) en de beleidsoverwegingen.

De conclusie is dat de gemeente over een ruim voldoende werkend systeem van planning en control beschikt. Een indicator die wij hiervoor hanteren is de confrontatie tussen de begrotingen en de behaalde resultaten. Uit deze resultaten en toelichtingen blijkt dat de grip op de begrotingen en de jaarrekeningen voldoende en groeiende is. Afwijkingen tussen de tweede bestuursrapportage (FinRap) en de uiteindelijk gerealiseerde jaarrekeningresultaten hadden in de afgelopen jaren een incidenteel karakter.

Een goede beheersbaarheid van de financiële organisatie is ook een belangrijk criterium. Hierbij kan direct worden gedacht aan de administratieve organisatie en interne controle. Deze functioneren voldoende (blijkt onder meer uit de aanpassingen in werkprocessen naar aanleiding van de uitgevoerde interne controles en de rapportages van de externe accountant). In dit kader is ook de voldoende dekking met actuele beheerplannen van belang. Dit geeft aan dat de gemeente beheersmatig haar zaken voldoende onder controle heeft dan wel binnen afzienbare tijd krijgt.

Kapitaallastenplafond

Bij het begroten hanteert Venlo een apart integraal (en financieel gesloten) afwegingskader voor de investeringen. De afwegingen met betrekking tot de investeringen worden hierdoor niet vermengd met die rond de reguliere exploitatie-uitgaven. En het kapitaallastenniveau kan beter worden beheerst. Daarnaast kent de gemeente een zogenaamd kapitaallastenplafond voor de onrendabele investeringen. Op deze wijze wordt er bij het afwegen van de investeringen mede gestuurd op de beschikbare ruimte.

Activerings- en afschrijvingsbeleid

In artikel 6 van verordening 212 wordt ingegaan op de kaders voor de waardering en afschrijving van de vaste activa, inclusief het rentebeleid. Daarbij wordt verwezen naar de beleidsnota Investeringsbeleid 2008. Het is de bedoeling om deze nota in de komende periode te actualiseren. In deze beleidsnota wordt ook aandacht besteed aan de toerekening van kosten aan projecten. In het kader van het zoeken naar bezuinigingsmogelijkheden heeft Venlo ook naar de afschrijvingstermijnen gekeken. Dit heeft vooralsnog geresulteerd in het aanpassen van de afschrijvingstermijn van gebouwen van 40 naar 50 jaar (uitgezonderd de schoolgebouwen en het stadskantoor). Bij de aanstaande actualisatie van de genoemde beleidsnota wordt dit wellicht heroverwogen. De activeringswijze en de afschrijvingen voldoen aan de geldende wet- en regelgeving. Venlo conformeert zich aan ons beleidskader rondom de kapitaallasten.

3.4. Analyse Wet- en regelgeving

Conclusie

De gemeente geeft in ruime mate invulling aan de wet- en regelgeving. Dit biedt de raad de mogelijkheid zijn kaderstellende en controlerende taak naar behoren uit te voeren.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- in de verschillende paragrafen van de hoofdstukken 3 en 4 hebben we aanbevelingen gedaan over de toepassing van het BBV;
- geef uitvoering aan de onderzoeken ex artikel 213a GW en kijk of de verordening (nog) voldoet aan de wensen die Venlo heeft.

Waarom onderzoek naar wet- en regelgeving?

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

Onderzoek en bevindingen

In ons onderzoek hebben wij gekeken naar de termijnen en de toepassing van het BBV. Naast de wettelijke regelgeving hebben we de specifieke kaders getoetst waartoe de raad heeft besloten in de verordeningen 212, 213 en 213a.

Termijnen

De programmabegroting 2015 is door de raad van Venlo vastgesteld op 7 november 2014 en is door Gedeputeerde Staten van de Provincie Limburg ontvangen op 13 november 2014. De jaarrekening 2013 is door de raad vastgesteld op 28 mei 2014 en is door Gedeputeerde Staten van de provincie Limburg op 20 juni 2014 ontvangen. De gemeente voldoet voor beide documenten aan de wettelijke termijn van inzending op grond van de artikelen 191 en 200 van de Gemeentewet.

Termijnen
Beoordeling: goed

Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten (BBV)

Volgens de voorschriften, het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV), bestaat de begroting tenminste uit een beleidsbegroting, onderverdeeld in een programmaplan en paragrafen en uit een financiële begroting, onderverdeeld in een overzicht van baten en lasten en de toelichting alsmede de uiteenzetting van de financiële positie en de toelichting. De indeling van de rekening dient identiek te zijn aan die van de begroting.

De gemeente Venlo heeft de begroting 2015 ingedeeld volgens het BBV. De begroting voldoet nagenoeg geheel aan het BBV. Ook de jaarstukken voldoen in zeer ruime mate aan het BBV. In 2013 zijn een aantal veranderingen in het BBV doorgevoerd. Hiermee is door de gemeente rekening gehouden bij het opstellen van de begroting 2015 en de meerjarenraming 2016-2018.

De gemeente heeft in de paragrafen onderwerpen behandeld die van belang zijn voor het inzicht in de financiële positie. Een zevental paragrafen is verplicht gesteld. De gemeente heeft de verplichte paragrafen opgenomen in de begroting en rekening. In hoofdstuk 4 van dit financieel verdiepingsonderzoek is een nadere analyse van de genoemde onderwerpen terug te vinden en worden specifiek aanbevelingen genoemd voor de verplichte paragrafen. Wij zien de afgelopen jaren dat er sprake is van een toename van de kwaliteit en dat er goede operationele informatie is opgenomen

Wij concluderen dat de voorschriften in ruime mate worden nageleefd, zodat een goed beeld van de financiële positie en functie wordt verkregen.

BBV Beoordeling: voldoende

Naast de algemeen geldende kaders die gesteld zijn in de Gemeentewet en het BBV, heeft de gemeente specifieke kaders gesteld in de verordeningen 212 en 213.

De financiële verordening ex artikel 212 Gemeentewet

De raad van Venlo heeft de financiële verordening 212 op 30 oktober 2013 voor het laatst vastgesteld. In deze verordening geeft de raad de uitgangspunten voor het financiële beleid, de regels voor het financiële beheer en de regels voor de inrichting van de financiële organisatie. Deze uitgangspunten zijn van strategisch belang voor de financiële huishouding van de gemeente. Een belangrijk aandachtspunt van het financiële beheer is de administratieve organisatie en de interne controle. De verordening 212 is vrij beknopt gehouden en er worden geen termijnen gesteld.

Het is van belang dat de gemeente handelt conform haar eigen regelgeving. De gemeente heeft bij de jaarrekeningen 2013 en 2014 ook voor de financiële rechtmatigheid een goedkeurende controleverklaring gekregen. Dit zegt iets over de tactische en operationele bedrijfsvoering. De gemeente heeft een beheersingsmechanisme waarmee naleving van alle relevante wet- en regelgeving (en daarmee dus het rechtmatig handelen) in belangrijke mate wordt gewaarborgd. Ook wordt in het kader van het actieprogramma 'verbetering sturing en beheersing' veel aandacht aan het optimaliseren van de control- en beheerorganisatie gegeven.

De controleverordening ex artikel 213 Gemeentewet

In verordening 213 (vastgesteld op 15 november 2003) heeft de raad de regels vastgelegd voor de controle op het financiële beheer en op de inrichting van de financiële organisatie van de gemeente. De raad stelt jaarlijks een controleprotocol vast voor de externe accountant waarin de normenkaders en criteria voor de controle zijn vastgesteld. Met het normenkader geeft de raad nadere aanwijzingen voor de controle op de financiële rechtmatigheid. Door de Audit-commissie waren voor 2014 nog specifieke aandachtspunten / thema-audits voorgesteld naar de invoering van de Werkkostenregeling vanaf 2015 en de risico's die Venlo loopt in relatie tot de diverse bedrijfsvoeringsaspecten van de invoering van de decentralisaties in het sociaal domein.

De verordening op doelmatigheid en doeltreffendheid ex artikel 213a Gemeentewet

In verordening 213a wordt normaliter geregeld dat de doelmatigheid en de doeltreffendheid van organisatie-eenheden en de uitvoering van taken door de gemeente periodiek wordt onderzocht. Verder wordt de toetsing van de doeltreffendheid van programma's en/of paragrafen geregeld.

In 2009 heeft de destijds verantwoordelijke staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties laten weten dat een voorstel tot schrappen van artikel 213a Gemeentewet in procedure zou worden gebracht. Doel was om het artikel op het moment dat in 2010 de nieuwe raden van start zouden gaan, uit de Gemeentewet gehaald te hebben. Dat is echter nooit gebeurd en begin 2013 heeft de huidige minister van BZK laten weten dat hij artikel 213a wil handhaven. Volgens artikel 213a GW moet elke gemeente een verordening hebben waarin de onderzoeken naar doelmatigheid en doeltreffendheid zijn geregeld. Daaraan voldoet Venlo. En met de vaststelling door het college van het onderzoeksplan 2015 voldoet de gemeente weer aan de bepaling uit haar eigen verordening. Venlo heeft in de jaren 2011 tot en met 2014 geen 213a-onderzoeken uitgevoerd.

Rekenkamercommissie

De raad heeft in 2000 besloten tot oprichting van een eigen rekenkamer. De rekenkamer Venlo bestaat sinds 2005 uit een externe voorzitter, twee externe leden en drie raadsleden. De raad heeft een verordening op de rekenkamercommissie vastgesteld.

Deze commissie heeft in de afgelopen jaren veel onderzoeken en nazorgonderzoeken uitgevoerd, zoals:

- Onderzoek programmarekening/ jaarstukken (jaarlijks vanaf 2006);
- Grote projecten (2010);
- Dienstverlening aan burgers (2010);
- Re-integratiebeleid (2011);
- Decentralisaties rijkstaken maatschappelijk domein (2012);
- Financiële consequenties ontwikkeling Kazernekwartier (2012);
- Ketensamenwerking veiligheidsbeleid (2012);
- Woonlasten beleid (2013);
- Wijkgericht werken (2013);
- Een Mikwe in Venlo (2013);
- Onderzoek Theater de Maaspoort (2014);

De uitgevoerde onderzoeken krijgen ook bestuurlijk veel aandacht in de gemeente. De rekenkamer kijkt ook naar de nazorg die haar rapportages krijgen en brengt hierover verslag uit aan de raad.

Audit-commissie

De gemeente Venlo heeft een audit-commissie ingesteld. De audit-commissie draagt actief zorg voor de afstemming van de activiteiten van raad en college op het gebied van controle op het financieel beheer en op de inrichting van de financiële organisatie. Ook is de commissie belast met de begeleiding van het onderhanden bestuurlijke verbeterings- en vereenvoudigingsproces van de planning- en control cyclus.

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 de gemeente Venlo zijn te vinden in de volgende paragrafen:

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

4.1. Lokale heffingen

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

Conclusie

De gemeente heeft een paragraaf lokale heffingen, waarin zowel de uitgangspunten voor het beleid als financiële gegevens worden belicht. De lokale lasten zijn goed vertaald in de begroting en meerjarenraming. De aanwezige informatie biedt een goede basis om sturing te kunnen geven aan de lokale lasten. Omdat een afzonderlijke nota Lokale lasten niet meer van toepassing is, moeten hogere eisen worden gesteld aan de paragraaf Lokale heffingen. De paragraaf voldoet aan de formele eisen die het BBV stelt en geeft het aanvullende inzicht dat nodig is.

Op basis van onze analyse de volgende aanbeveling

- neem in de begroting ook een integraal meerjarig overzicht op van de lokale lasten. Dit is van belang om beter een meerjarige afweging te kunnen maken tussen beleid, gewenst voorzieningenniveau en inkomsten.

Waarom onderzoek naar de lokale heffingen?

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

Onderzoek en bevindingen

De gemeente heeft de uitgangspunten en het beleidskader voor de lokale heffingen opgenomen in de paragraaf. Er wordt niet meer gewerkt met een separate beleidsnota voor de lokale heffingen. In de paragraaf lokale heffingen wordt dan ook inzicht gegeven in de belangrijkste beleidsuitgangspunten van lokale heffingen. Deze uitgangspunten zijn tevens terug te vinden in het coalitieprogramma 2014-2018 en in de Kadernota 2015.

Voor de periode 2015-2018 heeft Venlo het uitgangspunt van het woonlastenprincipe losgelaten, om daardoor gemakkelijker een consistent financieel meerjarenbeleid te kunnen voeren. De directe koppeling tussen de OZB, rioolheffing en afvalstoffenheffing wordt losgelaten en voor de OZB-opbrengsten wordt

gekozen voor een stabiele inkomstenraming, waarbij de raming met niet meer dan het inflatiepercentage mag worden gecorrigeerd (voor 2015 vastgesteld op 2,0%).

Voor de rioolheffingen en afvalstoffenheffing wordt gestuurd op 100% kostendekkendheid van de tarieven. Uit de paragraaf blijkt dat dit kan worden gerealiseerd. Bij de overige lokale heffingen wordt gestreefd naar 100% kostendekkende tarieven waar dit aan de orde is.

Voor de OZB wordt niet meer gerekend met een ingestelde macronorm. Verdere uitgangspunten voor leges, rechten etcetera worden niet vermeld.

Er is sprake van een terughoudend belastingbeleid en een toegespitst kwijtscheldingsbeleid voor afvalstoffenheffing, rioolheffing en de hondenbelasting. De kosten (gederfde inkomsten) van de kwijtscheldingen komen ten laste van de algemene middelen.

Op de ontwikkelingen rond de lokale heffingen wordt uitgebreid ingegaan. Wij beoordelen de aanwezige strategische stuurinformatie als goed, omdat er sprake is van een integraal kader. Wel kunnen de relaties met de programma's en de relevante ontwikkelingen beter worden benoemd. Hier zijn nog duidelijk verbetermogelijkheden aanwezig.

In artikel 11 van de financiële verordening 212 staat slechts vermeld dat het college ingeval van beleidswijzigingen een (bijgestelde) nota lokale heffingen aan de raad aanbiedt ter vaststelling. Een nota Lokale heffingen waarin een visie van de gemeente of een relatie met het coalitieprogramma is vastgelegd is echter niet meer van toepassing. Als er geen aparte nota lokale heffingen wordt opgesteld, heeft dit zijn weerslag op de te stellen eisen aan de kwaliteit van de paragraaf. Het door de raad vast te stellen beleid zal dan deel moeten uitmaken van de paragraaf lokale heffingen. Het is daarom belangrijk dat er voldoende aandacht uitgaat naar andere informatie-elementen die worden gevraagd vanuit artikel 10 van het BBV (tactisch) en het daarbij horende financieel inzicht in lokale heffingen (operationeel).

