

# **Bepaling toezichtvorm 2015-2018** **gemeente Venray**

**Financieel verdiepingsonderzoek**

Provincie Limburg, juli 2015



# Inhoudsopgave

<b>1.</b>	<b>Inleiding</b>	<b>5</b>
<b>2.</b>	<b>Conclusie, aandachtspunten en samenvatting</b>	<b>7</b>
2.1.	Conclusie van het onderzoek.....	7
2.2.	Aandachtspunten .....	8
2.3.	Samenvatting .....	11
<b>3.</b>	<b>Aandachtsgebieden</b>	<b>15</b>
3.1.	Analyse begroting en meerjarenraming.....	16
3.2.	Analyse vermogen .....	30
3.3.	Analyse stuurinformatie .....	34
3.4.	Analyse wet- en regelgeving.....	37
<b>4.</b>	<b>Financieel beleid en beheer</b>	<b>43</b>
4.1.	Lokale heffingen.....	44
4.2.	Weerstandsvermogen en risicobeheersing .....	48
4.3.	Onderhoud kapitaalgoederen .....	51
4.4.	Financiering.....	60
4.5.	Bedrijfsvoering .....	63
4.6.	Verbonden partijen.....	67
4.7.	Grondbeleid.....	70
<b>5.</b>	<b>Het onderzoek</b>	<b>77</b>
5.1.	Inleiding.....	77
5.2.	Doel en kaders financieel toezicht .....	79
5.3.	Werkwijze.....	81
5.4.	Reikwijdte van het onderzoek.....	83
5.5.	Onderzoek naar het financieel verdiepingsonderzoek .....	84
<b>6.</b>	<b>Begrippen</b>	<b>85</b>
<b>7.</b>	<b>Bronnen</b>	<b>89</b>



# 1. Inleiding

## **Het financieel verdiepingsonderzoek**

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

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

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

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

## Het rapport

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

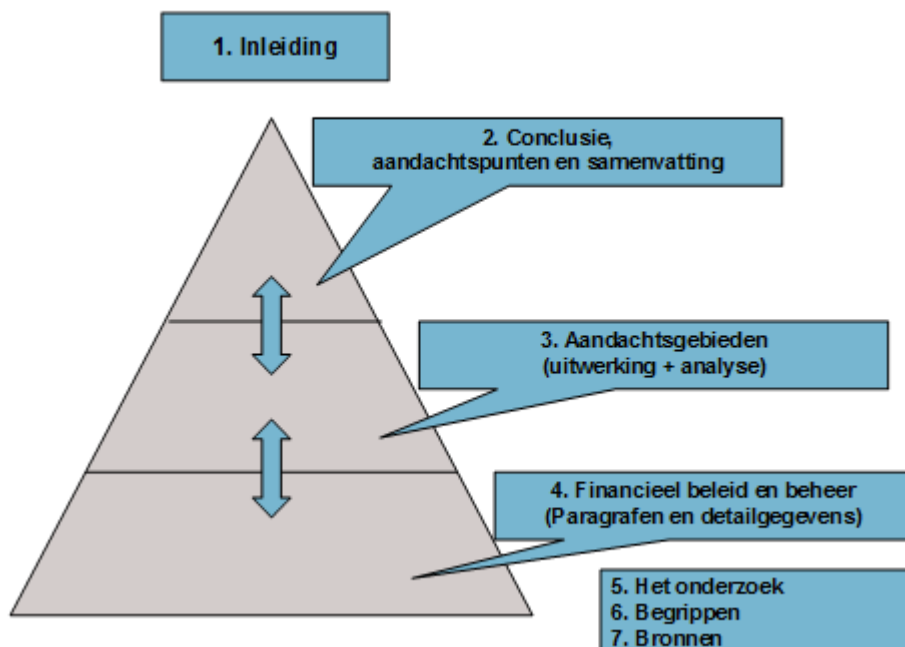
De naam van hoofdstuk 2, Conclusie, aandachtspunten en samenvatting, geeft aan dat hier de kern van het financiële verdiepingsonderzoek is te vinden.

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

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

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

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



## 2. Conclusie, aandachtspunten en samenvatting

### 2.1. Conclusie van het onderzoek

**Op basis van ons onderzoek concluderen wij dat de gemeente aan de voorwaarden van meerjarig repressief toezicht voldoet. Dit betekent, dat, zodra Gedeputeerde Staten de onderzoeksconclusie overnemen, de periode vanaf de bekendmaking van het besluit van Gedeputeerde Staten t/m het begrotingsjaar 2018 toezichtarm zal zijn.**

#### **Meerjarig repressief toezicht**

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

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

Venray 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 Venray gaat daar op een zodanige wijze mee om dat er geen belemmeringen zijn voor meerjarig repressief toezicht.

Overigens hebben Gedeputeerde Staten van Limburg op 9 december 2014 al besloten om de gemeente Venray op basis van de begroting 2015 repressief toezicht<sup>1</sup> toe te kennen. Dit betekent dat de Provincie (college van Gedeputeerde Staten) de begroting en begrotingswijzigingen niet hoeft goed te keuren. Dit besluit heeft een kortere werking, want hield en houdt nog steeds in dat voor 2015 repressief toezicht geldt.

Het nieuwe besluit van GS heeft een langere werking, tot en met 2018.

---

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

## 2.2. Aandachtspunten

De gemeente komt in aanmerking voor meerjarig repressief toezicht. En aan dit besluit zijn geen voorwaarden verbonden, waaraan de gemeente zou moeten voldoen om de meerjarige uitspraak te behouden.

Dat betekent niet dat er geen punten zijn die de nodige aandacht van de gemeente zullen gaan vragen om haar financiële evenwicht in de komende jaren te behouden. We sommen de belangrijkste hier op.

### **Behoud structureel en reëel evenwicht tot en met 2018**

De voorbereiding van de begroting 2015 van Venray heeft laten zien dat het financiële evenwicht in één keer kan verdwijnen. En wat dat betreft zijn er de komende jaren genoeg ontwikkelingen die ieder op zich het bij de begroting 2015 herstelde evenwicht opnieuw grondig kunnen verstoren.

We beperken ons hier natuurlijk tot ontwikkelingen die nu al bekend of te voorzien zijn. Maar er zullen natuurlijk ook nu nog onbekende ontwikkelingen optreden die kansen en bedreigingen voor het financiële evenwicht opleveren. Daarover kunnen we hier alleen zeggen dat de gemeente haar systeem voor risicomanagement goed moet blijven toepassen om zodoende tijdig en adequaat te kunnen blijven anticiperen en reageren op nieuwe ontwikkelingen.

De belangrijkste, bekende ontwikkelingen met mogelijke gevolgen voor het financiële evenwicht zijn de volgende.

#### *De uitvoering en transformatie van de drie gedecentraliseerde taken vanaf 2015*

Vanaf 2015 is de gemeente verantwoordelijk voor de uitvoering van de drie gedecentraliseerde taken (hierna: de 3 d's). Dat levert inhoudelijke, maar zeker ook financiële risico's op. Wij kijken hier naar de financiële risico's. De 3 d's zorgen voor financiële risico's:

- omdat de gemeente op veel gebieden van de 3 d's nog geen ervaring heeft;
- omdat het bij de 3 d's om grote bedragen gaat. In 2015 ontvangt Venray € 27,1 miljoen via het gemeentefonds voor de 3 d's. Het Wsw-deel (€ 12,6 miljoen) ontving Venray ook al vóór 2015;
- omdat de gelden voor de 3 d's in het gemeentefonds geleidelijk anders verdeeld gaan worden, waardoor herverdeeleffecten ontstaan. Overigens pakt dit voor Venray voor de Wmo 2015 en de Jeugdwet positief uit. Ervan uitgaande dat het centrale uitgangspunt bij de uitvoering van de 3 d's, namelijk dat de taken met de ontvangen gelden worden uitgevoerd, blijft gehandhaafd, zullen de extra gelden voor het sociaal domein beschikbaar blijven en zo het risico op tekorten verkleinen;
- omdat na de decentralisatie nu een transformatie moet worden doorgevoerd met tal van kansen, maar ook risico's;
- omdat het Rijk bij de decentralisatie in 2015 al kortingen heeft doorgevoerd, die de komende jaren verder toenemen;
- omdat de gemeente bij de 3 d's met kwetsbare mensen te maken heeft.

Venray heeft in de begroting structureel ruimte vrijgemaakt voor het opvangen van risico's bij de 3 d's. De buffer groeit over de jaren en is vanaf 2018 € 1,425 miljoen. Daarmee kunnen risico's die zich voordoen, worden opgevangen. Of de buffer voldoende is, valt nu in ieder geval nog niet te zeggen. Overigens is ook bij de bepaling van de noodzakelijke weerstandscapaciteit rekening gehouden met de risico's van de 3 d's.



### *Ombuigingen en onzekerheden*

In de begroting 2015 en de meerjarenramingen 2016-2018 zijn alle tot nu toe bekende ombuigingen van het Rijk op het gemeentefonds en op de doeluitkeringen verwerkt. Of het daar bij blijft, is pas na afloop te bepalen. Die onzekerheid is inherent aan het koppelingsmechanisme tussen de rijksbegroting en het gemeentefonds, bekend als 'samen de trap op en samen de trap af'. Maar het zit ook in allerlei andere onderdelen van de financiële verhouding tussen Rijk en gemeenten. Er vinden ook andere kortingen op het gemeentefonds plaats, er wordt ook op doeluitkeringen gekort en verdeelmodellen voor het gemeentefonds en voor doeluitkeringen worden aangepast. De onzekerheid over de uitkeringen voor het komende begrotingsjaar wordt hierdoor groot, voor de meerjarenraming is die onzekerheid nog groter. Hoe daarmee om te gaan? Een strakke monitoring is natuurlijk noodzakelijk, maar op enig moment moet ook beslist worden of en zo ja, hoe met de onzekerheid rekening wordt gehouden in begroting en meerjarenraming. Gebruik van een somber scenario verkleint het risico op alsnog optredende nadelen, maar vergroot de noodzaak om te bezuinigen en de kans dat uiteindelijk te veel is bezuinigd. Ervaring van de laatste jaren lijkt erop te wijzen dat er geen reden is om standaard voor het somberste scenario te kiezen. Ook in de financiële verhouding wordt de soep blijkbaar niet altijd zo heet gegeten als ze wordt opgediend.

De invoering van nieuwe verdeelmodellen levert Venray volgens de onderzoeksrapporten zelfs voordelen op. Het gaat om de tweede fase groot onderhoud gemeentefonds en om objectieve verdeelmodellen voor de Wmo 2015 en de Jeugdwet. Deze nieuwe verdeelmodellen worden vanaf 2016 geleidelijk ingevoerd. Overigens hebben VNG en Rfv over onderdelen van de tweede fase groot onderhoud bijzonder kritisch geadviseerd.

Dat betekent dat Venray de komende jaren nieuwe bezuinigingen van het Rijk direct moet blijven verwerken en bij onzekerheden voor 'redelijke' aannames moet kiezen. Als daardoor tekorten in begroting en meerjarenraming ontstaan, moet de gemeente ombuigen. Op die manier houdt Venray een structureel en reëel evenwicht in begroting en meerjarenraming.

### *Actuele beheerplannen kapitaalgoederen*

Het onderhoud van kapitaalgoederen komt, als bezuinigen noodzakelijk is, vaak snel in beeld. Bij onderhoud gaat het namelijk vaak om grote bedragen en bezuinigen leveren in het begin nauwelijks zichtbare nadelen op. Ook Venray heeft de laatste jaren op onderhoud bezuinigd. Daarbij was het streven om met het grootste financiële voordeel het kleinste kwaliteitsverlies te lijden, dat na een bepaalde periode, als er weer meer financiële ruimte zou zijn, zou kunnen worden teruggedraaid.

We zien nu dat er geen zodanig herstel van de financiële ruimte is dat de bezuinigingen kunnen worden teruggedraaid en dat het oorspronkelijke kwaliteitsniveau kan worden hersteld. Actuele beheerplannen voor essentiële kapitaalgoederen als wegen en openbaar groen, waarin op basis van de huidige situatie de noodzakelijke keuzen zijn gemaakt, ontbreken op dit moment echter.

Zonder actuele beheerplannen weten we niet welk kwaliteitsniveau de raad kiest, en of de budgetten toereikend zijn om die niveaus te behouden. Het kan betekenen dat er achterstallig onderhoud en zelfs kapitaalvernietiging optreden. Herstel daarvan kan een dure zaak zijn.

Door beheerplannen, die op korte termijn moeten worden geactualiseerd, is er op dit punt onzekerheid. Daarom is het zeker ook in deze tijd noodzakelijk de beheerplannen elke vier jaar te actualiseren.

### *Grondexploitaties*

Sinds 2011 voert Venray een terughoudend beleid bij het opzetten van grondexploitaties. Maar de gemeente heeft nog steeds een flink aantal grondexploitaties in uitvoering en voert ook met derden

grondexploitaties uit, die vóór 2011 zijn gestart. De afgelopen jaren zijn moeilijk geweest. Er zijn vertragingen in de uitvoering opgetreden. Winstverwachtingen zijn verlaagd, voorzieningen zijn gevormd en gevoed als verliezen werden verwacht en grondwaarden zijn verlaagd, als plannen niet realiseerbaar (b)leken. Dat heeft Venray al veel geld gekost. In principe vindt de hele financiële afhandeling van grondexploitaties - ook die door verbonden partijen worden uitgevoerd - via het grondbedrijf plaats. De risicoreserve van het grondbedrijf neemt daarbij een centrale plaats in. De afgelopen jaren leek het er soms op dat de risicoreserve te klein zou zijn om alle financiële claims op het grondbedrijf te kunnen dragen en dreigde de risicoreserve negatief te worden. In 2014 is het voor het eerst ook echt gebeurd. Venray heeft dat opgelost door uit de algemene dienst geld naar het grondbedrijf te sluisen.

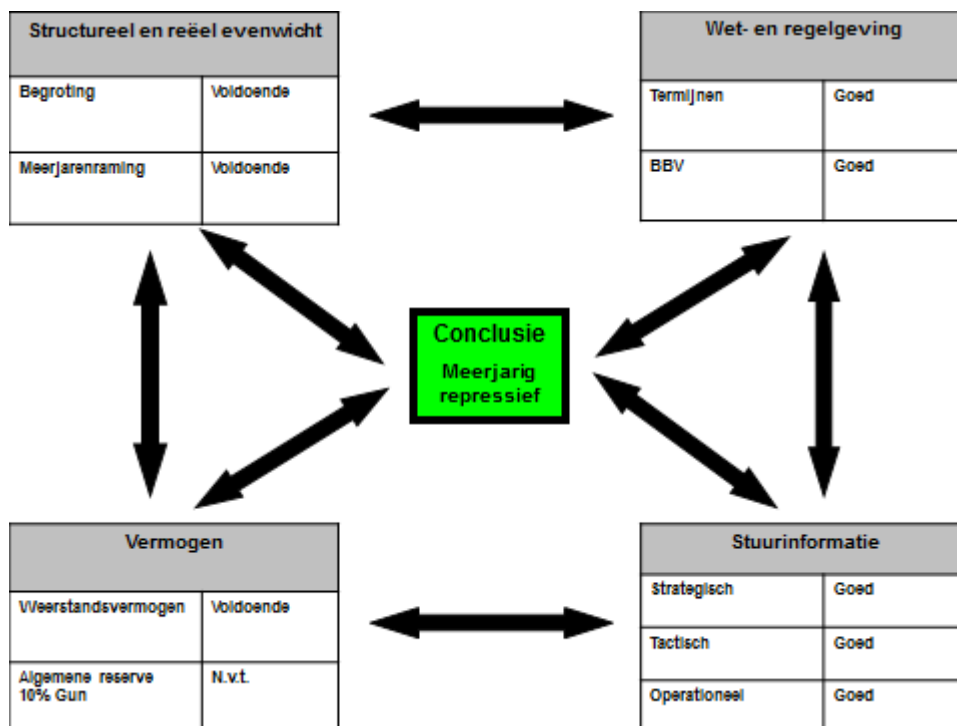
Maar intussen lijkt het wat beter te gaan en is de verwachting dat de risicoreserve over een jaar of drie zelfs zo gevuld raakt dat daarmee ook alle risico's van het grondbedrijf kunnen worden afgedekt. Zoals het volgens het risicomanagement van het grondbedrijf ook hoort te zijn.

Maar in 2011 bestond dezelfde verwachting. Zet de keer ten goede in voldoende mate door? En geldt dat ook voor de grondexploitaties bij verbonden partijen?

Duidelijk is dat de strakke monitoring die het grondbedrijf uitvoert, noodzakelijk blijft. Ook zal de algemene dienst/ algemene reserve beschikbaar moeten blijven om zo nodig ervoor te zorgen dat de risicoreserve niet negatief wordt. Daarmee is ook de algemene dienst en het reëel en structureel evenwicht in beeld. In het uiterste geval kan het ook noodzakelijk zijn dat de algemene exploitatie van de gemeente (een) bijdrage(n) levert.

## 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 Venray.



### Toelichting op de scorecard

De conclusie, in het midden, is in een groen veld geplaatst. Dat wil zeggen dat Venray op basis van het onderzoek in aanmerking komt voor meerjarig repressief toezicht en dat daar geen voorwaarden aan zijn verbonden. De conclusie is gebaseerd op ons onderzoek. Daarbij hebben we zowel naar de financiële positie, in grote lijnen het linker deel van de scorecard, als naar de financiële functie, in grote lijnen het rechter deel van de scorecard, gekeken. De scorecard geeft aan dat we alle onderzochte onderdelen voldoende of goed vinden. Bovendien zijn er geen blokkades om de gemeente meerjarig repressief toezicht te geven.

De scorecard laat zien dat wij bij ons onderzoek zowel het externe perspectief als het interne perspectief hebben betrokken. Het externe perspectief, de financiële positie blijkend uit de begroting en meerjarenraming en de vermogenspositie, is de meest gebruikelijke manier voor de toezichthouder om naar de gemeente te kijken.

Het is ook van belang om naar de interne kant van de gemeente te kijken. De processen die ten grondslag liggen aan de ramingen moeten kwalitatief goed zijn. Daarom hebben we ook gekeken naar het systeem van bestuurlijke informatievoorziening voor wat betreft de financiën en het naleven van de relevante wet- en regelgeving. Venray doet het op deze onderdelen goed.

Het onderzoek kan ook tot een oranje of een rode conclusie leiden. Een oranje conclusie houdt in dat de gemeente meerjarig repressief toezicht kan krijgen, maar dat er onzekerheden/risico's uit het onderzoek naar voren komen die moeten worden weggenomen, voordat het meerjarig repressief toezicht definitief kan worden. Daarom worden dan aan het besluit van GS om meerjarig repressief toezicht te verlenen voorwaarden verbonden. In de voorwaarden staat wat de gemeente wanneer moet doen om het meerjarig repressief toezicht definitief te krijgen. Als de gemeente de voorwaarden vervult, krijgt zij het meerjarig repressief toezicht definitief. Het licht springt van oranje op groen.

De rode conclusie betekent dat de gemeente op basis van het onderzoek geen meerjarig repressief toezicht krijgt. GS bepalen dan jaarlijks aan de hand van de begroting voor het volgend jaar welke toezichtvorm voor die begroting gaat gelden. De criteria in de Gemeentewet voor de bepaling van de toezichtvorm zijn dan gewoon van toepassing.

### **Belangrijkste resultaten en aandachtspunten bij de vier aandachtsgebieden**

#### **Begroting en meerjarenraming**

De begroting 2015 met de meerjarenraming 2016-2018 is de eerste begroting van het nieuwe college. Bij de voorbereiding van de begroting was er wel grote onzekerheid over de ramingen voor de drie decentralisaties (3 d's), maar verder leken er voor 2015 en 2016 financieel geen grote problemen. Maar vlak voor de afronding van de begroting bleek er bij de bijstand voor alle vier jaar een grote tegenvaller te zijn. Het college heeft daarop forse ombuigingen in de ontwerpbegroting en meerjarenraming opgenomen. Hierdoor lukte het 2015 sluitend te krijgen, maar meerjarig bleven er tekorten. Daarmee voldoet de gemeente niet aan haar eigen doelstelling dat én de begroting én het laatste jaar van de meerjarenraming in evenwicht moeten zijn. Maar ook de ambities van het nieuwe college, de speerpunten en het ontwikkelfonds, zijn door de financiële problemen geraakt. Het ontwikkelfonds is vervallen en de speerpunten kunnen niet geheel worden uitgevoerd. Overigens is dat laatste begin 2015 al weer teruggedraaid, vooruitlopend op een positief saldo over 2014.

Ombuigingen en onzekerheden zijn de laatste jaren voor alle gemeenten bijna standaardonderdeel van de begrotingsvoorbereiding door (mogelijke) rijksbezuinigingen. Het zorgt voor meer risico's en een groeiende noodzaak om de uitvoering van de begroting strak te monitoren. We zien ombuigingen en onzekerheden steeds weer opduiken als we terugkijken naar de jaren 2012-2014. Maar ondanks alle financiële moeilijkheden sluiten de jaarrekeningen tot nog toe steeds met een positief saldo. Omdat de overschotten aan de algemene reserve worden toegevoegd, blijft het gedurende de uitvoering steeds weer mogelijk bedragen aan de algemene reserve te onttrekken voor allerlei incidentele zaken. Hoewel Venray uitgaat van tekorten in de meerjarenraming 2016-2018, ook na de aangenomen amendementen bij de begrotingsbehandeling, stellen wij vast dat in 2017 en 2018 nu sprake is van een beperkt structureel en reëel overschot, en in 2016 nog van een klein tekort. Als we kijken naar de voordelen die de tweede fase groot onderhoud gemeentefonds voor Venray volgens de eerste presentatie gaat opleveren (structureel + € 1,5 miljoen), dan verdwijnt ook dat kleine tekort dat nu nog voor 2016 is berekend.

## Vermogen

Venray heeft in de bekeken periode 2011-2018 tussen de 45 en 60 miljoen euro aan reserves en voorzieningen. Van dit bedrag zit 40% of meer in de algemene reserve. De algemene reserve is dan ook veruit de belangrijkste reserve. Dat is ook zo bepaald in de nota reserves en voorzieningen uit 2006, die nog steeds van toepassing is. Wel zal in 2015 een nieuwe nota reserves en voorzieningen aan de raad worden aangeboden.

De nota uit 2006 beperkt het aantal reserves om een integrale afweging betere kansen te geven. Bij de begroting 2015 zijn er 15 reserves.

De algemene reserve en de risicoreserve zijn de basis van de weerstandscapaciteit van de gemeente. Het weerstandsvermogen komt in paragraaf 4.2 aan de orde.

De reserves en voorzieningen worden als eerste financieringsmiddelen voor de investeringen gebruikt. In Venray kunnen de investeringen voor ongeveer 30% met reserves en voorzieningen worden gefinancierd. Voor de rest wordt geleend.

## Wet- en regelgeving

Bij de toepassing van wet- en regelgeving kijken wij naar enkele concrete bepalingen.

Venray leeft de termijnbepalingen in de Gemeentewet voor inzending van jaarstukken en begroting goed na.

Venray past het BBV in het algemeen goed toe. De informatiewaarde van de begroting kan op een enkel punt nog wat worden vergroot.

De raad heeft op 5 april 2005 de nu geldende verordeningen 212 en 213 vastgesteld.

Venray past de verordeningen 212 en 213 goed toe. Beide verordeningen worden in 2015 geactualiseerd.

De goedkeurende verklaring van de accountant voor de rechtmatigheid is een indicatie dat de in de verordening 212 geregelde administratieve organisatie en interne controle goed worden uitgevoerd.

De verordening 213a is in 2012 zodanig geactualiseerd dat Venray totdat art. 213a uit de Gemeentewet zou zijn geschrapt, geen onderzoeken meer zou hoeven uit te voeren. Nu art. 213a blijft bestaan, zal de verordening toch weer moeten worden aangepast.

## Stuurinformatie

Venray zorgt voor goede stuurinformatie zodat raad en college goed in staat zijn sturing te geven aan de financiële processen. Dit geldt voor de drie niveaus die wij hebben bekeken: strategisch, tactisch en operationeel.

Daarmee is een belangrijke randvoorwaarde aanwezig in Venray om financieel in control te komen. Op enkele punten zien we nog verbetermogelijkheden.



### 3. Aandachtsgebieden

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

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

#### **Leeswijzer tabellen:**

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

#### **Financiële aspecten**

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

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

#### **Stuurinformatie**

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

#### **Algemeen oordeel**

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

#### **Ontwikkeling**

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

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

### 3.1. Analyse begroting en meerjarenraming

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

#### Conclusie

De begroting 2015 met de meerjarenraming 2016-2018 is de eerste begroting van het nieuwe college. Bij de voorbereiding van de begroting was er wel grote onzekerheid over de ramingen voor de drie decentralisaties (3 d's), maar verder leken er voor 2015 en 2016 financieel geen grote problemen. Maar vlak voor de afronding van de begroting bleek er bij de bijstand voor alle vier jaar een grote tegenvaller te zijn. Het college heeft daarop forse ombuigingen in de ontwerpbegroting en meerjarenraming opgenomen. Hierdoor lukte het 2015 sluitend te krijgen, maar meerjarig bleven er tekorten. Daarmee voldoet de gemeente niet aan haar eigen doelstelling dat én de begroting én het laatste jaar van de meerjarenraming in evenwicht moeten zijn. Maar ook de ambities van het nieuwe college, de speerpunten en het ontwikkelfonds, zijn door de financiële problemen geraakt. Het ontwikkelfonds is vervallen en de speerpunten kunnen niet geheel worden uitgevoerd. Overigens is dat laatste begin 2015 al weer teruggedraaid, vooruitlopend op een positief saldo over 2014.

