

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

**Financieel verdiepingsonderzoek**

Provincie Limburg, juni 2016



# Inhoudsopgave

<b>1.</b>	<b>Inleiding</b>	<b>5</b>
<b>2.</b>	<b>Conclusie, aandachtspunten en samenvatting</b>	<b>7</b>
2.1.	Conclusie van het onderzoek.....	7
2.2.	Aandachtspunten .....	8
2.3.	Samenvatting .....	9
<b>3.</b>	<b>Aandachtsgebieden</b>	<b>13</b>
3.1.	Analyse begroting en meerjarenraming.....	14
3.2.	Analyse vermogen .....	23
3.3.	Analyse stuurinformatie .....	29
3.4.	Analyse Wet- en regelgeving.....	32
<b>4.</b>	<b>Financieel beleid en beheer</b>	<b>39</b>
4.1.	Lokale heffingen.....	40
4.2.	Weerstandsvermogen en risicobeheersing .....	43
4.3.	Onderhoud kapitaalgoederen .....	48
4.4.	Financiering.....	62
4.5.	Bedrijfsvoering .....	66
4.6.	Verbonden partijen.....	70
4.7.	Grondbeleid.....	75
<b>5.</b>	<b>Het onderzoek</b>	<b>79</b>
5.1.	Inleiding.....	79
5.2.	Doel en kaders financieel toezicht .....	81
5.3.	Werkwijze.....	83
5.4.	Reikwijdte van het onderzoek.....	85
5.5.	Onderzoek naar het financieel verdiepingsonderzoek .....	86
<b>6.</b>	<b>Begrippen</b>	<b>87</b>
<b>7.</b>	<b>Bronnen</b>	<b>91</b>



# 1. Inleiding

## **Het financieel verdiepingsonderzoek**

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

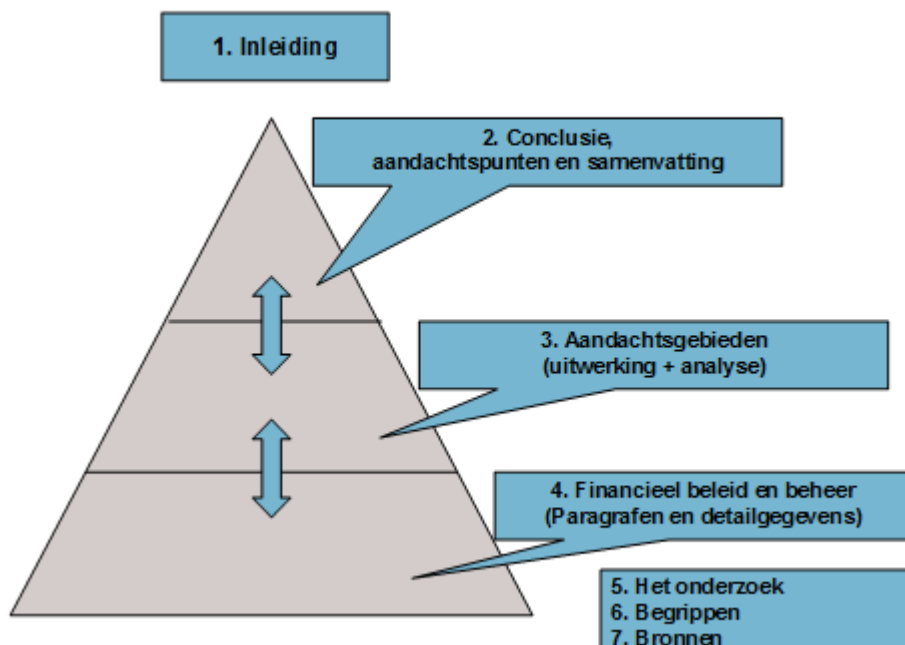
De naam van hoofdstuk 2, Conclusie, aandachtspunten en samenvatting, geeft aan dat hier de kern van het financiële verdiepingsonderzoek is te vinden.