De paragraaf Lokale heffingen in de begroting voldoet aan de eisen van het BBV. De belangrijkste cijfers, zoals OZB, afvalstoffenheffing, rioolheffing, toeristenbelasting en hondenbelasting worden vermeld. Ook wordt informatie gegeven over het kwijtscheldingsbeleid van de gemeente en is er een toelichting bij de kostendekkendheid en de lokale lastendruk, inclusief een benchmark met een aantal referentiegemeenten. In de jaarstukken worden de gerealiseerde cijfers summier opgevoerd. De paragraaf geeft (terugkijkend) inzicht in de ontwikkeling van de heffingen en biedt de raad sturingsmogelijkheden. Wel kan nog een beter inzicht worden geboden in de meerjarige ontwikkeling van de heffingen in de periode van de meerjarenraming. Wij concluderen dat de kwaliteit van de aanwezige operationele stuurinformatie goed is.

Opbrengsten

De lokale heffingen zijn een belangrijke bron van inkomsten voor de gemeente (circa 13 % van de totale inkomsten). In totaal heeft Venlo een opbrengst van ruim € 49,2 miljoen uit OZB, afvalstoffenheffing en rioolheffing. De algemene stijging van 2015 afgezet tegen 2014 blijft beperkt tot 2,2 %. Belangrijk aandachtspunt vormt hierbij de ontwikkeling van de OZB. Door het afschaffen van de limitering op de OZB hebben gemeenten meer vrijheid gekregen.

De heffingen zijn ook belangrijk omdat het voor de gemeente de enige mogelijkheid is om zelf te besluiten over extra baten. Dat is ook te zien als een gemeente een artikel 12-aanvraag indient. Een gemeente moet bij een artikel 12-aanvraag onder andere de belastingen ten minste tot de artikel 12-norm

hebben verhoogd. Er mag dan geen onbenutte belastingcapaciteit meer zijn. De artikel 12-norm voor 2015 is dat de riool- en afvalstoffenheffing 100% kostendekkend zijn en dat de ozb-opbrengst ten minste gelijk is aan 0,1790% van de WOZ-waarden voor alle drie de onderdelen van de ozb (eigenaren woningen, eigenaren niet-woningen en gebruikers niet-woningen). Zit de opbrengst van ozb, riool- en afvalstoffenheffing daaronder dan is er onbenutte belastingcapaciteit.

Voor 2015 komt de artikel 12-norm voor Venlo uit op € 25.061.000. De geraamde opbrengst 2015 voor ozb, riool- en afvalstoffenheffing is € 32.579.000. Dat betekent dat Venlo boven de artikel 12-norm zit en zo bezien geen onbenutte belastingcapaciteit heeft. Wettelijk is er geen maximumtarief voor de ozb.

Belastingdrukgegevens

In februari 2015 heeft de Provincie Limburg het Belastingoverzicht 2015 van de Limburgse gemeenten gepubliceerd, met daarin opgenomen de belastingdrukgegevens. Dit laat zien dat de inwoners van de gemeente Venlo gemiddeld hogere lasten voor OZB woningen en afvalstoffenheffing, maar lagere lasten voor rioolheffing hebben. De afgelopen jaren zijn de woonlasten toegenomen.

Tabel 4.1.1 Belastingdruk gemeente Venlo vergeleken met Limburgse gemiddelde (in €)

	Limburg 2014	Venlo 2014	Limburg 2015	Venlo 2015
OZB woningen	242,60	321,32	249,46	326,65
Rioolheffing	203,53	168,51	208,64	170,90
Afvalstoffenheffing	219,92	220,88	222,30	226,00

De gemeente Venlo neemt een positie in die iets boven het gemiddelde ligt op de 'ranglijst' lokale lastendruk in Limburg.

Gemeenschappelijke regeling belastingsamenwerking gemeenten en waterschappen

Met ingang van 1 april 2011 is de GR Belastingsamenwerking Gemeenten en Waterschappen (BsGW) opgericht. Venlo heeft de heffing en invordering van de belastingen bij deze gemeenschappelijke regeling ondergebracht.

4.2. Weerstandsvermogen en risicobeheersing

Onderzoek	Begroting	Meerjaren-raming	Strategisch	Tactisch	Operationeel	Algemeen oordeel	Ontwikkeling
Weerstandsvermogen en risicobeheersing	☹	☹	Goed	Goed	Goed	☺	↗

Conclusie

De gemeente Venlo heeft haar weerstandsvermogen integraal in beeld gebracht in de begroting 2015. Daarbij is ook gekeken naar de weerstandcapaciteit van de 'algemene dienst' en het Grondbedrijf. Het gevoerde beleid past bij de visie en het risicoprofiel van Venlo dat de gemeente ambitieus en niet risicomijdend wil zijn. De ratio voor het weerstandsvermogen laat op basis van de begroting 2015 en de meerjarenraming 2016-2018 meerjarig een licht verbeterend beeld zien, waarbij in 2015 nog sprake is van een (integrale) $R=0,94$ factor en in 2018 een verwachte $R=1,24$.

De afgelopen jaren is de ratio echter behoorlijk verslechterd. Dit onderstreept samen met de verwachtingen voor de komende periode dat een doorlopend en actief gewogen risicomanagement van groot belang is en blijft voor de gemeente. Venlo onderschrijft dit nadrukkelijk en geeft bijvoorbeeld aan verder te gaan met het financieel kwantificeren van de nog als PM aangeduide risico's. Inmiddels is hiervoor als uitgangspunt € 0,2 miljoen geraamd.

De programmarekening 2014 laat een verdere verslechtering van de ratio zien. Ook in absolute zin nemen de reserves de laatste jaren af. De komende jaren laten een stabielere niveau zien. Er is expliciet beleid geformuleerd voor het weerstandsvermogen en de relatie weerstandsvermogen met risicomanagement krijgt uitgebreid aandacht (zie ook hierboven). Jaarlijks beoordeelt de raad of de weerstandscapaciteit in relatie tot de risico's voldoende is en of het aanwezige weerstandsvermogen dus toereikend is (zowel voor de 'algemene dienst', het Grondbedrijf en het integrale beeld). De gewenste ratio voor de weerstandscapaciteit (R) is 1,0. In de komende jaren neemt het weerstandsvermogen naar verwachting langzaam weer toe, waarbij de totale ratio in 2018 weer > 1 zal worden. Naast de reeds aangekondigde maatregelen zal de gemeente de aanvulling van het weerstandsvermogen veel aandacht moeten (blijven) geven.

De stuurinformatie wordt op alle niveaus als goed beoordeeld.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- Actualiseer de nota Weerstandsvermogen en risicomanagement en structureer de informatie in de begroting en de verantwoordingstukken, zodanig dat de raad het beleid inzake het weerstandsvermogen kan blijven (bij)sturen;
- Blijf doorgaan met het weer op peil krijgen van het weerstandsvermogen (met name de algemene reserves) zodat de gewenste ratio van de weerstandscapaciteit van $R=1,0$ weer wordt gerealiseerd. Hierbij kunnen alle gekwantificeerde risico's gedekt blijven door het aanwezige weerstandsvermogen.

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's⁵ spreken we over weerstandsvermogen. Vanuit beleidsmatig perspectief, is het van belang, een afweging te maken tussen de risico's die de gemeente loopt en de manier om daarmee om te gaan. Of de gemeente zich bijvoorbeeld wil verzekeren en/of de aanwezige weerstandscapaciteit in dat licht moet worden verhoogd of verlaagd.

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

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

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

Onderzoek en bevindingen

Het college geeft in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing van de begroting en van de jaarstukken de weerstandscapaciteit aan alsmede de mate waarin schade en verliezen als gevolg van de risico's van materieel belang met het beschikbare weerstandsvermogen kunnen worden opgevangen.

Beleid weerstandsvermogen

Van een gemeente wordt verwacht dat ze een visie heeft op haar weerstandsvermogen en op welke wijze zij daarmee wenst om te gaan. Op basis van artikel 12 van de financiële verordening 212 moet het college een (bijgestelde) nota Risicomanagement en weerstandsvermogen aanbieden wanneer zich beleidswijzigingen voordoen. De raad stelt de nota vast. Deze nota is (voor het laatst) in december 2007 door de raad vastgesteld. In deze nota wordt uitgebreid aandacht gegeven aan de relatie tussen het weerstandsvermogen en risicomanagement. De nota geeft handvaten en formuleert stappen om de structuur van het risicomanagement verder uit te bouwen en te verankeren. Een raads werkgroep heeft in mei 2012 de beleidsnota geactualiseerd en daarbij het beleid als goed aangemerkt. Daarbij zijn slechts enkele aanpassingen in het beleid aangebracht door de raad. De gemeente stelt dat het inventariseren van risico's op zich niet het doel moet zijn, maar dat het gaat om het sturen op risico's door het treffen van effectieve maatregelen om het (financieel) risico te verminderen.

Van belang is om een relatie te leggen tussen de reserves en de voorzieningen, de weerstandscapaciteit en de risico's. Wat is de risicobereidheid en het risicoprofiel van de gemeente? Dit aspect is in de paragraaf goed uitgewerkt. De gemeente heeft veel ambities en geeft op meerdere plaatsen als expliciete

⁵ 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.

strategische doelstelling aan een risicobereidheid te hebben waarbij ze 'geen risicomijdende gemeente is'.

In de paragraaf weerstandsvermogen gaat de gemeente in op de belangrijkste beleidsuitgangspunten, de risicobereidheid en de werking van het risicomanagement. Ook worden conclusies geformuleerd voor de integrale weerstandscapaciteit van de gemeente, de weerstandscapaciteit van de 'algemene dienst' en die van het Grondbedrijf. Bij de laatste conclusie zijn toekomstige winstverwachtingen van grondexploitaties niet meegenomen. Het weerstandsvermogen, bestaande uit de weerstandscapaciteit en de risico's, is nader beoordeeld, waarbij wordt ingegaan op de kans dat bepaalde risico's kunnen optreden. De opgesomde risico's zijn zoveel als mogelijk gekwantificeerd. Venlo streeft naar een minimum-ratio voor de weerstandscapaciteit van $R = 1,0$.

De beschikbare weerstandscapaciteit is door Venlo gedefinieerd als het totaal van de vrij aanwendbare algemene reserve, de post onvoorzien en de overige bestemmingsreserves. In de begroting 2015 wordt een meerjarig beeld gepresenteerd van de ontwikkeling van de ratio's weerstandscapaciteit. Te zien is dat de integrale ratio in de periode 2015-2018 toeneemt van $R=0,04$ naar $R=1,24$.

Voor het grondbedrijf sec is voor 2015 een ratio becijferd van $R=0,37$. Hierbij is alleen gerekend met de beschikbare weerstandscapaciteit (i.c. de algemene bedrijfsreserve). De toekomstige winstverwachtingen van grondexploitaties zijn terecht niet meegenomen. Het surplus van de 'algemene dienst' wordt ingezet voor het afdekken van de risico's van het Grondbedrijf. In de periode 2015-2017 is dat blijkens de begroting 2015 niet meer toereikend.

Venlo heeft een meerjarige visie op de reserves en voorzieningen. Voorzieningen zijn namelijk gebaseerd op hieraan ten grondslag liggende verplichtingen of in te schatten risico's. De opgenomen voorzieningen moeten in principe door een onderliggend plan worden onderbouwd. Voor de omvang van de vrij aanwendbare algemene reserve is een minimale omvang bepaald van € 9 miljoen.

Gedurende de hele planning- en controlcyclus worden de reserves en voorzieningen gevolgd en wordt aangegeven of het beleid bijstelling vereist. De integrale afweging over het al dan niet toevoegen aan reserves komt jaarlijks in de raad bij de behandeling van de Kadernota, de begroting, de bestuursrapportages en de jaarstukken. Hiermee wordt voldaan aan het gestelde in de artikelen 2, 3 en 4 van verordening 212 (met betrekking tot de door de raad vast te stellen budgettaire kaders). Ook de artikelen 8 en 9 van deze Verordening stellen voldoende eisen aan de planning- en controlcyclus, voor het in beeld brengen van de reserves en voorzieningen en het geven van informatie over deze posten.

Weerstandscapaciteit

Venlo betreft bij de berekening van de (direct beschikbare) weerstandscapaciteit de volgende posten:

- de stelpost voor onvoorziene (en onvermijdbare) uitgaven;
- de totale omvang van de algemene reserve(s) (bufferfunctie);
- de overige bestemmingsreserves, exclusief de egaliseringsreserves en de reserves met een inkomensfunctie.

Algemene reserve (vrij aanwendbaar)

Een belangrijk onderdeel van de weerstandscapaciteit is de vrij aanwendbare algemene reserve. Omdat Venlo beleid voor het weerstandsvermogen heeft vastgesteld, refereren wij niet meer aan onze (voormalige) norm. De gemeente heeft met de vaststelling van de nota reserves en voorzieningen in

2013 de ondergrens van de algemene reserve bepaald op € 9 miljoen. De algemene reserve van Venlo (op 1-1-2015) bedraagt € 15,6 miljoen (inclusief resultaat 2014) en voldoet daarmee in formele zin aan de eigen norm. De gemeente geeft aan dat het voeren van een solide financieel beleid impliceert dat de algemene reserve op peil moet worden gehouden/ gebracht.

Wij benadrukken het belang van het beoordelen van de weerstandscapaciteit in relatie tot de risico's.

Algemene grondreserve (bedrijfsreserve)

Deze reserve is de facto de direct beschikbare weerstandscapaciteit voor het grondbedrijf van Venlo. In de begroting 2015 vinden geen grote onttrekkingen plaats uit de algemene bedrijfsreserve grondbedrijf. Wel is de afgelopen periode een groot bedrag aan deze reserve onttrokken ten behoeve van de dotatie aan de Voorziening nadelige exploitatieresultaten grondbedrijf. Het streven is de algemene grondreserve in de komende jaren weer aan te vullen met de opbrengsten uit diverse winstnemingen. In de Nota Grondbedrijf 2015 wordt melding gemaakt van een (door de raad bepaald) minimaal niveau van de algemene grondreserve van € 6,4 miljoen. Ultimo 2014 had de reserve een omvang van € 7,5 miljoen.