Ombuigingen en onzekerheden zijn de laatste jaren voor alle gemeenten bijna standaardonderdeel van de begrotingsvoorbereiding door (mogelijke) rijksbezuinigingen. Het zorgt voor meer risico's en een groeiende noodzaak om de uitvoering van de begroting strak te monitoren. We zien ombuigingen en onzekerheden steeds weer opduiken als we terugkijken naar de jaren 2012-2014. Maar ondanks alle financiële moeilijkheden sluiten de jaarrekeningen tot nog toe steeds met een positief saldo. Omdat de overschotten aan de algemene reserve worden toegevoegd, blijft het gedurende de uitvoering steeds weer mogelijk bedragen aan de algemene reserve te onttrekken voor allerlei incidentele zaken. Hoewel Venray uitgaat van tekorten in de meerjarenraming 2016-2018, ook na de aangenomen amendementen bij de begrotingsbehandeling, stellen wij vast dat in 2017 en 2018 nu sprake is van een beperkt structureel en reëel overschot, en in 2016 nog van een klein tekort. Als we kijken naar de voordelen die de tweede fase groot onderhoud gemeentefonds voor Venray volgens de eerste presentatie gaat opleveren (structureel + € 1,5 miljoen), dan verdwijnt ook dat kleine tekort dat nu nog voor 2016 is berekend.

#### Op basis van onze analyse doen we 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 na of onzekerheden een minder 'verstorende' invloed op de procedures kunnen hebben zonder daardoor extra risico's te gaan lopen.



### **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 en de drie decentralisaties.

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**

#### **De aanloop naar de begroting 2015**

Dit financieel verdiepingsonderzoek richt zich op de begroting 2015 en de daarbij behorende meerjarenraming 2016-2018 van Venray. We gaan bij ons onderzoek uit van de begroting 2015 zoals deze door de raad op 28 oktober 2014 is vastgesteld, dus inclusief de gevolgen van de op die dag aangenomen amendementen.

Wijzigingen in de ramingen en saldi die daarna plaatsvinden, laten we buiten beschouwing. Tenzij een wijziging zo bepalend is voor het algemene financiële beeld, dat het in feite niet mogelijk is daaraan voorbij te gaan.

De begroting 2015 is de eerste begroting opgesteld door het college dat na de raadsverkiezingen van maart 2014 is gestart. De voorbereiding van de begroting is zoals gewoonlijk met de Voorjaarsnota begonnen. De Voorjaarsnota 2014 laat zien dat de keuzen met betrekking tot het beleid van het college nog niet zijn gemaakt, want over nieuw beleid wordt nog niets inhoudelijks gemeld. Wel wordt een nieuwe programma-indeling aangekondigd.

De Voorjaarsnota 2014 laat voor 2015 en 2016 een klein overschot zien dat in 2017 en 2018 omslaat in snel groeiende tekorten. Gelet op deze uitkomsten en de vele cijfers die nog ontbreken, zoals de meicirculaire 2014 en het collegeprogramma 2014-2018, zijn er geen besluiten genomen over een op te stellen dekkingsplan.

Het collegeprogramma 2014-2018 is dan ook dit jaar de volgende stap in het planning&control-proces 2015. Het programma is de uitwerking van het coalitieakkoord 2014-2018 en is in september 2014 door de raad voor kennisgeving aangenomen. In het programma staat dat de begroting 2015 en meerjarenraming 2016-2018 een nieuwe programma-indeling hebben. Er zijn nu vier programma's: leven, wonen, werken en besturen. Met deze nieuwe programma-indeling voldoet Venray aan artikel 2 van de Financiële verordening Gemeente Venray, waarin staat dat de raad aan het begin van een raadsperiode een programma-indeling vaststelt. Hoewel er dus geen nieuwe indeling hoeft te komen, is uit de

vaststelling van de begroting 2015 met de nieuwe programma-indeling duidelijk dat de raad ook de programma-indeling voor de nieuwe periode heeft vastgesteld.

### **De drie decentralisaties**

Centraal thema bij de voorbereiding van de begroting 2015 is de implementatie van de drie grote decentralisaties (hierna: de 3 d's) per 1 januari 2015 geweest. Dit is primair een inhoudelijk onderwerp, maar voor ons onderzoek richten we ons vooral op de financiële kant.

In de loop van 2014 hebben de gemeenten eindelijk zekerheid gekregen over de budgetten voor de 3 d's voor 2015. Maar informatie die gemeenten nodig zouden hebben om een goede raming van de lasten voor de 3 d's te maken, is in 2014 niet of nauwelijks ter beschikking gekomen. Het heeft ertoe geleid dat bijna alle gemeenten in de begroting 2015 en de meerjarenraming 2016-2018 hun lasten voor de 3 d's hebben geraamd door die lasten gelijk te stellen aan de baten. Daarmee werd zonder moeilijke keuzes e.d. ook gelijk uitvoering gegeven aan het veelal gekozen uitgangspunt dat de nieuwe taken met de daarvoor van het Rijk ontvangen gelden moeten worden uitgevoerd.

Het is mooi dat dit uitgangspunt daarmee is gevolgd, maar het is zeer de vraag of er vertrouwd kan worden op deze lastenramingen. Hoe hard zijn ramingen die op deze manier tot stand zijn gekomen? Deze manier van ramen zorgt voor forse risico's. Maar deze risico's worden nog eens versterkt door een viertal omstandigheden rond de 3 d's.

Ten eerste hebben de gemeenten weinig tot geen ervaring op het gebied van de 3 d's. Ten tweede gaat het om kwetsbare inwoners. Ten derde gaat het al snel over grote bedragen voor de gemeente. En ten vierde heeft het Rijk vóór overdracht van de gelden voor de 3 d's fors op de gelden bezuinigd, waardoor de transitie en de daarop volgende transformatie in ieder geval een veel goedkopere uitvoering moeten opleveren.

Alle reden om de ontwikkelingen rond de uitvoering van de 3 d's gedurende 2015 heel nauwkeurig te volgen en snel te reageren als daar reden voor is.

Venray heeft in de voorbereiding van de 3 d's wel al vanaf de begroting 2012 een structureel budget in de begroting opgenomen om eventuele tegenvallers op te kunnen vangen. Deze ruimte was oorspronkelijk € 1,9 miljoen, maar is bij de voorbereiding van de vorige begroting verlaagd tot € 1,425 miljoen.

Bovendien zijn er enkele incidentele mutaties rond het onderdeel Participatiewet in het budget aangebracht, waardoor in 2015 € 767.000 beschikbaar is, in 2016 € 1.035.000, in 2017 € 1.384.000 en vanaf 2018 € 1.425.000. Met deze budgetten kan Venray risico's bij de 3 d's opvangen. Bovendien houdt Venray bij de bepaling van het weerstandsvermogen in de jaarstukken 2014 rekening met risico's ter grootte van € 5,3 miljoen in verband met de 3 d's. Dat wil zeggen dat ook in de weerstandscapaciteit een bedrag zit voor het opvangen van de risico's bij de 3 d's.

Of het specifieke vangnet toereikend is, zal de tijd moeten leren. Het vangnet is fors en het is structureel, maar bij de 3 d's gaat het ook al snel om veel geld. In 2015 ontvangt Venray € 27,1 miljoen via het gemeentefonds voor de 3 d's. Hiervan is ongeveer € 14,5 miljoen voor geheel nieuwe taken in het kader van de Wmo 2015 en de Jeugdwet. Het specifieke vangnet is vanaf 2018 ruim 5% van het totale budget. Intussen is informatie beschikbaar gekomen over de objectieve verdeelmodellen die BZK vanaf 2016 geleidelijk wil gaan gebruiken voor de Wmo 2015 en de Jeugdwet. Op basis van beide verdeelmodellen gaat Venray meer gelden ontvangen. Hoe en hoe snel de verdeling volledig op basis van de objectieve verdeelmodellen gaat gebeuren, is nog niet bekend.

De extra gelden die Venray gaat ontvangen, zullen – naar we op dit moment aannemen - voor de 3 d's beschikbaar zijn, omdat ook dan het uitgangspunt toepassing krijgt dat de taken in principe met de ontvangen gelden zullen worden uitgevoerd.

Met de extra middelen loopt Venray een kleiner risico dat er bij de uitvoering van de 3 d's tekorten ontstaan.

### **Onzekerheden en ombuigingen**

De begroting 2015 met meerjarenraming 2016-2018 is net als de meeste begrotingen sinds 2010 opgesteld met de opdracht om bezuinigingen te vinden. Bovendien hebben al die begrotingen gemeen dat er veel onzekerheid was over ontwikkelingen. In de eerste jaren was er vooral onzekerheid over de ontwikkeling van het gemeentefonds op de middellange termijn. Daarna was er onzekerheid over de gevolgen van rijksbezuinigingen op allerlei nieuwe en bestaande gemeentelijke taken. Nu zijn er veel vragen over wat de 3 d's gaan betekenen, ook financieel, zoals hiervoor aangegeven. Alle jaren was er ook onzekerheid hoe de economie zich zou gaan ontwikkelen en wat dat ook voor de begroting van de gemeente voor gevolgen zou hebben.

Veel onzekerheid maakt het moeilijk goede ramingen te maken, zeker voor de meerjarenraming. Toch gaat de Gemeentewet er wel vanuit dat een gemeente haar begroting en meerjarenraming reëel raamt. Reëel wil zeggen dat de raming volledig is en naar beste weten is opgesteld.

De onzekerheid zorgt ervoor dat de risico's groter zijn dan normaal. Ook al raamt de gemeente volledig en naar beste weten dan nog moet ze met onvoorziene ontwikkelingen rekening houden.

Venray gaat met die onzekerheid op verschillende manieren om.

Ten eerste heeft de gemeente haar reguliere beleid voor weerstandsvermogen en risicobeheersing. In paragraaf 4.2 komen we daarop terug. Met dit beleid zorgt de gemeente ervoor dat risico's goed in beeld zijn en dat bij elk risico wordt bepaald hoe de gemeente daarmee omgaat. Voor de risico's die de gemeente accepteert, zorgt ze voor een voldoende buffer. Daarmee kan het financiële nadeel van een zich werkelijk voordoend risico worden opgevangen zonder dat daarvoor (direct) in de lopende exploitatie hoeft te worden ingegrepen.

Zoals gezegd is dit regulier beleid en dit wordt ook vooral ingezet bij reguliere risico's. Waar de risico's moeilijker te kwantificeren zijn, zien we dat de gemeente een tweede manier gebruikt om dat soort onzekerheden af te dekken. De benaming die de gemeente ervoor gebruikt, verschilt van geval tot geval. Venray beschrijft deze aanpak in de begroting 2015 in paragraaf J 'Taakstellingen en reserveringen'. In deze paragraaf is te zien dat al langer geleden voor de onzekerheden rond de grote decentralisaties een structurele reservering in de begroting is opgenomen. In de begroting en meerjarenraming is structureel ruimte vrijgemaakt, waarmee (structurele) tegenvallers kunnen worden opgevangen. Iets verder lezen we dat in de meerjarenraming een stelpost herverdeling gemeentefonds zit. Om een eventueel nadelig effect van de tweede fase van het groot onderhoud verdeling gemeentefonds te kunnen opvangen is structureel ruimte in de meerjarenraming opgenomen.

Stelpost en reservering werken hetzelfde en hebben tot doel eventuele nadelen te voorkomen of te beperken. Omdat in dit geval beide keren structureel ruimte in de exploitatie is vrijgemaakt, kunnen eventuele nadelen zelfs structureel worden gedragen.

Overigens laten de eerste uitkomsten van de tweede fase groot onderhoud gemeentefonds een structureel voordeel van € 1,5 miljoen voor Venray zien.

De tweede fase wordt vanaf 2016 ingevoerd, maar dat zal niet in één keer gebeuren. Bij de invoering wordt op landelijk niveau ook gekeken naar de effecten van de invoering van de objectieve verdeelmodellen voor de Wmo 2015 en de Jeugdwet, ook vanaf 2016.

Hoewel we dus nog niet weten wat de tweede fase precies voor Venray gaat betekenen, is wel duidelijk dat de gemeente vanaf 2016 een geleidelijk flink hogere algemene uitkering gaat ontvangen.

Bij de beoordeling van de financiële situatie van Venray houden we daarmee rekening.

Maar toen de begroting 2015 en de meerjarenraming 2016-2018 moesten worden opgesteld, was dit nog niet bekend en moest gestart worden met de genoemde onzekerheden. Aan het eind van de begrotingsvoorbereiding bleek er plotseling een grote tegenvaller te zijn opgetreden bij de bijstand, het BUIG-budget.

Terwijl bij de Voorjaarsnota 2014 nog werd verwacht dat 2015 en 2016 een positief saldo zouden laten zien, bleek vlak vóór de afronding van de voorbereiding van de begroting 2015 en meerjarenraming 2016-2018 dat voor alle vier jaren forse tekorten werden geraamd. Voor Venray was deze uitkomst niet aanvaardbaar, omdat de gemeente zichzelf als doel heeft gesteld een solide financieel beleid te voeren. Dat houdt voor de gemeente in dat met een sluitende (meerjaren)begroting wordt gewerkt, met ten minste het eerste en laatste jaar sluitend. Ook voor de gemeente wil sluitend zeggen dat alle structurele lasten met structurele baten zijn gedekt. Dit is nog eens vastgelegd in het coalitieakkoord 2014-2018. Daar staat ook dat Venray financieel in control moet zijn, dat de meerjarenbegroting een sturingsinstrument moet zijn en dat keuzen gemaakt moeten worden. De ambities die er zijn, kunnen pas gerealiseerd worden als de financiële ruimte ervoor aanwezig is of gecreëerd wordt.

De constatering dat er vier jaren met tekorten waren, heeft het college doen besluiten naar nieuwe ombuigingsmaatregelen te zoeken. Die zijn gevonden in bezuinigingen op beïnvloedbare budgetten en subsidies en door de speerpunten van het nieuwe college te beperken. Daardoor is het gelukt 2015 sluitend te maken. De doelstelling om ook ten minste het laatste jaar, i.c. 2018, sluitend te hebben, is in de presentatie van het college bij de begroting 2015 niet gerealiseerd. Voor dat jaar resteerde er een tekort van bijna een half miljoen euro.

De begroting 2015 laat zien dat de nieuwe ombuigingen van € 341.000 in 2015, oplopend tot € 1.625.000 in 2018, opgeteld kunnen worden bij een lange lijst van structurele ombuigingen sinds 2011. Inclusief de nieuwe ombuigingen komen de beleidsinhoudelijke bezuinigingen in 2018 uit op € 7,6 miljoen. De bezuinigingen op het personeel moeten in 2018 op € 5,1 miljoen uitkomen. In totaal moet in 2018 € 12,7 miljoen zijn bezuinigd. Daarvan moet nog ruim € 4,2 miljoen in de periode 2015-2018 worden gerealiseerd.

De lasten in de jaarschijf 2018 worden nu op ruim € 119 miljoen geraamd. Zonder al die bezuinigingen zou dat bijna € 132 miljoen zijn geweest; ruim 10% meer. Daarbij moet bedacht worden dat veel lasten in de begroting op de korte tot middellange termijn niet om te buigen zijn. Hoewel ook op formatie niet gemakkelijk op korte termijn te bezuinigen is, zien we dat de formatie in de periode 2011-2015 met 16% is gedaald. Tegelijkertijd is ook de inhuur gedaald. Het apparaat levert een relatief grote bijdrage aan de bezuinigingen, waarbij de formatiekrimp ook in een kortere periode is gerealiseerd.

De nog openstaande bezuinigingen ad € 4,2 miljoen tot en met 2018 houden een risico in, omdat intussen de 'gemakkelijke' bezuinigingen al lang zijn doorgevoerd. De gemeente monitort de realisatie van de bezuinigingen strak. Zo zijn er in de begroting 2015-2018 bezuinigingen geschrapt die niet haalbaar bleken. Monitoring zal zeker ook bij de nu resterende bezuinigingen nodig zijn en de gemeente zal steeds alternatieve bezuinigingen achter de hand moeten houden.

Zoals gezegd is in de begroting 2015 niet het hele bedrag van € 777.000 voor de speerpunten van het nieuwe college opgevoerd. Om 2015 sluitend te kunnen maken was daarvan € 310.000 geschrapt. Overigens heeft de raad begin 2015 op voorstel van het college besloten toch € 777.000 voor de speerpunten 2015 beschikbaar te stellen. De ontbrekende € 310.000 is in het toen nog verwachte positieve saldo 2014 gevonden. De jaarstukken 2014 hebben intussen laten zien dat het positieve saldo dat aan de algemene reserve wordt toegevoegd, aanzienlijk groter is dan de noodzakelijke € 310.000.

### De saldi 2015-2018

We stellen vast dat de begroting 2015-2018 onverwacht met omvangrijke financiële problemen is opgesteld en dat de saldi dan ook tegenvallen. In tabel 3.1.1 hebben we de uitkomsten vastgelegd. Het zijn de cijfers na vaststelling van de begroting 2015, inclusief de tegelijkertijd vastgestelde amendementen.

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

Saldo	B2015	B2016	B2017	B2018
Formeel begrotingssaldo volgens de gemeente *	100	-252	-55	-409
Structureel en reëel evenwicht voor het begrotingsjaar	106	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Structureel en reëel evenwicht voor de meerjarenraming	n.v.t.	-28	161	17

\*: inclusief de financiële gevolgen van de amendementen over de planontwikkeling 4<sup>e</sup> sporthal (positief effect op saldo), de subsidiebezuiniging (negatief effect) en het ontwikkelfonds (geen effect).

Uit de tabel blijkt, dat er ondanks de nieuwe bezuinigingen na 2015 nog geen evenwicht is. In de eerste regel hebben we de cijfers opgenomen die door de gemeente zijn gepresenteerd. Volgens de Gemeentewet moet de gemeente haar begroting en meerjarenraming in structureel en reëel evenwicht hebben. Over de betekenis van reëel hebben we hiervoor al wat geschreven. Het betekent dat de gemeente *alle* lasten en baten opneemt en dat ze de lasten en baten naar beste weten raamt, volgens de meest recente informatie en op basis van realistische uitgangspunten. In de jaarlijkse begrotingsbrief die GS elk voorjaar naar de gemeenten sturen, geven ze daarvoor een aantal handvatten. Structureel evenwicht houdt in dat de structurele lasten door structurele baten worden gedekt. In regel 2 en 3 van de tabel is te zien welke wijzigingen in de saldi van de gemeente optreden als we die toetsen aan de criteria structureel en reëel. Toetsing aan het criterium reëel heeft niet tot wijzigingen geleid. Volgens ons zijn de ramingen 2015-2018 volledig en realistisch. Voor de toetsing aan het criterium structureel hebben we alle incidentele lasten (+) en alle incidentele baten (-) uit de saldi gehaald. In tabel 3.1.2 is te zien hoe we de saldi zoals de gemeente die heeft gepresenteerd hebben gemuteerd om de structurele (en reële) saldi te krijgen.

**Tabel 3.1.2 Van formele naar structurele saldi begroting en meerjarenraming 2015-2018 (bedragen \* € 1.000)**

Saldo	B2015	B2016	B2017	B2018
Formeel begrotingssaldo volgens de gemeente	100	-252	-55	-409
Eliminatie incidentele lasten	+7.313	+933	+2.603	+603
Eliminatie incidentele baten	-7.307	-709	-2.386	-177
Structureel (en reëel) saldo	+106	-28	+161	+17

Daarna blijven alleen de structurele lasten en baten in de ramingen over die het structurele saldo bepalen. Daarbij zijn we uitgegaan van het overzicht incidentele lasten en baten van de gemeente in de begroting 2015. We hebben deze lijst met één uitzondering overgenomen. Bij de incidentele lasten 2015-2018 hebben we de post onvoorzien van € 122.000 per jaar niet als incidenteel aangemerkt. Het structureel en reëel evenwicht/saldo van zowel de begroting als van alle drie jaren van de meerjarenraming is positiever dan de saldi volgens de gemeente. Voor 2015 is het verschil marginaal maar voor de jaren 2016-2018 is er sprake van grotere verschillen. In 2017 en 2018 is er nu zelfs sprake

van een overschot en in 2016 is er nog maar een beperkt tekort. In alle gevallen komt de verbetering van het saldo doordat de incidentele lasten groter zijn dan de incidentele baten.

Met de verwerking van de amendementen en de correctie om het structurele beeld te krijgen ontstaat een uitkomst 2015-2018 die past bij het doel dat de gemeente zichzelf heeft gesteld.

De financiële problemen bij de voorbereiding van de begroting 2015 hebben er ook voor gezorgd dat een andere ambitie van het college is geschrap: het ontwikkelfonds. Het college heeft het voorstel in de laatste fase van de voorbereiding van de begroting 2015 nog wel in de begroting laten staan, maar in feite tussen haakjes gezet. De raad heeft het voorstel bij amendement uit de begroting 2015 en meerjarenraming 2016-2018 gehaald. Het college wil met het ontwikkelfonds een gemeentelijke bijdrage kunnen leveren aan ontwikkelingen die zonder die bijdrage niet, anders of vertraagd tot stand komen. Het ontwikkelfonds met jaarlijks € 2 miljoen komt niet als raming in de begroting zelf, maar wordt als de inzet nodig is uit de algemene reserve gehaald. Hoewel er dus geen begrotingsruimte voor het ontwikkelfonds werd gevraagd, is het voorstel geschrap. Het ontwikkelfonds belast wel het weerstandsvermogen. Randvoorwaarde bij het voorstel was dat het weerstandsvermogen altijd minimaal 1,00 zou moeten bedragen. Door die voorwaarde zou het ontwikkelfonds in 2015 en 2016 kleiner zijn geweest dan de genoemde € 2 miljoen per jaar.

#### Overige beleids- en beheersaspecten

Voor de bepaling hoe een gemeente er financieel voorstaat, richten we ons primair op het beeld van de begroting en meerjarenraming. Dat hebben we hiervoor gedaan. Er zijn echter meer aspecten die uiteindelijk de resultaten bepalen en die niet altijd (al) volledig in de begroting en meerjarenraming zijn terug te vinden. Te denken valt aan externe lange termijn ontwikkelingen die de begroting gaan beïnvloeden, zoals veranderingen in de bevolkingssamenstelling en –omvang.

Maar ook de onderwerpen die in de zeven verplichte paragrafen van de begroting aan de orde komen en bepaalde beleids- en beheersaspecten omvatten, hebben een invloed op de begroting en meerjarenraming. De zeven paragrafen komen in hoofdstuk 4 aan de orde, maar hieronder vatten we de financiële effecten van de paragrafen op de begroting en meerjarenraming samen.

**Tabel 3.1.2 Financiële effecten uit de paragrafen**

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

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

Uit de tabel blijkt dat de effecten van de onderwerpen die in de verschillende paragrafen aan de orde zijn, voor de begroting vijf keer met een lachend gezichtje worden aangegeven en twee keer met een neutraal

gezichtje. Een lachend gezichtje geeft aan dat het onderwerp goed in de begroting is verwerkt en dat er bij het onderwerp geen bijzondere risico's voor de begroting zijn. Het neutrale gezichtje bij grondbeleid houdt verband met de bijzondere risico's die nog steeds samenhangen met de grondpositie van Venray. Bij onderhoud kapitaalgoederen is er bijvoorbeeld bij wegen op dit moment onzekerheid of het huidige, verlaagde kwaliteitsniveau haalbaar is met het huidige budget.

In de kolom meerjarenraming staan drie lachende en vier neutrale gezichtjes. Het neutrale gezichtje bij de paragraaf financiering heeft te maken met het feit dat de paragraaf weinig informatie geeft over de meerjarenperiode. Het neutrale gezichtje bij de paragrafen onderhoud kapitaalgoederen, verbonden partijen en grondbeleid houdt verband met de risico's voor de meerjarenraming met betrekking tot deze onderwerpen.

In het algemeen is het oordeel meerjarig wat lager dan voor het begrotingsjaar. Dat is te verklaren uit het feit dat de paragrafen vaak minder informatie bevatten over de meerjarenperiode en (mede daardoor) de onzekerheid over en dus ook het risico in de meerjarenperiode groter is.

Voor details verwijzen we naar de paragrafen van hoofdstuk 4.

Hier benadrukken we alleen nog dat de onderwerpen die in de zeven paragrafen van hoofdstuk 4 aan de orde komen, zaken betreffen die vaak de hele begroting raken. Het is een verworvenheid van het BBV dat deze onderwerpen via de verplichte paragrafen de aandacht krijgen die ze verdienen.

### **Demografische ontwikkeling**

Naast alle opmerkingen over de begroting 2015 en meerjarenraming 2016-2018 zelf die eerder in deze paragraaf zijn gemaakt, en de opmerkingen over de zeven verplichte BBV-paragrafen, willen hier nog stilstaan bij de demografische ontwikkeling. Het onderwerp demografische ontwikkeling wordt door veel gemeenten, waaronder Venray, in een aparte paragraaf in de begroting en jaarstukken behandeld. Het is inderdaad een onderwerp voor een paragraaf, want net als de onderwerpen in de andere paragrafen raakt de demografische ontwikkeling bijna alle onderwerpen die in de begroting voorkomen.

De paragraaf demografische ontwikkelingen in de begroting 2015 beschrijft hoe de gemeente met betrokkenen het onderwerp onderzoekt in het kader van bewustwording. De bevolking krimpt nog niet, maar dat gaat in de toekomst wel gebeuren. Venray is nu een zogenoemde anticipeergemeente. Door te anticiperen kunnen nadelen van krimp zoveel mogelijk voorkomen worden en kunnen de kansen zoveel mogelijk benut worden. De paragraaf beschrijft hoe de demografische ontwikkeling ook regionaal wordt opgepakt. Specifiek noemt de paragraaf de gevolgen voor de woningmarkt, waar vooral de vergrijzing als eerste merkbaar zal zijn. Het coalitieakkoord 2014-2018 geeft aan dat de paragraaf demografische ontwikkelingen in de toekomst zal worden gewijzigd.