**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 2019 toezichtarm zal zijn.**

#### **Meerjarig repressief toezicht**

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

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

We zijn tot de conclusie ‘meerjarig repressief’ gekomen, omdat sprake is van structureel en reëel evenwicht voor de begroting. Het structureel en reëel evenwicht voor de meerjarenraming is beoordeeld als onvoldoende. Bij onze totale beoordeling houden we echter ook rekening met de omvang van het door ons berekende tekort voor 2019. Uit ons onderzoek is gebleken dat het budget voor wegen in de begroting 2016 en meerjarenraming 2017-2019 te laag is geraamd. Hiervoor hebben wij de saldi gecorrigeerd. Ook heeft een correctie plaatsgevonden voor het inzetten van een incidentele baat voor structurele onderhoudslasten bij wegen. Deze correcties leiden tot een tekort voor 2018 van € 6.000 dat verwaarloosbaar is en een tekort voor 2019 van € 143.000. Het college van Voerendaal heeft inmiddels besloten het budget voor wegen in de begroting 2016 en meerjarenraming te verhogen naar het noodzakelijke niveau. Deze wijziging wordt in de voorjaarsrapportage verwerkt die in juli aan de raad wordt voorgelegd.

Overigens hebben Gedeputeerde Staten van Limburg op 16 december 2015 besloten om de gemeente Voerendaal op basis van de begroting 2016 repressief toezicht<sup>1</sup> toe te kennen. Dit betekent dat de Provincie (college van Gedeputeerde Staten) de begroting en begrotingswijzigingen niet hoeft goed te keuren.

---

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

## 2.2. Aandachtspunten

Voerendaal komt in aanmerking voor meerjarig repressief toezicht voor de jaren 2016 tot en met 2019. Aan dit besluit zijn geen voorwaarden verbonden, waaraan de gemeente zou moeten voldoen om de meerjarige uitspraak te behouden. Dit betekent niet dat er geen punten zijn die de nodige aandacht van de gemeente zullen vragen om het financiële evenwicht in de komende jaren te behouden. De belangrijkste zijn hieronder weergegeven.

### **Behoud van structureel en reëel evenwicht tot en met 2019**

Structureel evenwicht is 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). We vragen hier bijzondere aandacht voor mede omdat bij de najaarsnota 2015 de nieuwe reserve "Egalisatie belastingtarieven Onroerende Zaakbelasting (OZB)" is gevormd uit de vrije budgetruimte. De reserve bedraagt € 400.000 en zal worden ingezet als indirect verrekenmiddel om toekomstige tariefstijging van de OZB af te vlakken. Het onttrekken van middelen aan deze reserve voor het sluitend maken van de begroting wordt als een incidentele baat gezien. Incidentele baten worden door ons negatief op de begrotingsruimte gecorrigeerd en hier kunnen consequenties uit voortvloeien voor de vorm van toezicht. Met reëel evenwicht beoordelen wij ook de kwaliteit van de begroting en meerjarenraming. Dit houdt in dat gekeken wordt of de ramingen volledig en realistisch zijn.

### **Beheerplannen/nota's**

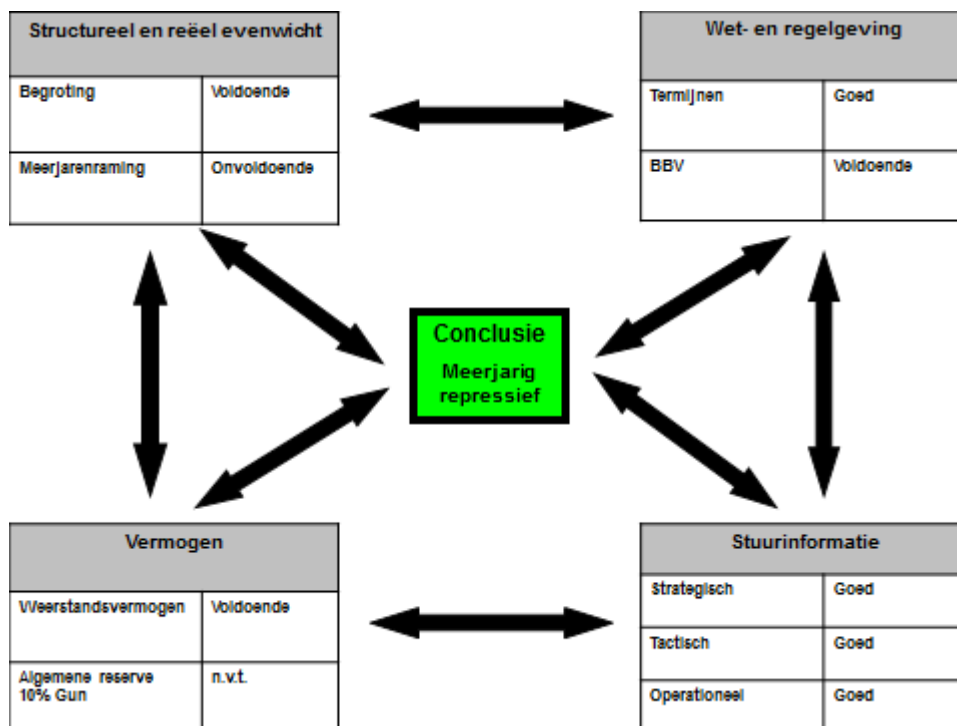
Voerendaal heeft aangegeven ook in 2016 veel inspanningen te verrichten om de kwaliteit van de openbare ruimte op een fatsoenlijk niveau te brengen en te houden. De beheerplannen moeten tijdig worden geactualiseerd en door de raad worden vastgesteld. Voor een goed inzicht in de financiële positie zijn actuele beheerplannen onmisbaar. Hierbij gaan wij ervan uit dat de raad tenminste een keer in de vier jaar (raadsperiode) de kaders kan stellen en zich kan uitspreken over het kwaliteitsniveau. In april 2016 zijn de beheerplannen voor groen en openbare verlichting door de raad vastgesteld. Eind 2016 wordt de grondnota aan de raad aangeboden. Voor het beheerplan gebouwen is aandacht gevraagd. Het op een transparante manier vertalen van de budgettaire consequenties in de begroting en meerjarenraming is hierbij van belang.