Overige Bestemmingsreserves

De overige bestemmingsreserves (totaalbedrag op 1 januari 2015 ad € 40,2 miljoen) maken deel uit van de bepaling van de beschikbare weerstandscapaciteit, zij het dat het belangrijkste deel van deze reserves feitelijk is geblokkeerd: bestemd voor de instandhouding van het voorzieningenniveau van de gemeente of met een expliciete inkomensfunctie. In 2015 wordt een tweetal reserves (Nieuwbouw stadskantoor ad € 11,9 miljoen en MFA Arcen en Velden ad € 10,3 miljoen) onttrokken aan de beschikbare bestemmingsreserves, waarbij de reserve Nieuwbouw stadskantoor wordt toegevoegd aan de Inkomensreserve kapitaallasten stadskantoor. De reserve Multifunctionele accommodatie is opgeheven om daarmee activa met maatschappelijk nut vervroegd te kunnen afschrijven. Door deze onttrekkingen neemt het weerstandsvermogen in belangrijke mate af. Hiermee is in de jaarrekening 2014 al rekening gehouden.

De gemeente heeft ook enkele zogenaamde dekkingsreserves voor een bedrag van € 21,2 miljoen (saldo 31-12-2014). Deze reserves worden ingezet om kapitaallasten van investeringen met economisch nut te dekken en zijn daarmee feitelijk geblokkeerd, omdat jaarlijks een vooraf vastgesteld bedrag wordt onttrokken om de kapitaallasten van een specifieke investering te dekken. De instandhouding van deze reserves is van belang voor de stabiliteit van de begroting, omdat de bespaarde rente ten gunste van de exploitatie komt. Inzet van deze reserves voor het dekken van begrotingstekorten of anderszins wordt door ons ontraden. Venlo gaat hier bij haar financiële beleidsvorming op een goede wijze mee om.

Stille reserves

In de paragraaf gaat de gemeente niet nader in op de mogelijkheid om de stille reserves te gelde te maken. Hoewel er in theorie stille reserves zijn, is de waardering van deze reserves dus verder niet uitgewerkt (beoordeeld als niet zinvol c.q. niet mogelijk).

Onvoorzien

De provincie heeft geen norm meer voor onvoorzien (was eerder 0,6% van het genormeerde uitgavenniveau). De gemeente heeft voor 2015 op basis van eigen beleid en ervaringsgegevens een bedrag van € 0,54 miljoen geraamd. Deze post wordt als ruim voldoende beoordeeld.

Risico's

De begroting geeft inzicht in de belangrijkste risico's voor zover deze bekend zijn. Het is voor ons moeilijk om te bepalen in welke mate de hier genoemde risico's volledig zijn. Niet alle gemeenten lopen dezelfde risico's en er is geen algemene norm voor de relatie tussen weerstandscapaciteit en risico's. Juist daarom is een kwalitatief goed risicomanagement belangrijk. Wel hebben wij gezien dat het risicoprofiel de laatste jaren behoorlijk is veranderd. De gemeente hanteert een systeem van integraal risicomanagement waarmee ze in staat is nieuwe risico's te herkennen en daarop in te spelen (de gemeente is in control op dit onderdeel). De gemeente heeft haar risicomanagement structureel ingebed in de reguliere werkprocessen. Er wordt veel aandacht gegeven aan de verdere uitbouw en aan het project- en procesmatig werken. De uitgebreide risico's die de gemeente opsomt, hebben zowel betrekking op externe als interne risico's. In de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing geeft de gemeente een duidelijk inzicht in de gesignaleerde risico's en het daaraan toegekende gewicht. In een zogenaamde risicomatrix worden deze toegekende gewichten gepresenteerd.

De risico's van de grondexploitaties zijn nader belicht in de paragraaf grondbeleid. Bij de belangrijkste risico's heeft de gemeente aangegeven of en zo ja welke voorziening is getroffen ter financiële afdekking. Dit is in de nota Grondbedrijf 2015 nader uitgewerkt en onderbouwd. Deze nota moet in samenhang met de begroting worden gezien.

Ratio weerstandscapaciteit

Venlo geeft in de programmabegroting 2015 zelf aan dat de ratio voor de integrale weerstandscapaciteit een licht stijgende lijn te zien geeft in de periode 2015-2018 (van R=0,94 naar R=1,24) en dat er vanaf 2018 weer voldoende weerstandscapaciteit aanwezig is om de risico's af te dekken. Naar ons oordeel is op dit moment de gepresenteerde totale reservepositie als voldoende te betitelen. Hierbij benadrukken wij wel, dat ons oordeel is gebaseerd op de door de gemeente geïventariseerde en gekwantificeerde risico's.

Tabel 4.2.2. Ontwikkeling ratio integrale weerstandscapaciteit (x € 1.000)

	Beschikbare weerstandscapaciteit	Benodigde weerstandscapaciteit	Ratio
Begroting 2014	62.604	48.336	1,30
Jaarstukken 2013 (ná bestemmingsvoorstel)	58.505	49.306	1,19
Begroting 2015	40.161	42.918	0,94
Jaarstukken 2014	40.413	49.363	0,82

De daling van de beschikbare weerstandscapaciteit is vooral het gevolg van de sterke daling van de overige bestemmingsreserves. De daling van de benodigde weerstandscapaciteit is in grote lijnen een gevolg van het gevoerde risicomanagement en het verder afdekken van de gesignaleerde risico's. In de jaarstukken 2014 laat de benodigde weerstandscapaciteit een stijging zien als gevolg van nieuw gesignaleerde risico's.

De mogelijke gevolgen van met name risico's als de 3 D's, enkele majeure projecten en grondexploitaties en enkele 'zware' maatschappelijke partners, wegen in belangrijke mate mee bij de bepaling van de omvang van de benodigde weerstandscapaciteit.

De gemeente heeft op dit moment beperkte mogelijkheden om incidenteel tegenvallers op te vangen. De ontwikkeling van het weerstandsvermogen geeft een zorgwekkend beeld te zien. Er moet hard worden gewerkt aan het op peil brengen van de algemene reserve. Hiervoor verwijzen wij ook naar paragraaf 2.1 van deze rapportage.

De gemeente Venlo beschikt volgend de begroting 2015 en de jaarschijven 2016 en 2017 uit de meerjarenraming 2016-2018 over onvoldoende weerstandscapaciteit. De jaarstukken 2014 bevestigen dit beeld nog eens. Wel heeft de gemeente nog steeds de verwachting dat in de periode 2015-2018 de ratio voor de integrale weerstandscapaciteit weer boven $R=1,0$ zal uitkomen.

<p style="text-align: center;">Weerstandsvermogen Beoordeling: Onvoldoende</p>
--

We beoordelen de stuurinformatie met betrekking tot weerstandsvermogen en risicobeheersing op strategisch, tactisch en operationeel niveau als goed. Met de nota Risicomanagement uit 2007/2012 is sprake van een duidelijke kaderstelling. Actualisering van de nota zal volgens ons in 2016 moeten plaatsvinden om op dit belangrijke punt niet langer dan vier jaar met een nota te werken. De gemeente heeft dit al als zodanig in de planning staan.

We vinden het goed dat de paragraaf ook meerjarig enig inzicht biedt. Tegelijkertijd zien we dat de meerjarige cijfers het meest onderhevig zijn aan bijstellingen. Logisch, maar het geeft ook aan dat de onzekerheid bij de meerjarige cijfers/ramingen groter is dan bij de cijfers/ramingen voor de korte termijn. In de praktijk lijkt met name de inschatting hoe de ontwikkelingen bij het Grondbedrijf en enkele verbonden partijen/ maatschappelijke partners zullen zijn, te maken te hebben met grote onzekerheden. Geraamde positieve trends lijken enkele jaren achter elkaar toch later te gaan plaatsvinden. Uit de jaarstukken 2014 blijkt dat er vooralsnog een verdere verslechtering van de ontwikkeling is opgetreden die de in deze paragraaf geraamde meerjarige trend in eerste instantie tegenspreekt. We hebben geen reden om te twijfelen aan de realiteit van de ramingen.

Wel moet periodiek een risico-inschatting worden gemaakt. Venlo presenteert de risicomatrix minimaal twee maal per jaar.

4.3. Onderhoud kapitaalgoederen

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

Conclusie

De raad heeft een actuele integrale visie vastgesteld, waarbij ook expliciet aandacht wordt geschonken aan het onderhoud van kapitaalgoederen. Momenteel beschikt de gemeente niet over een actueel IBOR. De raad heeft wel afzonderlijke onderhoudsplannen vastgesteld voor de diverse kapitaalgoederen zoals riolering, wegen, groenvoorzieningen, sportvoorzieningen en gemeentelijk vastgoed. Ook voor de overige kapitaalgoederen zijn kaders vastgesteld. Het onderhoudsplan voor de civieltechnische kunstwerken moet worden geactualiseerd. Dit plan zal in 2015 opnieuw worden vastgesteld door de raad. Ook het groenbeleidsplan is sterk verouderd en zal worden vervangen door een actueel plan. In 2015 wordt ook de nota voor de speelruimte aangepast.

In de begroting zijn nog voldoende middelen opgevoerd voor het (klein en groot) onderhoud van de diverse kapitaalgoederen. Aan het onderhoud van de openbare verlichting wordt niet expliciet aandacht gegeven.

Zoals al aangegeven is het grootste deel van het onderhoud onderbouwd met door de raad vastgestelde beheerplannen. De meeste plannen zijn actueel. Het (nieuwe) programma 11. Beheer openbare ruimte geeft ook goede informatie over de 'instandhouding van de leefomgeving'. De paragraaf onderhoud kapitaalgoederen geeft summier de relaties met de programma's weer. Venlo biedt in de totale begroting voldoende inzicht in de relatie tussen kapitaalgoederen en de gemeentelijke beleidsthema's.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- breng de kwaliteit van de paragraaf in overeenstemming met de eisen die het BBV stelt en ga tevens in op de financiële vertaling van de meerjarige ontwikkelingen en de gevolgen voor het onderhoud van de kapitaalgoederen;
- zorg voor het actueel houden van de onderhoudsplannen en laat deze door de raad vaststellen. Dit geldt met name voor het groenbeleidsplan (inclusief de speelvoorzieningen), het onderhoud van de civieltechnische kunstwerken en de openbare verlichting;
- geef voor alle kapitaalgoederen expliciet aan of er sprake is van achterstallig onderhoud en kwantificeer dit.

Waarom onderzoek naar onderhoud kapitaalgoederen?

Raadsleden worden vaak aangesproken op onderhoud kapitaalgoederen. Loszittende stoeptegels, gaten in de wegen, slecht onderhouden schoolgebouwen. 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

Artikel 12 van het BBV geeft aan welke kapitaalgoederen minimaal moeten worden belicht. Daarbij moet het beleidskader worden benoemd, alsmede de financiële consequenties en de vertaling daarvan in de begroting.

In de financiële beheerverordening wordt in het geheel geen aandacht gegeven aan de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen.

Bij de begroting en de jaarstukken doet het college in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen verslag over de voortgang van het geplande onderhoud en het eventuele achterstallig onderhoud aan groen- en speelvoorzieningen, water, wegen en kunstwerken, sportvoorzieningen, riolering, gemeentelijk vastgoedgebouwen en parkeren. Ook geeft Venlo in deze paragraaf aandacht aan de afvalverwijdering en –inzameling.

In de paragraaf wordt expliciet aandacht geschonken aan de actuele onderhoudstoestand van het betreffende kapitaalgoed en wordt aangegeven of er al dan niet sprake is van achterstallig onderhoud. In de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen zijn de belangrijkste door de raad vastgestelde beleids- en beheerplannen voor de kapitaalgoederen benoemd en toegelicht. De begroting 2015 geeft uitgebreid inzicht in deze plannen. Er wordt conform de beschikbare plannen gewerkt. De paragraaf biedt voldoende financieel inzicht.

Vanaf 2015 werkt de gemeente in de programmabegroting met 12 programma's, waaronder programma 11. Beheer openbare ruimte. In dit programma gaat de gemeente uitgebreid in op onder meer het onderhoud en het beheer van de kapitaalgoederen.

Tabel 4.3.1 geeft een overzicht van de beschikbare beleids- en beheerplannen.

Tabel 4.3.1 Aanwezige beleids- en beheerplannen

Beleids- en beheerplannen	Vastgesteld door raad	Jaar	Financiële vertaling begroting 2015	Achterstallig onderhoud
Meerjarenplan voorziening Groot Onderhoud Wegen 2013-2019 (incl. civieltechnische kunstwerken)	Ja	2012	Dotatie voorziening onderhoud wegen stadsdelen W-Z-O € 3,14 mln (excl. kap.lsn). Onttrekking is gelijk aan dotatie	Nee
GRP 2014-2023	Ja	2014	Jaarlijkse dotatie voorziening € 3,5 mln	Nee
Groenbeleid	Ja	2009	Uitbesteed onderhoud en kap.lsn	Nee
Nota speelruimtebeleid	Ja	2014		Nee
Meerjarenplan onderhoud gemeentelijke gebouwen 2013-2022	Ja	2012	Jaarlijkse dotatie aan voorziening. Instandhouding via voorziening gedekt.	Nee
Uitvoeringsplan Openbare verlichting 2012-2021	Nvt	2011	Regulier onderhoud via exploitatie.	Nee
Parkeren			Jaarlijkse dotatie € 0,2 mln en vanaf 2010 € 0,3 mln	Nee
Sportvoorzieningen	Nee, door college	2012	Deels via verv.investeringen en deels (€ 0,1 mln) t.l.v. onderhoudsvoorziening	Nee

Beheer openbare ruimte en gemeentelijk vastgoed

De uitgangspunten voor het beheer van de openbare ruimte zijn verwoord in de Strategische visie 2030 (thema 'veelzijdige stad in het groen') en het Coalitieprogramma Venlo 2014-2018. In programma 11 Beheer Openbare ruimte en de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen wordt het fundament voor het instandhouden van de openbare ruimte verder vastgelegd en zijn de kaders van het beleid aangegeven.

De relatie met de begrotingsprogramma's wordt in de paragraaf niet nader geduïd. Wel geeft programma 11 expliciet de relatie met de overige begrotingsprogramma's aan en worden de concrete mijlpalen voor 2015 benoemd. Het hoofddoel van het beheer van de openbare ruimte is voor de gemeente het 'instandhouden van een aantrekkelijke, hele en veilige leefomgeving'. Deze doelstelling is nader uitgewerkt in een doelenboom. In de kadernota 2016 zijn de strategische en tactische indicatoren voor dit programma gepresenteerd. De 'relevante' ambities die Venlo heeft uitgesproken in de Strategische visie 2030 en het Coalitieprogramma 2014-2018 zijn in programma Beheer openbare ruimte aangegeven. Deze ambities worden expliciet uitgewerkt in de begroting 2015.