Venray merkt nu al dat de bevolkingssamenstelling verandert door ontgroening en vergrijzing. Voor de gemeente heeft dat naast de genoemde woningmarkt nu ook al gevolgen voor de onderwijshuisvesting, voor de sportvoorzieningen, voor de behoefte aan zorg en voorzieningen die de gemeente in het kader van haar nieuwe, gedecentraliseerde taken aanbiedt etc. Zeker als de gemeente moet investeren om aan die behoeften in de samenleving van Venray tegemoet te komen, is het belangrijk om die vraag goed te bepalen. Want die investeringen moeten vaak lang meegaan, tot wel tientallen jaren.

Eigenlijk zou de gemeente bij al haar beleid ook steeds de vraag moeten meenemen wat de veranderende bevolkingssamenstelling en op termijn –daling voor gevolgen hebben.

## **De jaren 2012-2014**

Het verdiepingsonderzoek gaat uit van de begroting 2015 en de meerjarenraming 2016-2018. We kijken nu ook even terug. Heeft het hele planning&control-proces van de afgelopen drie jaar nog bijzondere dingen laten zien?

### **2012**

De Financiële verordening Gemeente Venray bepaalt dat het planning&control-proces met de Voorjaarsnota begint. De Voorjaarsnota 2011 liet dankzij de omvangrijke bezuinigingen, waartoe bij de begroting 2011 was besloten, positieve saldi voor 2012 en 2013 zien. Daarbij was ook al een uitgebreid pakket nieuw beleid meegenomen. Voor 2014 en 2015 werden tekorten voorzien, maar ook daar werden nog geen maatregelen voor getroffen, omdat het nog af te sluiten Bestuursakkoord Rijk-VNG te veel onzekerheden opleverde.

Het totale weerstandsvermogen was groter dan 1,0, maar bij het grondbedrijf stond de risicoreserve niet op het benodigde niveau.

De begroting 2012 en de meerjarenraming 2013-2015 lieten voor alle vier de jaren vrij forse overschotten zien. Daarmee behield Venray het meerjarig repressief toezicht dat bij het verdiepingsonderzoek 2011 was verleend onder de voorwaarde dat de jaren 2012-2014 in de begroting 2012 en de meerjarenraming 2013-2015 ten minste sluitend zouden zijn.

Ten opzichte van de Voorjaarsnota 2011 was er een voordeel bij de algemene uitkering, maar een nadeel bij de winstafracht van het grondbedrijf aan de algemene dienst. Deze jaarlijkse afdracht van € 0,6 miljoen werd vanaf de begroting 2012 geschrapt. In de begroting was ook een structurele buffer voor de gevolgen van de decentralisaties van € 1,9 miljoen opgenomen.

Het totale weerstandsvermogen was in de begroting 1,36, maar voor het grondbedrijf nog onvoldoende. De verwachting was dat de risicoreserve van het grondbedrijf in 2015 weer voldoende omvang zou hebben.

Conform de Financiële verordening Gemeente Venray zijn er twee bestuursrapportages 2012 verschenen; voor het eerst in de vorm van presentaties voor de raad. De eerste bestuursrapportage liet zien dat de saldi 2012-2015 weinig veranderd waren. Er zouden nog wel een flink aantal voorstellen aan de raad worden gedaan, waardoor er in 2012 en 2013 een tekort zou ontstaan dat ten laste van de algemene reserve zou worden gedekt. De tweede bestuursrapportage liet een verdere positieve ontwikkeling van het saldo 2012 zien. Het totale weerstandsvermogen werd op 1,07 geraamd.

De jaarstukken 2012 lieten exclusief het bedrag dat naar 2013 werd doorgeschoven een positief saldo van € 2,3 miljoen zien dat aan de algemene reserve werd toegevoegd. Het saldo bestond vooral uit incidentele meevallers. Als we naar het overzicht van incidentele lasten en baten 2012 kijken, dan zien we dat er een structureel overschot van € 2,6 miljoen was. Dat wil zeggen dat na eliminatie van de incidentele lasten en baten het structurele saldo 2012 op € 4,9 miljoen is uitgekomen. (Zie tabel 3.1.2 voor de wijze waarop het formele in het structurele saldo wordt omgezet.)

De accountant gaf een goedkeurende verklaring af voor getrouwheid en rechtmatigheid en was in zijn rapport positief over de organisatie.

De economische crisis kwam vooral bij de open einderegelingen tot uiting.

De bezuinigingen waartoe bij de begroting 2010 was besloten, waren eind 2012 al grotendeels gerealiseerd.

Het totale weerstandsvermogen was op 1,32 uitgekomen. Voor het grondbedrijf werd nu verwacht dat de risicoreserve in 2017 op het benodigde niveau zou zitten. De bijdrage van de algemene dienst van



€ 622.000 aan het grondbedrijf, die in de loop van 2012 nodig leek, kon eind 2012 toch achterwege blijven.

Het gerenoveerde gemeentehuis was op 15 oktober 2012 weer betrokken. Van het investeringskrediet bleek € 3,7 miljoen niet nodig.

Over het onderhoud wegen werd geconstateerd dat bij de vaststelling van een nieuw wegenbeheerplan in 2015 ook zou moeten worden besloten over de noodzakelijke financiën.

### **2013**

De Voorjaarsnota 2012 is een voorbeeld van de onzekerheden die de laatste jaren met regelmaat opduiken. Bij de Voorjaarsnota 2012 was de onzekerheid veroorzaakt door het Lente-akkoord. Het Lente-akkoord was kort vóór de Voorjaarsnota 2012 in Den Haag gesloten en bepaalde dat er nieuwe en omvangrijke ombuigingen zouden plaatsvinden. Wat dit voor Venray zou betekenen, was nog niet bekend, zodat het college daarvoor aannames in de Voorjaarsnota 2012 hanteerde. De ramingen lieten daardoor voor 2013-2015 tekorten zien en alleen 2016 zou een overschot hebben.

In de Voorjaarsnota 2012 liet het college in reactie op deze uitkomsten weten de ambities te gaan bijstellen. Nieuwe bezuinigingen, ook op de organisatie, en verhoging van de ozb werden voorbereid. Volgens de Voorjaarsnota 2012 kwam het weerstandsvermogen meerjarig onder de eigen norm van 1,0 uit.

Nadat er met de junicirculaire 2012 meer zekerheid was ontstaan over de gevolgen van het Lente-akkoord, bleek de ombuigingstaakstelling 2013-2016 voor alle jaren tussen de € 1,5 en ruim € 2 miljoen te liggen.

De begroting 2013 en de meerjarenraming 2014-2016 lieten alleen voor 2015 nog een klein tekort zien. Ook bleken in de begroting toch heel wat ambities te zijn opgepakt. Maar ook was in de begroting een buffer, oplopend tot € 2 miljoen in 2016, opgenomen om bezuinigingen van het nieuwe kabinet te kunnen opvangen. In de begroting was ook een nieuw pakket aan structurele bezuinigingen opgenomen van rond de € 2 miljoen. Daarnaast werd de organisatie vanaf 2015 met € 0,5 miljoen gekort.

Het weerstandsvermogen bleef in de periode 2013-2016 volgens de begroting 2013 net onder de 1,0, maar zou in 2017 weer groter dan 1,0 zijn. Ook de risicoreserve grondbedrijf zou dan de benodigde omvang hebben.

De eerste bestuursrapportage 2013 liet voor 2013 een fors tekort zien van € 662.000 dat ten laste van de algemene reserve werd afgedekt. Voor de jaren na 2013 werden geen tekorten geraamd.

De tweede bestuursrapportage 2013 leidde niet tot verdere bijstellingen.

De jaarstukken 2013 lieten een overschot zien van € 2,7 miljoen, waarvan € 0,5 miljoen naar 2014 werd doorgeschoven. Het restant, € 2,2 miljoen, werd aan de algemene reserve toegevoegd. Het structurele beeld was nog € 1,8 miljoen positiever.

De bezuinigingen die in 2013 gerealiseerd moesten worden, waren grotendeels gehaald.

De onttrekking aan de algemene reserve, waartoe bij de eerste bestuursrapportage was besloten, was niet geëffectueerd.

Het weerstandsvermogen kwam met 1,45 ruim boven de norm en ook ruim boven de raming. Voor het grondbedrijf was de risicoreserve nog steeds ontoereikend. Deze zou in 2017 weer op niveau zijn.

De accountant gaf een goedkeurende verklaring voor getrouwheid en rechtmatigheid en was in zijn rapport in het algemeen positief.

## 2014

Bij de Voorjaarsnota 2013 werden er geen besluiten over eventuele bezuinigingen genomen door de onzekerheid over de uitkomst van de meicirculaire 2013. De Voorjaarsnota 2013 liet de eerste drie jaren forse tekorten zien en alleen 2017 sloot met een beperkt overschot. Het besluit over de Voorjaarsnota 2013 hield echter wel in dat het college een begroting 2014 en meerjarenraming 2015-2017 moest aanbieden, waarvan ten minste 2014 en 2017 sluitend moesten zijn.

De Voorjaarsnota 2013 bevatte weinig nieuw beleid.

De begroting 2014 en meerjarenraming 2015-2017 lieten alle vier jaar kleine overschotten zien. In de ramingen was zelfs al rekening gehouden met de gevolgen van de nieuwe rijksbezuinigingen van € 6 miljard door het opnemen van een structurele buffer.

De begroting en meerjarenraming waren sluitend gemaakt met bezuinigingen, zowel beleidsinhoudelijk als op de organisatie, belastingverhogingen en de inzet van eerder gevormde buffers.

Het weerstandsvermogen lag alle vier jaren ruim boven 1,0. De risicoreserve van het grondbedrijf zou naar verwachting in 2017 toereikend zijn.

De eerste bestuursrapportage 2014 liet voor 2014 een positieve ontwikkeling zien, waarna de post onvoorzien met de eerdere bijstellingen op ruim € 1,1 miljoen uitkwam. Voor 2015-2017 waren er kleinere bijstellingen. De saldi van de drie jaren bleven positief.

De tweede bestuursrapportage 2014 resulteerde in een negatieve bijstelling voor 2014. Inclusief overige bijstellingen kwam de post onvoorzien 2014 nu uit op ruim € 0,6 miljoen. Aansluitend bij de nieuwe begroting 2015 en de meerjarenraming 2016-2018 leidde de tweede bestuursrapportage 2014 niet tot een mutatie in de saldi, maar kwam de post onvoorzien voor 2015 erdoor op € 100.000 uit en voor de volgende jaren op ruim € 200.000.

De jaarstukken 2014 sluiten met een positief saldo van € 3,2 miljoen. Daarvan is € 1,8 miljoen naar 2015 doorgeschoven om alsnog te worden uitgegeven. Het restant, € 1,4 miljoen, is toegevoegd aan de algemene reserve. Het structurele saldo 2014 is nog € 1,2 miljoen positiever.

Opvallend is dat het weerstandsvermogen 2014 met 0,97 flink lager is uitgekomen dan in de raming. Dat komt voornamelijk door een sterk toegenomen berekening van de algemene risico's, waartoe ook de 3 d's horen.

De risicoreserve staat eind 2014 op nihil. Daarvoor is een bijdrage van de algemene dienst van € 1,1 miljoen nodig geweest. Dit is de eerste, geëffectueerde bijdrage van de algemene dienst aan de risicoreserve. Eerder zijn wel bijdragen geraamd, maar deze bleken uiteindelijk niet nodig.

De accountant heeft een goedkeurende verklaring voor getrouwheid en rechtmatigheid afgegeven.

### Het planning&control-proces

In het voorgaande is voor de jaren 2012-2014 het gehele planning&control-proces (hierna: p&c-proces) beschreven en voor 2015 de eerste stappen tot en met de vaststelling van de begroting.

In de Gemeentewet zijn alleen bepalingen over het p&c-proces opgenomen voor de begroting, begrotingswijzigingen en de jaarstukken. Het gaat dan over termijnen van beraadslaging na de openbare kennisgeving van de documenten, van vaststelling en van inzending naar GS. In de p&c-processen 2012-2015 heeft Venray deze bepalingen goed nageleefd.

In de Gemeentewet is ook geregeld dat er voorschriften zijn voor de begroting en verantwoording, het BBV. De naleving van het BBV komt in ons onderzoek vooral aan de orde in de paragrafen van hoofdstuk 4, dat over de zeven verplichte paragrafen uit het BBV gaat.

Het BBV bevat ook voorschriften voor de begroting en de jaarstukken voor wat betreft de opzet en inhoud. Zo moet de begroting uit een beleids- en een financiële begroting bestaan. De beleidsbegroting is

opgebouwd uit een programmaplan en de verplichte paragrafen. De financiële begroting bestaat ten minste uit een overzicht van lasten en baten met toelichting en een uiteenzetting van de financiële positie met toelichting. Ook voor het programmaplan, de paragrafen, het overzicht van lasten en baten en de uiteenzetting van de financiële positie geeft het BBV voorschriften. Voor de jaarstukken zijn vergelijkbare regels in het BBV opgenomen. Daarbij zijn er vrij gedetailleerde regels met betrekking tot de balans gegeven.

In het algemeen leeft Venray deze bepalingen goed na. Voor met name de naleving van de regels voor de balans baseren we ons hierbij voornamelijk op de bevindingen van de accountant.

Verder heeft de gemeente in haar Financiële verordening Gemeente Venray voorschriften voor het p&c-proces gegeven. Artikel 2 gaat over de programmabegroting. Artikel 4 schrijft een Voorjaarsnota voor en geeft de termijnen voor indiening en behandeling van de nota. Artikel 7 behandelt tussentijdse informatievoorziening van de raad door het college, waaronder ook de bestuursrapportages vallen. Tot slot geeft artikel 8 voorschriften voor de jaarstukken. Andere artikelen in de verordening gaan ook over het p&c-proces, zoals de interne controle en de financiële organisatie.

Venray past deze regels in het algemeen goed toe. Voor wat betreft de regels voor de interne organisatie baseren we ons ook nu vooral op het oordeel van de accountant hierover.

#### **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 Venray wel aan deze voorwaarde voldoet in begrotingsjaar 2015.

We hebben daarvoor gekeken naar de tweede regel van tabel 3.1.1 in deze paragraaf.

#### **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 Venray wel geldt.

We hebben daarvoor gekeken naar de derde regel van tabel 3.1.1. Daar is te zien dat er voor 2016 nog een tekort van € 28.000 wordt geraamd, maar de omvang van dit tekort is zo beperkt in relatie tot de begrotingsomvang dat dit geen beletsel is om te stellen dat voor de meerjarenraming 2016-2018 van Venray sprake is van structureel en reëel evenwicht.

De ontwikkelingen vanaf 2016 door de tweede fase van het groot onderhoud gemeentefonds hebben we niet in cijfers vertaald, maar zullen de saldi vanaf 2016 aanzienlijk verbeteren. Deze ontwikkeling betrekken we wel bij ons oordeel en ondersteunt en versterkt het oordeel dat de meerjarenraming 2016-2018 structureel en reëel in evenwicht is.

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

### **Verschillende normen voor evenwicht**

We signaleren hier nog dat de gemeente als financiële doelstelling heeft geformuleerd dat de begroting en meerjarenraming structureel evenwicht vertonen, waarbij ten minste het eerste en vierde jaar in evenwicht moeten zijn.

Deze interne regel van Venray is gebaseerd op art. 189, lid 2 van de Gemeentewet, met een uitbreiding. Art. 189, lid 2 luidt als volgt: “De raad ziet erop toe dat de begroting structureel en reëel in evenwicht is. Hiervan kan hij afwijken indien aannemelijk is dat het structureel en reëel evenwicht in de begroting in de eerstvolgende jaren tot stand zal worden gebracht”.

Door voor evenwicht in het eerste én het laatste jaar te kiezen, legt Venray de lat hoger.

In art. 203 Gemeentewet is geregeld dat GS een gemeente die niet voldoet aan het bepaalde in art. 189, lid 2, dat wil zeggen dat noch de begroting noch ten minste het laatste jaar van de meerjarenraming structureel en reëel in evenwicht is, onder preventief toezicht moeten plaatsen.

Voldoet een gemeente wel aan de bepaling in art. 189, lid 2 en zijn ook de begroting en de jaarstukken conform de bepalingen in de Gemeentewet tijdig vastgesteld en aan GS toegestuurd, dan krijgt die gemeente altijd repressief toezicht. Dat repressief toezicht geldt dan voor de begroting van het nieuwe jaar en het jaar erop zullen GS opnieuw nagaan of een gemeente voldoet aan de voorwaarden voor repressief toezicht.

Voor de bepaling of een gemeente in aanmerking komt voor repressief toezicht voor vier jaar, zoals het doel is van ons verdiepingsonderzoek, hebben we de voorwaarden nader geformuleerd. Om als toezichthouder vier jaar op afstand te gaan staan, moeten én de begroting én alle drie jaren van de meerjarenraming structureel en reëel in evenwicht zijn. Daarmee wijkt deze voorwaarde af van de bepaling in de Gemeentewet, maar ook van de doelstelling die Venray heeft geformuleerd. We hebben gezien dat Venray bij de begroting 2015 en meerjarenraming 2016-2018 aan deze norm voor meerjarig repressief toezicht voldoet.

**Stuurinformatie**

Tot slot hebben we gekeken naar de stuurinformatie voor de raad rond de begroting. De begroting past bij de strategische visie van Venray en in de verschillende programma's wordt de relatie gelegd met die visie en het nieuwe collegeprogramma. Relevante ontwikkelingen komen in de programma's aan de orde. Maar er zijn nog geen duidelijke indicatoren aan de programma's toegevoegd.

De eigen en landelijke regels voor de p&c-producten worden, zoals hiervoor beschreven, goed toegepast. De begroting zelf geeft duidelijke informatie.

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

## 3.2. Analyse vermogen

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

### Conclusie

Venray heeft in de bekeken periode 2011-2018 tussen de 45 en 60 miljoen euro aan reserves en voorzieningen. Van dit bedrag zit 40% of meer in de algemene reserve. De algemene reserve is dan ook veruit de belangrijkste reserve. Dat is ook zo bepaald in de nota reserves en voorzieningen uit 2006, die nog steeds van toepassing is. Wel zal in 2015 een nieuwe nota reserves en voorzieningen aan de raad worden aangeboden.

De nota uit 2006 beperkt het aantal reserves om een integrale afweging betere kansen te geven. Bij de begroting 2015 zijn er 15 reserves.

De algemene reserve en de risicoreserve zijn de basis van de weerstandscapaciteit van de gemeente. Het weerstandsvermogen komt in paragraaf 4.2 aan de orde.

De reserves en voorzieningen worden als eerste financieringsmiddelen voor de investeringen gebruikt. In Venray kunnen de investeringen voor ongeveer 30% met reserves en voorzieningen worden gefinancierd. Voor de rest wordt geleend.

We hebben geen aanbevelingen, omdat de gemeente al een nieuwe nota reserves en voorzieningen heeft aangekondigd.

### Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

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

### Onderzoek en bevindingen

In 2006 heeft de raad de nog steeds geldende nota reserves en voorzieningen vastgesteld. Bij het vorige verdiepingsonderzoek in 2011 hebben we geadviseerd elk jaar na te gaan of er reden is om de nota te actualiseren. Dat advies sloot aan bij het bepaalde in art. 12 van de Financiële verordening Gemeente Venray. Volgens dat artikel moet het college namelijk de raad bij een Voorjaarsnota een nieuwe nota reserves en voorzieningen aanbieden indien de regelgeving of de eigen inzichten daartoe aanleiding geven.

Of die afweging tot dit jaar heeft plaatsgevonden, weten we niet, maar ambtelijk is bekend dat er in 2015 een nieuwe nota reserves en voorzieningen aan de raad zal worden aangeboden. We kennen de nieuwe nota niet en baseren ons daarom op de nota uit 2006.

De nota uit 2006 heeft gezorgd voor een beperking van het aantal reserves en daarmee samenhangend een versterking van de rol van de algemene reserve, betere waarborgen voor een integrale afweging bij onttrekking van middelen aan een/de (algemene) reserve en de mogelijkheid om niet-bestede middelen naar het volgende begrotingsjaar over te hevelen.

Waar nodig bevat de nota regels voor de vorming, besteding, beëindiging e.d. van reserves en voorzieningen.

De nota legt ook een relatie met het weerstandsvermogen en gaat in op de weerstandscapaciteit. Met de later in december 2007 vastgestelde Nota Aanpak risicomanagement is dit onderdeel geactualiseerd.

Ook voor enkele andere onderdelen van de nota reserves en voorzieningen zien we dat de nota wat gedateerd is. Dat geldt voor het gestelde over de algemene risicoreserve grondbedrijf en in samenhang met de Nota Aanpak risicomanagement over de omvang van de algemene reserve.

De nota bevat eigenlijk geen regels over de wijze van rapporteren over reserves en voorzieningen, maar geeft wel duidelijk aan of bevoegdheden bij de raad of het college liggen en wanneer deze bevoegdheden uitgeoefend kunnen/moeten worden.

De Financiële verordening Gemeente Venray geeft ook geen verdere regels.

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 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 GTK 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 (GUN) moet bedragen. Venray heeft in 2007 besluiten genomen over het weerstandsvermogen en het risicomanagement, zodat wij voor Venray de oude norm voor de minimale omvang van de algemene reserve niet meer hanteren.

Venray houdt zich aan de nota reserves en voorzieningen 2006. Bij de begroting 2015 heeft de gemeente 15 reserves (en 12 voorzieningen). Bij de begroting 2011 waren dat er respectievelijk 19 en elf. De algemene reserve vervult een centrale rol en is ook veruit de grootste reserve. De algemene risicoreserve grondbedrijf is lang qua omvang de tweede reserve geweest, maar is dat door de problemen bij de grondexploitaties nu niet. Op ramingsbasis is het saldo van deze reserve per 1 januari 2015 zelfs nihil. Nu is de reserve renovatie gemeentehuis de qua omvang tweede reserve. Bij de jaarrekening zit elk jaar een voorstel om bepaalde niet-bestede middelen naar het volgende, het lopende begrotingsjaar over te hevelen.

In de nota reserves en voorzieningen staat dat het restant van het jaarresultaat daarna via de tijdelijke bestemmingsreserve batig saldo programmarekening aan de algemene reserve moet worden toegevoegd. Dat is ook de praktijk.

We kijken nu naar de stand van de reserves en voorzieningen. Eerst kijken we in tabel 3.2.1 aan de hand van de jaarstukken 2011 tot en met 2014 terug. In tabel 3.2.2 is de stand volgens de begroting 2015 en de meerjarenraming 2016-2018 te zien.

**Tabel 3.2.1 Terugblik reserves en voorzieningen 2011-2014, stand per 31-12 (bedragen \* € 1.000)**

Jaar	R2011	R2012	R2013	R2014
Algemene reserve*	22.164	23.726	24.295	24.826
Bestemmingsreserves	19.531	21.928	18.225	17.638
Voorzieningen	11.810	13.609	14.110	15.780
<b>Totaal</b>	<b>53.505</b>	<b>59.263</b>	<b>56.630</b>	<b>58.244</b>

\*: inclusief het bij de resultaatbestemming aan de algemene reserve toegevoegde bedrag.

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

Jaar	B2015	B2016	B2017	B2018
Algemene reserve	22.837	20.293	20.293	18.293
Bestemmingsreserves	15.111	14.338	13.720	17.444
Voorzieningen	13.237	10.921	10.809	10.842
<b>Totaal</b>	<b>51.185</b>	<b>45.552</b>	<b>44.822</b>	<b>46.579</b>

Er vallen een paar dingen op.

Ten eerste dat de algemene reserve groot blijft. In alle jaren, met uitzondering van 2018, vormt de algemene reserve meer dan 40% van het totaal aan reserves en voorzieningen. Dit hoge niveau is in 2009 ontstaan door toevoeging van de verkoopopbrengst van de Essentaandelen. Een deel van de opbrengst, in 2015 € 7.641.000, is belegd en is daardoor niet direct als buffer beschikbaar. Het belegde deel wordt bij de berekening van de weerstandscapaciteit ook niet meegenomen.

Ten tweede is de stand van de algemene reserve van jaar op jaar vrij constant met in de periode 2015-2018 een dalende lijn. De momentopnames per 31/12 of 1/1 laten echter niet zien dat de algemene reserve gedurende het jaar redelijk fluctueert. Per jaar vinden verschillende onttrekkingen en toevoegingen plaats. De grootste toevoeging is meestal de dotatie van het resultaat van het voorgaande jaar. In de periode 2016-2018 zijn nog weinig mutaties geraamd.

Ten derde geeft de laatste kolom van tabel 3.2.1 en de eerste kolom van tabel 3.2.2 de stand van reserves en voorzieningen per dezelfde datum. Het verschil is dat in tabel 3.2.1 de werkelijke stand staat en in tabel 3.2.2 de geraamde stand. Te zien is dat de gerealiseerde stand bij alle drie de onderdelen rond de € 2 miljoen hoger is uitgekomen dan de geraamde stand.

Ten vierde laten de bestemmingsreserves een variabel beeld zien. Dat hangt natuurlijk samen met het vormen en voeden van reserves voor bepaalde bestemmingen en het vervolgens gebruiken van die reserves. De verwachte groei van 2017 op 2018 hangt samen met de verwachte sterke groei van de risicoreserve van het grondbedrijf. In paragraaf 4.7 bespreken we het grondbedrijf. Daar zien we dat de economische situatie van de laatste jaren het op dit moment bijzonder moeilijk maakt een harde raming van de risicoreserve op te stellen, zeker op de middellange termijn.