In de volgende paragraaf 2.3 Samenvatting wordt ingegaan op de zogenaamde scorecard en de belangrijkste resultaten en aandachtspunten voor de vier aandachtsgebieden. In hoofdstuk 3 en 4 zijn per onderwerp aanbevelingen geformuleerd. Wij adviseren de gemeente deze punten op te pakken, omdat zij een verdere versterking van de financiële positie en de financiële functie kunnen betekenen.



## 2.3. Samenvatting

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



### Toelichting op deze scorecard

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

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

Andere kleurmogelijkheden zijn:

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

## Belangrijkste resultaten en aandachtspunten bij de vier aandachtsgebieden

### Begroting en meerjarenraming

In de begroting 2016 is een dekkingsplan opgenomen voor het sluitend maken van het tekort dat voor 2017 is berekend en dat oploopt naar afgerond € 500.000 in 2019. Dit dekkingsplan bestaat uit lastenverlagingen en inkomstenverhogingen. De Onroerende Zaakbelasting (OZB) opbrengst is voor 2016, net zoals in 2015 (eenmalig) verhoogd met 8%. In de meerjarenraming is met een toename van 3% per jaar gerekend.

Bij de decentralisaties van het sociaal domein is voor het taakveld Participatie het uitgangspunt gehanteerd van budgettair neutraal ramen. Hierbij zijn de lasten gelijk gehouden aan de middelen die worden ontvangen. Voor de taakvelden Jeugd en WMO heeft Voerendaal hier niet voor gekozen. De baten zijn geraamd conform de beschikbare middelen van het Rijk. Deze baten zijn echter niet voldoende om deze taken uit te voeren. In 2016 neemt de integratie uitkering voor Jeugd af met € 472.000. Vanaf 2017 is de uitkering afgerond € 600.000 lager. De lasten voor 2016 zijn gelijk gehouden aan die van 2015. Voor de jaren na 2016 worden geleidelijk lagere lasten geraamd. Voerendaal heeft per saldo € 400.000 aan eigen middelen ingezet voor Jeugd en € 100.000 voor AWBZ-WMO. Bij het taakveld AWBZ-WMO zijn de lasten voor 2016 tot en met 2019 € 421.000 per jaar lager geraamd. De integratie uitkering WMO neemt in 2016 af met € 158.000. Deze korting loopt op naar € 514.000 in 2019. De gemeente heeft aangegeven in de begroting 2016 en meerjarenraming voorzichtig te hebben geraamd en ziet dit ook bevestigd in onder andere de concept jaarrekening 2015. Bij de voorjaarsrapportage 2016 die in juli a.s. aan de raad wordt voorgelegd is een forse positieve bijstelling van de saldi mogelijk door de uitvoering van decentralisaties. Voor het sociaal domein is ook een aparte reserve opgebouwd die per 1-1-2016 € 867.000 bedraagt. Het belang van een strakke monitoring blijft gelden bij de uitvoering van de decentralisaties.