Venlo beschikt met de genoemde documenten over een integrale visie op het beheer van de openbare ruimte, en geeft in de begroting duidelijk aan wat de doelstellingen zijn en op welke wijze die nagestreefd moeten worden.

De beheerplannen worden op de IBOR-systematiek (Integraal Beheer Openbare Ruimte) gericht, zodat de inrichting van de openbare ruimte en de leefbaarheid binnen de gemeente in verhouding staan tot de

gekozen kwaliteit van onderhoud (beleidskeuze) en de kosten ervan (beschikbare middelen). Deze verhouding moet dan ook in evenwicht zijn om de benoemde ambities en doelstellingen te kunnen halen. Wij adviseren in de begroting in te gaan op mogelijke meerjarige ontwikkelingen, zoals bevolkingskrimp, vergrijzing en ontgroening, met het oog op de hierdoor sterk wijzigende behoefte aan voorzieningen en de inrichting van de openbare ruimte in de komende jaren.

Wegen en civieltechnische kunstwerken

Ultimo 2012 is een nieuw Meerjarenplan voorziening groot onderhoud wegen door de raad vastgesteld voor de periode 2013-2019. In dit plan zijn de kwaliteitsniveaus opgenomen, zijnde het voldoen aan de zorgplicht op basis van de Wegenwet, het voorkomen van kapitaalvernietiging en het handhaven van het kwaliteitsniveau heel en veilig. De meerjarenbegroting groot onderhoud wegen is gebaseerd op een digitaal beheersysteem aangevuld met actuele informatie verkregen uit een landelijk gehanteerde CROW-inspectie-methodiek. Jaarlijks wordt een onderhoudsprogramma opgesteld. De meest recente inspectie 2014 laat zien dat de kwaliteit van het wegareaal als gevolg van weersomstandigheden en de eenmalige bezuiniging in 2012 achteruit is gegaan. De jaarstukken 2014 melden dat door bezuinigingen in de afgelopen jaren regelmatig onvoldoende onderhoudsbudget beschikbaar was. Uit aanvullende informatie blijkt dan ook dat het kwaliteitsniveau structureel is verlaagd van CROW-niveau B/C naar niveau C, waarbij nog net geen sprake is van kapitaalvernietiging.

Het beheer is opgebouwd uit onderhoud en renovatie en wordt op een integrale wijze uitgevoerd, door afstemming met onder andere de woningbouwontwikkeling en het GRP. Het onderhoud van de wegen (zowel dagelijks als groot onderhoud) wordt grotendeels via een voorziening gedekt en deels uit de reguliere exploitatiebegroting. In de begroting 2015 en de meerjarenraming 2016-2018 zijn voldoende structurele middelen opgenomen voor het groot en klein onderhoud van de wegen. Het benodigde budget wordt gespreid over een periode van 5 jaar. De jaarlijkse dotatie aan de voorziening bedraagt € 3,14 miljoen. De omvang van de voorziening op 31-12-2014 bedraagt € 1,85 miljoen. In de jaren 2015 en 2016 is een bezuiniging op het onderhoud wegen begroot van € 1,1 miljoen (totaal).

De gemeente geeft aan dat het beheer en onderhoud van de civieltechnische kunstwerken beleidsmatig nog onvoldoende is geregeld en dat de gemeente nog geen kwaliteitsniveaus heeft vastgesteld voor deze categorie kapitaalgoederen. Het beheer en onderhoud worden op dit moment ad hoc uitgevoerd op basis van calamiteiten en incidenten. Hierdoor is sprake van een voortdurende daling van de kwaliteit, met mogelijke kapitaalvernietiging tot gevolg. Het beheerareaal is inmiddels voor het grootste deel geïnventariseerd en geïnspecteerd, waardoor in 2015 beheer- en onderhoudsplannen kunnen worden opgesteld.

In 2015 wordt het meerjarenplan wegen geactualiseerd en worden beheerplannen opgesteld voor de wegen en de civieltechnische kunstwerken. Het reguliere wegonderhoud wordt uitgevoerd met de beschikbare middelen. In de komende periode wordt dan ook duidelijk welke kwaliteit en onderhoudsbehoefte bestaat. En welk budget nodig is voor het onderhoud van de kunstwerken. Op dit moment is alleen budget beschikbaar voor enkele specifieke zaken (zoals de industriehaven en oeverbeschoeiing). Bij de actualisatie van de plannen wordt nadrukkelijk rekening gehouden met uitgangspunten als cradle to cradle en het meer betrekken van buurten en wijken bij het beheer en onderhoud van de openbare ruimte. Ook wordt een groter beroep gedaan op de eigen

verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid van de inwoners. Het kwaliteitsniveau wordt aangepast op basis van de bezuinigingen.

Riolering en regenwatersystemen (verbrede riolering)

Het verbreed Gemeentelijk Rioleringsplan is in december 2014 vastgesteld voor de periode 2014-2023 en wordt financieel vertaald in de begroting 2015 en de meerjarenraming. Het tarief van de rioolheffing is 100% kostendekkend.

Er wordt gewerkt met een voorziening voor investeringen riolering (GRP+). Deze voorziening is gebaseerd op het GRP en bedraagt op 1 januari 2015 ca. € 10,4 miljoen. In 2015 wordt € 2,7 miljoen gestort in deze voorziening. Daarnaast hanteert Venlo een Voorziening egalisatie tarief GRP+. De taken worden volledig bekostigd met de baten uit de rioolheffing. Op grond van de gemeentelijke nota reserves en voorzieningen dient de exploitatie 3 jaarlijks te worden geactualiseerd. In het GRP 2014-2023 is de financiële actualisatie ten opzichte van het GRP uit juni 2011 (looptijd tot 2020) verwerkt. Tevens is in dit plan het beleid ten opzichte van het in december 2007 vastgestelde plan geactualiseerd. De (financiële) looptijd van het plan is 10 jaar (ingande 2014).

De Exploitatie GRP is een (wettelijk) gesloten circuit, de baten en lasten dienen (over de exploitatieperiode) aan elkaar gelijk te zijn. De baten komen uit de verbrede gemeentelijke rioolheffing die (wettelijk) alleen mogen worden aangewend ter dekking van de gemeentelijke zorgplichten voor stedelijk (afval)water. De lasten zijn geraamd op basis van de in het nieuwe GRP gehanteerde beleid. In de begroting 2015-2018 zijn de financiële gevolgen van de vaststelling van het geactualiseerde plan meegenomen.

Gemeentelijk vastgoed (inclusief parkeren)

De gemeente hanteert een meerjarig onderhoudsprogramma voor het gemeentelijke vastgoed (inclusief de parkeergarages) en schoolgebouwen voor de periode 2013-2022.

De raad heeft voor de diverse gebouwencategorieën kwaliteitsniveaus (van 1 tot 5) vastgesteld, gebaseerd op landelijke normen.

Voor de uitvoering van het planmatig onderhoud heeft Venlo een voorziening groot onderhoud ingesteld. Deze voorziening wordt gevoed met een structurele dotatie. Voor de bepaling van deze dotatie heeft de gemeente per vijf jaar een gemiddelde van de geraamde onderhoudskosten berekend, rekening houdend met een jaarlijkse indexering. De jaarlijkse onderhoudsuitgaven worden ten laste van deze voorziening gebracht. De gemeente geeft aan dat de actuele onderhoudstoestand van de gebouwen nu kwaliteitsniveau 4 is. Vanwege de grote bezuinigingen van de afgelopen jaren worden alle gebouwen, niet-zijnde monumenten) nu allemaal onderhouden op (een lager) kwaliteitsniveau 4 (matige uitstraling, beneden gemiddeld afwerkingsniveau, onderhoud beperkt tot wettelijk verplichte werkzaamheden).

Venlo heeft het vastgoedbeheer ondergebracht bij een vijftal budgethouders (afdelingen). Voor de werkprocessen op het gebied van onderhoud, verhuur en facility management wordt gewerkt met een geautomatiseerd vastgoedmanagement-informatiesysteem. De gemeente financiert het onderhoud vastgoed uit een voorziening gebaseerd op een door de raad goedgekeurd meerjarenbeheerplan. Na toetsing aan het accommodatiebeleid en afstemming met de budgethouders, wordt jaarlijks aan het college gevraagd de voor dat jaar geplande onderhoudsuitgaven uit de voorziening te mogen dekken. Het meerjarenplan wordt elke 3 jaar (geactualiseerd) vastgesteld door de raad. Voor 2015 staat een actualisatie van het geautomatiseerde beheersysteem in de planning, waarin opnieuw keuzes moeten

worden gemaakt over de kwaliteit van het onderhoud van het vastgoed. Ook wil Venlo de makelaarsrol verder professionaliseren.

In de jaarstukken 2014 wordt aangegeven dat de in de begroting opgenomen middelen (inclusief de voorziening onderhoud gebouwen) niet meer toereikend zijn om het onderhoud uit te voeren op de in 2012 vastgestelde niveaus. In 2013 en 2014 is een bezuinigingsmaatregel van in totaal € 0,6 miljoen doorgevoerd. In totaal is in de periode 2011-2014 al € 3 miljoen bezuinigd. Door de gekorte dotaties en de extra onttrekkingen aan de voorzieningen zijn de onderhoudsmogelijkheden volgens de gemeente verkleind. Besloten is om het kwaliteitsniveau aan te passen.

Het vastgestelde onderhoudspeil en een beperkt budget voor 2014 hebben geresulteerd in een sober onderhoudsjaarplan 2014 (totale uitgaven voor alle vastgoed inclusief de sportgebouwen en de parkeergarages) bedroegen circa € 1,6 miljoen, waarbij nauwelijks groot onderhoud is uitgevoerd). Er is sprake van een verlaging van de technische levensduur en dus bij verkoop een lagere verkoopwaarde. Ook krijgen de gebouwen een mindere uitstraling. Opgemerkt wordt dat wel adequaat preventief onderhoud en keuringen plaatsvinden. De raad krijgt in 2015 een nieuw voorstel voorgelegd voor een nieuw meerjaren-onderhoudsplan.

Uit de paragraaf blijkt dat de voor 2015 gevraagde kredieten voor planmatig onderhoud aan gemeentelijke gebouwen circa € 1,8 miljoen bedragen en voor civieltechnische kunstwerken nagenoeg nihil. De financiering van deze kredieten vindt plaats vanuit een zestal voorzieningen voor (planmatig) onderhoud van ambtelijke gebouwen, schoolgebouwen, sportgebouwen, parkeergarages, commercieel cultureel-maatschappelijk vastgoed en kunstwerken in de openbare ruimte.

Het beheer en onderhoud van de sportvoorzieningen wordt uitgevoerd door het sportbedrijf aan de hand van een actueel (eind 2012) meerjarenonderhoudsplan voor de groene en niet-groene sportparken. Voor deze gebouwen worden kaders gehanteerd die aansluiten bij landelijke normen voor velden en inrichting. De kwaliteit van de sportvelden en overige inrichting is conform de normering. De staat van onderhoud van de gemeentelijke sportgebouwen is goed. Het zwembad is niet meer actueel qua onderhoud.

In programma 9 Verkeer en Bereikbaarheid wordt nog opgemerkt dat Venlo een integrale visie op het parkeren ontwikkelt, waarbij wordt gestreefd naar een sluitende exploitatie voor het parkeren vanaf 2016, inclusief aspecten als afstoten, sluiten of renoveren van de garages.

Gemeentelijke sportvoorzieningen

De gemeente kent een zogenaamd Sportbedrijf. Het onderhoud van de sportaccommodaties maakt integraal deel uit van het vastgoedmanagement. Voor alle gemeentelijke sportgebouwen is een meerjaren onderhoudsplan opgesteld. Dit plan is geactualiseerd in 2009 en financieel vertaald naar de begroting (jaarlijkse dotatie voorziening € 0,32 miljoen). Ook het onderhoud van de diverse groene en niet groene sportparken is in een meerjarenonderhoudsplan opgenomen en financieel vertaald in de begroting (circa € 0,28 miljoen) In de paragraaf wordt ook nader ingegaan op toekomstige ontwikkelingen die samenhangen met de in 2007 vastgestelde nota Ruimte voor de Sport.

Om de leegstand in het gemeentelijk vastgoed te bestrijden, zal afstemming en samenwerking met partners worden gezocht. Dit wordt momenteel verder uitgewerkt. De gemeente ontwikkelt momenteel een integrale visie op de parkeergarages, in het kader van een bestuursopdracht.

Groen- en speelvoorzieningen

De gemeente hanteert in de begroting 2015 voor groen- en speelvoorzieningen (inclusief hondenpaden, speelvoorzieningen en recreatieve voorzieningen) als kaderstelling een verouderd groenbeleidsplan Venlo (1994). De actualisatie van dit plan, inclusief een adequaat bomenbeleidsplan, voor de hele gemeente zal in de komende periode worden opgepakt. Groenbeheerplannen ontbreken; voor het beheerareaal dat in de paragraaf is geschetst worden de in 2007 vastgestelde kwaliteitsniveaus uit de IBOR-methodiek gehanteerd. Het beheer is gebaseerd op een beheersysteem, met de jaarlijkse beeldbestekken. De begroting geeft summiere formatie over structurele vervangingen en reconstructie van plantsoenen. Vanaf 2012 biedt de gemeente de nodige ruimte aan particuliere initiatieven voor het openbaar groen.

Venlo heeft jaarlijks zo'n € 3,7 miljoen beschikbaar voor duurzaam onderhoud van het openbaar groen. In de begroting 2015 is een bezuiniging ingeboekt op het beheer openbaar groen van € 0,25 miljoen voor 2015 en € 0,5 miljoen structureel vanaf 2016. De gemeente geeft in de jaarstukken 2014 aan dat jaarlijks voldoende onderhoudsbudget beschikbaar is voor een duurzaam onderhoud van het openbaar groen, bomen, hondenpaden en speel- en recreatieve voorzieningen (uitgaande van de vastgestelde kwaliteitsniveaus). Uit de geplande actualisatie van de beleids- en beheerplannen in 2015 moet blijken of dit inderdaad het geval is. In de begroting 2015 geeft Venlo aan dat de kwaliteit van de groen- en speelvoorzieningen voldoet aan het minimumniveau, maar dat als gevolg van taakstellingen en bezuinigingen het kwaliteitsniveau 'onder druk staat' en achteruitgang wordt verwacht. Hier worden dus risico's gelopen.