Tot slot zien we dat ook de voorzieningen door de jaren heen variëren, maar steeds boven de € 10 miljoen blijven. De omvang van de voorzieningen is niet ter bepaling aan de gemeente. De omvang van de voorzieningen weerspiegelt de omvang van de verplichtingen, waarvoor de voorzieningen zijn gevormd.



Het totaal aan reserves en voorzieningen schommelt in de bekeken periode tussen de € 45 en € 60 miljoen. Met uitzondering van de belegde middelen uit de algemene reserve zet de gemeente de reserves en voorzieningen primair in voor de financiering van haar investeringen. Bij de begroting 2015 is dus gerekend dat zo'n € 43,5 miljoen aan eigen financieringsmiddelen beschikbaar is. Om alle geactiveerde kapitaaluitgaven te kunnen financieren heeft Venray dan nog ruim € 105 miljoen aan externe financieringsmiddelen nodig. Dat betekent dat dik 70% van de financieringsmiddelen geleend wordt. Bij de geleende financieringsmiddelen loopt de gemeente altijd een renterisico. Als de rente met 1%-punt stijgt voor de hele leningenportefeuille, is de gemeente jaarlijks € 1 miljoen extra kwijt aan rentelasten. Omgekeerd, als de rente voor de hele leningenportefeuille 1%-punt daalt, wat gelet op het renteniveau van de huidige vaste geldleningen afgezet tegen de stand van de rente voor vaste geldleningen op dit moment eerder waarschijnlijk is, dan dalen de rentelasten jaarlijks met € 1 miljoen. Altijd geldt dat als het bedrag aan reserves en voorzieningen toeneemt, dat dan het bedrag aan leningen omlaag kan en dat daardoor de rentelasten van de gemeente dalen.

De stuurinformatie over het vermogen is in het algemeen goed. We hebben alleen een opmerking over de intussen wel zeer gedateerde nota reserves en voorzieningen uit 2006. Daarom beoordelen we de strategische stuurinformatie als voldoende.

### 3.3. Analyse stuurinformatie

#### Conclusie

Venray zorgt voor goede stuurinformatie zodat raad en college goed in staat zijn sturing te geven aan de financiële processen. Dit geldt voor de drie niveaus die wij hebben bekeken: strategisch, tactisch en operationeel.

Daarmee is een belangrijke randvoorwaarde aanwezig in Venray om financieel in control te komen. Op enkele punten zien we nog verbetermogelijkheden.

#### Op basis van onze analyse doen we de volgende aanbeveling

- we hebben geen algemene aanbevelingen. Waar we nog verbetermogelijkheden zien, hebben we die bij de afzonderlijke paragrafen vermeld.

#### Stuurinformatie

Oordeel strategisch: goed

Oordeel tactisch: goed

Oordeel operationeel: goed

#### Waarom onderzoek naar stuurinformatie?

Een gemeente is een complexe organisatie met een grote diversiteit aan producten en diensten. Om sturing te kunnen geven, is het van belang, dat de raad kaders stelt. Het is voor raad en college van groot belang om in control te zijn en om in control te blijven. Daarmee bedoelen we, dat de gemeente in staat is haar doelstellingen te realiseren en voor wat betreft de financiën 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

In deze paragraaf gaan we na of de gemeente de voorwaarden heeft gecreëerd om haar financiën zo veel mogelijk te sturen en te beheersen.

We onderzoeken dit door te kijken naar de aanwezige stuurinformatie op strategisch, tactisch en operationeel niveau.

De raad stelt de kaders op basis van een visie en op basis van interne en externe ontwikkelingen. Dit gebeurt met de gemeentelijke programmabegroting, kadernota's en andere beleidstukken. Het komt ook voor dat gemeenten de paragrafen uit de begroting een kaderstellende functie laten vervullen. Dit alles omschrijven we als informatievoorziening op strategisch niveau.

Voor het bereiken van doelstellingen is informatievoorziening op tactisch niveau nodig. Zo kan de gemeente beslissingen nemen, die betrekking hebben op het toewijzen van middelen, vaststellen van

procedures, budgetten en de beoordeling ervan. De informatiebehoefte wordt bepaald door de informatie die nodig is om doelstellingen haalbaar te maken. Dat gebeurt doorgaans met verordeningen, paragrafen en programma's.

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

In ons onderzoek gaat de aandacht met name uit, naar die onderwerpen die voor sturing op de financiële positie belangrijk zijn en bovendien bij elke gemeente voorkomen. In onderstaande tabel 3.3.1 zijn de resultaten naar stuurinformatie voor Venray samengevat.

Meer details over onze beoordelingen zijn te vinden in de paragrafen 3.1 en 3.2 en de zeven paragrafen van hoofdstuk 4.

**Tabel 3.3.1 Resultaten onderzoek stuurinformatie begroting 2015**

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

De gewogen totaalbeoordeling van de stuurinformatie voor de negen onderdelen hebben we aan het begin van deze paragraaf al vermeld, maar herhalen we hier nog een keer:

- op strategisch niveau is de stuurinformatie goed;
- op tactisch niveau is de stuurinformatie goed;
- op operationeel niveau is de stuurinformatie goed.

De wegingsfactor die we voor het totaaloordeel hebben gebruikt, staat in de laatste kolom van tabel 3.3.1. Daaruit blijkt dat de onderdelen die het meest direct de financiële positie weergeven, de begroting en meerjarenraming en het vermogen, in ons oordeel over de stuurinformatie het zwaarst wegen. Samen bepalen ze 50% van het oordeel.

De strategische stuurinformatie hebben we zes keer als goed beoordeeld, twee keer als voldoende en één keer als onvoldoende.

We zien dat Venray op vrijwel alle terreinen voor een goede en duidelijke kaderstelling heeft gezorgd. De gemeente pakt de zaken in samenhang aan en heeft daarbij nadrukkelijk aandacht voor wat er in haar omgeving gebeurt en hoe zij daarmee wil omgaan. De gemeente stelt in de meeste gevallen de kaders

wanneer dat nodig is, bij. Alleen bij de paragraaf verbonden partijen missen wij nog een duidelijk kader. Zo'n kader is in het coalitieakkoord 2014-2018 aangekondigd. Op dit moment is er op strategisch niveau aandacht voor dit onderdeel, maar de uitwerking is nu nog beperkt en geeft nog weinig sturing.

Voor de tactisch stuurinformatie hebben we zes keer goed gegeven en drie keer voldoende. Het oordeel hangt nauw samen met de mate waarin de gemeente de bepalingen uit het BBV en uit de financiële verordening heeft ingevuld. Dat is vaak goed. In een aantal gevallen krijgen punten uit het BBV of de verordening echter geen vertaling in de programmabegroting. Dat verklaart de voldoende's. Zie daarvoor de paragrafen 4.1, 4.3 en 4.6.

De operationele stuurinformatie beoordelen we zeven keer als goed en twee keer als voldoende. De score is in sterke mate bepaald door de mate waarin in (de paragrafen van) de begroting inzichtelijke en overzichtelijke cijfers en toelichtingen aanwezig zijn. Ook hier concluderen we dat Venray daar bijna altijd goed in slaagt. De begroting bevat veel operationele stuurinformatie. Alleen bij twee paragrafen zijn wij van mening dat er nog enige informatie kan worden toegevoegd. Wij zijn ons ervan bewust dat hier een valkuil is. Hoe voorkom je dat de informatieontvanger in de informatie verdrinkt? De gemeente is met de begroting 2015 met een nieuwe opzet gestart, waarbij de gemeente ook deze vraag wil oplossen.

Wij zijn, zoals uit deze paragraaf en de overige paragrafen blijkt, positief over de financiële informatie die Venray in vele vormen levert.

Aandachtspunt is en blijft om de stuurinformatie te blijven fijnlijpen om aansluiting te blijven houden bij de informatiebehoefte van de raad en het college. Dat betekent dat continu moet worden gelet op veranderende behoeften. Dat steeds moet worden afgewogen welke informatie wel en welke niet (meer) moet worden gegeven. Dat moet worden gelet op de actualiteit van visiedocumenten, kadernota's e.d. Wat dit laatste betreft zien we dat het de gemeente moeite kost om alle nota's steeds tijdig te herzien. Regelmatig worden de door de gemeente zelf gestelde termijnen overschreden. Dat geldt ook voor de termijn die wij in het algemeen voor nota's stellen: één keer in de vier jaar herzien om verouderde kaderstelling te voorkomen en om elke raad in de gelegenheid te stellen een oordeel te geven over het desbetreffende onderwerp.

Het is niet eenvoudig om voortdurend aan al deze normen te voldoen, maar in het algemeen slaagt de gemeente er goed in om de raad van goede stuurinformatie te voorzien.

Als wij op basis van onze beoordeling van de stuurinformatie concrete aanbevelingen hebben geformuleerd, dan zijn deze in de desbetreffende paragraaf van hoofdstuk 3 of 4 te vinden.

### 3.4. Analyse wet- en regelgeving

#### **Conclusie**

Bij de toepassing van wet- en regelgeving kijken wij naar enkele concrete bepalingen.

Venray leeft de termijnbepalingen in de Gemeentewet voor inzending van jaarstukken en begroting goed na.

Venray past het BBV in het algemeen goed toe. De informatiewaarde van de begroting kan op een enkel punt nog wat worden vergroot.

De raad heeft op 5 april 2005 de nu geldende verordeningen 212 en 213 vastgesteld.

Venray past de verordeningen 212 en 213 goed toe. Beide verordeningen worden in 2015 geactualiseerd.

De goedkeurende verklaring van de accountant voor de rechtmatigheid is een indicatie dat de in verordening 212 geregelde administratieve organisatie en interne controle goed worden uitgevoerd.

De verordening 213a is in 2012 zodanig geactualiseerd dat Venray totdat art. 213a uit de Gemeentewet zou zijn geschrapt, geen onderzoeken meer zou hoeven uit te voeren. Nu art. 213a blijft bestaan, zal de verordening toch weer moeten worden aangepast.

De raad heeft een rekenkamercommissie ingesteld, bestaande uit drie raadsleden en drie externe leden.

#### **Op basis van onze analyse doen we de volgende aanbeveling**

- actualiseer verordening 212 één keer in de vier jaar.

#### **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**

##### **Termijnen**

Voor het toezicht zijn er twee termijnen in de Gemeentewet van belang. Dat zijn de termijn voor vaststelling en inzending van de begroting, vóór 15 november van het jaar voorafgaande aan dat waarvoor de begroting dient (art. 191, lid 2 Gemeentewet), en de termijn voor vaststelling en inzending van de jaarstukken, vóór 15 juli van het jaar volgend op het begrotingsjaar (art. 200 Gemeentewet).

Overschrijding van één of beide termijnen kan voor de Provincie aanleiding zijn de begroting van een gemeente onder preventief toezicht te plaatsen (art.203, lid 2 Gemeentewet).

Naleving van de termijnen is ook een indicatie van de organisatie en beheersing van de processen door de gemeente.

Bij dit verdiepingsonderzoek kijken we of de gemeente zich aan de termijnen voor vaststelling en inzending van de begroting 2015 en de jaarstukken 2013 aan ons als toezichthouder heeft gehouden. De raad heeft de begroting 2015 op 28 oktober 2014 vastgesteld en wij hebben de begroting 2015 op 19 november 2014 ontvangen. Voor de jaarstukken 2013 zijn de desbetreffende data 1 juli 2014 en 10 juli 2014.

De begroting 2015 is na de wettelijke termijn ingestuurd. Daar hoort de volgende toelichting bij.

De raad heeft bij de vaststelling van de begroting 2015 ook een amendement aangenomen over een in de begroting opgenomen bezuiniging op subsidies. De verwerking van dit amendement in de begroting 2015 heeft de nodige inspanningen gekost, waardoor het de gemeente niet lukte de begroting 2015 op tijd in te sturen. Toen dat, vóór 15 november 2014, duidelijk was, heeft de gemeente direct bij de Provincie om uitstel gevraagd. De Provincie heeft toen bepaald dat de begroting 2015 uiterlijk 21 november 2014 kon worden ingezonden. Uiteindelijk heeft de gemeente de begroting 2015 op 19 november 2014 naar de Provincie gestuurd. Daarmee heeft de gemeente de bijgestelde termijn gehaald.

De Provincie heeft het uitstel verleend, omdat er sprake was van een duidelijke uitzondering (Venray stuurt begroting en jaarstukken normaal tijdig in), omdat het uitstel beperkt was, omdat de conceptbegroting 2015 al sinds begin oktober 2014 in bezit van de Provincie was en omdat vragen over die begroting vóór 15 november 2014 door de gemeente beantwoord zijn.

De gemeente heeft de, deels bijgestelde termijnen nageleefd.

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

## **BBV**

Het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) beschrijft aan welke uitgangspunten en kwaliteitseisen de planning- en controlproducten van Venray moeten voldoen. Het BBV geldt vanaf de begroting 2004. De belangrijkste reden om op dat moment met nieuwe comptabiliteitsvoorschriften te komen was de invoering van het dualisme. Het BBV moet het elke gemeente mogelijk maken een begroting en jaarrekening te maken, waarmee de raad optimaal in staat is om zijn kaderstellende en controlerende taak uit te oefenen.

Het BBV bevat daarom een aantal uitgangspunten en kwaliteitseisen. De vormgeving van de planning- en controlproducten wordt echter grotendeels aan de gemeenten overgelaten. Elke gemeente moet zelf bepalen met welke invulling van de begroting zij in haar situatie het best de BBV-kwaliteitseisen realiseert.

Overigens wordt er momenteel gewerkt aan een aanpassing van het BBV. Eén van de aanpassingen, het opnemen van vijf verplichte kengetallen, moet van kracht worden vanaf de begroting 2016 en de jaarstukken 2015. Maar er zijn meer aanpassingen en deze zijn erop gericht de transparantie en de vergelijkbaarheid te versterken, waardoor raden beter in staat zijn om hun taken te vervullen. Op een aantal punten zal daardoor de mogelijkheid om een begroting geheel naar eigen inzicht op te zetten en in te richten kleiner worden. Voor de begroting 2015 zijn deze aanpassingen nog niet relevant en hebben we ze niet in onze beoordeling betrokken.

Zowel met het huidige BBV als met het nieuwe BBV zal elke gemeente zelf moeten uitzoeken hoe de BBV-kwaliteitseisen kunnen worden gerealiseerd. Die zoektocht eindigt nooit, want de situatie verandert constant. En elke vier jaar is er een nieuwe raad met mogelijk nieuwe behoeften.

We hebben de begroting 2015 beoordeeld aan de hand van de bepalingen daarvoor in het BBV. De begroting 2015 voldoet bijna geheel aan het BBV. Enkele bepalingen uit het BBV zijn niet in de begroting 2015 meegenomen:

- er ontbreekt een overzicht van algemene dekkingsmiddelen (art. 8, lid 1 en 5). Er wordt wel ingegaan op de algemene uitkering (paragraaf 4.6);
- in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen is voor wegen e.d. niet aangegeven wat volgens het geldende beheerplan aan middelen voor de vier verschillende jaren van de begroting en meerjarenraming voor beheer en onderhoud nodig zou zijn (art. 12, lid 2 onder b). Door dit wel te doen en die cijfers te vergelijken met de geraamde bedragen, is – zo nodig met een toelichting – snel duidelijk te maken of de gemeente conform het plan werkt;
- een overzicht van de jaarlijks terugkerende arbeidskosten gerelateerde verplichtingen van vergelijkbaar volume (art. 20, lid 2, onder a en art. 22, lid 2) voor de begroting en meerjarenraming.

Belangrijker nog dan het volledig voldoen aan de technische vereisten is echter het antwoord op de vraag of de begroting de raad goed ondersteunt bij kaderstelling en controle. Wat is de informatiewaarde van de begroting voor de raad?

De provincie als toezichthouder kan die vraag natuurlijk niet beantwoorden. Dat kan alleen de raad. Wel kunnen wij nagaan of de begroting informatie bevat over aspecten die volgens het BBV de raad ondersteunt bij zijn kaderstellende en controlerende taak.

Los van de inhoudelijke punten die in de begroting te vinden moeten zijn, gaat het om zaken als 'goed leesbaar', 'consistent', 'toegankelijk' en 'begrijpelijk'. In het algemeen vinden wij dat de begroting van Venray goed aan deze eisen voldoet. Dat is ook te zien aan ons oordeel over de operationele stuurinformatie (paragraaf 3.3 en voor de verschillende onderdelen de paragrafen 3.1, 3.2 en 4.1 tot en met 4.7).

**BBV**  
**Beoordeling: goed**

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

Artikel 212 van de Gemeentewet verplicht de gemeente een verordening vast te stellen, waarin de uitgangspunten voor het financiële beleid en beheer en de financiële huishouding van de gemeente zijn uitgewerkt. Voor de gemeente en voor dit onderzoek is de verordening 212 van groot belang. In de verschillende paragrafen van hoofdstuk 3 en 4 verwijzen we regelmatig naar hetgeen Venray over een bepaald onderwerp in de verordening 212 heeft geregeld.

De raad heeft de geldende verordening 212 op 5 april 2005 vastgesteld. De citeertitel is "Financiële verordening Gemeente Venray".

In de verordening 212 geeft de raad de uitgangspunten aan voor het financiële beleid, de regels voor het financiële beheer en de inrichting van de financiële organisatie. De raad bepaalt hiermee de strategische kaders voor de financiële huishouding van de gemeente.

Voor het financiële beheer zijn de bepalingen in de verordening over de administratieve organisatie en de interne controle van groot belang.

De gemeente heeft daar ook in de praktijk veel aandacht voor. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de goedkeurende verklaring van de accountant voor de rechtmatigheid. Maar ook uit het coalitieakkoord 2014-2018, waarin staat dat de gemeente financieel in control moet zijn.

Voor de overige bepalingen van de verordening constateren wij dat het college hier in de meeste gevallen uitvoering aan geeft. In de verschillende paragrafen van hoofdstuk 4 komen we daar ook op terug.

De gemeente heeft voor een gedetailleerde verordening gekozen. Dit betekent dat er veel onderwerpen met daarbij veel eisen in de verordening zijn opgenomen. Dit maakt de naleving van de verordening niet gemakkelijker. Zeker als een verordening al vele jaren van toepassing is, haalt de actualiteit bepaalde bepalingen in. Wettelijke bepalingen zijn gewijzigd of aangevuld. De raad heeft nieuwe besluiten genomen die niet geheel stroken met bepalingen in de eigen verordening e.d. De wettelijke bepalingen zijn wel geheel gevolgd.

Ondanks de gedetailleerde verordening 212 en de 'leeftijd' van de verordening zijn wij van mening dat de gemeente Venray haar verordening 212 goed uitvoert.

Na tien jaar is het wel tijd om de verordening eens tegen het licht te houden en te actualiseren. Ambtelijk is meegedeeld dat in 2015 een nieuwe verordening 212 ter vaststelling aan de raad zal worden aangeboden.

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

De raad als opdrachtgever van de accountant stelt in de controleverordening de regels vast voor de controle op het financiële beheer en op de inrichting van de financiële organisatie. Art. 213 Gemeentewet verplicht elke gemeente om zo'n controleverordening te hebben.

Ook de controleverordening van Venray dateert van 5 april 2005.

In het kader van de controle stelt de raad één keer in de vier jaar een controleprotocol vast. Met het controleprotocol geeft de raad de accountant toetsingscriteria voor zijn controle op de rechtmatigheid.

We hebben de toepassing van de controleverordening niet beoordeeld, maar we zijn nergens opmerkingen tegen gekomen dat er problemen zijn met de uitvoering van de controleverordening. Ambtelijk is meegedeeld dat in 2015 ook een nieuwe verordening 213 ter vaststelling aan de raad zal worden aangeboden.

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

Deze verplichte verordening ex art. 213a Gemeentewet is ingevoerd bij de introductie van het dualisme in 2002. In de verordening stelt de raad regels voor onderzoeken van het college naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gemeentelijke beheer en beleid.

De geldende verordening 213a is op 27 maart 2012 vastgesteld.

Venray is als één van de weinige gemeenten na de invoering van art. 213a heel voortvarend met dit soort onderzoeken aan de slag gegaan.

Bij de meeste andere gemeenten is met grote vertraging en in heel beperkte mate uitvoering gegeven aan de 213a-onderzoeken. Veel gemeenten hebben het gevoel dat de stapeling van controles en onderzoeken door de accountant, de toezichthouder, de raad zelf, de rekenkamer – trouwens ook een uitvloeisel van de introductie van het dualisme – en het college via de 213a-onderzoeken en via allerlei ad hoc onderzoeken naar de organisatie, het beleid e.d. te veel van het goede is.



Ondanks de voortvarende start is ook Venray in 2007 gestopt met de 213a-onderzoeken. Bij de evaluatie door het ministerie van BZK van de dualismebepalingen kwam de lage waardering van de 213a-onderzoeken duidelijk naar voren. De toenmalige staatssecretaris van BZK heeft toen aangekondigd dat art. 213a uit de Gemeentewet zou worden gehaald. Dit had al in maart 2010 bij de start van de vorige raad geëffectueerd moeten zijn. Er is echter nooit een voorstel tot schrappen van art. 213a bij het parlement ingediend. En in 2013 heeft de huidige minister van BZK laten weten dat hij art. 213a wil handhaven. Als reden daarvoor heeft hij gewezen op de 3 d's, waarvoor de gemeenten vanaf 2015 verantwoordelijk zijn. Art. 213a is dus nog steeds van kracht.

In paragraaf 4.5 gaan we ook in op verordening 213a en op de handelwijze van Venray met deze verordening. We verwijzen hier naar paragraaf 4.5. Het komt erop neer dat de gemeente in 2012 de verordening 213a sterk heeft vereenvoudigd in afwachting van de afschaffing van art. 213a. De praktijk van Venray, die neerkomt op het niet meer uitvoeren van 213a-onderzoeken, was met de nieuwe verordening niet meer in strijd met de eigen verordening 213a. Maar intussen is duidelijk dat art. 213a blijft bestaan en constateren wij in paragraaf 4.5 dat de huidige verordening 213a niet in lijn is met art. 213a. We adviseren in paragraaf 4.5 dan ook de verordening 213a bij te stellen.

Sinds 2007 voert Venray geen 213a-onderzoeken uit. Wel voert de gemeente andere onderzoeken uit die onder de noemer van 213a-onderzoeken zouden kunnen vallen.

### **De Rekenkamercommissie Venray**

De invoering van het dualisme heeft ervoor gezorgd dat er een Rekenkamercommissie Venray is gekomen. In de Rekenkamercommissie Venray hebben drie onafhankelijke, externe leden en drie raadsleden zitting.

Medio 2005 heeft de Rekenkamercommissie haar eerste onderzoeksrapport gepresenteerd "De subsidie de baas".

De rekenkamercommissie heeft onder andere over het grondbeleid een rapport uitgebracht. Ook heeft de rekenkamercommissie in een latere fase bekeken hoe de gemeente dit onderzoek in acties heeft omgezet.

Er is in 2011 onderzoek gedaan naar de subsidiëring van dorps- en wijkraden, waarbij in het bijzonder is gekeken naar vermogensvorming. Uit dat jaar stamt ook een onderzoek naar de Schouwburg Venray. Uit 2012 stamt een onderzoek naar inhuur van externen. In 2013 heeft de commissie een onderzoek uitgevoerd naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het armoedebeleid van de gemeente Venray. Op dit moment lopen er onderzoeken van de rekenkamercommissie naar ICT en naar subsidiebeleid. De verordening Rekenkamercommissie is voor het laatst in december 2012 vastgesteld. De rekenkamercommissie moet met haar onderzoeken bijdragen aan doelmatig, doeltreffend en rechtmatig besteden van gemeentelijke gelden.

De raad kan onderzoeksvoorstellen bij de rekenkamercommissie indienen.



## 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 Venray 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	Voldoende	Goed	☺	➔

### Conclusie

De paragraaf lokale heffingen in de begroting 2015 bevat veel informatie over het beleid en de uitvoering met betrekking tot de lokale heffingen. De punten die in het BBV voor de paragraaf worden voorgeschreven, komen aan de orde, maar de paragraaf gaat niet volledig in op de eisen uit de eigen verordening. Venray heeft geen nota lokale heffingen, maar kaderstelling vindt plaats in de paragraaf zelf, de Voorjaarsnota 2014 en het coalitieakkoord en het collegeprogramma 2014-2018. Een nota wordt dan ook niet gemist.

De informatie in de paragraaf stelt de raad in staat om op dit onderwerp te sturen.

### Op basis van onze analyse doen we de volgende aanbevelingen:

- maak een einde aan het verschil tussen het bepaalde in art. 16 van de financiële verordening, waar onder meer een nota lokale heffingen wordt voorgeschreven, en de praktijk zonder een dergelijke nota. Of de verordening wordt aangepast of de gemeente stelt een nota lokale heffingen vast. Ook de in art. 16 gevraagde informatie in de paragraaf wijkt af van de informatie in de paragraaf;
- voeg aan het meerjarige overzicht van de opbrengsten vooraan een kolom toe met de opbrengsten van het voorgaande jaar;
- vermeld in de paragraaf het kostendekkingspercentage van de riool- en afvalstoffenheffing.

### Waarom onderzoek naar de lokale heffingen?

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

### Onderzoek en bevindingen

In de paragraaf lokale heffingen van de begroting 2015 is een uitgebreide beschrijving te vinden van het beleid en de uitvoering van de lokale heffingen door en in Venray.