Bij het onderhoud aan kapitaalgoederen is dezerzijds geconstateerd dat voor de wegen structureel een te laag budget is geraamd. Ook zijn incidentele middelen (algemene reserve) ingezet voor regulier onderhoud aan wegen waarmee de exploitatie 4 jaar lang wordt ontlast. Het inzetten van de algemene reserve voor structurele onderhoudslasten is niet toegestaan. Deze incidentele baat is door ons budgetbeperkend gecorrigeerd op de saldi 2016 tot en met 2019. Ook heeft een correctie plaatsgevonden bij de ruimte 2016-2019 door het bijramen van het budget wegen tot het door de raad gekozen kwaliteitsniveau. Als gevolg van deze correcties is door ons voor 2019 een tekort berekend. De omvang van het tekort weegt mee bij onze totale beoordeling. Bovendien heeft de gemeente deze werkwijze heroverwogen en zijn maatregelen getroffen die in juli aan de raad worden voorgelegd bij de voorjaarsrapportage.

Het laatste door de raad vastgestelde beheerplan voor gebouwen dateert van 2009. Het meerjarig onderhoudsprogramma van november 2014 is door het college akkoord bevonden. Dit programma wordt elke twee jaar geactualiseerd. Het is de verantwoordelijkheid van de raad de kaders stellen en het onderhoudsniveau/kwaliteitsniveau te bepalen. Hierbij moet ook inzicht zijn in eventueel achterstallig onderhoud. Nadat dit beheerplan is geactualiseerd en door de raad is vastgesteld wordt inzichtelijk of met het beschikbare budget kan worden volstaan of dat extra middelen nodig zijn. De gemeente heeft aanvullend opgemerkt bij gebouwen geen risico's te verwachten.

We merken op dat in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen in de begroting moet zijn aangegeven of de plannen financieel zijn vertaald in de begroting en meerjarenraming. Als van de plannen wordt afgeweken moet dit worden toegelicht. De budgettaire middelen die in de begroting en meerjarenraming zijn opgenomen moeten voldoende zijn om de kapitaalgoederen op het door de raad gekozen kwaliteitsniveau te houden. Dit is een niveau waarbij geen kapitaalvernietiging plaatsvindt. Inzicht in achterstallig onderhoud bij het vaststellen van plannen en in de paragraaf is relevante informatie, ook als hier geen sprake van is.

### Vermogen

Elke twee jaar wordt een geactualiseerde nota reserves en voorzieningen aan de raad aangeboden. In december 2015 is de laatst geactualiseerde nota door de raad vastgesteld. Uit de nota blijkt dat de minimale omvang van de algemene reserve wordt gebaseerd op een weerstandratio van 2. De risico's in het sociaal domein zijn bij de samenstelling van de begroting 2016 onvoldoende kwantificeerbaar daarom heeft de gemeente de minimale hoogte van de algemene reserve nog niet op de genoemde ratio berekend. In de nota reserves en voorzieningen wordt als norm nog 10% van het zogenaamde genormeerde uitgavenniveau gehanteerd. Berekend is echter 10% van het begrotingstotaal 2016 waardoor de gemeente voor de berekening van het minimale niveau van de algemene reserve op twee gedachten hinkt.

De algemene reserve bedraagt per 1 januari 2016 afgerond € 3 miljoen en laat volgens de meerjarenraming een vrij constant niveau zien. De bestemmingsreserves en de voorzieningen laten de komende drie jaar een afname zien. Circa 70% van de bestemmingsreserves is geblokkeerd dat wil zeggen zijn bestemd voor het dekken van kapitaallasten en dus niet vrij aanwendbaar. De overige vrij besteedbare bestemmingsreserves nemen in drie jaar af van € 1,6 naar € 1,2 miljoen per 1 januari 2019.

De gemeente heeft een Reserve afschrijving maatschappelijk nut die specifiek bestemd is voor de reconstructie van wegen waarbij in een keer wordt afgeschreven. In 2016 wordt ruim € 1 miljoen onttrokken voor de Valkenburgerweg Fase II. Ook wordt € 70.000 onttrokken voor dekking van de afschrijvingslast ad € 70.000 van de buitenruimte MFC Ubachsberg. Deze reserve wordt eind 2017 opgeheven. De voorzieningen nemen de komende drie jaar per saldo af van afgerond € 3,4 miljoen naar € 1,2 miljoen. Voerendaal gaat in de begroting niet inhoudelijk in op de vermogenspositie en de toekomstige ontwikkelingen. Voor een goed inzicht in de vermogenspositie zijn actuele beheerplannen onmisbaar. Dit geldt tevens voor inzicht in eventueel achterstallig onderhoud bij kapitaalgoederen. Wij benadrukken dat de beheerplannen elke vier jaar geactualiseerd moeten worden en aan de raad moeten worden voorgelegd voor besluitvorming. De algemene reserve kan worden aangewend voor achterstallig onderhoud bij kapitaalgoederen. Het inzetten van de algemene reserve voor structurele onderhoudslasten is niet toegestaan.