In 2013 heeft het college het visie- en uitvoeringsprogramma 'De openbare ruimte van Venlo in beweging, Sporten, spelen, recreëren en ontmoeten 2013-2021' gepresenteerd. Met het vaststellen van deze nota wordt aandacht gegeven aan de openbare ruimte in Venlo. Het veranderende gebruik van de openbare ruimte gaat gepaard met een hoog ambitieniveau van de gemeente op het gebied van woningbouw, bedrijvigheid, detailhandel etc. Daarom heeft Venlo een visie hoe toe te werken naar een uitdagende en doordachte inrichting van deze openbare ruimte waar plaats is voor sporten, spelen, recreëren, ontmoeten en een belangrijk instrument op het vlak van leefbaarheid. Dit is samen met de woningbouwcorporaties ook zo vastgelegd in het nieuwe Strategische Akkoord (STRAK II). Juist ter bevordering van de leefbaarheid in wijken en buurten is het van belang dat de groenstructuur en de open ruimte in stand gehouden worden. De nota 'De openbare ruimte van Venlo in beweging' geeft een integraal afwegingskader, voor de korte- en middellange termijn.

Het onderhoud en de vervanging van de openbare speel- en recreatieve voorzieningen vindt plaats op basis van een speelruimtebeleidsplan 2013. In 2015 bedragen de geraamde middelen € 0,34 miljoen. In de begroting 2015 en meerjarenraming 2016-2018 wordt ook (structureel) bezuinigd op het budget voor de speel- en recreatievoorzieningen voor een bedrag van € 35.000 jaarlijks.

Tot slot geeft de gemeente in de paragraaf aan dat in 2015, naast het uitvoeren van regulier onderhoud nadrukkelijk een beroep wordt gedaan op de eigen verantwoordelijkheid en zelfwerkzaamheid van de inwoners.

Openbare verlichting

De begroting 2015 en de paragraaf in het bijzonder geeft geen informatie over de openbare verlichting in de gemeente. Venlo beschikt over een Uitvoeringsplan openbare verlichting 2012-2021, waarin het beleid

voor het bovengrondse deel van de Openbare Verlichting in de gemeente voor de genoemde beleidsperiode is opgenomen. Dit uitvoeringsplan is gericht op het in stand houden en waar mogelijk verbeteren van de kwaliteit van de openbare verlichting en daarbij het realiseren van een milieuvriendelijker, energiezuiniger en duurzaam OV-areaal en de maatregelen die daar bijhoren. Het beleid sluit aan bij de doelen uit de Strategische visie 2030. De openbare verlichting in de woonkernen voldoet aan de NPR norm. In de begroting 2015 geeft de gemeente geen nadere informatie over het beheer. De egalisatiereserve openbare verlichting is ingesteld voor de 'nivellering van de lasten' gedurende de looptijd van het uitvoeringsplan'. In 2015 wordt een bedrag van € 170.000 onttrokken aan deze reserve. Wij adviseren een onderhoudsplan openbare verlichting door de raad te laten vaststellen, waarbij tevens het gewenste kwaliteitsniveau wordt bepaald.

BBV en verordening 212

Artikel 12 van het BBV schrijft voor aan welke kapitaalgoederen minimaal aandacht moet worden geschonken. Dat zijn wegen, riolering, kunstwerken, openbaar groen en gebouwen. Daarbij moet de gemeente het beleidskader aangeven, alsmede de financiële gevolgen en de vertaling daarvan in de begroting. In de paragraaf wordt aan deze onderdelen voldoende aandacht gegeven.

Wij zijn van mening dat de bestuurlijke informatievoorziening strategisch en tactisch van goed niveau is. De raad heeft goede mogelijkheden tot bijsturing. Er is voldoende tot goede informatie beschikbaar is om beslissingen te nemen over de meeste budgetten en de kwaliteit van onderhoud. De paragraaf voldoet aan de richtlijnen van het BBV. Zoals aangegeven stelt de financiële verordening 212 geen nadere eisen aan het onderhoud van kapitaalgoederen. Operationeel vinden wij de in de begroting en verantwoording aanwezige stuurinformatie voldoende. De gemeente geeft aan waar het beleidskader voor elke categorie kapitaalgoed is te vinden. Hierbij wordt ook aangegeven of de uit de beleidskaders voortvloeiende (financiële) consequenties zijn doorvertaald in de begroting. Uit ons onderzoek blijkt dit van toepassing te zijn op de begroting 2015 en de meerjarenraming 2016-2018. Ook het onderhoud van kapitaalgoederen draagt op onderdelen bij aan de grootschalige bezuinigingen en ombuigingen van de gemeente c.q. heeft dat gedaan. Dit was onder meer in de begroting 2012 het geval. Venlo moet er voor blijven waken dat de kwaliteit van het voorzieningenniveau niet (verder) wordt aangetast.

Wij adviseren de in de paragraaf opgenomen informatie over de actuele onderhoudstoestand van de diverse kapitaalgoederen nog explicieter te verwoorden. Op operationeel niveau moeten nog verbeteringen worden doorgevoerd. Met name het (meerjarig) cijfermatig inzicht in de kosten van het planmatig onderhoud kan worden verbeterd.

4.4. Financiering

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

Conclusie

Op strategisch gebied is goede informatie beschikbaar. De gemeente biedt ook een goed inzicht in de financiering op tactisch en operationeel vlak en stuurt actief op haar liquiditeitspositie door het opstellen van liquiditeitsprognoses. Bij nog aan te brengen verbeteringen kan worden gedacht aan het geven van beter (cijfermatig) inzicht in de meerjarige ontwikkelingen.

Op basis van onze analyse de volgende aanbeveling

- biedt meerjarig (cijfermatig) inzicht.

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 treasurystatuut.

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

Onderzoek en bevindingen

De afgelopen periode zijn de regels voor treasury door decentrale overheden steeds strenger en strakker geworden. De meest recente landelijke regels zijn de verplichting tot schatkistbankieren (ultimo 2013), de Wet Houdbare Overheidsfinanciën (Wet Hof, 2014) en strengere regels voor het gebruik van derivaten (2015). In de paragraaf Financiering in de begroting 2015 wordt niet aan al deze ontwikkelingen aandacht geschonken. Dit is wel gebeurd in onder meer de begrotingen 2013 en 2014 en de jaarrekening 2013). Wel wordt in paragraaf 6.5 ingegaan op het EMU-saldo en de Wet Hof. In de paragraaf Financiering wordt bij het onderdeel Risicomanagement financieringsfunctie ingegaan op het (verplichte) schatkistbankieren. In het op 12 mei 2015 vastgestelde Treasurystatuut gemeente Venlo 2015 wordt aandacht aan deze ontwikkelingen geschonken.

In de paragraaf Financiering dient volgens artikel 13 van de financiële verordening in ieder geval aandacht geschonken te worden aan de beleidsvoornemens ten aanzien van de kasgeldlimiet, de renterisiconorm, de liquiditeitsplanning en de financieringsbehoefte voor de komende drie jaar, de rentevisie en de rentekosten en –opbrengsten verbonden aan de financieringsfunctie. Volgens artikel 13 van het BBV wordt in de paragraaf in ieder geval aandacht geschonken aan de beleidsvoornemens ten aanzien van het risicobeheer van de financieringsportefeuille.

In de paragraaf wordt voor de beleidsuitgangspunten en doelstellingen van de financieringsfunctie verwezen naar het treasurywet uit 2010. Onlangs (mei 2015) is dit wet geactualiseerd vastgesteld door het college. De paragraaf gaat uitgebreid in op de doelstellingen van de financieringsfunctie, waarbij vooral het risicomanagement van de financieringsfunctie, de doelmatigheid van de financiering en de optimalisatie van de renteresultaten is belicht.

In programma 12 Algemene middelen is als een tactische doelstelling geformuleerd: 'de schuldpositie van de gemeente bevindt zich op een acceptabel niveau'. Daarbij wordt ook aangegeven op welke wijze Venlo dat wil bereiken. De schuldpositie wordt hierbij uitvoerig gemonitord. Dit is van groot belang gelet op de huidige situatie, waarin sprake is van een relatief hoge schuldratio en schuldquote. Uit oogpunt van operationele informatievoorziening is dit in de begroting goed uitgewerkt.

De paragraaf voldoet aan de voorwaarden van het BBV en aan de uitgangspunten die in verordening 212 artikel 13 zijn vastgelegd. In artikel 10 van verordening 212 wordt aandacht besteed aan de zaken waarvoor het college van B&W bij de uitoefening van de financieringsfunctie moet zorgen, de hiertoe in acht te nemen richtlijnen en de vaststelling van een besluit treasurywet door het college van B&W, Ook is informatie over de financieringsfunctie terug te vinden in paragraaf 6.5.4. van de begroting (Ontwikkeling kapitaallasten), waar ook nog aandacht is voor de financieringsplanning in relatie tot de cashflow, de kasgeldlimiet en het door de gemeente gehanteerde kapitaallastenplafond. Vanuit het oogpunt van tactische informatievoorziening wordt goed gescoord.

Tabel 4.4.1 geeft weer in welke mate de activa van de gemeente zijn gefinancierd met eigen financieringsmiddelen en met vreemd vermogen. Uitgangspunt is dat de gemeente in eerste instantie eigen financieringsmiddelen inzet om de activa te financieren. In de tabel is de situatie weergegeven voor de jaarrekening 2014 en de begroting 2015.

Indien we kijken naar het gewicht van de financieringsfunctie en de ontwikkelingen hierin, speelt dit in de beoordeling van de jaarlijkse saldi een beperkte rol. Voor onze berekening van het structureel gezuiverd saldo is het financieringssaldo buiten beschouwing gebleven.

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

	Rekening 2014	Begroting 2015
Vaste activa	412.563	440.644
Vorraad bouwgrond (bruto)	58.162	
Totaal activa	470.725	440.644
- Eigen vermogen (incl. voorzieningen)	146.212	123.894
- Vreemd vermogen (vaste geldleningen)	346.950	346.861
Totaal vermogen	493.162	470.755
Financieringssaldo	22.437	30.111

Uit de jaarstukken 2014 blijkt dat het financieringsoverschot op 31 december 2014 circa € 22,4 miljoen bedroeg. Dit overschot is in de begroting 2015 geraamd op ruim € 30 miljoen. De gemeente financiert met kort geld als dit voordeliger blijkt. Voor 2015 benut de gemeente de maximale ruimte van de kasgeldlimiet ad € 28,2 miljoen. De vaste activa in de jaarrekening 2014 zijn voor 43% gefinancierd met eigen vermogen, terwijl dit aandeel in de begroting 2015 54% bedraagt.

De liquiditeitspositie laat zien dat de gemeente er voldoende voor staat. In de paragraaf geeft de gemeente aan dat er in de laatste 2 kwartalen van 2013 en de eerste 2 kwartalen van 2014 geen overschrijding van de kasgeldlimiet is geweest, als gevolg van het hebben van een financieringsoverschot. Dit was ook het geval in de laatste kwartalen van 2014. Indien de kasgeldlimiet structureel wordt overschreden, betekent dit voor een gemeente, dat zij een vaste geldlening zal moeten aantrekken. Voor 2015 wordt geen overschrijding van de kasgeldlimiet verwacht. De gemeente is voldoende liquide en zal geen nieuwe geldleningen aantrekken.

Een ander belangrijk aandachtspunt bij de financiering zijn de renterisico's. De begroting moet daarom inzicht geven in de renterisiconorm en de renterisico's op de vaste schuld. Het renterisico op de vaste schuld voor een gemeente vloeit voort uit de mate waarin het saldo van rentelasten en –baten gevoelig is voor wijzigingen in het rentepercentage op aangetrokken leningen en uitzettingen. Uit de paragraaf financiering blijkt dat de (her)financieringsbehoefte van de gemeente in 2015 wordt geraamd op zo'n € 65 miljoen, voornamelijk als gevolg van herfinancieringen en nieuwe investeringen.

De informatie in de begroting en programmarekening is goed gestructureerd en biedt de mogelijkheid om het financieringsbeleid bij te sturen. Er is sprake van een duidelijke structuur in de presentatie en er wordt goede informatie geboden over het financieringsbeleid en de –functie van de gemeente. Venlo stuurt actief op haar liquiditeitspositie met behulp van liquiditeitsprognoses en financieringsplanningen. Deze planningen maken deel uit van de planning en control-cyclus. De begroting biedt een goed cijfermatig inzicht in de financiering. Wij concluderen dan ook dat de operationele bestuurlijke informatievoorziening van goede kwaliteit is.

EMU-saldo

We gaan bij de paragraaf financiering ook in op het EMU-saldo. Venlo verstrekt de informatie over het EMU-saldo in paragraaf 6.9 van de begroting 2015 en in paragraaf 6.8 van de jaarstukken 2014. In dit onderdeel van de begroting wordt ook nader ingegaan op de Wet Hof. De vermelding van het EMU-saldo in of bij de begroting is sinds 2005 verplicht. Het EMU-saldo is het saldo van de begroting op kasbasis, terwijl de gemeente zelf met het stelsel van lasten en baten werkt en op basis daarvan ook haar saldo bepaalt, zoals dat in de begroting wordt gepresenteerd. De saldi kunnen dan ook sterk uiteen lopen. In de septembercirculaire 2014 van het gemeentefonds staat op basis van de begrotingstotalen 2014 het toegestane EMU-tekort 2014 voor alle afzonderlijke gemeenten vermeld. Voor Venlo is een toegestaan EMU-tekort 2015 van € 13,4 miljoen berekend. Venlo raamt voor 2015 een EMU-tekort van ongeveer € 50 miljoen. De begroting geeft aan dat voor 2016 een overschot wordt verwacht. Het saldo van Venlo wordt in sterke mate bepaald door investeringen (-) en het exploitatiesaldo vóór mutaties in de reserves. Gelet op het accent dat de komende jaren op het terugdringen van het landelijke EMU-tekort zal blijven liggen, is het zaak voor de gemeente de ontwikkeling van haar eigen EMU-saldo goed te blijven volgen.

Wij stellen vast dat de kaderstelling bij het onderdeel financiering in orde is. De regels worden ook goed toegepast en de informatie in de paragraaf is van goed niveau.

4.5. Bedrijfsvoering

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

Conclusie

De bedrijfsvoering heeft de afgelopen jaren veel aandacht gekregen. Het in 2007 gestarte traject Expeditie Venlo is in 2011 geëvalueerd en in 2012 uitgebreid met een specifieke evaluatie van de financiële functie. Vervolgens is gestart met een plan van aanpak om de gemeentelijke organisatie voor te bereiden op zaken als de decentralisatie van rijkstaken, de majeure bezuinigingsoperatie en de (regionale) ambities van de gemeente. Ook voor bedrijfsvoering is daarbij een plan voor een verdere doorontwikkeling opgesteld en opgepakt.