De paragraaf opent met het onderscheid tussen gebonden en ongebonden heffingen, ofwel heffingen die voor een bepaald beleidsterrein moeten worden ingezet en heffingen die als algemeen dekkingsmiddel

beschikbaar zijn. De paragraaf stelt dat met name voor die laatst genoemde heffingen, de ongebonden heffingen, de gemeente aan de burgers moet kunnen laten zien wat zij hiervoor terugkrijgen. De raad moet met betrekking tot de lokale heffingen normeren, sturen en controleren, staat er in de paragraaf.

In de paragraaf is daarna informatie te vinden over de opbrengsten van de lokale heffingen voor de jaren 2015-2018, het rijks- en gemeentelijk beleid voor de heffingen, de uitgangspunten voor de afzonderlijke heffingen, de lastendruk van ozb, riool- en afvalstoffenheffing in 2014 van Venray en een aantal gemeenten in de omgeving en tot slot een beschrijving van het kwijtscheldingsbeleid.

Met deze informatie is een vrij compleet beeld geschetst van het beleid en de uitvoering met betrekking tot de lokale heffingen.

Hoewel er geen aparte nota lokale heffingen door de raad is vastgesteld, is er toch sprake van voldoende kaderstelling. Deze is te vinden in het coalitieakkoord en het collegeprogramma 2014-2018, in de Voorjaarsnota 2014 en in de paragraaf zelf.

Volgens art. 16 van de Financiële verordening van Venray van 5 april 2005 moet er wel een nota lokale heffingen zijn. Die nota moet minstens één keer in de vier jaar worden vernieuwd. In lid 1 en 2 staat wat er in de nota moet worden behandeld. In lid 4 wordt aangegeven welke informatie het college de raad moet geven in vast te stellen belastingverordeningen. In het vijfde en laatste lid van art. 16 staat welke informatie in de paragraaf lokale heffingen moet zijn opgenomen. Dit wijkt wel wat af van wat art. 10 BBV daarover bepaalt. Zo vraagt art. 16 om de opbrengst per heffing, terwijl art. 10 BBV het over 'de geraamde inkomsten' heeft. Art. 16 vraagt om het volume en bedrag aan kwijtscheldingen, terwijl art. 10 BBV praat over 'een beschrijving van het kwijtscheldingsbeleid'. Art. 10 BBV vraagt om 'een aanduiding van de lokale lastendruk', waar art. 16 het preciseert tot 'de (ontwikkeling van de) lokale lastendruk voor eenpersoonshuishoudingen, meerpersoonshuishoudingen en bedrijven'. En waar art. 10 BBV helemaal niets voorschrijft over kostendekkendheid van tarieven, vraagt art. 16 naar de kostendekkendheid van de rioolrechten en de afvalstoffenheffing.

Aan art. 16 van de Financiële verordening Gemeente Venray 2005 wordt maar zeer beperkt uitvoering gegeven. De nota lokale heffingen ontbreekt, is er nooit geweest en is dus ook nooit geactualiseerd. Het bedrag aan kwijtscheldingen wordt in de paragraaf niet vermeld. De lastendruk wordt in de paragraaf voor een meerpersoonshuishouden gegeven, maar niet voor een eenpersoonshuishouden of voor bedrijven. Ook de kostendekkendheid van de riool- en afvalstoffenheffing wordt in de paragraaf niet vermeld.

Wat is er dan wel in de paragraaf lokale heffingen te vinden.

Belangrijke uitgangspunten voor het beleid zijn een 100% kostendekking voor de heffingen, waar dit aan de orde is, en een gematigde lastendrukstijging.

In combinatie met de gestelde kaders in coalitieakkoord, collegeprogramma en Voorjaarsnota beoordelen wij de strategische stuurinformatie op dit onderdeel daarom toch als goed.

De paragraaf gaat in op de punten die het BBV noemt voor de paragraaf. Maar de paragraaf voldoet maar in een bepaalde mate aan de eisen uit art. 16 van de Financiële verordening Gemeente Venray 2005. De tactische stuurinformatie is daarom voldoende.

De operationele stuurinformatie beoordelen we als goed. De paragraaf geeft inzicht in de ontwikkeling van de heffingen en biedt de raad mogelijkheden om te sturen. In dit verband is het belangrijk dat de paragraaf ook meerjarige informatie bevat en laat zien hoe de heffingen zich in de periode van de

meerjarenraming ontwikkelen. Die meerjarige ontwikkeling zou nog beter in beeld komen als ook de stand van het voorgaande jaar in het overzicht zou worden opgenomen.

De paragraaf geeft aan dat de lokale heffingen een belangrijke bron van inkomsten voor de gemeente zijn. Voor 2015 gaat het om een kleine € 24 miljoen en dat bedrag loopt volgens de huidige ramingen op tot bijna € 26 miljoen in 2018. In 2015 is dat 18% van de baten en in 2018 zelfs 22%, waarbij de ontrekkingen aan de reserves niet mee zijn genomen bij het totaal van de baten.

Een aantal belangrijke producten en diensten die de gemeente aan haar inwoners en bedrijven levert, worden ermee gedekt. Dit gebeurt met de hiervoor al genoemde gebonden heffingen.

De ongebonden heffingen zijn belangrijk voor de gemeente omdat de gemeente deze naar eigen inzicht kan inzetten. Daarmee kan de gemeente eigen prioriteiten realiseren, maar kan zij ook tekorten afdekken bij bijvoorbeeld medebewindstaken, waar het Rijk niet een 100% bijdrage geeft.

De ozb is veruit de belangrijkste gemeentelijke heffing en is ook ongebonden.

In de paragraaf noch in de rest van de begroting is te zien waaraan de opbrengsten van ongebonden heffingen worden besteed. Dat is ook logisch, omdat deze opbrengsten algemene dekkingsmiddelen zijn en samen met alle andere algemene dekkingsmiddelen, zoals de algemene uitkering, zonder oormerk worden benut om alle lasten in de begroting die geen specifieke dekking hebben, van dekking te voorzien.

De doelstelling die de gemeente aan het begin van de paragraaf heeft geformuleerd – de burgers laten zien wat zij terugkrijgen voor met name de ongebonden heffingen – wordt niet gerealiseerd. Alleen als we ervan uit gaan dat de informatie in de begroting met betrekking tot alle prestaties, producten en diensten die met inzet van algemene dekkingsmiddelen tot stand komen, als het bedoelde inzicht geven is te beschouwen, doet de gemeente wel iets met deze doelstelling.

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 Venray uit op € 17.575.000. De geraamde opbrengst 2015 voor ozb, riool- en afvalstoffenheffing is € 18.979.000. Dat betekent dat Venray boven de artikel 12-norm zit en zo bezien geen onbenutte belastingcapaciteit heeft. Het feit dat Venray al lang boven deze norm zit, maakt duidelijk dat dit geen belemmering oplevert om meer te heffen. Wettelijk is er geen maximumtarief voor de ozb.

We stellen vast dat Venray als beleidsuitgangspunt de 100% kostendekking voor afval en riolering hanteert, maar dat daarover in de paragraaf, maar ook in de rest van de begroting geen concrete, cijfermatige informatie is te vinden. Bovenstaande berekening van de onbenutte belastingcapaciteit was dan ook pas mogelijk nadat wij daarvoor aanvullende informatie van de gemeente hebben ontvangen. Beide heffingen zijn 100% kostendekkend.

Afsluitend zijn we van mening dat Venray een goede paragraaf lokale heffingen in de begroting 2015 heeft. De paragraaf bevat veel informatie en stelt de raad in staat te sturen. De strategische en operationele stuurinformatie is goed, de tactische voldoende.

We hebben slechts enkele opmerkingen bij de paragraaf.

De doelstelling van de paragraaf om de burgers inzicht te bieden in wat er gebeurt met de door hen opgebrachte ongebonden heffingen, wordt niet waargemaakt, maar is zo geformuleerd ook niet haalbaar.

Uit ons onderzoek zijn slechts drie aanbevelingen naar boven gekomen:

- maak een einde aan het verschil tussen het bepaalde in art. 16 van de financiële verordening, waar onder meer een nota lokale heffingen wordt voorgeschreven, en de praktijk zonder een dergelijke nota. Of de verordening wordt aangepast of de gemeente stelt een nota lokale heffingen vast. Ook de in art. 16 gevraagde informatie in de paragraaf wijkt af van de informatie in de paragraaf;
- voeg aan het meerjarige overzicht van de opbrengsten vooraan een kolom toe met de opbrengsten van het voorgaande jaar;
- vermeld in de paragraaf het kostendeckingspercentage van de riool- en afvalstoffenheffing.

## 4.2. Weerstandsvermogen en risicobeheersing

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

### Conclusie

De raad heeft in 2007 de nota Risicomanagement vastgesteld. Bij de evaluatie in 2011 is het beleid gecontinueerd. In de nota is het kader gesteld voor het beleid en de uitvoering met betrekking tot het weerstandsvermogen en de risicobeheersing.

In de paragraaf is een uitgebreide beschrijving opgenomen van het risicomanagement, het weerstandsvermogen 2014-2018, de risico's 2014-2018 met toelichting en de weerstandscapaciteit 2014-2018.

Met de nota en de paragraaf beschikt de raad over goede stuurinformatie.

Het weerstandsvermogen 2015 voldoet net aan de door de raad gestelde norm en neemt in de daarop volgende jaren weer toe. Die verbetering is te danken aan de ontwikkeling van de weerstandscapaciteit en de risico's bij het Grondbedrijf. Cijfers over het weerstandsvermogen van eerdere jaren laten zien dat juist bij dat onderdeel voor wat betreft de meerjarenontwikkeling er een grote mate van onzekerheid bestaat.

Vanaf 2015 doen zich nieuwe risico's voor door de drie decentralisaties. Zoals de gemeente zelf aangeeft, kan de onbekendheid met het terrein in het begin voor verrassingen zorgen.

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

- actualiseer de nota Risicomanagement uiterlijk in 2015;
- monitor de uitvoering van de drie decentralisaties extra strak om de verrassingen snel in beeld te hebben en van passende maatregelen te kunnen voorzien;
- blijf het grondbeleid strak monitoren.

### Waarom onderzoek naar weerstandsvermogen en risicobeheersing?

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

Het is hierbij van belang te bekijken of de programma's en activiteiten, die de gemeente ontplooit, op het gewenste niveau kunnen blijven gehandhaafd. Ook als er tegenvallers zijn. Daarom is het voor

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



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**

In 2007 heeft de raad de nota Risicomanagement vastgesteld. De nota voorzagt erin dat over een periode van vier jaar risicomanagement standaard zou zijn door risicoafwegingen in relevante werkprocessen in te bouwen en door periodieke risicoinventarisaties. Het doel van risicomanagement was en is om de strategische doelen haalbaar te maken door risico's te beheersen.

In 2011 heeft de gemeente de nota geëvalueerd. Geconstateerd is dat risicomanagement een standaardonderdeel is geworden van vele processen. Maar het groeiproces was toen nog niet voltooid. Risico's kwamen nog te vaak (te) laat in beeld. Tegelijkertijd werd gewaarschuwd voor een stapeling van controle op controle. Daarnaast moet de gemeente ook risico's accepteren, waarvoor dan wel een toereikende financiële buffer aanwezig moet zijn.

Bij de evaluatie heeft Venray ervoor gekozen om het weerstandsvermogen, de ratio beschikbare weerstandscapaciteit/benodigde weerstandscapaciteit, op minimaal 1,00 te stellen. In 2007 was deze tussen 0,8 en 1,0 geprikt. Het weerstandsvermogen moet ervoor zorgen dat de geaccepteerde risico's, als ze optreden, gedragen kunnen worden zonder dat direct in bestaand beleid hoeft te worden gesneden.

Voor de rest werd de nota Risicomanagement 2007 voortgezet en is vooral ingezet op een verdere groei van het risicobewustzijn. Dat moet ervoor zorgen dat de gemeente op een voldoende niveau in control is. De gevolgde benadering met een introductie van de nota in 2007, een groei van het risicobewustzijn sindsdien, een evaluatie in 2011 en een voortzetting van het beleid met een verdere groei van het risicobewustzijn zou nu, 2015, tot een nieuwe evaluatie moeten leiden. Daarmee kan de gemeente bepalen hoe ver zij is gekomen met risicomanagement, welke nieuwe ontwikkelingen er op dat punt zijn, waar de gemeente nu behoefte aan heeft en of dit alles tot een bijgesteld risicomanagement zou moeten leiden.

In de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing van de begroting 2015 is geen verwijzing naar de nota uit 2007/2011 opgenomen. De paragraaf geeft wel kort aan welke kaders voor het weerstandsvermogen gelden en hoe het risicomanagement werkt.

Vervolgens geeft de paragraaf een gedetailleerde berekening van het weerstandsvermogen, ook wel de weerstandsratio genoemd. De cijfers zijn beschikbaar voor de jaren 2014-2018. De berekening laat zien dat de begroting 2015 in de laatste fase van afronding onder grote druk heeft gestaan. De cijfers over het weerstandsvermogen laten namelijk zien dat het beoogde ontwikkelfonds in 2015 en 2016 slechts deels had kunnen worden ingevoerd, omdat bij invoering het weerstandsvermogen altijd minimaal op 1,00 zou moeten blijven. In een amendement heeft de raad besloten de invoering van het ontwikkelfonds niet te handhaven in de begroting 2015 en meerjarenraming 2016-2018. In de paragraaf is nog het weerstandsvermogen 2014-2018 ex - én inclusief het ontwikkelfonds te zien.

Het weerstandsvermogen is zeker voor 2015 met 1,03 aan de lage kant. In vergelijking met 2014 is vooral de beschikbare weerstandscapaciteit bij de algemene reserve gedaald.

Na 2015 geven de cijfers aan dat naar huidig inzicht het weerstandsvermogen weer gaat stijgen. Die stijging is meer dan volledig te danken aan een verbetering van het weerstandsvermogen van het Grondbedrijf. Voor 2018 raamt de gemeente dat het weerstandsvermogen van het Grondbedrijf voor het eerst weer groter dan 1,00 is. Dat betekent dat in 2018 de risicoreserve weer van voldoende omvang is om de risico's van het Grondbedrijf op te vangen. Ook in voorgaande begrotingen en meerjarenramingen was eerder een vergelijkbare presentatie te zien, waarbij in het laatste jaar van de meerjarenramingperiode het weerstandsvermogen van het Grondbedrijf weer boven de 1,00 uitkwam. In de praktijk blijkt dit perspectief dus vaker een jaar op te schuiven.

Het beeld en de meerjarige ontwikkeling van het weerstandsvermogen van de Algemene Dienst over de jaren zijn wat gelijkmatiger. Wel blijkt er geleidelijk en op termijn sprake te zijn van een dalend weerstandsvermogen. Het weerstandsvermogen van de Algemene Dienst blijft wel steeds groter dan 1,00.

De paragraaf geeft vervolgens een uitgebreide beschrijving van de risico's. Dit jaar komen de risico's rond de decentralisaties van zorg, jeugdhulp en participatie uitgebreid aan de orde. De paragraaf maakt duidelijk dat de onzekerheid over tal van onderdelen en de onbekendheid met deze nieuwe beleidsterreinen voor nieuwe risico's zorgen.

Niet alle risico's kunnen gekwantificeerd worden. In de paragraaf worden ook enkele van deze risico's toegelicht.

Het systeem van risicomanagement moet ervoor zorgen dat de relevante risico's goed in beeld komen en dat de gemeente bepaalt hoe ze vervolgens met de risico's omgaat: beheersen, overdragen, vermijden of accepteren. De paragraaf gaat voornamelijk in op de laatste groep, de geaccepteerde risico's.

Voor de Provincie is het eigenlijk niet mogelijk om te beoordelen of alle relevante risico's in beeld zijn.

Maar op basis van het systeem van risicomanagement, de risicobeheersing, dat al een aantal jaren goed functioneert, de inventarisatie van risico's bij Venray en andere gemeenten, waaruit niet naar voren komt dat Venray bepaalde risico's niet in beeld heeft en de ervaringen van de afgelopen jaren vertrouwt de Provincie op de door de gemeente gemaakte risicoinventarisatie.

Tot slot geeft de paragraaf een overzicht van de beschikbare weerstandscapaciteit.

We beoordelen de stuurinformatie met betrekking tot weerstandsvermogen en risicobeheersing op strategisch, tactisch en operationeel niveau als goed. Met de nota Risicomanagement uit 2007/2011 is sprake van een duidelijke kaderstelling. Actualisering van de nota zal volgens ons in 2015 moeten plaatsvinden om op dit belangrijke punt niet langer dan vier jaar met een nota te werken.

We vinden het belangrijk en goed dat de paragraaf ook meerjarige cijfers geeft. 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 zullen zijn, te maken te hebben met grote onzekerheden. Geraamde positieve trends lijken enkele jaren achter elkaar toch later te gaan plaatsvinden. Desgevraagd heeft de gemeente gemeld dat er in 2014 een positieve ontwikkeling is opgetreden die de in deze paragraaf geraamde meerjarige trend ondersteunt. We hebben dan ook geen reden om te twifelen aan de realiteit van de ramingen. Wel moet elk jaar opnieuw, zoals Venray ook doet, een risicoinschatting worden gemaakt. Op basis van de nieuwe risicoramingen moet ook worden bepaald of de beschikbare weerstandscapaciteit toereikend is.

### 4.3. Onderhoud kapitaalgoederen

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

#### Conclusie

Onderhoud is een onderwerp dat onder druk staat door de noodzaak om te bezuinigen. In Venray is dat met name te zien bij de kapitaalgoederen wegen, groen en gebouwen.

Voor wegen zal eind 2015, begin 2016 een nieuw beleidsplan onderhoud worden vastgesteld. Dan zal de raad ook moeten bepalen welk kwaliteitsniveau kan worden gekozen en welke middelen daarvoor beschikbaar zijn. Terug naar het kwaliteitsniveau dat vóór 2011 gold, lijkt niet haalbaar.

Voor riolering is er wel een actueel beleidskader. De huidige rioolheffing is 100% kostendekkend en wordt jaarlijks alleen voor de inflatie gecorrigeerd.

Voor de haven Wanssum zijn enkele nota's in de laatste jaren vastgesteld, die nu worden uitgevoerd.

Onder het kapitaalgoed gebouwen gaat een verscheidenheid aan accommodaties en beheersvormen schuil. Het kost de gemeente ook veel tijd en energie om beleid en beheer goed op orde te krijgen. De gemeente doorloopt nu nog een proces om tot afspraken te komen over gemeenschapsaccommodaties.

Er is nu wel een actueel kader voor gebouwen en accommodaties.

Groen heeft geen actueel beleidskader.

De paragraaf geeft voor elk van deze onderdelen op hoofdlijnen aan welke kaders er zijn en welke budgetten in de begroting 2015 en de meerjarenraming 2016-2018 zijn geraamd. In hoeverre met die budgetten uitvoering wordt gegeven aan de vastgestelde plannen en er al dan niet achterstallig onderhoud is, maakt de paragraaf bij geen enkel onderdeel duidelijk.

We vinden in totaliteit de stuurinformatie op alle drie niveaus voldoende..

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

- actualiseer de beleidskaders elke vier jaar;
- presenteer in elke paragraaf bij de begroting en de jaarstukken bij elk onderdeel het geldende plan met de gekozen kwaliteitsniveaus, de lasten van die keuze voor de begroting en meerjarenraming, de raming in de begroting en meerjarenraming, een toelichting bij een eventueel verschil en het al dan niet bestaan van achterstallig onderhoud.

#### 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

### Wegen

Eind 2015 of begin 2016 zal de raad een nieuw beleidsplan wegen vaststellen. Dat betekent dat nu nog het op 15 februari 2011 door de raad vastgestelde beleidsplan onderhoud wegen 2011-2015 geldt. Dit plan was weer de opvolger van het plan voor de jaren 2005 tot en met 2010. In het plan uit 2005 zijn belangrijke uitgangspunten voor het onderhoud van wegen vastgelegd. De te realiseren en te behouden kwaliteit is uitgangspunt geworden. Het budget is van uitgangspunt tot randvoorwaarde geworden. Verder is vanaf 2005 een belangrijk uitgangspunt dat de kwaliteit per gebied en per functie wordt bepaald en tussen de gebieden en functies kan verschillen. In het algemeen heeft het kernwinkelgebied de hoogste kwaliteit (zeer goed of A+). Overigens is het verschil in kwaliteit met de overige gebieden beperkt, want voor die gebieden gold in het plan uit 2005 het één na hoogste kwaliteitsniveau (goed of A). Alleen het 'buitengebied extensief' had in het plan een voldoende als gewenst kwaliteitsniveau (B). Het plan 2011-2015 heeft dezelfde uitgangspunten, maar de bezuinigingen, waar Venray ook bij de vaststelling van het plan mee te maken had, dwingen voor de planperiode tot een verlaging van het nagestreefde kwaliteitsniveau. Alle kwaliteitsniveaus zijn voor de planperiode één trede lager vastgesteld, maar B ( voldoende) blijft het laagste niveau dat Venray acceptabel vindt en geldt dus ook voor buitengebied extensief.

In het plan constateerde de gemeente dat het sinds 2005 gevoerde beleid succesvol was geweest. Er was meer maatwerk geleverd en in het algemeen was de kwaliteit omhooggegaan.

Dat bleek op verschillende manieren. Zo liet de Globale Visuele Inspectie 2009, de nulmeting, zien dat de aanwezige kwaliteit gemiddeld hoger was dan het plan 2011-2015 voorstaat.

Maar ook het feit dat de bezuiniging, waartoe Venray in 2011 had besloten, tot en met 2014 niet tot problemen zou leiden, gaf aan dat de kwaliteit op niveau was. De bezuiniging kon volgens het plan tot en met 2014 financieel zonder problemen worden gehaald. Wel zou een groter beroep op de post klein onderhoud kunnen optreden.

De bezuiniging van 2011 vond bij het groot onderhoud plaats. Het jaarlijks budget (= de storting in de voorziening) is verlaagd met € 122.890. Ondanks deze verlaging was de verwachting dat tot en met 2014 cumulatief € 831.655 over zou blijven van het budget groot onderhoud. In de jaren daarna werden – op basis van een andere ramingsmethodiek – echter tekorten geraamd, waardoor uiteindelijk in 2019 een cumulatief tekort van € 4,2 miljoen zou ontstaan.

Bij kleinschalig onderhoud heeft Venray in eerste instantie niet bezuinigd. Reden hiervoor was dat er door de bezuiniging op groot onderhoud vaker een beroep op deze post zou worden gedaan. Maar ook zonder bezuiniging raamde het plan al voor alle jaren tot en met 2019 een tekort op de post klein onderhoud. Vanaf 2014 is echter alsnog een bezuiniging op het budget voor klein onderhoud doorgevoerd. Tot en met 2018 wordt elk jaar 3% bezuinigd op het budget van het voorgaande jaar en de normale prijsindexering blijft achterwege. In 2019 komt het budget hierdoor 17,5% lager uit, nog afgezien van de geschrapte prijsindexering.

Het plan waarschuwt er voor dat de bezuiniging 2011 op groot onderhoud ertoe kan leiden dat het uiteindelijk noodzakelijk herstel naar het huidige streefniveau duurder is dan de gerealiseerde besparing. Venray voert een jaarlijkse evaluatie van de uitgevoerde werken en het beschikbare budget uit en een jaarlijkse Globale Visuele Inspectie.

Uit de inspecties van de afgelopen jaren komt van jaar tot jaar een wat wisselend beeld naar voren, maar in het algemeen is in de periode 2010-2014 het bijgestelde, verlaagde kwaliteitsniveau gehaald en vaak zelfs overtroffen. Daar tegenover staat dat ook elk jaar op één of enkele onderdelen het kwaliteitsniveau niet is gehaald en soms zelfs op het niet acceptabele niveau D uitkwam.

Maar ook bij laatste weginspectie in 2014 is geconcludeerd dat het wegareaal voldoet aan het vastgestelde kwaliteitsniveau, hoewel er ten opzichte van 2013 sprake is van een daling.

Zowel in het beleidsplan 2011-2015 als in de monitoring 2014 van dit beleidsplan wordt gewaarschuwd voor de middellange termijn gevolgen van de bezuinigingen.

Ook het in 2011 naar beneden bijgestelde kwaliteitsniveau is na 2015 niet zonder meer te handhaven bij voortzetting van de bezuinigingen. Het plan is nog vaag over het moment waarop de bezuinigingen moeten worden teruggedraaid. In de monitoring 2014 van het plan wordt het een stuk concreter.

De monitoring signaleert enkele ontwikkelingen die financieel niet binnen de bestaande budgetten zijn op te lossen.

Ten eerste worden de landbouwvoertuigen zwaarder en breder, waardoor een aantal wegen gereconstrueerd moeten worden. Het groot onderhoud daarvoor is berekend op € 5,1 miljoen in de periode 2015-2023, waarvan € 2,3 miljoen op een andere manier gedekt kan worden, maar € 2,8 miljoen moet binnen wegenbudgetten worden gedekt. In het huidige plan is dat niet meegenomen. Zolang dat groot onderhoud niet is uitgevoerd, ontstaan er meer schades, waardoor meer onderhoud moet plaatsvinden.

Ten tweede is een groot areaal aan wegen in het buitengebied de komende jaren aan groot onderhoud toe, omdat deze wegen met hun kwaliteit onder het gestelde niveau zijn gekomen. Die arealen worden niet zichtbaar als alleen naar het kwaliteitsniveau van de verschillende onderdelen wordt gekeken. De komende twee jaar gaat het om 65.000 m<sup>2</sup>.