### **Wet- en regelgeving**

Voerendaal leeft de termijnbepalingen uit de Gemeentewet over de vaststelling van de begroting en de jaarrekening goed na. Het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) wordt in voldoende mate toegepast. De informatiewaarde kan op een aantal plaatsen worden vergroot. In paragraaf 3.4 Analyse Wet- en regelgeving, zijn de belangrijkste aanbevelingen opgesomd. In hoofdstuk 4 zijn bij de afzonderlijke paragrafen aanbevelingen opgenomen. We vragen aandacht voor het verder in overeenstemming brengen met de eisen van het BBV. Het uitvoeren van onze aanbevelingen levert een meer transparante begroting op.

### **Stuurinformatie**

De informatie voor de raad om te sturen op strategisch, tactisch en operationeel niveau is gemiddeld goed. Voerendaal beschikt hiermee over belangrijke instrumenten om financieel in control te zijn. Een verdere verbetering is mogelijk door explicieter in te gaan op relevante interne en externe ontwikkelingen en door meer relaties te leggen tussen de programma's en paragrafen. Het meer voldoen aan de eisen van het BBV, betekent een verdere verbetering op tactische niveau. Op operationeel niveau kan de stuurinformatie verbeterd worden door op een transparante manier in (de paragrafen van) de begroting meer inzicht te geven in meerjarige cijfermatige informatie aangevuld met een toelichting.

### 3. Aandachtsgebieden

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

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

#### **Leeswijzer tabellen:**

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

#### **Financiële aspecten**

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

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

#### **Stuurinformatie**

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

#### **Algemeen oordeel**

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

#### **Ontwikkeling**

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

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

### 3.1. Analyse begroting en meerjarenraming

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

#### Conclusie

In de begroting 2016 is een tekort berekend voor 2017 dat oploopt naar afgerond € 500.000 in 2019 waar Voerendaal een dekkingsplan tegenover heeft staan. Voor het sluitend maken zijn inkomstenverhogingen en lastenverlagingen doorgevoerd. De Onroerende Zaakbelasting (OZB) opbrengst is voor 2016, net zoals in 2015 (eenmalig) verhoogd met 8%. In de meerjarenraming is met een toename van 3% per jaar gerekend. Ook in 2016 wil de gemeente veel inspanningen verrichten om de kwaliteit van de openbare ruimte op een fatsoenlijk niveau te brengen en te houden. Mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt worden actief ingezet en de in 2016 te ontwikkelen woonvisie en omgevingsvisie bieden het lange-termijn perspectief. Voerendaal heeft een innovatiereserve gevormd die per 1 januari 2016 € 475.000 bedraagt en dient als aanjager voor initiatieven op het gebied van duurzaamheid, krimp en levensloop-bestendigheid.

Bij de decentralisaties van het sociaal domein is vaak het uitgangspunt gehanteerd van budgettair neutraal ramen. Hierbij zijn dan de lasten gelijk gehouden aan de middelen die voor de 3 d's worden ontvangen. Voor het taakveld Participatie is dit van toepassing echter voor de taakvelden Jeugd en WMO heeft Voerendaal hier niet voor gekozen. De baten zijn geraamd conform de informatie zoals die in de meicirculaire 2015 zijn weergegeven. De beschikbare middelen van het Rijk zijn echter niet voldoende om deze taken uit te voeren. In 2016 neemt de integratie uitkering voor Jeugd in Voerendaal af met € 472.000. Vanaf 2017 is de uitkering afgerond € 600.000 lager. De lasten voor 2016 zijn gelijk gehouden aan die van 2015. Voor de jaren na 2016 worden geleidelijk lagere lasten geraamd. Voerendaal heeft per saldo € 400.000 aan eigen middelen ingezet voor Jeugd en € 100.000 voor AWBZ-WMO. Bij het taakveld AWBZ-WMO zijn de lasten voor 2016 tot en met 2019 € 421.000 per jaar lager geraamd. De integratie uitkering WMO neemt in 2016 af met € 158.000. Deze korting loopt op naar € 514.000 in 2019. Aanvullend heeft de gemeente ons medegedeeld dat in de begroting 2016 en meerjarenraming is uitgegaan van voorzichtige ramingen. De gemeente ziet dit bevestigd op basis van actuele cijfers waaronder de concept jaarrekening 2015. Bij de voorjaarsrapportage 2016 die in juli a.s. aan de raad wordt voorgelegd is een forse positieve bijstelling van de saldi mogelijk door de uitvoering van decentralisaties. Voor het sociaal domein is ook een aparte reserve opgebouwd die per 1-1-2016 € 867.000 bedraagt. Het belang van een strakke monitoring blijft gelden bij de uitvoering van de decentralisaties.