Begin 2013 is het actieprogramma 'verbetering sturing en beheersing' geformuleerd, gericht op verbetering van de sturing en beheersing van de financiële functie. Dit traject is nog onderhanden en gaat voortvarend verder.

Het coalitieprogramma 2014-2018 spreekt in het kader van de noodzakelijke bezuinigingen over ruimte aan de werkvloer en loslaten in vertrouwen. Organisatie en omgeving moeten samen aan het welzijn en de welvaart van de gemeente werken. De gemeente hanteert een integraal model voor de totale ontwikkeling van de organisatie, waarvan de bedrijfsvoering deel uitmaakt. Het gehanteerde dienstverleningsconcept en de aanwezige instrumenten moeten zorgen dat de gemeente degelijk kan opereren. Dit heeft onder meer geresulteerd in een goedkeurende controleverklaring voor rechtmatigheid. Vanuit het perspectief van stuurinformatie wordt op de diverse niveaus voldoende tot goed gepresteerd.

Aan de forse bezuinigingen en taakstellingen die de gemeente heeft gerealiseerd en nog moet realiseren wordt door de bedrijfsvoering in belangrijke mate bijgedragen. Venlo houdt de balans tussen het hoge ambitieniveau en de daarvoor nodige en beschikbare middelen scherp in het vizier.

Venlo voert al enige tijd geen onderzoeken naar doelmatigheid en doeltreffendheid uit, zoals artikel 213a Gemeentewet voorschrijft, alsmede de vigerende verordening 213a. Er is wel een plan voor 2015 door het college vastgesteld.

Op basis van onze analyse de volgende aanbeveling

- Geef naast de informatie in de jaarstukken ook in de paragraaf van de begroting (meerjarig) cijfermatig inzicht in de kosten en opbrengsten van de bedrijfsvoering (voer onder meer de lasten van de doorberekende uren op en maak de met de organisatieontwikkeling gemoeide kosten (en opbrengsten) transparanter).

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

Bij de beoordeling van de bedrijfsvoering kijken we naar de bedrijfsvoering in het algemeen en naar de financiële bedrijfsvoering in het bijzonder.

De bedrijfsvoering heeft de afgelopen jaren veel aandacht gekregen. Het in 2007 gestarte traject Expeditie Venlo is in 2011 geëvalueerd en in 2012 uitgebreid met een specifieke evaluatie van de financiële functie. Vervolgens is gestart met een plan van aanpak om de gemeentelijke organisatie voor te bereiden op zaken als de decentralisatie van rijkstaken, de majeure bezuinigingsoperatie(s) en de (regionale) ambities van de gemeente. Ook voor bedrijfsvoering is daarbij een plan voor een verdere doorontwikkeling opgesteld en opgepakt. Venlo heeft voor een koerswijziging gekozen met de daarbij horende gevolgen voor de bedrijfsvoering en de financiële functie.

Begin 2013 is het actieprogramma 'verbetering sturing en beheersing' geformuleerd, gericht op verbetering van de sturing en beheersing van deze financiële functie. Het actieprogramma bestaat uit een zevental sporen:

- Verbetering sturingsmogelijkheden (nieuwe programmastructuur en doelenboom);
- Vereenvoudiging planning en control-cyclus;
- Basis op orde (administratieve en faciliterende processen);
- Het optimaliseren van de control- en beheerorganisatie;
- De regie over de bezuinigingsoperatie;
- De ondersteuning van Expeditie Venlo 2.0 (organisatieontwikkeling) en
- Samen Lean Integraal Mens (procesgericht verbeteren)

Het actieprogramma en de resultaten daarvan worden periodiek afgestemd en teruggekoppeld met de audit commissie. Ook de externe accountant rapporteert de raad over de voortgang van het actieprogramma.

In 2013 en 2014 zijn vooral doelstellingen voor de korte termijn gerealiseerd zoals het formuleren van een visie op de planning en control-cyclus, de verbetering en doorontwikkeling van het proces en instrumentarium van deze cyclus, het (her)ontwerpen en inrichten van de totale control- en beheerorganisatie, verbeteren en implementeren van interne controlemaatregelen, de herijking van de bezuinigingen op realiteitsgehalte en het concretiseren van taakstellingen.

Naast een nieuwe organisatiestructuur (zoals gepresenteerd en uitgewerkt in de notitie 'De Bakens Verzet'), een andere werkwijze en nieuwe werkvormen (zoals inwoners de ruimte geven om zelf keuzes te maken, werken met sociale wijkteams in wijkhuizen, beleidsontwikkeling door cocreatie') werkt Venlo

ook aan een totale kwaliteitsverbetering. De gemeente stelt dat de organisatie de interne structuur eenvoudiger, efficiënter en slagvaardiger heeft gemaakt. De organisatie levert een bijdrage aan de taakstellingen op de bedrijfsvoering door onder meer een behoorlijke afname van de formatieomvang en –kosten in de periode tot 2017. In de planning en control-producten wordt de stand van zaken van de realisatie van de ('oude' en nieuwe) taakstellingen nauwgezet gevolgd.

Op dit moment vindt de verdere implementatie plaats van de verbetering van het proces van planning en control en de vertaling van de programmabegroting in onderliggende rapportages en administratieve processen. Ook werkt de gemeente door aan het procesgericht verbeteren. Na afronding van het actieprogramma 'in 2015' moet de doorlopende doorontwikkeling en verbetering van de financiële functie deel van de reguliere werkprocessen gaan uitmaken.

De Strategische visie 2030 gaat in op de rol van de lokale overheid. Hier wordt onder meer opgemerkt dat de ambtelijke en politieke cultuur in Venlo open en transparant zijn en dat het bestuur en de organisatie niet alleen zelf activiteiten initiëren, maar vooral ruimte geven aan lokale initiatieven. Het coalitieprogramma 2014-2018 heeft als belangrijk thema 'loslaten in vertrouwen'. In het kader van de noodzakelijke bezuinigingen wordt onder dit motto gesproken over ruimte aan de werkvloer. Organisatie en omgeving moeten samen aan het welzijn en de welvaart van de gemeente werken. Zoals hiervoor geschetst hanteert Venlo een integraal model voor de totale ontwikkeling van de organisatie, waarvan de bedrijfsvoering deel uitmaakt. Er wordt uitgegaan van het principe van een resultaatverantwoordelijk management. De besturingsfilosofie wordt momenteel geheel herijkt, waarbij de nadruk ligt op 'minder functiegericht en meer samenwerkingsgericht'.

De gemeente verstrekt in programma 1. Bestuur en publieke dienstverlening alsmede in de paragraaf Bedrijfsvoering uitvoerig informatie over ontwikkelingen in de periode 2015-2018 als de drie decentralisaties in het sociaal domein, de verhuizing in 2015 naar het nieuwe stadskantoor, regionale programmering, lobby en regionale samenwerking, het in brede zin werken aan het loslaten van de beheersmatige rol van de overheid zoals ook gesteld in het coalitieprogramma en het inzetten op een organisatie die minder met de uitvoering en meer met de regievoering en ontwikkeling is belast.

De gemeente beschikt over een visie op de inrichting van de organisatie en het besturingsconcept. De administratieve organisatie en de interne controle functioneren in voldoende mate. Aan de verbetering van de werkprocessen en –procedures en de kwaliteit van de interne controlewerkzaamheden wordt zoals vermeld veel aandacht gegeven. Verbeterpunten worden actief opgepakt. In de jaarlijkse managementletter en boardletter gaat de accountant in op diverse aspecten van de administratieve organisatie en de interne controle.

Bij de jaarstukken 2014 heeft de externe accountant een goedkeurende controleverklaring verstrekt. Uit het verslag van bevindingen van de accountant blijkt dat de gemeente zich overigens goed houdt aan haar regels. Dit geeft tevens een oordeel over de werking van het planning en control- instrumentarium.

Toetsing aan regelgeving

Wij zien een aantal van de hiervoor genoemde onderwerpen ook terugkomen in de paragraaf Bedrijfsvoering in de begroting 2015 en voor een deel in het (nieuwe) programma 1. Bestuur en publieke dienstverlening en de facultatieve paragraaf Financieel perspectief decentralisaties sociaal domein. De paragraaf voldoet in ruim voldoende mate aan de vereisten van het BBV. Er wordt in goede mate ingegaan op de stand van zaken van en de beleidsvoornemens voor de bedrijfsvoering.

In artikel 14 van verordening 212 worden verder geen eisen gesteld aan de paragraaf Bedrijfsvoering. Ook voor deze paragraaf wordt gesteld dat, indien zich wijzigingen voordoen, het college een (bijgestelde) nota Bedrijfsvoering opstelt en ter kennisneming naar de raad stuurt. Op tactisch niveau wordt goed gepresteerd.

Wel merken wij op dat de paragraaf in de begroting 2015 geen (meerjarig) cijfermatig inzicht wordt gegeven in de kosten van de belangrijkste aspecten van de bedrijfsvoering (onder meer de geactiveerde uren, de aan projecten toegerekende uren, de omvang van de formatie, het ziekteverzuim en de personele kosten).

In de paragraaf is geen informatie opgenomen over onderzoeken op basis van de verordening 213a Gemeentewet: onderzoeken van de doelmatigheid en doeltreffendheid Venlo (2005). Volgens artikel 4 van deze verordening rapporteert het college in deze paragraaf (in zowel de begroting als de jaarstukken) over de voortgang van deze onderzoeken. In artikel 3 staat vermeld dat het college jaarlijks een onderzoeksplan aan de raad voorlegt met de uit te voeren 213a-onderzoeken. Dit is voor 2015 weer opgesteld, na enkele jaren van 'afwezigheid'.

Planning en control

Momenteel werkt de gemeente in het kader van het actieprogramma 'verbetering sturing en beheersing' aan het verbeteren en vereenvoudigen van de planning en control-cyclus, onder anderen aan de bestuurlijke planning en control-producten en de inrichting van de programmabegroting. De nieuwe programmastructuur wordt verder uitgewerkt met indicatoren voor de strategische en tactische doelen, met een duidelijke formulering van prioriteiten binnen de begroting,

In paragraaf 3.3 en paragraaf 3.4 is het instrumentarium dat wordt ingezet voor de besturing van de financiële huishouding reeds besproken. Een kwalitatief goede beleidscyclus is uiteraard direct te relateren aan bedrijfsvoering. Financiën zijn immers ook de weerspiegeling van zowel politiek als organisatorisch handelen.

Tot slot

De bedrijfsvoering levert een belangrijke bijdrage aan de bezuinigingen van de gemeente. In de paragraaf wordt de laatste jaren veel aandacht gegeven aan de ontwikkelingen bij de bedrijfsvoering. Daarbij zijn onder meer het verhogen van de beleidseffectiviteit, het verhogen van de arbeidsproductiviteit, het uitbesteden van taken en het afstoten van taken (formatiereductie) relevante onderdelen. In dat kader wordt door Venlo ook op regionale samenwerking tussen gemeenten gekoerst, waarbij Venlo als centrumgemeente in de regio een voorname rol speelt. Ook samenwerking op het gebied van de drie decentralisaties, IT en HRM.

Wij adviseren Venlo om de balans tussen het hoge ambitieniveau en de daarvoor nodige en beschikbare middelen niet uit het oog te verliezen. De randvoorwaarden voor een goede en doeltreffend functionerende bedrijfsvoering moeten zoveel als mogelijk in stand blijven, ondanks de nog door te voeren bezuinigingstaakstellingen. De afgelopen jaren hebben laten zien dat de gemeente dit goed heeft opgepakt.

De stuurinformatie met betrekking tot de bedrijfsvoering op strategisch en tactisch niveau is goed en op operationeel niveau voldoende.

4.6. Verbonden partijen

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

Conclusie

De gemeente hanteert voor de verplichte paragraaf Verbonden Partijen de term Maatschappelijke partners. In de paragraaf worden namelijk tevens de relaties belicht waarbij de gemeente bijvoorbeeld niet in het bestuur is vertegenwoordigd (o.a. subsidierelaties). Voor de verbonden partijen / maatschappelijke partners is door de raad van Venlo expliciet beleid geformuleerd. In april 2012 heeft de raad daartoe de beleidsnota "Sturing en control maatschappelijke partners" vastgesteld. Het coalitieprogramma 2014-2018 geeft aan welk belang wordt gehecht aan strategische allianties, zoals de regionale samenwerking met andere gemeenten en grensoverschrijdende samenwerking. Door het jaarlijks vaststellen van de programmabegroting bepaalt de raad zijn strategische visie op de verbonden partijen, gemeenschappelijke regelingen, (andere) samenwerkingsverbanden en belangrijke subsidierelaties. De strategische stuurinformatie scoort hierdoor goed. De gemeente voldoet aan de eisen die door het BBV en verordening 212 worden gesteld. De paragraaf is duidelijk gestructureerd en bevat cijfermatige informatie. Ook de tactische en operationele informatie scoren hierdoor goed.

Wij adviseren om in de paragraaf een kader voor operationele samenwerking vast te stellen, waarin de visie op samenwerking (met verbonden partijen) in relatie tot de programma's en de beleidsvoornemens omtrent verbonden partijen verder wordt belicht. De in de paragraaf en de digitale bijlage bestede aandacht aan het openbaar belang, het vermogen, de financiële resultaten, de risico's en de bestuursverantwoordelijkheden van de verbonden partijen verschaft belangrijke stuurinformatie.

Op basis van onze analyse de volgende aanbeveling

- geef in de begroting meer aandacht aan lasten- en batenanalyses in relatie tot de toegevoegde waarde van de geleverde dienst.

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 belang⁶ 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.

⁶ 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.

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

Onderzoek en bevindingen

De gemeente heeft de in de begroting en de jaarstukken verplicht op te nemen paragraaf Verbonden Partijen de naam 'maatschappelijke partners' gegeven. Dit omdat de definitie van een Verbonden Partij als te beperkt wordt gezien. Venlo wil niet alleen naar partijen kijken waarin ze een bestuurlijk én financieel belang heeft, maar wil bijvoorbeeld ook de hoogte van een verstrekte subsidie of de rol die de partner in het maatschappelijk belang laten meewegen. Deze partijen vervullen een belangrijke rol in de doelenrealisatie van Venlo.

Het toenemend belang van verbonden partijen heeft zich vertaald in een aanscherping van de eisen in artikel 15 van het BBV. De paragraaf Verbonden partijen dient nu in te gaan op de visie op de verbonden partijen in relatie tot de realisatie van de gemeentelijke doelstellingen, die zijn opgenomen in de begroting, de beleidsontwikkelingen en -realisatie ten aanzien van verbonden partijen en de gesignaleerde risico's bij de verbonden partijen. Bij de paragraaf Verbonden partijen gaat het in ieder geval over samenwerking, waarbij sprake is van een bestuurlijk én financieel belang voor de gemeente.