Ten derde begint over een jaar of vijf een periode, waarin veel wegen in Venray aan het einde van hun levenscyclus van 60 jaar komen. 'Normaal' is om de weg dan te 'overlagen', een redelijk beperkte maatregel, waarna een nieuwe levenscyclus van 60 jaar start. Voor veel wegen in het buitengebied en binnen de bebouwde kom is 'overlagen' echter niet mogelijk en is een ingrijpender investering met hogere financiële gevolgen noodzakelijk. Aanvragen voor dit soort investeringen zullen via het MUIP lopen, maar leggen natuurlijk ook dan beslag op financiële ruimte.

De monitoring 2014 laat zien welke budgetten op basis van de huidige besluiten tot en met 2024 beschikbaar zijn en welke budgetten nodig zijn om het huidige, verlaagde kwaliteitsniveau te handhaven. Voor het dagelijks onderhoud wordt in de periode 2015-2019 een gemiddeld jaarlijks tekort van € 22.000 berekend. Hierbij is geen rekening gehouden met de mogelijkheid dat door de bezuiniging op het groot onderhoud een grotere druk op het budget voor dagelijks onderhoud kan komen te liggen. Bij de voorziening, waaruit het groot onderhoud wordt betaald, treedt vanaf 2022 een tekort op, dat daarna verder toeneemt. In 2024 is het tekort opgelopen tot € 1,7 miljoen. Overigens kan een voorziening volgens het BBV niet negatief zijn.

Het was duidelijk dat Venray met het plan 2011-2015 vast wilde houden aan de kwaliteitsniveaus, zoals die in het vorige plan waren vastgelegd. Noodgedwongen accepteerde de gemeente tijdelijk een lager kwaliteitsniveau.

Bij het nieuwe plan dat per 2016 moet ingaan, lijkt de vraag niet meer te zijn of en zo ja, hoe Venray naar de oude streefkwaliteiten terugkeert. De vraag lijkt eerder te worden of Venray het verlaagde kwaliteitsniveau kan handhaven.

De verwachting in 2011 dat met een verlaagd budget tot 2015 het verlaagde kwaliteitsniveau zou kunnen worden gerealiseerd, is uitgekomen. En net als in 2011 wordt ook nu nog verwacht dat zelfs het verlaagde kwaliteitsniveau vanaf 2015 met het gekorte budget niet meer haalbaar is.

We concluderen dat Venray met het beleidsplan onderhoud wegen 2011-2015 een beleidskader heeft dat aan het eind van zijn levensduur is. Maar we weten dat er eind 2015, begin 2016 een nieuw beleidsplan onderhoud wegen ter behandeling en vaststelling in de raad komt.

Daardoor weten we nog niet welke besluiten de gemeente gaat nemen over kwaliteit, budgetten, financiële gevolgen en eventuele risico's die daarbij worden gelopen.

Het BBV én de Financiële verordening Gemeente Venray eisen dat de gemeente de kaders voor het onderhoud wegen duidelijk stelt en actueel houdt. Het beleidsplan onderhoud wegen 2011-2015 voorziet hier eigenlijk niet meer in.

Het BBV eist vervolgens dat de financiële gevolgen van het plan in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen zichtbaar worden gemaakt. De paragraaf in de begroting 2015 bevat die informatie niet. De paragraaf geeft wel aan welke budgetten geraamd zijn zowel voor het groot en klein onderhoud als voor de investeringen over de jaren 2015-2018. Dit sluit aan bij de bepalingen in het BBV en de gemeentelijke verordening.

De verordening vraagt ook om in de paragraaf informatie over eventueel achterstallig onderhoud op te nemen. De paragraaf gaat daar niet op in. Niet duidelijk is of dit betekent dat er geen achterstallig onderhoud is of dat het er wel is, maar niet is vermeld.

Het zou goed zijn als de gemeente hier altijd expliciet op in zou gaan.

Het Coalitieakkoord 2014-2018 geeft aan dat de wegen op een kwalitatief aanvaardbaar niveau moeten worden gehouden ondanks de bezuinigingen. Dat zal goed worden gemonitord. Waar nodig zal worden ingegrepen, want voorkomen is beter dan genezen.

We vinden dat de stuurinformatie op strategisch niveau goed is, op tactisch niveau voldoende en op operationeel niveau goed.

### **Riolering**

Venray werkt nu met het Gemeentelijk Rioleringsplan 2013-2016; het eerste GRP dat voor het hele huidige grondgebied van Venray geldt. Daarnaast is in dit GRP nadrukkelijk gekozen voor samenwerking, ook gelet op de financiële voordelen die dit oplevert. Verder wordt bij renovaties van riolering zoveel mogelijk voor relinen gekozen, ook om daarmee financiële voordelen te behalen.

De besparingen die (mede) hierdoor worden bereikt, zijn terug te zien in de rioolheffing. De rioolheffing is nu 100% kostendekkend en wordt nog alleen jaarlijks voor de inflatie aangepast. Plussen en minnen in de exploitatie van de riolering lopen via de voorziening Egalisatie riolering. Volgens het overzicht van de voorzieningen bij de begroting 2015 wordt in de periode 2015-2018 jaarlijks een bedrag aan de voorziening onttrokken. Deze neemt daardoor af van € 3,5 miljoen op 1 januari 2015 tot € 2,6 miljoen op 1 januari 2019.

De inflatiecorrectie van de tarieven komt op dit moment neer op een verhoging met 2% per jaar. Het tarief 2015 voor eigenaar en gebruiker gezamenlijk is € 207,30, wat 1,97% meer is dan het tarief 2014.

Het GRP 2013-2016 biedt een duidelijk en actueel kader voor het beleid en beheer van de riolering.

Het GRP gaat uit van een technische levensduur van 80 jaar voor belangrijke delen van het rioolstelsel en hanteert die 80 jaar ook als afschrijvingstermijn.

In de paragraaf wordt het GRP genoemd met vermelding wat er in hoofdlijnen met de riolering gebeurt.

De bedragen in de begroting 2015 en de meerjarenraming 2016-2018 voor de exploitatie en investeringen staan in een tabel.

In de paragraaf wordt niet aangegeven wat volgens het GRP voor die jaren voor de exploitatie en investeringen beschikbaar zou moeten zijn evenmin als er iets geschreven is over eventueel achterstallig onderhoud. Het eerste zou volgens art. 12 van het BBV in de paragraaf moeten staan en het tweede moet volgens art. 18 van de financiële verordening Gemeente Venray worden vermeld.

We stellen vast dat er een goed en actueel kader is en dat de informatievoorziening in de paragraaf bij dit onderdeel voldoende tot goed is.

Een afschrijvingstermijn van 80 jaar vinden we te lang, omdat Venray zelf nog niet heeft ervaren of deze termijn realistisch is, maar vooral omdat niet alleen een technische levensduur bepalend kan zijn voor de te gebruiken afschrijvingstermijn. Zeker bij een zo lange afschrijvingstermijn is niet uit te sluiten dat op een bepaald moment ontwikkelingen een snellere vervanging wenselijk c.q. noodzakelijk maken. In zo'n situatie zal de gemeente dan versneld moeten afschrijven ten laste van de exploitatie. Vraag is of daar dan middelen voor zijn.

### **Haven Wanssum**

Met de grenscorrectie per 1 januari 2010 is de gemeente ook verantwoordelijk geworden voor het beheer en onderhoud van de haven Wanssum. In 2011 heeft de gemeente de Toekomstvisie haven Wanssum opgesteld. Binnen de kaders van die visie past het Beheerplan haven Wanssum dat in 2012 is

vastgesteld. Het plan bevat kwaliteitsaspecten en -eisen voor de haven. Voor het plan zijn de kwaliteitsniveaus bepaald. Gemiddeld is de kwaliteit voldoende. In het plan is een meerjarenonderhoudsplan opgenomen met lasten en baten. Het beheer kost gemiddeld € 70.000 per jaar. Voor onderhoud is € 166.000 per jaar nodig. Met een initiële storting in een reserve is het mogelijk de exploitatie sluitend te laten verlopen. Tevens is er een onderhoudsvoorziening. De onderhoudslasten worden rechtstreeks ten laste van de voorziening gebracht. Uit de jaarstukken 2012 is te lezen dat de reserve eind 2012 € 18.000 bedroeg en de voorziening € 258.000. Overigens heeft er geen initiële storting in de reserve plaatsgevonden.

In de paragraaf wordt dit proces beschreven en is een tabel opgenomen met onderhoudsramingen 2015-2018 en vervangingsinvesteringen. Die cijfers komen niet overeen met de hiervoor genoemde bedragen uit het beheerplan.

Ook voor de haven wordt in de paragraaf het verschil tussen de bedragen in het plan en in de begroting/meerjarenraming niet vermeld en dus ook niet toegelicht.

Uit het beheerplan is duidelijk dat er achterstallig onderhoud is en in de paragraaf wordt geschreven over uit te voeren onderhoud.

De gemeente heeft een actueel kader voor de haven. De stuurinformatie is van voldoende tot goed niveau.

## **Gebouwen**

Onder gebouwen valt een veelheid aan gebouwen en accommodaties met heel verschillende functies en beheer- en onderhoudsvormen. In de paragraaf maakt de gemeente een onderscheid tussen gebouwen waarvan het beheer en onderhoud in handen van de gemeente is (niet-geprivatiseerd) en gebouwen die in beheer en onderhoud van de gebruikers/huurders zijn (geprivatiseerd).

Voor alle gebouwen zijn de meerjarenonderhoudsplannen vanaf 2014 geactualiseerd. Vanaf 2015 is de verantwoordelijkheid voor het buitenonderhoud scholen van de gemeenten aan de schoolbesturen overgedragen, waarmee de schoolbesturen voor het gehele schoolonderhoud verantwoordelijk zijn geworden. De gelden die voor het buitenonderhoud scholen tot 2015 in het gemeentefonds zaten, zijn er door het Rijk uitgehaald. De voorziening voor onderhoud scholen bij de gemeente ter grootte van € 1,7 miljoen zal naar verwachting in 2015 voor deze bestemming worden uitgegeven/overgedragen. Bij de niet-geprivatiseerde gebouwen zijn er twee groepen: het gemeentehuis en sport-, welzijn- en overige accommodaties.

Voor het gemeentehuis zullen in 2015 de laatste kinderziekten moeten worden opgelost en zal voor de rest - in combinatie met een onderhoudsvoorziening, waaraan jaarlijks een bedrag wordt toegevoegd - het onderhoud plaatsvinden met het budget in de begroting.

Voor beide niet-geprivatiseerde groepen geeft de paragraaf met een tabel inzicht in de onderhoudsbudgetten 2015-2018.

Voor de geprivatiseerde gebouwen en accommodaties heeft de gemeente de laatste jaren een aantal beleidsnota's vastgesteld.

In een nota uit 2008 zijn uitgangspunten vastgesteld, nadat was geïnventariseerd welke accommodaties er in Venray waren en welke constructies voor beheer en onderhoud daarvoor bestonden in relatie tot de gemeente. Deze nota was het begin van een integraal accommodatiebeleid en van verder onderzoek.

De nota formuleert het doel van accommodatiebeleid: accommodaties efficiënt en effectief afstemmen op de realisering van gemeentelijke beleidsdoelen. Daaruit volgen een aantal uitgangspunten:

- de gemeentelijke verantwoordelijkheid is aanvullend op die van het particulier initiatief;



- het basispakket aan voorzieningen bestaat uit maatschappelijke zorg en sport, basisonderwijs en ontmoetingsruimte of buurthuis;
- er is een bepaalde minimale schaalgrootte nodig voor een verantwoorde exploitatie;
- spreiding en bereikbaarheid;
- voldoen aan wettelijke voorschriften;
- gemeente is in principe geen opdrachtgever voor bouw accommodaties;
- gemeente is geen eigenaar;
- beheer en exploitatie bij de gebruiker;
- voorkomen oneerlijke concurrentie;
- facilitering door gemeente in de vorm van garanties en financiële bijdragen.

Volgens de nota moet er in elk(e) dorp/wijk/stad basisvoorzieningen op het terrein van maatschappelijke zorg, sport, basisonderwijs en ontmoetingsruimte zijn. Er moet ruimte blijven voor maatwerk.

Begin 2010 is de nota hernieuwd vastgesteld. Deze nota bakent het onderwerp af tot accommodaties voor binnen- en buitensport, gemeenschapshuizen, jeugd/jongeren en kunst en cultuur. Scholen en de 'big five' (bibliotheek, museum, kunstencentrum, Odapark en schouwburg) en particuliere/commerciële accommodaties vallen buiten het bereik van de nota. Nieuw in de nota is dat nu wordt vastgesteld dat niet in elk(e) dorp/wijk alle accommodaties aanwezig hoeven te zijn. Als de gemeente (financieel) participeert dan moet er een overeenkomst worden opgesteld. Accommodaties van de gemeente kunnen worden overgedragen aan de beheerder/exploitant.

Eind 2010 is de accommodatienota 2011-2015 door de raad vastgesteld.

Deze nota laat zien dat het beheer en onderhoud van de accommodaties heel verschillend kan gebeuren, omdat de gemeente niet altijd eigenaar van de accommodaties is en de bestaande, oude afspraken over het beheer en onderhoud in het verleden niet volgens een vast stramien zijn gemaakt.

De nota stelt als kader: "Zolang accommodaties bijdragen aan het bereiken van onze doelen, dienen deze fysiek in stand te worden gehouden met financiële ondersteuning in de onderhoudskosten. Voor elke gemeentelijke accommodatie is er een meerjarenonderhoudplan. Op basis hiervan wordt een vergoeding .. berekend in relatie tot het maatschappelijk gebruik." (bladzijde 32).

Verder staat in de nota dat er een operationeel meerjarig gebouwenbeheerssysteem beschikbaar moet zijn dat de basis vormt voor planmatig onderhoud en de bepaling van de noodzakelijke onderhoudsbudgetten.

De raad heeft besloten om in de jaren 2011-2013 de punten die niet aan de eisen van de nota voldoen aan te pakken. Daarvoor was € 640.000 nodig. Daarvan zat € 180.000 al in de begroting. De resterende € 460.000 is uit de stelpost overige ontwikkelingen in de begroting 2011 gehaald. Deze € 640.000 is in een nieuwe reserve Accommodatiefonds gestopt.

Overigens bestaat deze reserve nog steeds. Volgens het overzicht reserves zit er per 1 januari 2015 € 267.000 in en zijn er tot 1 januari 2019 geen mutaties geraamd. In de jaarstukken 2013 was het voorstel opgenomen om de reserve t/m 2015 te handhaven, maar blijkens de begroting 2015 en de meerjarenraming 2016-2018 zijn er nu nog geen voorstellen voor besteding van het restant van de reserve.

De nota geeft de kwalitatieve en financiële kaders voor het onderhoud van de accommodaties.

Tot slot is er begin 2014 in de raad besloten over de uitgangspunten gemeenschapsaccommodatiebeleid. De uitvoering van de nota 2010 heeft bij de extern betrokkenen tot teleurstellingen geleid. De gemeente heeft gewerkt aan herstel van vertrouwen. De focus is verlegd van een uniform beleid op beheer en exploitatie naar een gezamenlijk geformuleerde uitgangspuntennotitie.

Algemeen uitgangspunt is nu dat elke dorps- of wijkgemeenschap zelf verantwoordelijk is voor de gemeenschapsaccommodatie. De gemeenschap moet het bestaansrecht aantonen en de gemeente moet ruimte bieden om dat te realiseren. Uiterlijk 2018 moet voor elke accommodatie een ondernemingsplan zijn gemaakt door de gemeenschap. De gemeente kan daarbij op allerlei manieren ondersteunen om 'schoon door de poort' te gaan. De gemeente zal daarbij moeten prioriteren.

De veelheid aan accommodaties en de veelvormigheid van relaties met de gemeente maken het accommodatiebeleid complex. De veranderende behoeften in de maatschappij en de financiële krapte maken het nog moeilijker om een accommodatiebeleid vast te stellen en uit te voeren.

De gemeente wil naar een vastgoedbeheer, waarbij ook de economische aspecten meegenomen worden. Daarbij hoort een kostendekkende huurprijs. Vanuit beleid, bijvoorbeeld sport, cultuur of welzijn, kan daar via subsidie een compensatie voor geboden worden. Vastgoedbeheer en beleid worden dan ontvlecht.

Het kader heeft zich gedurende zes jaar ontwikkeld en is in ieder geval actueel. De komende jaren zal blijken of binnen dit kader tot een passende uitvoering kan worden gekomen.

In de paragraaf wordt hier op hoofdlijnen over geschreven en is te zien welke budgetten in de jaren 2015-2018 voor beheer en onderhoud beschikbaar zijn.

De paragraaf gaat niet in op alle details die hieronder schuil gaan en geeft daardoor een beperkt beeld van de werkelijkheid rond accommodaties.

Tot die niet besproken details behoren ook de accommodaties voor de zogenaamde 'big five': het Kunstencentrum Jerusalem, de schouwburg, het Odapark, de bibliotheek en het Venrays museum. Via overeenkomsten heeft de gemeente het onderhoud overgedragen aan de gebruikers van deze accommodaties. De gemeente is haar beleid op deze terreinen aan het vernieuwen en dit kan ook gevolgen voor deze instellingen hebben. Daarnaast doen zich bij de 'big five' specifieke ontwikkelingen voor die ook gevolgen voor de accommodaties kunnen hebben. De gemeente heeft nog geen besluiten genomen met gevolgen voor deze accommodaties.

Alles overziend is de stuurinformatie voor de gebouwen voldoende. De informatie is niet volledig, maar daarbij kan worden opgemerkt dat in dit geval volledige informatie moeilijk te geven is, omdat het terrein sterk in ontwikkeling is en sterk geschakeerd. Met de professionalisering van het vastgoedbeheer wil de gemeente ook de stuurinformatie versterken.

De eisen met betrekking tot de paragraaf in art. 12 BBV en art. 18 Financiële verordening Gemeente Venray worden niet volledig uitgevoerd. Onduidelijk is wat volgens de plannen nodig is voor onderhoud en er wordt niet ingegaan op eventueel achterstallig onderhoud..

## **Groen**

Voor openbaar groen gelden bij de begroting 2015 twee kaderstellende nota's: het groenstructuurplan uit 2005 en het groenbeheerplan 2011-2014.

In het groenstructuurplan zijn de uitgangspunten voor het openbaar groen in Venray vastgesteld.

Het groenbeheerplan 2011-2014 is daar de tweede uitwerking van. Door noodzakelijke bezuinigingen zijn in dit plan de te realiseren kwaliteitsniveaus lager gesteld. De bezuinigingen worden gehaald door onder andere te investeren in de omvorming van het groen, zodat het onderhoud goedkoper kan verlopen. Die investeringen lopen tot en met 2017. Tevens wordt ervoor gezorgd dat deze bezuinigingen zo zijn vormgegeven dat een eventueel in de toekomst gewenste verhoging van de te behalen kwaliteitsniveaus zonder grote investeringen mogelijk is.

Volgens het groenbeheerplan 2011-2014 zou het onderhoudsbudget vanaf 2012 op € 1,4 miljoen moeten uitkomen. In de paragraaf bij de begroting 2015 wordt gemeld dat in de periode 2015-2018 jaarlijks ruim € 1,3 miljoen beschikbaar is.

In de paragraaf wordt niet ingegaan op dit verschil, dat ook niet wordt gemeld, noch op de eventuele gevolgen ervan.

Daarmee hebben we gelijk gesignaleerd dat net als bij de andere onderdelen van deze paragraaf niet wordt voldaan aan art. 12 BBV voor wat betreft de vermelding van de kosten van de uitvoering van het plan, en aan art. 18 financiële verordening Gemeente Venray met betrekking tot het signaleren van eventueel achterstallig onderhoud.

In de paragraaf is geen informatie te vinden over kwaliteitsniveaus.

In 2010 meldde de gemeente dat het groenbeheerplan in 2014 zou worden geëvalueerd. Dat is nog niet gebeurd. We stellen dan ook vast dat Venray op dit moment geen actueel beheerplan openbaar groen heeft. Het groenbeheerplan 2011-2014 is daarom vooralsnog leidend.

Onder het kopje Groen gaan we ook kort in op de bossen en natuurgebieden van de gemeente.

In 2008 heeft de raad de Beheernota gemeentebossen Venray 2009-2020 vastgesteld. In 2014 is deze nota geëvalueerd en dit heeft geleid tot een bijstelling van doelen.

Tot 2014 zorgde de stichting De Marke voor het beheer en vanaf 2014 doet de gemeente dat in samenwerking met externe partijen.

Voor het beheer wordt volgens de paragraaf jaarlijks € 180.000 beschikbaar gesteld.

Ook hier gaat de paragraaf niet in op het bedrag dat in het plan voor het onderhoud is geraamd of op eventueel achterstallig onderhoud.

We beoordelen de stuurinformatie bij dit onderdeel als gemiddeld voldoende. We bevelen de gemeente aan op korte termijn een nieuw groenbeheerplan op en vast te stellen.

## 4.4. Financiering

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

### Conclusie

Het Treasurystatuut 2014 biedt Venray een goed en actueel kader voor de financieringsfunctie. In de paragraaf is veel informatie te vinden over de financiering, maar er zijn wel enkele punten die de eigen verordening 212 voorschrijft voor opname in de paragraaf, die ontbreken. De gemeente gaat in de paragraaf ook in op allerlei landelijke ontwikkelingen, zoals de Wet Hof met het EMU-saldo en de Wet Fido met het schatkistbankieren.

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

- actualiseer art. 14 van de Financiële verordening Gemeente Venray, omdat een aantal bepalingen door gewijzigde wetgeving achterhaald is;
- neem in de paragraaf ook de nu nog ontbrekende punten uit art. 19 van de Financiële verordening Gemeente Venray op, te weten de liquiditeitsplanning, de financieringsbehoefte voor de komende drie jaar en de rentekosten en –opbrengsten verbonden aan de financieringsfunctie.

### Waarom onderzoek naar financiering?

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

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

### Onderzoek en bevindingen

Treasury staat landelijk sinds de eeuwwisseling sterk in de aandacht. De aanleidingen zijn heel verschillend geweest en varieerden van een provincie die ging bankieren tot een wereldwijde bankencrisis en de problemen om in Europa te voldoen aan de normen voor de maximale begrotingstekorten. Maar de trend over deze hele periode is dat de regels voor treasury door decentrale overheden steeds strenger en strakker zijn geworden.

De meeste recente landelijke regels zijn de verplichting tot schatkistbankieren (eind 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 is deze ontwikkeling terug te lezen. Zo heeft de gemeente vanaf 1 januari 2014 een nieuw door het college vastgesteld Treasurystatuut. Hierin zijn de nieuwe landelijke regels meegenomen. Hoewel het college het statuut pas op

18 november 2014 heeft vastgesteld, is deze door de gekozen datum van inwerkingtreden ook voor de begroting 2015 van toepassing. We bekijken dan ook of de paragraaf de kaders uit het statuut volgt.

De basis voor het Treasurystatuut 2014 ligt in de Financiële verordening Gemeente Venray uit 2005. In art. 14 worden de hoofdbestanddelen van de financieringsfunctie aangeduid en wordt gesteld dat één en ander in een Treasurystatuut wordt geregeld.

Hoewel wat in art. 14 staat als onderwerpen van de financieringsfunctie voor een deel door latere landelijke regelgeving is achterhaald, vindt het Treasurystatuut 2014 nog wel steeds zijn basis in dit artikel.

Art. 19 van de Financiële verordening Gemeente Venray geeft aan wat in de paragraaf financiering moet worden opgenomen.

Het Treasurystatuut 2014 benoemt de doelen van de treasuryfunctie en gaat dan in op het risicobeheer, een belangrijk aandachtspunt van de treasuryfunctie. Vervolgens komen de financiering en het kasbeheer aan de orde. Daarbij wordt ook verwezen naar het schatkistbankieren. Tot slot gaat het Treasurystatuut in op de administratieve organisatie en interne controle rond de treasury. Daarin staat ook vermeld welke informatie in de paragraaf financiering van de begroting moet worden gegeven. Genoemd worden de beleidsplannen treasury.

De paragraaf financiering in de begroting 2015 bevat veel informatie. De paragraaf start met aan te geven wat de doelen van treasury zijn en welke landelijke kaders gelden. Ingegaan wordt op de nieuwe wetgeving met de Wet Hof en het schatkistbankieren. Daarbij wordt aangegeven wat het voor Venray betekent. In de paragraaf is te lezen dat het EMU-saldo 2015 van Venray + € 1.736.000 is, terwijl Venray als referentiewaarde - € 5.309.000 heeft. Venray blijft in 2015 volgens de begroting 2015 dus ruim binnen de referentiewaarde. Daar kunnen wel enige opmerkingen bij gemaakt worden. Ten eerste is de referentiewaarde geen norm. Overschrijding leidt niet automatisch tot een sanctie. Maar binnen de referentiewaarde blijven is ook geen garantie dat er geen sanctie volgt. De referentiewaarde is voor elke gemeente een indicatie voor haar EMU-saldo. Als alle gemeenten binnen hun referentiewaarde blijven, blijft het EMU-saldo van alle gemeenten onder de EMU-ruimte die landelijk aan de gemeentelijke sector is toegewezen. Pas dan is er de garantie dat er geen sanctie volgt. Sancties volgen niet automatisch, maar kunnen worden opgelegd als Nederland de Europese afspraken overschrijdt met een boete van Europa als gevolg en tegelijkertijd ook de gemeentelijke sector de door het Rijk vastgestelde EMU-ruimte voor de sector overschrijdt. Of dan alle gemeenten door de sanctie worden getroffen, is onzeker. Dat zou kunnen, maar de minister van Financiën zou de sanctie ook alleen kunnen opleggen aan de gemeenten die hun referentiewaarden hebben overschreden. Kortom, het is niet zo eenvoudig om aan te geven wanneer de gemeente een sanctie krijgt in verband met haar EMU-saldo.