Bij het onderhoud aan kapitaalgoederen is dezerzijds geconstateerd dat voor de wegen structureel een te laag budget is geraamd. Ook zijn incidentele middelen ingezet voor wegen. Door de onttrekking van € 300.000 aan de algemene reserve die is toegevoegd aan de voorziening egalisatie onderhoud verhardingen, wordt de exploitatie ontlast. Dit bedrag wordt in 4 jaar tijd (2016-2019) aangewend voor regulier onderhoud wegen.

De algemene reserve kan worden ingezet om achterstallig onderhoud aan kapitaalgoederen in te lopen. Het inzetten van de algemene reserve voor structurele onderhoudslasten is niet toegestaan. Deze incidentele baat is door ons budgetbeperkend gecorrigeerd op de saldi 2016 tot en met 2019.

Ook heeft een correctie plaatsgevonden bij de ruimte 2016-2019 voor het bijramen van het budget wegen tot het door de raad gekozen kwaliteitsniveau.

Voor het begrotingsjaar voldoet Voerendaal aan het structureel en reëel evenwicht. Het structureel en reëel evenwicht voor de meerjarenraming is onvoldoende, omdat voor 2019 sprake is van een tekort. Hierbij merken we op dat de omvang van dit door ons berekende tekort is meegenomen in onze totale afweging. Naar aanleiding van ons concept rapport financieel verdiepingsonderzoek, heeft het college van Burgemeester en Wethouders in april 2016 besloten het budget wegen te verhogen. Tevens is de gemeente voornemens de onttrekking aan de algemene reserve terug te draaien. Ook deze wijzigingen zullen worden verwerkt in de voorjaarsrapportage die in juli a.s. aan de raad wordt voorgelegd.

Het laatste door de raad vastgestelde beheerplan voor gebouwen dateert van 2009. Het meerjarig onderhoudsprogramma van november 2014 is door het college akkoord bevonden. Dit programma wordt elke twee jaar geactualiseerd. Wij merken op dat de raad de kaders stelt en het onderhoudsniveau moet bepalen. Hierbij moet ook inzicht zijn in eventueel achterstallig onderhoud. Nadat dit beheerplan is geactualiseerd en door de raad is vastgesteld wordt inzichtelijk of met het beschikbare budget kan worden volstaan of dat extra middelen nodig zijn. Aanvullend is medegedeeld dat de gemeente bij gebouwen geen risico's verwacht.

Structureel evenwicht is 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). We vragen hier bijzondere aandacht voor mede omdat bij de najaarsnota 2015 de nieuwe reserve "Egalisatie belastingtarieven OZB" is gevormd uit de vrije budgetruimte. De reserve bedraagt € 400.000 en zal worden ingezet als indirect verrekenmiddel om toekomstige tariefstijging van de OZB af te vlakken. Het onttrekken van middelen aan deze reserve voor het sluitend maken van de begroting wordt als een incidentele baat gezien. Incidentele baten worden door ons negatief op de begrotingsruimte gecorrigeerd en hier kunnen consequenties uit voortvloeien voor de vorm van toezicht.

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

- zorg ervoor dat structurele lasten gedekt zijn met structurele baten;
- actualiseer het beheerplan voor gebouwen van eind 2009 en laat de raad dit vaststellen. Geef de consequenties transparant weer en neem de benodigde budgetten op in de begroting en meerjarenraming;
- geef in de begroting niet alleen aan of de beheerplannen financieel in de begroting en meerjarenraming zijn vertaald en of sprake is van achterstallig onderhoud, maar vermeld ook de gekozen kwaliteitsniveaus en geef aan als van de plannen wordt afgeweken.