De gemeente relateert de in de paragraaf verstrekte informatie (plus de informatie opgenomen in het bijhorende digitale bijlagenboek IX) aan artikel 16 van haar verordening 212 (uit 2013). In dit artikel is slechts vastgelegd dat het college tenminste één maal per raadsperiode een (bijgestelde) beleidsnota aanbiedt en welke informatie de paragraaf in de begroting en jaarstukken moet bevatten. Veel aandacht moet hierbij worden gegeven aan de sturing en control, alsmede aan de risico's die de gemeente loopt. Een integrale visie met daarbij ook gedragsregels voor het verkeer met maatschappelijke partners is expliciet verwoord en door de raad vastgesteld in de beleidsnota 'Sturing en control van maatschappelijke partners' uit april 2012. Deze nota geeft handvaten voor een betere sturing en control en een betere vormgeving van de relatie met de verbonden partijen.

De visie van de gemeente op (intergemeentelijke, regionale en grensoverschrijdende) samenwerking is in de paragraaf vastgelegd, maar is ook af te leiden uit de strategische visie 2030, het coalitieprogramma 2014-2018 en de hiervoor genoemde beleidsnota. De doelstellingen worden benoemd en in de paragraaf/bijlagenboek wordt aangegeven wat het publiek belang is van een verbonden partij. De onderkende relaties met de doelstellingen van de programma's worden gememoreerd en er wordt inzicht gegeven in de meerjarige ontwikkelingen van de verbonden partijen. Deze moeten voor de gemeente een meerwaarde hebben.

De gemeente heeft in haar beleidsnota de mogelijke redenen aangegeven die van toepassing kunnen zijn bij het aangaan van een relatie met een andere 'partij'. Ook de afwegingscriteria en de verantwoordings-eisen komen uitgebreid aan bod in de nota. De vermelde na te streven doelen ondervangen de algemene visie op het 'maatschappelijke / publieke belang' van de maatschappelijke partners. In de paragraaf worden de (acht) voornaamste doelen genoemd:

- het ontwikkelen van een maatschappelijk initiatief;
- het ondersteunen van een maatschappelijk initiatief;
- het organiseren van bestuurlijk draagvlak;
- schaalvergroting vanuit doelmatigheidsoogpunt;

- het wederzijds met partners benutten van elkaars kennis, netwerk, systemen, middelen;
- het spreiden van risico's;
- het optimaliseren van financieel c.q. fiscaal rendement;
- een wettelijke verplichting.

De gemeente heeft haar maatschappelijke partners ingedeeld in de categorieën 'zwaar' en 'licht'. Dit onderscheid is gebaseerd op de maatschappelijke, bestuurlijke en financiële risico's die worden gelopen. In de begroting 2015 is sprake van tien zware partners en 31 lichte partners.

In de paragraaf wordt summier (opgenomen in een schematisch overzicht) ingegaan op de doelstellingen per verbonden partij/ maatschappelijke partner en er worden concrete relaties gelegd met de doelstellingen uit de programmabegroting. In de digitale bijlage wordt uitgebreid aandacht gegeven aan alle door de raad benoemde aspecten per gemeenschappelijke regeling of andere publieke/ private rechtspersoon waarmee de gemeente is verbonden (inclusief de partners in de verbrede definitie van Venlo). Wij vinden het inzichtelijk maken van dergelijke relaties van strategisch belang.

De paragraaf gaat goed in op deze informatiebehoefte. Moet de gemeente risico's monitoren of actief bijsturen? De expliciete uitspraak dat er geen problemen zijn, kan ook relevante informatie zijn. Ransom verbonden partijen is ook van belang dat de raad duidelijk zicht heeft op de lasten en baten die de samenwerkingsverbanden met zich meebrengen. Staat de prijs van de geleverde dienst in relatie tot de toegevoegde waarde van de samenwerking?

De aansturing, beheer en toezicht van/op verbonden partijen moet voldoen aan het hierboven geformuleerde integrale beleidskader. Voor iedere partij moet een risico-analyse worden uitgevoerd en deze moet regelmatig worden geactualiseerd. Daarbij moet ook worden gekeken naar noodzaak en omvang van gevormde reserves en getroffen voorzieningen voor specifieke risico's. Dit is bij Venlo van toepassing. In de hele planning en control cyclus worden de uitgangspunten voor de maatschappelijke partners nauwgezet in de gaten gehouden.

Wij zijn van mening dat op het strategische, tactische én operationele niveau goede stuurinformatie aanwezig is om het beleid te kunnen bijsturen. Er wordt actueel cijfermatig inzicht geboden en de informatie wordt goed gestructureerd gepresenteerd, waardoor de gebruiker een goed inzicht in de maatschappelijke partners partijen krijgt. Wij vinden dit belangrijk, gelet op de trend van steeds meer samenwerking met andere partijen en de duidelijk toenemende risico's. Hierbij nemen de financiële belangen en de daarmee samenhangende risico's eveneens toe. Met name voor de meerjarenraming kunnen risico's voor financiële tegenvallers zorgen. Venlo neemt deze mogelijke tegenvallers, ook meerjarig, mee bij de bepaling van het weerstandsvermogen.

4.7. Grondbeleid

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

Conclusie

Het grondbeleid is belangrijk voor de gemeente. De ontwikkelingen van de afgelopen jaren hebben dan ook grote invloed (gehad) op de financiële positie van Venlo. Voor de regievoering c.q. uitvoering van haar grond- en vastgoedbeleid heeft de gemeente een eigen Grondbedrijf. Dit fungeert, ook in de huidige als opdrachtnemer voor alle ruimtelijke plannen in Venlo, waarbij sprake is van locatie- en gebiedsontwikkeling en vastgoedontwikkeling en -exploitatie.

De jaarlijkse nota Grondbedrijf wordt tegelijk met de begroting ter vaststelling aangeboden aan de raad en geeft een uitvoerige uiteenzetting van de richting waarin de ontwikkelingen gaan, de bijhorende risico's en het daarvoor benodigde weerstandsvermogen. De regionale (markt)ontwikkelingen hebben tot gevolg dat de grondexploitatie geen bijdragen meer kan leveren aan de dekking van binnenstedelijke ontwikkelingen en de in uitvoering te nemen projecten een groter beslag op middelen dan voorzien leggen, waardoor het in ontwikkeling nemen van deze projecten minder waarschijnlijk is geworden. In de planning en control-cyclus is hier veel aandacht voor. Gezien de ambities van Venlo en het uitgangspunt dat de gemeente geen risicomijder wil zijn, moet er altijd ruimte kunnen worden gemaakt voor nieuwe projecten.

De gemeente geeft in de begroting en de bijhorende nota Grondbedrijf (cijfermatige) informatie over het (financieel) kunnen realiseren van de lopende exploitaties. Deze informatie komt ook deels terug in de jaarstukken en indien nodig in de tussentijdse bestuursrapportages.

Alle grondexploitaties worden (minimaal) jaarlijks geactualiseerd, waarbij mogelijke risico's direct worden onderkend. Wij vinden dit van strategisch belang voor de financiële positie van de gemeente.

Vanuit het perspectief van stuurinformatie wordt op de diverse niveaus goed gescoord (zeker als de paragraaf wordt gelezen in samenhang met de nota Grondbedrijf). Omdat de nota uitgebreid ingaat op alle aspecten van de grondexploitatie volstaat de paragraaf met een toelichting op hoofdlijnen. Hierbij wordt wel uitvoerig ingegaan op de direct beschikbare en totale weerstandscapaciteit voor het grondbeleid.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- neem in de paragraaf een meerjarige prognose op van het totaalbeeld van de grondexploitaties;
- benadruk de relatie met de programma's uit de begroting.

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

De grondexploitatie vormt een wezenlijk onderdeel van de gemeentelijke financiën en kan gepaard gaan met relatief grote financiële risico's. De grondexploitatie maakt deel uit van de totale gemeentelijke exploitatie. Op grond van artikel 16 van verordening 212 biedt het college van B&W jaarlijks een bijgestelde nota Grondbedrijf aan ter behandeling en vaststelling in de raad. Deze nota is in feite de uitwerking van de paragraaf grondbeleid. In deze nota wordt een actueel beeld geschetst van het grondbeleid dat vooral wordt gestuurd door kaderstelling in de Ruimtelijke Structuurvisie Venlo (2014) en de recente marktontwikkelingen. De gemeente wil 'het ontwikkelen steeds meer aan de markt laten, (laten) bouwen in het stedelijk centrum op inbreidingslocaties en bij voorkeur initiatieven toestaan waarmee ruimtelijke knelpunten in stedelijk gebied worden opgelost'.

Aandacht wordt dan ook geschonken aan de Ruimtelijke Structuurvisie Venlo (2014), de Visie Stedelijk Centrum (2012), de ruimtelijke ontwikkelingen in de regio en in de gemeente Venlo en de nieuwe programmastructuur voor de programmabegroting vanaf 2015. Hierbij worden de grondexploitaties gezien als organisatieproducten, vallende onder enkele collegeproducten van de programma's 6. Economie en Toerisme, 8. Ontwikkeling Centrumstad en 10. Wonen en Leefomgeving.

Ook worden de recente ontwikkelingen geschetst. In de nota Grondbedrijf heeft de gemeente in paragraaf 5 verwoord welke vormen van grondbeleid zij onderscheidt en aan welke beleidsuitgangspunten moet worden voldaan. Venlo voert dus een 'situationeel grondbeleid'. Daarbij is de keuze tussen het voeren van een actief of een faciliterend grondbeleid. Dit kan verschillen per ontwikkeling en is afhankelijk van de na te streven maatschappelijke doelstellingen, de gewenste invloed op de grondexploitatie en de risico's die de gemeente acceptabel acht.

Om de financiële risico's te beperken stelt de gemeente in een vroeg stadium voor alle ruimtelijke ontwikkelingen een calculatie en risicoanalyse op. Voor maatschappelijk gewenste plannen met een verwacht negatief financieel resultaat wordt het college vooraf een exploitatie-opzet ter vaststelling voorgelegd en wordt de raad om krediet gevraagd. Indien de gemeente een faciliterend grondbeleid wil of moet voeren maakt zij gebruik van alle beschikbare instrumenten om de kosten te verhalen. De gemeente hanteert een gebiedsgerichte benadering en werkt aan gebiedsontwikkeling. Vaak betreft het daarbij de ontwikkeling van inbreidingslocaties.

PPS-constructies en verbonden partijen

De gemeente kan naast het exploiteren via het grondbedrijf, kiezen voor het deelnemen in een PPS-constructie, waarbij de gemeente en de ontwikkelaar(s) samen voor grondexploitaties verantwoordelijk zijn of via een samenwerkingsvorm (met een verbonden partij), waarmee grondexploitaties in de regio worden uitgevoerd.

Vooraf over de grondexploitaties door verbonden partijen is in Venlo de laatste jaren veel te doen geweest. De financiële gevolgen van alle vormen van grondbeleid zijn in de begroting verwerkt. Bij de verbonden partijen worden nog de grondexploitaties meegenomen die zijn ondergebracht in privaatrechtelijke rechtspersonen CV/NV WOM Klavertje 4 (DCGV) en CV/BV Trade Port Noord, alsmede de gemeenschappelijke regeling Venlo Greenpark.

Risicomanagement grondexploitatie

De gemeente heeft een actief risicomanagement. Om de vereiste omvang van de algemene grondreserve (bedrijfsreserve) vast te stellen worden de risico's van de diverse exploitaties doorlopend in beeld gehouden met behulp van risicoanalyses. Dit betreft zowel de algemene risico's van de totale grondbeleid, als ook de specifieke risico's per exploitatie. Deze risico's worden voortdurend in beeld gehouden (binnen de reguliere beleidscyclus) en jaarlijks in de nota Grondbedrijf toegelicht. Ook de confrontatie met de aanwezige weerstandscapaciteit maakt daar deel van uit. Majeure projecten worden in de planning en control-cyclus gevolgd met behulp van een risicomanagement-matrix.

Van de risico's wordt na identificatie (opgenomen in de collegevoorstellen) een risicoanalyse uitgevoerd, waarbij het doel is om de risico's vroegtijdig te onderkennen en te beperken tot een aanvaardbaar niveau. De risico's worden getoetst aan de (on)mogelijkheden van het beschikbare weerstandsvermogen van de gemeente. De weging van de risico's bepaalt de omvang van de benodigde weerstandscapaciteit.

De algemene grondreserve is in feite het direct beschikbare deel van de beschikbare weerstandscapaciteit van het grondbedrijf. In de jaarstukken 2014 is deze direct beschikbare capaciteit becijferd op € 7,5 miljoen (stand 31 december 2014). De stand gerapporteerd in de nota Grondbedrijf 2015 bedraagt € 9,7 miljoen. De noodzakelijk geachte buffer voor het kunnen opvangen van tegenvallende ontwikkelingen in (lopende) exploitaties en projecten is door de raad vastgesteld op € 6,4 miljoen. Als ook de geprognosticeerde toekomstige resultaten plus de 'overwaarde' ad € 2,2 miljoen van de te verkopen gronden worden meegerekend, is de totale weerstandscapaciteit zoals becijferd in de jaarstukken 2014 € 24,6 miljoen. In de begroting 2015 / nota Grondbedrijf 2015 werd de totaal beschikbare weerstandscapaciteit per 31-12-2014 nog becijferd op € 35,7 miljoen. Daarnaast heeft Venlo voor de grondexploitaties nog enkele bestemmingsreserves zoals de reserve bovenwijkse voorzieningen en de reserve Ontwikkeling locatie v/m Rabobank Arcen.

In de jaarstukken wordt het gewogen risicoprofiel voor de reeds vastgestelde exploitaties in totaal geraamd op € 44,3 miljoen. Dit is de benodigde weerstandscapaciteit. Hiervan heeft € 9,4 miljoen betrekking op exploitaties met een positief resultaat. Daaruit resulteert een ratio van 0,21 exclusief de toekomstige resultaten. Dit ligt dus ver beneden de gewenste norm (is $R=1,0$).

In de begroting 2015 worden bij het project Kazernekwartier de kosten van openbare voorzieningen (inclusief de waarde van onderliggende gronden) uit de grondexploitatie gehaald en vervolgens geactiveerd. De daarmee gemoeide kapitaallasten worden uit de gereserveerde middelen in de meerjarenbegroting gedekt.

De vanaf 2020 verwachte winstneming op de grondexploitatie van CV/BV Tradeport Noord is cruciaal voor de financiële evenwichtigheid van het Grondbedrijf op de lange termijn.