Ten tweede zegt de raming van het gemeentelijke EMU-saldo minder over de realisatie dan de raming van het begrotingssaldo. In het EMU-saldo spelen namelijk zaken een rol die voor het begrotingssaldo niet direct van belang zijn, zoals de uitvoering van investeringen en grondaan- en -verkoop. En juist bij deze zaken is het moment van uitvoering vaak moeilijk te ramen, waardoor realisatiecijfers sterk af kunnen wijken van ramingscijfers.

Venray beschrijft in de paragraaf wat het schatkistbankieren betekent en hoe de gemeente ermee omgaat. In het stukje over schatkistbankieren wordt niet een relatie gelegd met de beleggingsportefeuille van de gemeente, die nu nog buiten het schatkistbankieren valt. Wel wordt dat later in de paragraaf gepresenteerd.

In de paragraaf komen vervolgens de rentevisie, de financieringspositie en het financieringstekort, de schuldpositie, de beheersing van de renterisico's van kort geld aan de hand van de kasgeldlimiet en van lang geld aan de hand van de renterisiconorm, de beheersing van de kredietrisico's, waaronder ook de beleggingen vallen, en het kasbeheer aan de orde.

Met de paragraaf voldoet Venray aan het gestelde in art. 13 BBV. Zoals geschreven stelt ook art. 19 van de Financiële verordening Gemeente Venray eisen aan de informatie in de paragraaf. De paragraaf bevat die informatie met uitzondering van:

- een liquiditeitsplanning. In de paragraaf wordt wel gemeld dat er een liquiditeitsplanning is, maar welke beeld de meest actuele liquiditeitsplanning laat zien, wordt niet aangegeven. Blijft de gemeente bijvoorbeeld binnen de kasgeldlimiet 2015? Blijft de ruime liquiditeitspositie 2014 die uit tabel 4 in de paragraaf blijkt, ook in 2015 in stand? De paragraaf meldt daar niets over;
- de financieringsbehoefte voor de komende drie jaar;
- de rentekosten en renteopbrengsten verbonden aan de financieringsfunctie.

We zijn van oordeel dat bij de financieringsfunctie sprake is van een goede en actuele kaderstelling. De stuurinformatie voor de raad is op strategisch en tactisch niveau goed en op operationeel niveau voldoende. De operationele stuurinformatie kan versterkt worden door de punten op te nemen die art. 19 van de verordening 212 vraagt, maar die nu ontbreken.

Bij het begin van deze paragraaf hebben we onder 'meerjarenraming' een neutraal gezichtje gezet, omdat de paragraaf weinig inzicht biedt in de ontwikkeling van de meerjarige financieringsbehoefte in relatie tot de ontwikkelingen van de gemeente.

## 4.5. Bedrijfsvoering

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

### Conclusie

Bedrijfsvoering is belangrijk voor Venray. Het onderwerp komt ook in tal van documenten aan de orde, van de strategische visie en het coalitieakkoord tot wat een nota bedrijfsvoering zou kunnen worden genoemd, de nota Samenwerken aan partnerschap II (SWAP II). In al die documenten wordt benadrukt dat bedrijfsvoering steeds moet veranderen om mee te gaan met de veranderingen in de omgeving. Omgeving en organisatie moeten samenwerken aan het welzijn en de welvaart van Venray. Daarbij moet de organisatie zich ontwikkelen van een activiteiten- en beheersgerichte organisatie tot een procesgerichte organisatie. Met het OverheidsOntwikkel-model heeft de gemeente de ontwikkelfase van alle afdelingen op de verschillende organisatiegebieden in beeld gebracht en bepaald wat voor de verdere ontwikkeling moet gebeuren.

Medio 2015 is een reorganisatie voorzien, maar de paragraaf geeft daar geen informatie over.

Venray voert al sinds 2007 geen onderzoeken naar doelmatigheid en doeltreffendheid uit, zoals artikel 213a Gemeentewet voorschrijft. De in 2012 aangepaste verordening 213a schrijft ook niet meer voor dat er jaarlijks onderzoeken plaatsvinden. Vraag is of dat strookt met artikel 213a.

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

- pas de verordening 213a aan, zodat deze aansluit bij artikel 213a Gemeentewet;
- ga bij bezuinigingen op de organisatie na of de bedrijfsvoering op het noodzakelijke niveau kan blijven.

### 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

Voor Venray is bedrijfsvoering van belang, omdat de organisatie en met name de mensen in de organisatie het instrument voor het bestuur zijn om zijn ambities en de wensen en behoeften van de inwoners, instellingen en bedrijven in Venray tot stand te brengen. De bedrijfsvoering moet ervoor zorgen dat de organisatie en de medewerkers daar optimaal toe in staat zijn.

Dat belang vertaalt zich in een constante aandacht voor bedrijfsvoering, wat weer leidt tot tal van nota's e.d.

In de twee laatste strategische visies van Venray, de Strategische Visie Venray 2020 en de Strategische visie Venray, stad in de Peel (2025), komt de bedrijfsvoering aan de orde. In de laatste visie (2025) worden (regionale) samenwerking, kwalitatieve ontwikkeling en zelfsturing als de drie leidende perspectieven aangewezen. En is het nieuwe uitgangspunt dat opgaven samen slimmer in verbinding worden opgepakt. In de visie 2020, die niet is vervangen, maar aangevuld door de visie (2025), is te lezen dat de doelen van de visie pas gerealiseerd kunnen worden als de gehele beleidscyclus ervoor is aangepast. De visie 2020 moet leidend zijn voor het gehele gemeentelijke beleid.

Ook het coalitieakkoord 2014-2018 gaat over bedrijfsvoering. De gemeente is een professionele organisatie die ambities kan oppakken en uitvoeren. Tegelijkertijd is de kracht van de samenleving uitgangspunt. Dat eist een bestuursstijl die verbindt. Niet alleen de overheid maar ook inwoners, bedrijven en instellingen zorgen voor de kwaliteit van leven. Door slim verbinden kunnen ambities worden waargemaakt. Dat vraagt om een open houding, elkaar aanspreken en geen vrijblijvendheid. Rollen en verantwoordelijkheden moeten samen helder worden gemaakt.

Specifiek over de eigen organisatie stelt het coalitieakkoord 2014-2018 (blz. 7) dat vanaf 2014 de gemeente operationeel, bestuurlijk en financieel "in control" is. Vooraf moeten doelstellingen en te behalen resultaten duidelijk bepaald worden. Risico's moeten in beeld zijn evenals te nemen maatregelen. In te zetten middelen moeten helder zijn. Verrassingen moeten zoveel mogelijk worden uitgesloten. Op basis van een goed beeld van de stand van zaken moet de gemeente in staat zijn keuzes te maken en eventueel te (her)prioriteren.

De organisatie moet van een beheers- naar een ontwikkelgemeente. De gemeente moet zich focussen op dingen waar de gemeente goed in is en dat betekent keuzes maken. Er moet een effectieve, slanke organisatie zijn die vraaggestuurd werkt. ICT is daarbij een belangrijk hulpmiddel.

Steeds terugkerend element in de documenten is dat bedrijfsvoering en de gemeentelijke organisatie sterk worden bepaald door de omgeving en verandering. En dat is al in 'oude' nota's over bedrijfsvoering te zien.

In 2003 is de nota Samenwerken aan partnerschap (SWAP) vastgesteld en deze is in 2009 geactualiseerd in de nota SWAP II. SWAP II uit 2009 wordt nog steeds door de gemeente gebruikt. Uitgangspunt bij SWAP II is een snel veranderende samenleving, die een continue veranderingsbereidheid en aanpassingsvermogen van de gemeentelijke organisatie vergt. In de visie van Venray moet de gemeente een partner zijn om met alle betrokkenen welzijn en welvaart voor Venray te realiseren. SWAP II gaat in op wat dit betekent voor de gemeentelijke organisatie.

Organisatieontwikkeling is een permanent proces. In 2001 zijn daarbij drie hoofdsporen aangegeven: 1. Missie en visie; 2. Herijking Organisatie en bedrijfsvoering (HOB) en; 3. Human Resource Management (HRM). Punt 2, HOB, is met name voor deze paragraaf relevant en de nota SWAP uit 2003 is ook in dit spoor ontstaan.

Organisatieontwikkeling staat in het teken van de missie en visie en wordt daar steeds opnieuw op geënt. Meest recent met betrekking tot de Strategische visie Venray, stad in de Peel (2025). Dit zorgt ervoor dat de bedrijfsvoering een sterke externe oriëntatie heeft. In SWAP II staat dat als volgt: "De nieuwe organisatie zal dan ook met beide benen in de Venrayse samenleving moeten staan en daadwerkelijk geïnteresseerd moeten zijn in de vragen en ideeën van de partners". In de strategische visie 2025 en het coalitieakkoord 2014-2018 wordt dat nog nadrukkelijker als uitgangspunt genomen.



Het besturingsmodel van Venray begint aan de top, de gemeenteraad. Het gaat om de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer, die steeds terugkomt. Hierbij past ook contractmanagement. Het managementconcept van Venray heeft twee uitgangspunten. Het eerste uitgangspunt is dat de medewerkers de succesfactor zijn. Medewerkers bepalen in sterke mate of de missie en visie verwezenlijkt kunnen worden. Het tweede uitgangspunt is dat het management de sleutel naar dit succes is.

Hierbij horen een verantwoordelijke en zelfstandige medewerker en integraal management. Het management stimuleert de ontwikkeling van medewerkers.

Cultuur is wezenlijk voor een goed werkende organisatie. Cultuur moet het continue veranderingsproces voeden. In SWAP II worden voor cultuur vijf ontwikkelingsrichtingen genoemd: vraaggerichtheid; integraliteit; relatie werkgever en werknemer; de lerende organisatie en; het wijgevoel.

Cultuur is van meer belang voor het slagen van de organisatie dan de structuur, maar is minder maakbaar. De structuur moet vooral geen sta in de weg zijn en moet de flexibiliteit die nodig is mogelijk maken. Een tamelijk nieuw element in de structuur is het programma- en projectmatig werken. Waar dit tot spanningen met de lijnorganisatie leidt, kan het regiemodel een oplossing bieden.

SWAP II geeft een breed beeld van de wijze, waarop Venray de bedrijfsvoering aanstuurt en organiseert. Hoewel het geen nota bedrijfsvoering is, kan SWAP II wel zo gezien worden.

In de paragraaf bedrijfsvoering bij de begroting 2015 staat Venray als eerste stil bij de hoofdlijnen van de ontwikkeling van de bedrijfsvoering. Daarna komt het sinds 2010 gebruikte OverheidsOntwikkel-model aan de orde. Met dit model wordt de fase van ontwikkeling van de organisatie in beeld gebracht en het helpt inzichtelijk te maken wat er nodig is om een procesgerichte organisatie te worden. Tussen 2010 en 2013 zijn alle zeven afdelingen met dit model onderzocht.

De onderzoeken zijn primair een leer- en verbeterinstrument. Met de onderzoeken is de organisatieontwikkeling beter te sturen. Ook de benodigde en beschikbare kwaliteit van de formatie komt met de onderzoeken in beeld.

De gemeente heeft tijdens ons onderzoek aangegeven dat zij SWAP II gaat herijken op basis van de nieuwe strategische visie en de organisatieontwikkeling.

De paragraaf geeft aan dat de organisatieontwikkeling moet leiden tot een procesgeoriënteerde organisatie. De onderzoeken hebben de aandachtspunten daarbij zichtbaar gemaakt. De prioriteiten 2015 op de verschillende gebieden staan in de paragraaf beschreven.

Tot slot geeft de paragraaf inzicht in de kosten 2015-2018 van bedrijfsvoering en de taakstellingen die in die jaren nog moeten worden gehaald.

In de paragraaf is geen informatie te vinden over de organisatieontwikkeling/reorganisatie die medio 2015 moet worden ingevoerd. Hierdoor moet de organisatie meer vraag- en resultaatgericht kunnen werken. De aansturing verandert en er zal scherper worden geprogrammeerd. Maar in lijn met bovenstaande wordt gesteld dat het daarbij om meer dan een structuurwijziging gaat.

In de paragraaf is ook niets te vinden over onderzoeken op basis van de verordening 213a Gemeentewet: onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid gemeente Venray 2012. Volgens artikel 3 van deze verordening en volgens artikel 20 van de Financiële verordening Gemeente Venray 2005 rapporteert het college in deze paragraaf over de voortgang van deze onderzoeken. De huidige

verordening 213a verplicht het college echter niet meer tot het jaarlijks uitvoeren van dit soort onderzoeken. Zowel de raad als het college zelf kan besluiten dat het college een 213a-onderzoek moet gaan uitvoeren (art. 2 verordening 213a), maar de verordening bepaalt niets over de frequentie van de onderzoeken. Het ontbreken van informatie over 213a-onderzoeken komt doordat er geen 213a-onderzoeken lopen. De paragraaf is niet in strijd met de bepalingen daarover in artikel 3 en 20 van respectievelijk verordening 213a en verordening 212.

Ook voor de rest voldoet de paragraaf aan de informatie-eisen voor de paragraaf in artikel 20 van de Financiële verordening Gemeente Venray 2005. De informatie in de paragraaf voldoet ook aan de eisen daarover in artikel 14 van het BBV.

Verordening 213a is in 2012 gewijzigd vastgesteld. Dat is toen gedaan omdat Venray al sinds 2007 geen 213a-onderzoeken deed, terwijl de tot 2012 geldende verordening 213a wel eiste dat er jaarlijks (een) 213a-onderzoek(en) zou(den) worden uitgevoerd.

De nieuwe verordening 213a is vastgesteld om deze strijdigheid tussen verordening en uitvoering op te heffen, in de verwachting dat verordening 213a op niet al te lange termijn zou kunnen worden afgeschaft. Het ministerie van BZK had in 2009 namelijk laten weten artikel 213a uit de Gemeentewet te willen laten schrappen. De uitvoering van deze aankondiging heeft lang op zich laten wachten. En in 2013 heeft de huidige minister van BZK aangegeven artikel 213a toch te handhaven. In relatie met de drie decentralisaties zag en ziet hij een meerwaarde voor 213a-onderzoeken. Dit betekent dat elke gemeente een 213a-verordening moet hebben en deze moet uitvoeren.

Met de huidige verordening 213a voldoet Venray aan de eis om een verordening te hebben. De verordening is minimalistisch en heeft geen bepaling over het aantal of de frequentie van de onderzoeken. Vraag is of artikel 2 van verordening 213a, waarin dit nu geregeld is, recht doet aan de bepaling in artikel 213a, lid 1 van de Gemeentewet, waar staat "Het college verricht periodiek onderzoek". Tussen 2012 en 2015 heeft het college op basis van de huidige verordening 213a geen 213a-onderzoeken uitgevoerd of aangekondigd. Dat is niet in strijd met de huidige verordening 213a, maar sluit het ook aan bij de eis in de Gemeentewet? Wij vinden van niet en bevelen aan de verordening 213a op dit punt aan te passen en dan ook toe te passen. Daarbij is het zeker niet noodzakelijk om de verordening 213a weer zwaar op te tuigen.

We zijn van oordeel dat de stuurinformatie met betrekking tot bedrijfsvoering op strategisch, tactisch en operationeel niveau goed is.

Ook de invloed van de bedrijfsvoering op de financiën in de begroting en in de meerjarenraming beoordelen we positief en hebben we aan het begin van de paragraaf met een lachend gezichtje aangegeven. Daarbij zien we wel dat er nog een forse bezuinigingstaakstelling van tussen de € 1,4 en € 2,0 miljoen op de organisatie moet worden gerealiseerd. En dat is zeker niet de eerste bezuinigingstaakstelling voor de organisatie. Bij deze bezuinigingen zal steeds moeten worden gezien of ze te realiseren zijn zonder de kwaliteit van de bedrijfsvoering onder het noodzakelijke niveau te brengen.

## 4.6. Verbonden partijen

Onderzoek	Begroting	Meerjarenraming	Strategisch	Tactisch	Operationeel	Algemeen oordeel	Ontwikkeling
Verbonden partijen	😊	😐	Onvoldoende	Voldoende	Goed	😐	↗

### Conclusie

Venray onderschrijft het toenemend belang van verbonden partijen, maar dit heeft zich nog niet vertaald in beleid. In de paragraaf in de begroting 2015 zijn wel de eerste aanzetten daartoe gegeven. Volgens het coalitieakkoord 2014-2018 zal er beleid voor verbonden partijen worden op- en vastgesteld. De paragraaf bevat per verbonden partij gedetailleerde informatie. Daarmee voldoet de paragraaf in belangrijke mate aan de eisen uit art. 15 BBV en art. 21 van de verordening 212. Maar in beide artikelen wordt ook gevraagd om een visie/beleid en daaraan voldoet de paragraaf (nog) niet. Stuurinformatie is daarom op strategisch niveau nog onvoldoende, op tactisch niveau voldoende en op operationeel niveau goed. Door de risico's geven we de invloed van de verbonden partijen op de meerjarenraming met een neutraal gezichtje weer. Wel houdt de gemeente bij de bepaling van het (meerjarige) weerstandsvermogen ook rekening met de risico's van verbonden partijen.

### Op basis van onze analyse doen we de volgende aanbeveling

- het spoedig op- en vaststellen van de visie op en het beleid met betrekking tot verbonden partijen, waarmee we aansluiten bij wat hierover in het coalitieakkoord 2014-2018 staat.

### Waarom onderzoek naar verbonden partijen?

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

- het financiële belang<sup>3</sup> van de gemeente in de verbonden partij;
- te verwachten resultaten van de verbonden partij;
- inzicht in de samenhangende risico's en in de weerstandspositie van de verbonden partij.

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

### Onderzoek en bevindingen

In paragraaf 4.5, Bedrijfsvoering, hebben we gezien dat samenwerking voor Venray van groot belang is. Bij bedrijfsvoering gaat het vooral over samenwerking met inwoners, bedrijven en instellingen in de gemeente. Bij de paragraaf verbonden partijen gaat het in ieder geval over samenwerking, waarbij er sprake is van een bestuurlijk en een financieel belang.

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

We zien dat dit soort samenwerking steeds meer gaat voorkomen. Dat heeft te maken met een aantal algemene ontwikkelingen als veranderende behoeften in de samenleving, de noodzaak om met minder middelen minimaal dezelfde, maar het liefst meer en een betere output te leveren en een toename van het takenpakket van gemeenten. Zo zijn er rond de drie decentralisaties in het hele land vele nieuwe samenwerkingsvormen, waar gemeenten aan meedoen, ontstaan.

Ook bij Venray zien we het groeiend belang van verbonden partijen terug. Dat heeft (nog) niet geleid tot een nota verbonden partijen, maar in het coalitieakkoord 2014-2018 staat dat er een eigen visie op gemeentelijke samenwerking zal worden opgesteld. Daarbij wordt aandacht besteed aan samenwerking op strategisch, tactisch en operationeel niveau. In dat verband is ook van belang dat in de strategische visie 2025 staat dat de gemeente Venray zich uitspreekt om in de toekomst dé gidsgemeente te zijn en de 'lead' neemt in regionale samenwerking.

In de paragraaf verbonden partijen in de begroting 2015 wijst de gemeente ook op het toenemend belang van verbonden partijen. De gemeente geeft aan dat ook bij uitvoering van publieke taken door verbonden partijen de gemeente de eindverantwoordelijke blijft voor het te realiseren publieke belang. Daarom zijn dezelfde sturingsprincipes van toepassing als bij beleids- en bedrijfsvoering door de gemeente zelf. In 2014 is een onderzoek uitgevoerd naar het "in control" zijn van verbonden partijen. Uit dit onderzoek is gebleken dat de informatievoorziening door de verbonden partijen in grote lijnen in orde is. Toch wil de gemeente de komende tijd onder meer beleid omtrent verbonden partijen opstellen, doelen en uitredingsregelingen helder vastleggen in samenwerkingsovereenkomsten, explicieter sturen op (meerjarige) doelen en risico's, en de paragraaf verbonden partijen versterken.

De paragraaf in de begroting 2015 is al gewijzigd. Zo is er nu informatie over de visie(ontwikkeling) van de gemeente met betrekking tot verbonden partijen in te vinden, die in de vorige alinea is samengevat, worden de belangrijkste ontwikkelingen bij verbonden partijen opgesomd en is er een overzicht op hoofdlijnen van alle verbonden partijen. In een aparte bijlage is die laatste informatie veel uitgebreider terug te vinden. In de begroting 2014 was in de paragraaf alleen opgenomen wat voor soort verbonden partijen er zijn en werd daarna een gedetailleerd overzicht van verbonden partijen gepresenteerd. In de genoemde bijlage met specificaties per verbonden partij komen doel, participanten, openbaar belang, bestuurlijk belang, financieel belang, risico's, ontwikkelingen, beleidsvoornemens, rapportages en financiële ontwikkeling met vermelding van het eigen vermogen, vreemd vermogen en resultaat aan de orde.

Het toenemend belang van verbonden partijen heeft zich vertaald in aangescherpte eisen in artikel 15 van het BBV omtrent de informatie in de paragraaf. Die eisen komen in grote lijnen overeen met de punten die in de bijlage verbonden partijen in de begroting 2015 staan. Het belangrijkste wat in de paragraaf nog ontbreekt is de visie op verbonden partijen in relatie tot de realisatie van de doelstellingen die zijn opgenomen in de begroting. Maar zoals gezegd, wil Venray hier de komende tijd aan gaan werken.

In artikel 21 van de Financiële verordening Gemeente Venray 2005 is ook aangegeven welke informatie in de paragraaf verbonden partijen moet worden opgenomen. Ook hier voldoet de paragraaf in de begroting 2015 aan met uitzondering van "de condities waaronder het publiek belang is gediend met behartiging door verbonden partijen". Die condities - wat volgens ons het beleid en de wijze van uitvoering zijn - moeten nog worden bepaald.

We beoordelen de stuurinformatie op strategisch niveau nog als onvoldoende door het ontbreken van een duidelijk kader, op tactisch niveau als voldoende en op operationeel niveau als goed.

In lijn met de constatering hiervoor dat verbonden partijen steeds belangrijker worden, stellen we ook vast dat de risico's bij verbonden partijen groeien. Met name voor de meerjarenraming kunnen risico's voor financiële tegenvallers zorgen. Venray neemt deze risico's, ook meerjarig, mee bij de bepaling van het weerstandsvermogen. De nauwkeurigheid waarmee risico's berekend kunnen worden, neemt af als de risico's verder in de toekomst liggen. We hebben dat aan het begin van de paragraaf tot uitdrukking gebracht met een neutraal gezichtje bij de meerjarenraming.

De enige aanbeveling betreft het spoedig op- en vaststellen van de visie op en het beleid met betrekking tot verbonden partijen, waarmee we aansluiten bij wat hierover in het coalitieakkoord 2014-2018 staat.

## 4.7. Grondbeleid

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

### Conclusie

Grondbeleid is van oudsher belangrijk voor Venray. De stagnatie op de grondmarkten sinds 2009 is voor de gemeente dan ook duidelijk merkbaar. De Nota Grondbeleid 2011, die het geldende beleidskader is, heeft als antwoord daarop het grondbeleid van Venray bijgesteld. De gemeente is heel terughoudend met het doen van nieuwe investeringen in grondexploitaties. Het grondbeleid is nog sterker dan vroeger gericht op het beheersen van de risico's. Het grondbedrijf monitort de ontwikkelingen continu en grondexploitaties worden zeker één keer per jaar geactualiseerd.

De stagnatie heeft duidelijke financiële gevolgen. In plaats van een aanzienlijke, jaarlijkse afdracht van het grondbedrijf aan de algemene dienst, heeft de algemene dienst recent zelfs financiële middelen aan het grondbedrijf moeten geven. Daarmee is de risicoreserve van het grondbedrijf niet negatief geworden, wat volgens het BBV ook niet mag. Desondanks is de risicoreserve al jaren (veel) lager dan de eigen regels van de gemeente voorschrijven.

De stuurinformatie beoordelen we op alle drie niveaus als goed.

De ontwikkelingen op de grondmarkten blijken al lang slecht voorspelbaar, waardoor de ramingen in begroting en meerjarenraming niet hard zijn. Feitelijke ontwikkelingen vallen tegen en de keer ten goede schuift steeds vooruit. De financiële verwachtingen rond het grondbeleid blijven onzeker.

De gemeente heeft aangegeven in 2015 de Nota Grondbeleid 2011 te herzien.

We hebben geen aanbevelingen.

### Op basis van onze analyse de volgende aanbeveling

### 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

#### Trendbreuk

Sinds 2009-2010 heeft het grondbeleid in Venray een andere positie gekregen. Tot dan voerde de gemeente een actief grondbeleid en leidden de meeste grondexploitaties voor woningbouw en

bedrijventerreinen tot positieve resultaten. De economische crisis die in 2008 startte, maar ook een langzaam wijzigende demografische ontwikkeling hebben ervoor gezorgd dat het grondbeleid is bijgesteld en het grondbedrijf niet langer garant staat voor een jaarlijkse forse winstafracht aan de algemene dienst van de gemeente.

Deze 'trendbreuk' is terug te vinden in de Nota Grondbeleid uit 2011. Deze nota is nog steeds het geldende beleidskader voor Venray.

### *Grondbedrijf*

De gemeente heeft al sinds 1966 een grondbedrijf. Het grondbedrijf maakt nu overigens wel gewoon onderdeel uit van de gemeentelijke begroting, maar zorgt ervoor dat de grondexploitaties van de gemeente apart worden geadmistreerd en beheerd. Het grondbedrijf heeft een eigen administratie en een eigen risicoreserve.

### *Nota Grondbeleid 2011*

Artikel 22 van de Financiële verordening Gemeente Venray stelt dat de raad ten minste één keer in de acht jaar een nota grondbeleid moet vaststellen. De nota uit 2011 voldoet nog aan deze eis.