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

Wij onderzoeken de gemeentelijke financiële positie, omdat dit essentieel is voor een meerjarige uitspraak over de toezichtvorm. In de Gemeentewet (artikel 203) en in het Gemeenschappelijk

Toezichtkader “Kwestie van evenwicht” staan een aantal toetsingskaders die van belang zijn om voor repressief toezicht in aanmerking te komen.

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

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

### **Onderzoek en bevindingen**

In het coalitieakkoord 2015 Samen Naar een Sterker Voerendaal is aangegeven dat voor de komende jaren wordt uitgegaan van een financieel woelige tijd, onder andere door de forse kortingen bij de decentralisaties (jeugdzorg, participatie en wmo). Het streven is om in deze raadsperiode tot een duurzaam sluitende begroting te komen. Dit wil men bereiken door slim te investeren en manieren te vinden om efficiënter en kostenbesparend te kunnen werken.

### **Kadernota 2016**

Naar aanleiding van de raadsconferentie/gezamenlijke raadscommissies op 17 juni 2015 zijn uitgangspunten voor het opstellen van de begroting 2016 vastgelegd in de Kadernota 2016. Met deze kadernota zijn de keuzes en overwegingen gemaakt voor het opstellen van de begroting 2016 en de meerjarenraming 2017-2019. In de jaarrekening 2014 is al aangegeven dat de financiële rek eruit is. Als rekening wordt gehouden met de ambities van Voerendaal en de wettelijke ontwikkelingen dan loopt het tekort op van € 425.000 in 2016 naar € 1,1 miljoen in 2019 structureel. Dit betekent dat de ambities geprioriteerd moeten worden en accenten moeten worden gelegd. Dit vraagt nú om keuzes. Opgemerkt is dat het oplossen van tekorten niet zomaar ten koste van de lastendruk van de burgers moet gaan. Er moeten prioriteiten worden gesteld en wat uitgesteld kan worden, moet worden uitgesteld. Belastingverhoging heeft niet de voorkeur maar moet wel bespreekbaar zijn om bijvoorbeeld zorg op een bepaald kwaliteitsniveau te kunnen bieden.

### **Begroting 2016**

De begroting 2016 geeft aan dat het indicatieve tekort uit de kadernota is omgebogen naar een structureel sluitende begroting. Hierbij is ook vermeld dat er moeilijke keuzes van de raad voor nodig zijn geweest en dat die keuzes merkbaar zullen zijn bij burgers en ondernemers in Voerendaal. De keuzes worden noodzakelijk geacht om de gemeente op lange termijn goed en sterk te houden. In de begroting zijn preventie, transformatie, leefbaarheid en leefomgeving punten waar de focus op ligt. Hierbij worden economische, ruimtelijke en sociale opgaven zo veel als mogelijk met elkaar verbonden. Ook in 2016 zullen veel inspanningen worden verricht om de kwaliteit van de openbare ruimte op een fatsoenlijk niveau te brengen en te houden. Mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt worden actief ingezet en de in 2016 te ontwikkelen woonvisie en omgevingsvisie bieden het lange-termijn perspectief.



Voerendaal heeft een innovatiereserve gevormd die per 1 januari 2016 € 475.000 bedraagt en dient als aanjager voor initiatieven op het gebied van duurzaamheid, krimp en levensloopbestendigheid.

Als gevolg van het aanpassen van het bestaand beleid en wettelijke ontwikkelingen loopt het af te dekken tekort in de begroting vanaf 2017 op naar afgerond € 500.000 in 2019. Hier staat een dekkingsplan tegenover. Om de begroting sluitend te maken zijn inkomstenverhogingen en lastenverlagingen doorgevoerd. Voor 2016 is net zoals in 2015 gekozen voor een (eenmalige) verhoging van de Onroerende zaakbelasting (OZB) opbrengst met 8%. Voor 2017 tot en met 2019 wordt een toename geprognoseerd van jaarlijks 3%. Afhankelijk van de ontwikkelingen van de WOZ-waarden zal het tarief voor de OZB worden aangepast zodat het uitgangspunt van de geraamde stijging wordt gerealiseerd.

Voerendaal heeft eind 2015 bij de najaarsrapportage uit de vrije budgetruimte een nieuwe reserve "Egalisatie belastingtarieven Onroerende Zaakbelasting (OZB)" gevormd. Deze reserve bedraagt € 400.000 en zal worden ingezet als indirect verrekenmiddel om toekomstige tariefstijging van de OZB af te vlakken. Wij maken de gemeente erop attent dat het onttrekken van middelen aan deze reserve voor het sluitend maken van de begroting als incidentele baat wordt gezien. Incidentele baten worden door ons negatief op de begrotingsruimte gecorrigeerd. Hier kunnen consequenties uit voortvloeien voor de vorm van toezicht.