De gemeente wijst er op dat nog geen rekening is gehouden met de risico's van de nog niet in exploitatie genomen exploitaties. Het beleid is immers om deze eerst na vaststelling mee te nemen.

Venlo heeft in 2014 een voorziening Restwerken grondbedrijf (saldo 31-12-2014 € 1,85 miljoen) gevormd, om de lopende verplichtingen resterend uit reeds afgesloten exploitaties te kunnen uitvoeren.

Relatie met de begrotingsprogramma's

Het grondbeleid moet de programma's in de programmabegroting faciliteren. Grondexploitaties zijn belangrijk voor ontwikkelingen op het gebied van woningbouw, economische ontwikkeling van bedrijventerreinen, maar hangen ook samen met een groot aantal beleidsvelden (met de nadruk op wonen, welzijn en zorg). Het beleid moet zodanig worden ingezet, dat de in de programma's beschreven doelstellingen (zo efficiënt mogelijk) kunnen worden gerealiseerd. De voortgang van de grondexploitaties wordt via de reguliere planning en control-cyclus gevolgd (in de begroting aangevuld met de nota Grondbedrijf, de jaarstukken en de bestuursrapportages). De belangrijkste grote projecten binnen het Grondbedrijf zijn Q4, Venlo Centrum Zuid/ Maaswaard, centrumplan Blerick, Veegtes, Trade Port West en de FH-Kazerne.

De gemeente vult met de nota Grondbedrijf een belangrijk onderdeel van de strategisch bestuurlijke informatievoorziening in. Ook in de diverse programma's wordt hier aandacht aan besteed. De paragraaf grondbeleid in de begroting geeft een goed inzicht in de status van het grondbeleid en ook in de jaarstukken wordt uitgebreid ingegaan op de in het BBV aangegeven aspecten van het grondbeleid, (inclusief de individuele grondexploitatiestaten). De jaarlijkse nota Grondbedrijf moet in samenhang met de begroting worden gelezen. Deze nota geeft een helder beeld van de stand van zaken rondom het hele Grondbedrijf met ruime aandacht voor de gesignaleerde risico's. De relatie tussen de paragraaf Grondbeleid en de diverse programma's is goed uitgewerkt in de nota Grondbedrijf.

Jaarlijks wordt, conform de Beheersverordening Grondbedrijf 2009, per grondexploitatie beoordeeld of er aanleiding is om de parameters (zoals grondprijzen, rentepercentages, looptijden) bij te stellen. Gekeken wordt naar de afzetbaarheid van bouwgrond en (nieuwbouw)woningen en de ontwikkeling van verkoopprijzen van woningen. Naast de macro-economische omstandigheden wordt ook gekeken naar de lokale ontwikkelingen. Voor de majeure projecten wordt dit twee maal per jaar gedaan.

De paragraaf voldoet aan de eisen die artikel 16 van het BBV eraan stelt. Artikel 16 van Verordening 212 stelt geen nadere eisen aan de paragraaf grondbeleid, maar stelt kaders voor de jaarlijks op te stellen nota Grondbedrijf. Deze nota voldoet aan deze kaders. De tactische bestuurlijke informatievoorziening scoort goed.

Financieel evenwichtig

Het uitgangspunt voor een financieel evenwichtige uitvoering is het opstellen en jaarlijks actualiseren van een exploitatieopzet, waarbij het sluitende karakter centraal staat. Het kan uit oogpunt van ruimtelijke of lokale belangen wenselijk zijn om plannen toch te realiseren, al zijn ze financieel niet sluitend (onrendabel). In de nota Grondbedrijf worden de algemene beleidsuitgangspunten genoemd die de gemeente bij haar grondbeleid hanteert.

De gemeente gaat verantwoord om met het (tussentijds) nemen van winsten. Voor verwachte nadelige exploitaties is een afzonderlijke rentedragende voorziening op contante waarde getroffen (saldo 31-12-2014 ad € 27,2 miljoen). Deze voorziening is in de periode 2010-2015 toegenomen van € 8,9 miljoen naar de gemelde stand. In 2011 en 2012 zijn zogenaamde stresstesten uitgevoerd op de lopende projecten. Ook de posities van het gemeentelijk dynamisch vastgoed en de strategische grondvoorraden waren hierbij betrokken. Daarbij is voor een bedrag van € 8 miljoen aanvullend aan de voorziening voor nadelige exploitatieresultaten toegevoegd en is € 8 miljoen direct afgewaardeerd op de

boekwaarde van vastgoed. Daarnaast heeft de gemeente verschillende reserves bestemd voor het afdekken van diverse risico's en voor nog te maken kosten binnen restexploitaties. Zoals aangegeven houdt de gemeente goed rekening met de relevante verslaggevingsvoorschriften.

In de nota Grondbedrijf 2015 is een specificatie van in eigen exploitatie zijnde complexen en een prognose van de te verwachten resultaten opgenomen. Deze informatie is (met een actueler beeld) terug te vinden in de jaarstukken 2014. Deze jaarstukken verstrekken nadere informatie over de vanaf 2015 geraamde ontwikkeling van de boekwaarden van de projecten in exploitatie genomen respectievelijk niet in exploitatie genomen, alsmede de overige grondvoorraden.

De begroting 2015 gaat in de paragraaf Bedrijfsvoering in op het actieprogramma 'Verbetering sturing en beheersing'. Wij zien dat Venlo ook veel aandacht geeft aan de bedrijfsvoering van de grondexploitaties, waarbij strakke voorcalculaties, budgetbewaking, taakstellende planningen, voortgangsrapportages en een heldere en gestructureerde vorm van risicomanagement worden gehanteerd. Ook op operationeel niveau geeft de gemeente een goede invulling aan de informatiehuishouding. Het risicomanagement is goed uitgewerkt. Dit blijkt ook uit de aandacht die in de nota Grondbedrijf wordt besteed aan weerstandscapaciteit en de risico's. De gemeente concludeert in de nota Grondbedrijf 2015 dat de risico's in beeld zijn en de financiële risico's redelijk beheersbaar (maar aandacht behoevend) worden geacht. En dat met name heroverwegingen binnen Q4, het kazernekwartier en Trade Port Noord grote gevolgen voor de financiële positie van het Grondbedrijf kunnen hebben. Waarbij sprake is van een geringe weerstandscapaciteit.

Zoals in het onderdeel B. Risiconota van de Nota Grondbedrijf 2015 wordt gemeld zal het Grondbedrijf geen bijdrage meer kunnen leveren aan de verwachte tekorten van nieuwe plannen. De tekorten bij binnenstedelijke (her)ontwikkelingen moeten uit andere bronnen worden gedekt (zoals inzet gelden derden, eigen beleidsgelden en de algemene middelen). Binnen het Grondbedrijf resteert alleen nog financiële dekking voor de reguliere bedrijfsrisico's. De jaarlijkse bijdrage van het Grondbedrijf aan de 'algemene dienst' van circa € 0,6 miljoen is met ingang van de begroting 2013 vervallen. Binnen het Grondbedrijf resteert alleen nog financiële dekking voor de reguliere bedrijfsrisico's. Dit strategisch uitgangspunt blijft bij een nadere beschouwing van het meerjarig financieel beleid van groot belang.

Tot slot

Wij zien dat Venlo haar grondbeleid financieel evenwichtig uitvoert. Ook de toekomstige ontwikkelingen worden heel nauwgezet gevolgd en naar het heden vertaald.

Met name de economische omstandigheden en daarmee samenhangend de marktontwikkelingen zijn nadrukkelijk van invloed op de financiële positie van het Grondbedrijf. De uit de jaarstukken 2014 blijvende totaal beschikbare weerstandscapaciteit (€ 24,6 miljoen) is op dit moment niet toereikend om de gewogen risico's ad € 44,3 miljoen te kunnen afdekken. Het Grondbedrijf heeft onvoldoende weerstandsvermogen. Dat houdt in dat de 'algemene dienst' aan het afdekken van de gewogen risico's moet bijdragen. Het Grondbedrijf kan geen bijdrage meer leveren in geprognosticeerde tekorten in nieuwe projecten. Dekking zal waar nodig moeten plaatsvinden door de inzet van gelden van derden, eigen beleidsgelden of uit de algemene middelen.

5. Het onderzoek

5.1. Inleiding

Het financieel verdiepingsonderzoek

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

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 Venlo

Het financieel verdiepingsonderzoek hebben wij bij de gemeente Venlo uitgevoerd in de periode maart-juni 2015 op basis van de begroting 2015.

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

Meerjarige uitspraak

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

Uitspraak rondom toezicht

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

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

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

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

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

De periode tot het volgende financiële verdiepingsonderzoek

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

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

5.2. Doel en kaders financieel toezicht

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

Houd de Limburgse gemeenten financieel gezond!

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

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

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

Aanvullend op andere controlemechanismen

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

Kaders waaruit wij ons oordeel vormen:

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

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

>>

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

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

5.3. Werkwijze

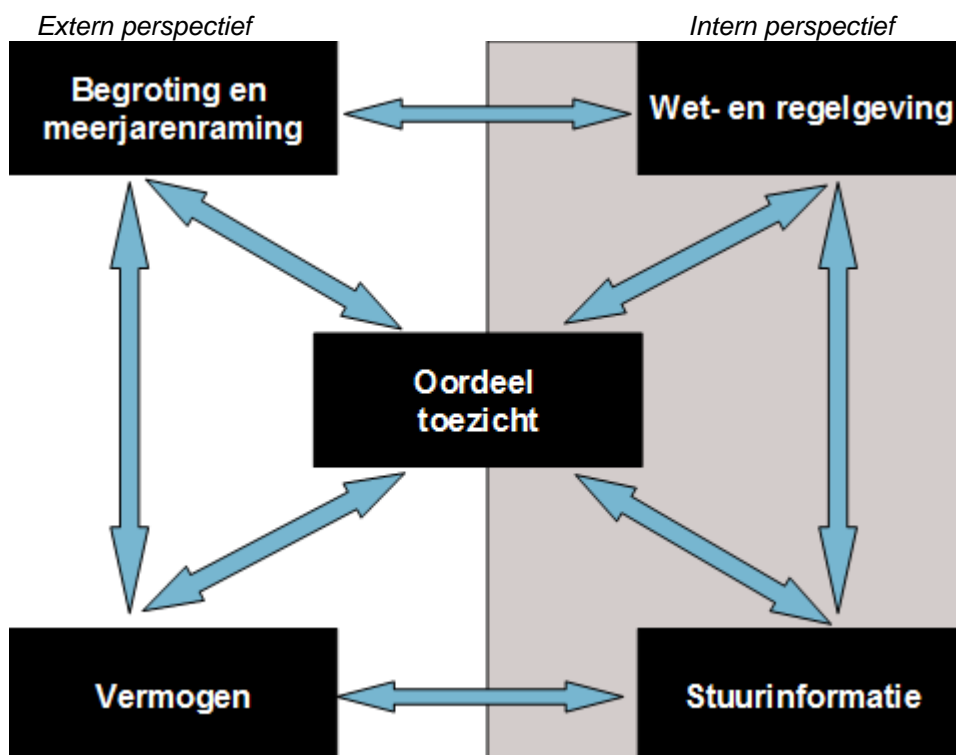
Het belangrijkste doel van ons onderzoek is, om een uitspraak te doen over de vorm van toezicht voor vier jaar. Om voor een meerjarig repressieve uitspraak in aanmerking te kunnen komen, moet de gemeente minimaal voldoende scores op een aantal kritische factoren. Deze factoren vloeien voort uit de kaders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

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

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

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

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



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

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

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

Een voorbeeld

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

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

5.4. Reikwijdte van het onderzoek

Primair richt het onderzoek zich op de financiële positie, zoals de gemeente die presenteert in de begroting 2015 en de bijhorende meerjarenraming 2016-2018. Ook behaalde resultaten, zoals gepresenteerd in de jaarrekeningen vanaf 2008 zijn nader onderzocht, net als tussentijdse rapportages.

5.5. Onderzoek naar het financieel verdiepingsonderzoek

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

Zij concluderen onder meer het volgende:

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

6. Begrippen

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

Algemene reserve

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

Dekkingsreserve/bruteringsreserve

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

Financiële functie

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

Formeel begrotingssaldo

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

Geblokkeerde reserves

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

Groot onderhoud

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

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

Incidenteel/structureel

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

Incidentele baten

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

Incidentele lasten

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

Incidentele weerstandscapaciteit

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

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

Onbenutte belastingcapaciteit

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

Onderuitputting

Het achterblijven van de lasten ten opzichte van de ramingen.

Post onvoorzien

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

Repressief toezicht

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

Structureel en reëel evenwicht van de begroting en de meerjarenraming

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

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

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

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

Structurele weerstandscapaciteit

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

De middelen die dit vermogen (kunnen) bepalen:

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

Weerstandscapaciteit

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

Weerstandsvermogen

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

7. Bronnen

Gemeentelijke bronnen:

- Programmabegroting 2012, 2013, 2014 en 2015;
- Programmarekeningen (jaarstukken) 2008-2014 (incl. accountantsverslagen);
- Kadernota's 2012-2016;
- Bestuurlijke rapportages 2013 en 2014 (VoRap en FinRap);
- Reglement op de auditcommissie gemeente Venlo (2010);
- Coalitieprogramma Venlo 2014-2018 'Verbinden vanuit vertrouwen en verantwoordelijkheid';
- Nota's Grondbedrijf 2012, 2013, 2014 en 2015;
- Nota reserves en voorzieningen 2013;
- Nota Weerstandsvermogen en risicomanagement 2007;
- Nota Investeringsbeleid 2008;
- Treasurystatuut 2015;
- Herijking beleidskader gemeentelijke belastingen 2012;
- Nota Sturing en controle maatschappelijke partners 2012;
- Inkoopbeleid 2013;
- Strategisch inkoopkader 2014;
- Strategische visie Venlo 2030 (september 2009);
- Strategische agenda regio Venlo 2013-2017;
- Ruimtelijke structuurvisie Venlo 2014;
- Sociale structuurvisie 2022;
- Beleidsplan decentralisatie sociaal domein;
- Onderzoeks- en nazorgreportages Rekenkamer Venlo;
- Verordeningen (212, 213 en 213a Gemeentewet);
- Beleids- en beheerplannen kapitaalgoederen;
- Visie- en uitvoeringsprogramma 2013-2021 'De openbare ruimte van Venlo in beweging'.

Provincie Limburg:

- Begrotingsbrief 2015;
- Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader 'kwestie van evenwicht' 2014;
- www.limburg.nl/gemeentefinancien.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties:

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