De Nota Grondbeleid 2011 bestaat uit een algemeen deel dat inzoomt op grondbeleid, het verschil tussen actief en faciliterend grondbeleid, de juridische instrumenten en de Europese regels die voor het grondbeleid van belang zijn.

Het tweede deel van de nota gaat helemaal over de Venrayse uitwerking van het algemene deel.

In het begin van deel 2 legt de gemeente een relatie met de Strategische visie Venray 2020. Intussen is deze aangevuld met de Strategische visie 2025. Daarin wordt niet specifiek ingegaan op het grondbeleid of het grondbedrijf. Wel wordt in het algemeen het accent verschoven van kwantiteit naar kwaliteit, 'niet investeren in stenen, maar in mensen'. De Strategische visie 2025 komt echter niet in de plaats van de Strategische visie 2020, maar vult deze aan.

In een bijlage expliciteert de gemeente de betekenis van de doelen uit de programmabegroting voor het grondbeleid. Daarmee geeft de gemeente aan dat het grondbeleid geen doel op zich is, maar in dienst staat van de strategische en sectorale doelen van de gemeente.

Trends en ontwikkelingen die het grondbeleid (gaan) beïnvloeden, zoals de demografische ontwikkeling, komen aan de orde.

Het doel van grondbeleid krijgt een uitwerking in vier delen:

- meehelpen aan realiseren van gewenste bestemmingen;
- meehelpen aan realiseren van nieuwe ontwikkelingen;
- verhogen van de kwaliteit van het ruimtegebruik;
- evenwichtiger verdelen van (financiële) voor- en nadelen van ruimtelijke ontwikkelingen.

Grondbeleid moet afgewogen worden ingezet. De nota geeft daarvoor criteria. Op basis van een analyse moet de gemeente per geval bepalen welk type grondbeleid ingezet moet worden.

Hoewel actief grondbeleid in 2011 heel duidelijk aan de orde is, zal dat volgens de nota niet het standaardantwoord zijn. Waar dat wel gebeurt, houdt die keuze het voeren van een grondexploitatie in. De ontwikkelingen en trends van dit moment maken het voeren van grondexploitaties in de komende jaren minder nodig.

Belangrijk is volgens de nota dat de risico's beheersbaar worden gehouden en er een sterkere sturing op de grondexploitaties is. Dat doel houdt natuurlijk verband met de economische situatie van de laatste jaren, waardoor de lopende grondexploitaties vertraagd worden. De looptijden zijn verlengd. Maar voor

enkele grondexploitaties zullen andere oplossingen gevonden moeten worden, zoals een andere invulling of het afstoten van de locatie.

De beschreven situatie en het gevolg daarvan voor de risicoreserve van het grondbedrijf werken ook door in de toekomstige grondexploitaties, het verwerven van strategisch eigendom en toekomstige investeringen. De financiële mogelijkheden zijn kleiner of eigenlijk afwezig, maar ook de vraag is anders. Meewerken aan het mogelijk maken van particuliere exploitaties brengt de gemeente tot het minimum terug.

Voor (strategische) verwervingen houdt Venray een jaarlijks budget van € 500.000. De nota beschrijft hoe Venray gronden verwerft, beheert en uitgeeft.

Kostenverhaal is een belangrijk onderwerp bij grondbeleid. De nota beschrijft de mogelijkheden die de gemeente daarbij heeft.

De grondprijzen hebben in de nota een apart hoofdstuk. Dat heeft onder meer te maken met de vraag of er verschillende prijzen moeten komen voor Venray kern en de kerkdorpen. In 2009 is hier een beperkte pilot voor gestart. Hoewel de resultaten daarvan beperkt waren, heeft de raad besloten de pilot tot uiteindelijk 1 januari 2015 voort te zetten. Een evaluatie heeft laten zien dat de verlaagde prijzen niet tot extra grondverkopen hebben geleid. Daarom heeft het college besloten om op 1 januari 2016 te stoppen met de prijsdifferentiatie. Vanaf die datum geldt in de hele gemeente weer één prijs voor grond voor woningbouw.

Met enkele uitzonderingen zijn de grondprijzen voor woningbouw sinds 2010 wel bevroren.

Ook het financieel instrumentarium heeft een apart hoofdstuk in de nota. Op dat punt heeft Venray al veel geregeld. De nota bevat voorstellen voor beheersen op geld/inhoud en voor het verantwoorden van resultaten. Daarbij zijn er twee uitgangspunten:

- beperken tot de kernactiviteiten van het grondbedrijf;
- voorzichtigheidsbeginselen in relatie tot veranderde markt en mogelijkheden.

Sinds vaststelling van de nota worden nieuwe grondexploitaties expliciet ter besluitvorming aan de raad voorgelegd.

#### *Risicoreserve*

De financiële positie van het grondbedrijf is afhankelijk van de lopende grondexploitaties, de niet in exploitatie genomen bouwgronden, de voorbereidingskosten daarvan en de risicoreserve.

Lasten en baten van een grondexploitatie doen zich in een langere periode voor en het saldo wordt daarom naar de huidige jaarschijf contant gemaakt.

Als verlies wordt verwacht, wordt er uit de risicoreserve tot dat bedrag een voorziening gevormd.

Winstnemingen worden aan de risicoreserve toegevoegd.

De situatie destijds, maar ook de verwachte ontwikkelingen voor een periode van 5 à 10 jaar daarna maken het volgens de nota moeilijker winstgevendende grondexploitaties tot stand te brengen. Ook nog niet in exploitatie genomen gronden zijn moeilijker (winstgevend) in exploitatie te nemen. Als dat niet lukt, komt afwaardering van deze gronden aan de orde.

De risicoreserve is de buffer van het grondbedrijf. Alle plussen (winsten) en minnen met betrekking tot het grondbedrijf komen in de risicoreserve terecht. Daarmee ondervindt de algemene dienst geen (directe) gevolgen van de plussen en minnen die zich in het grondbedrijf voordoen.



De nota geeft aan dat de benodigde stand van de risicoreserve wordt bepaald aan de hand van een risico-inschatting. Daarbij wordt er gekeken naar waarderings-, markt- en organisatierisico's. Deze risico's worden minimaal één keer per jaar per project opnieuw berekend. Deze berekeningen tellen op tot een totaalbedrag aan risico's voor het grondbedrijf. Omdat de gemeente voor het grondbedrijf het weerstandsvermogen, ofwel de weerstandratio (= beschikbare weerstandscapaciteit / benodigde weerstandscapaciteit), op ten minste 1,00 heeft gesteld, moet de risicoreserve dus minimaal het niveau hebben van het totaalbedrag aan risico's.

Als de risicoreserve groter is dan noodzakelijk dan kan het college het meerdere ten gunste van (de algemene reserve van) de algemene dienst brengen. In 2008 heeft het grondbedrijf € 600.000 aan de algemene dienst afgedragen, onafhankelijk van winstnemingen of stand van de risicoreserve. Dat zou vanaf 2008 jaarlijks gebeuren om een vaste jaarlijkse overdracht van middelen aan de algemene dienst te realiseren. Daarbij werd er gerekend op voldoende winstnemingen bij het grondbedrijf, zodat de risicoreserve steeds groter zou blijven dan het bedrag dat nodig was om alle risico's te kunnen dekken. Maar in 2009 en 2010 is die middelenoverdracht naar de algemene dienst uiteindelijk niet geëffectueerd. In 2011 heeft wel een afdracht plaatsgevonden aan de algemene dienst, waardoor de risicoreserve daarna op nihil kwam. En in 2012 heeft het college voorgesteld met de vaste, jaarlijkse afdrachten te stoppen.

De nota bevat een schatting van de ontwikkeling van de beschikbare en noodzakelijke risicoreserve tot en met 2020. Tot en met 2015 is de beschikbare reserve kleiner dan noodzakelijk. In 2016 is dat niet het geval, maar van 2017 tot en met 2020 is de beschikbare reserve weer kleiner dan de noodzakelijke. De reserve wordt volgens de raming in de nota nooit negatief, wat volgens het BBV ook niet kan/mag. De nota stelt dat een aanvulling van de risicoreserve vanuit de algemene dienst, zoals de nota reserves en voorzieningen voorschrijft om de weerstandratio van het grondbedrijf op 1,00 te brengen, niet nodig is. Het argument daarvoor is dat zolang de risico's zich niet voordoen, er geen behoefte is aan extra middelen in de risicoreserve. Recent is een bedrag aan de algemene reserve onttrokken en toegevoegd aan de risicoreserve om daarmee een negatieve stand van de risicoreserve te voorkomen. Want de ontwikkeling van de risicoreserve is sinds de vaststelling van de nota op een aantal momenten negatiever geweest dan in 2011 geraamd. Overigens heeft de gemeente al in de jaarrekening 2010 aangegeven dat bij de bepaling van de noodzakelijke omvang van de algemene reserve ook rekening zal worden gehouden met de ontwikkelingen bij het grondbedrijf.

#### *Stuurinformatie*

Met de Nota Grondbeleid 2011, maar ook met de Strategische Visie Venray 2020 beschikt Venray over een duidelijke kaderstelling voor het grondbeleid. De strategische informatievoorziening is daarom goed.

In art. 16 van het BBV en in art. 22 van de Financiële verordening Gemeente Venray is bepaald welke informatie in de paragraaf grondbeleid moet worden opgenomen. De paragraaf in de begroting 2015 voldoet aan deze artikelen en de tactische informatievoorziening is dan ook goed.

Voor de operationele informatievoorziening kijken we naar de paragraaf grondbeleid in de begroting 2015 en in de jaarstukken vanaf 2011 tot en met 2014, omdat juist bij het grondbeleid daar de financiële vaststelling plaatsvindt op basis van de actualisatie van de grondexploitaties.

Al deze paragrafen gaan uitgebreid in op de gevolgen van de economische situatie voor het grondbedrijf. Lopende grondexploitaties worden bijna elke keer weer met nieuwe vertragingen uitgevoerd.

De paragraaf in de jaarstukken 2011 liet zien dat het totale verwachte exploitatieresultaat was gedaald van € 11,1 miljoen eind 2010 naar € 8,3 miljoen eind 2011 (- € 2,8 miljoen). De risicoreserve was van € 4,7 miljoen eind 2010 op nihil uitgekomen eind 2011. Het benodigd bedrag in de risicoreserve was eind 2011 door lagere risico's bij het grondbedrijf wel lager dan eind 2010, waardoor het tekort bij de risicoreserve minder hard was gestegen, namelijk van € 2,2 miljoen eind 2010 naar € 3,8 miljoen eind 2011.

Volgens de jaarstukken 2011 zou de risicoreserve tot 2016 onder het benodigde niveau blijven. In de paragraaf bij de jaarstukken 2012 is te lezen dat de uitgifte van kavels voor woningbouw in 2012 bijna is stilgevallen. Het totale verwachte exploitatieresultaat is wel gestegen van € 8,3 miljoen eind 2011 tot € 8,8 miljoen eind 2012. In de risicoreserve zit eind 2012 € 747.000 terwijl de stand eind 2011 nihil was. Desondanks neemt het tekort in de risicoreserve eind 2012 toe tot € 5,0 miljoen, tegen € 3,8 miljoen eind 2011. Dit komt door oplopende risico's.

De paragraaf bij de jaarstukken 2013 geeft aan dat het totale verwachte exploitatieresultaat op € 7,3 miljoen uitkomt tegen € 8,8 miljoen eind 2012. De risicoreserve is eind 2013 op € 179.000 uitgekomen tegen € 747.000 een jaar eerder. Het tekort in de risicoreserve staat eind 2013 op € 4,6 miljoen. Dit is € 0,4 miljoen lager dan eind 2012. De gemeente geeft in de paragraaf aan te verwachten dat de risicoreserve in 2017 weer op het benodigde niveau is.

De paragraaf bij de laatste jaarstukken, die van 2014, laat het volgende beeld zien. Dit beeld is van belang, omdat de paragraaf bij de begroting 2015 heeft aangegeven dat gedurende 2014 een omslag ten goede te zien is. De paragraaf bij de jaarstukken 2014 schrijft daarover dat de gevolgen van de recessie nog merkbaar zijn, maar dat er een voorzichtige kentering is die zich naar verwachting in 2015 voortzet. Volgens de paragraaf bij de jaarstukken 2014 komt het verwachte exploitatieresultaat uit op € 6,9 miljoen. Dit cijfer is niet direct vergelijkbaar met het cijfer uit de jaarstukken 2013, omdat er in 2014 een grondexploitatie bij is gekomen. Het vergelijkbare cijfer 2013 is € 6,6 miljoen, zodat er sprake is van een hoger verwacht totaalresultaat van € 0,3 miljoen. De risicoreserve bedraagt ultimo 2014 nihil. Dat is € 4,2 miljoen minder dan nodig is. In 2013 was dit tekort € 4,6 miljoen. Volgens de paragraaf zal de risicoreserve in 2018 het benodigde niveau bereiken. Over 2014 is voor het eerst op realisatiebasis een bijdrage van de algemene dienst nodig geweest om de risicoreserve niet negatief te laten worden. De bijdrage was € 1,1 miljoen en hield verband met de vorming van respectievelijk toevoeging aan de verliesvoorziening voor Villa Flora en Greenpark.

In alle bekeken paragrafen grondbeleid is uitgebreide informatie te vinden over het grondbeleid, recente ontwikkelingen, de lopende grondexploitaties in meerjarige cijfers en de gevolgen van dit alles voor het grondbedrijf.

We beoordelen de stuurinformatie op operationeel niveau als goed.

#### *PPS-constructies en verbonden partijen*

Venray is op drie manieren bij grondexploitatie betrokken. Via het grondbedrijf dat gemeentelijke grondexploitaties uitvoert en die hiervoor zijn beschreven. Via PPS-constructies, waarin de gemeente en ontwikkelaars samen verantwoordelijk zijn voor grondexploitaties. En via samenwerking in verbonden partijen, waarmee grondexploitaties in de regio worden uitgevoerd. De financiële gevolgen van alle drie de vormen zijn in de voorgaande cijfers meegenomen. In de cijfers is steeds alleen het deel dat ten gunste of ten laste van de gemeente komt, meegenomen.

Vooraf over de grondexploitaties door verbonden partijen is de laatste jaren veel te doen geweest. Venray verwerkt de verwachtingen, ontwikkelingen en uitkomsten bij deze grondexploitaties op dezelfde manier als alle andere grondexploitaties. Wel is duidelijk dat de gemeente geen directe sturingsmogelijkheden heeft en haar invloed via de daarvoor bestaande kanalen moet laten lopen. Hierdoor verloopt ook de informatievoorziening over deze grondexploitaties anders.

### *Conclusie*

De cijfers in de paragraaf maken duidelijk dat externe omstandigheden grote gevolgen voor het grondbeleid hebben.

Het grondbedrijf reageert alert, maar kan die externe omstandigheden maar marginaal beïnvloeden. Wij vinden het dan ook terecht dat de gemeente al in de jaarrekening 2010 heeft aangegeven dat bij de bepaling van de noodzakelijke omvang van de algemene reserve met deze situatie rekening wordt gehouden.

De ontwikkeling van de cijfers en dan met name van het tekort bij de risicoreserve laat zien dat de uitkomsten van het grondbeleid zich heel moeilijk laten voorspellen. In de regel laten de cijfers in een begroting en meerjarenraming zien dat aan het einde van de periode er duidelijk sprake is van een keer ten goede, dat wil zeggen dat de risicoreserve weer op een voldoende niveau staat. Maar bij de volgende begroting en meerjarenraming is de risicoreserve pas één jaar later van voldoende niveau, in het laatste jaar van de dan geldende meerjarenraming.

We stellen vast dat ramingscijfers met betrekking tot de uitkomsten van het grondbeleid in de huidige omstandigheden niet hard zijn. Dat dwingt tot extra alertheid en voorzichtigheid. Daarom geven we aan het begin van deze paragraaf de financiële invloed van het grondbeleid op de begroting en op de meerjarenraming met een neutraal gezichtje weer.

### **Beoordeling**

Het belang dat grondbeleid voor Venray heeft, vertaalt zich in ruime aandacht voor dit onderwerp. Dat begint bij de Strategische Visie Venray 2020 en gaat door in tal van andere beleidsnota's en natuurlijk een reeks van nota's over het grondbeleid.

Ook de organisatie is met het grondbedrijf ingericht om het grondbeleid van begin tot eind goed te kunnen voeren. Dat vertaalt zich in een strakke planning, uitvoering, monitoring en bijsturing, als dit nodig is.

Dat alles kan niet voorkomen dat ook Venray de gevolgen van de economische tegenslag, de stagnatie op de woningmarkt en, op termijn, van de demografische ontwikkeling voelt.

Venray reageert daar op. Dat gebeurt op tal van manieren. De Nota Grondbeleid 2011 heeft de kaders herijkt voor het grondbeleid in deze nieuwe situatie. De jaarlijkse actualisatie van de grondexploitaties bij de jaarstukken vertaalt de ontwikkelingen in nieuwe ramingen.

Venray laat daarmee zien er bovenop te zitten. Dat is goed, maar dat is ook noodzakelijk, want er staat veel op het spel. De vertragingen en gedeeltelijke stagnatie hebben namelijk gevolgen voor tal van beleidsterreinen van de gemeente. Ook financieel zijn de belangen van de gemeente groot.

We zien dat de gemeente op dit moment bereid is grotere risico's te aanvaarden. De risicoreserve blijft al een jaar of vijf onder het noodzakelijke niveau en zal dat in ieder geval ook nog een aantal jaren blijven. In 2014 is vanuit de algemene dienst geld beschikbaar gekomen om een negatieve stand van de risicoreserve te voorkomen en dit zal in de toekomst zo nodig worden herhaald als de risicoreserve anders een negatieve stand krijgt.

De jaarlijkse afdracht van € 600.000 van het grondbedrijf aan de algemene dienst, waar vanaf 2008 toe besloten was, zou volgens de nota ten minste tot 2015 in stand blijven. De feitelijke ontwikkelingen hebben de gemeente terecht doen besluiten hiermee te stoppen.

De Nota Grondbeleid 2011 is gebaseerd op de verwachting dat de grondmarkt zal stabiliseren en aantrekken. Hele drastische maatregelen zijn dan niet nodig.

Tot nu toe is het grondbeleid hierop gebaseerd gebleven. Ook al is de dip dieper geweest en duurt het langer dan verwacht. In feite is handhaving van het huidige beleid zonder verdere ingrepen in het grondbeleid mogelijk geweest door de al genoemde financiële transfusie vanuit de algemene dienst. Maar als de ontwikkelingen nog verder of langer tegenvallen, dan kan het beeld verder verslechteren. Wat dat financieel voor het grondbeleid kan betekenen, is niet in de nota uitgewerkt. Wel is er in een bijlage aangegeven wat de verlaging van de grondprijs van € 230 naar € 180 per m<sup>2</sup> in drie dorpen voor de verwachte resultaten betekent. Voor die drie exploitaties betekent het al een verlaging van het resultaat met bijna € 0,9 miljoen.

Dit voorbeeld geeft aan dat een verdere verslechtering grote financiële gevolgen kan hebben. Het lijkt dan onvermijdelijk dat het grondbeleid en de algemene dienst daar verdere gevolgen van zullen ondervinden.

De gemeente heeft ons laten weten dat in 2015 de Nota Grondbeleid 2011 zal worden herzien.

## 5. Het onderzoek

### 5.1. Inleiding

#### Het financieel verdiepingsonderzoek

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

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 Venray

Het financieel verdiepingsonderzoek hebben wij bij Venray uitgevoerd in de periode januari-april 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 kijkt globaal of een gemeente financieel op koers blijft. De Provincie zal dan ook jaarlijks in december de gemeente een brief sturen, waarin de toezichtvorm voor het volgende begrotingsjaar wordt medegedeeld. Voor alle duidelijkheid: die toezichtvorm is en blijft repressief, tenzij de financiële situatie dramatisch is verslechterd.

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

## 5.2. Doel en kaders financieel toezicht

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

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

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

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

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

### **Aanvullend op andere controlemechanismen**

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

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

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

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

>>

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

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



### 5.3. Werkwijze

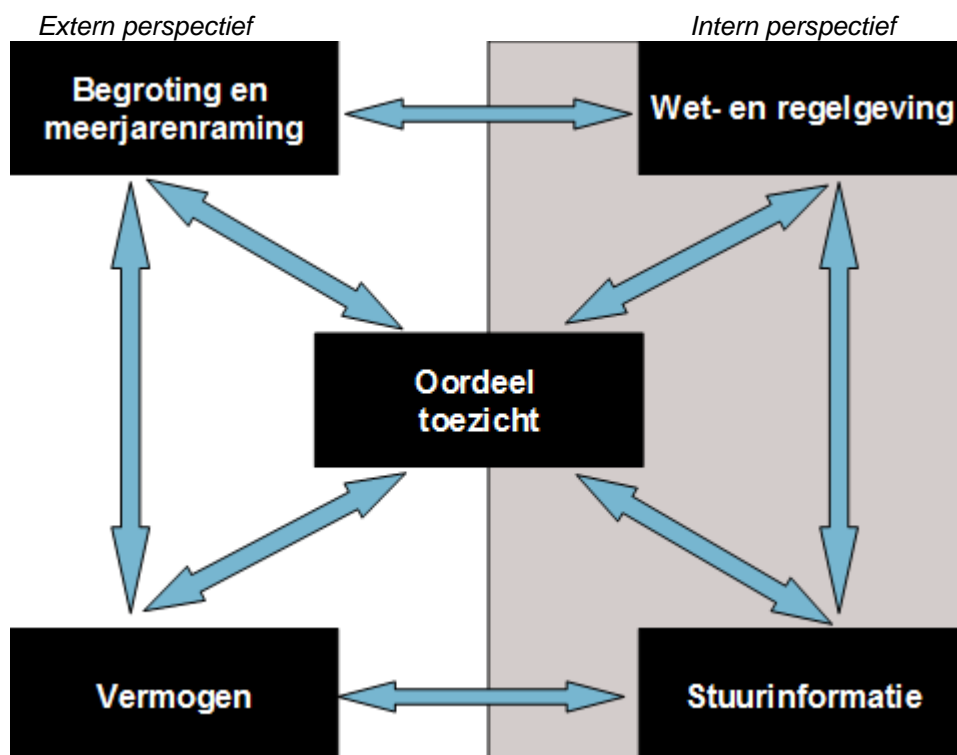
Het belangrijkste doel van ons onderzoek is, om een uitspraak te doen over de vorm van toezicht voor vier jaar. Om voor een meerjarig repressieve uitspraak in aanmerking te kunnen komen, moet de gemeente minimaal voldoende scores op een aantal kritische factoren. Deze factoren vloeien voort uit de kaders 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 2012 zijn nader onderzocht, net als tussentijdse rapportages.

## 5.5. Onderzoek naar het financieel verdiepingsonderzoek

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

Zij concluderen onder meer het volgende:

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

## 6. Begrippen

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

### **Algemene reserve**

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

### **Dekkingsreserve/bruteringsreserve**

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

### **Financiële functie**

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

### **Formeel begrotingssaldo**

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

### **Geblokkeerde reserves**

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

### **Groot onderhoud**

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

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

### **Incidenteel/structureel**

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

### **Incidentele baten**

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

### **Incidentele lasten**

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

### **Incidentele weerstandscapaciteit**

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

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

### **Onbenutte belastingcapaciteit**

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

### **Onderuitputting**

Het achterblijven van de lasten ten opzichte van de ramingen.

### **Post onvoorzien**

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

### **Repressief toezicht**

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

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

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

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

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

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

### **Structurele weerstandscapaciteit**

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

De middelen die dit vermogen (kunnen) bepalen:

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

### **Weerstandscapaciteit**

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

**Weerstandsvermogen**

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



## 7. Bronnen

### **Gemeentelijke bronnen:**

- Begroting 2012, 2013, 2014 en 2015 en meerjarenraming 2016-2018;
- Jaarrekeningen 2011, 2012, 2013 en 2014;
- Voorjaarsnota's en bestuursrapportages 2012, 2013 en 2014;
- Strategische visie Venray, stad in de Peel (2025);
- Coalitieakkoord 2014-2018, Samen aan de slag, Samen verantwoordelijk;
- Nota grondbeleid 2011;
- Nota reserves en voorzieningen 2006;
- Financiële beheersverordeningen (212, 213 en 213a Gemeentewet);
- Treasurystatuut 2014;
- Gemeentelijk Rioleringsplan 2013-2016;
- Beleidsplan Wegen 2011-2015;
- Monitoring beleidsplan onderhoud wegen 2011-2015;
- Groenstructuurplan 2005;
- Groenbeheerplan 2011-2014;
- Beheerplan haven Wanssum 2012;
- Kadernota accommodatiebeleid 2008;
- Risicoanalyse 2009, Onderhoud gemeentelijke accommodaties;
- Accommodatienota 2011-2015;
- Uitgangspunten gemeenschapsaccommodatiebeleid 2014;
- Evaluatie risicomangement 2011;
- Samenwerken aan partnerschap II;
- Plan van aanpak pilot Brede Doorlichting;
- Rekenkamercommissierapporten:
  - Onderzoek Schouwburg Venray (2011);
  - Subsidiëring dorps- en wijkraden (2011);
  - Inhuur van externen (2012);
  - Nazorg onderzoek grondbeleid Venray (2012);
  - Doet Venray mee(r) met minder ? (2013).

### **Provincie Limburg:**

- Begrotingsbrief 2015;
- Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader 'Kwestie van evenwicht' 2014;
- [www.limburg.nl/gemeentefinancien](http://www.limburg.nl/gemeentefinancien).

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

- Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten;
- Wet financiering decentrale overheden;
- Gemeentewet.