Dit geldt tevens voor de onttrekking van € 300.000 in oktober 2015 aan de algemene reserve. Dit bedrag is via de exploitatie gestort in de voorziening egalisatie onderhoud verhardingen en wordt in 4 jaar tijd volledig aangewend voor regulier onderhoud wegen. Wij hebben eerder aangegeven dat de algemene reserve kan worden ingezet om achterstallig onderhoud aan kapitaalgoederen in te lopen. De inzet van de algemene reserve als incidentele baat voor structurele onderhoudslasten wordt door ons budgetbeperkend gecorrigeerd op de saldi structureel en reëel evenwicht die in tabel 3.1.1 worden gepresenteerd.

In onze analyse gaat onze aandacht uit naar het structureel en reëel evenwicht voor het begrotingsjaar en voor de meerjarenraming. Dit is het evenwicht waarbij ten minste alle structurele lasten worden gedekt door structurele baten. Incidentele lasten kunnen worden gedekt door incidentele baten (waaronder onttrekkingen aan de algemene reserve). Met het criterium reëel evenwicht beoordelen wij ook de kwaliteit van de begroting en meerjarenraming. Dit houdt in dat gekeken wordt naar het realiteitsgehalte en de volledigheid van de geraamde baten en lasten. Bij de beoordeling van de realiteit en de volledigheid van de ramingen zijn in beginsel ook alle risico's die het structurele evenwicht in gevaar kunnen brengen relevant. Of de ramingen reëel zijn, toetsen wij onder meer aan de inhoud van 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. Onze correctie levert het volgende beeld op van de begroting en meerjarenraming.

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

Saldo	B2016	B2017	B2018	B2019
Formeel begrotingssaldo volgens de gemeente	627	339	131	7
Structureel en reëel evenwicht voor het begrotingsjaar	492	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Structureel en reëel evenwicht voor de meerjarenraming	n.v.t.	211	- 6	- 143

Uit de tabel blijkt, dat het formeel begrotingssaldo voor alle jaren sluitend is. In zijn algemeenheid merken wij op dat het formele begrotingssaldo sec, voor ons onvoldoende inzicht geeft in de financiële positie. Zo kan sprake zijn van een tekortsituatie, waarbij er substantiële inzet van reserves nodig is.

De inzet van incidentele middelen corrigeren wij negatief op het saldo, als hier geen incidentele lasten tegenover staan. Het zou ook kunnen, dat een gemeente overgaat tot verkoop van tafelzilver. Wanneer sprake is van zo'n situatie, kunnen we ons terecht afvragen, of wel sprake is van een gezond duurzaam financieel beleid. Voor ons als toezichthouders is het belangrijk dat de cijfers realistisch, onderbouwd, actueel en volledig zijn. Verder is het van belang of de gemeente de uitgangspunten heeft gehanteerd die wij als provincie hebben geformuleerd.

Het door ons berekende saldo voor 2016 en voor de afzonderlijke jaren van de meerjarenraming wijkt af van de door de gemeente berekende saldi. Onze correcties hebben betrekking op de incidentele baten en lasten en op wegen. Bij wegen hebben twee correcties plaatsgevonden. Een correctie vanwege de inzet van de incidentele baat voor structurele onderhoudslasten wegen ad € 75.000 per jaar en een correctie omdat uit ons onderzoek is gebleken dat in de begroting 2016 en meerjarenraming 2017-2019 het budget voor wegen € 75.000 te laag is geraamd. Dezerzijds is voor wegen € 150.000 door ons budgetbeperkend gecorrigeerd voor 2016-2019. Uiteindelijk resulteert dit in een tekort voor 2019 van € 143.000. Het berekende tekort voor 2018 is verwaarloosbaar.

Aanvullend merken we op dat het college van Burgemeester en Wethouders van Voerendaal in april 2016 heeft besloten het budget voor wegen in de begroting 2016 en meerjarenraming te verhogen naar het noodzakelijke niveau. Deze wijziging wordt in de voorjaarsrapportage verwerkt die in juli aan de raad wordt voorgelegd. In concreto wordt voorgesteld het jaarlijks budget te verhogen met € 240.000. Ook de onttrekking aan de algemene reserve van € 300.000 voor de egalisatievoorziening onderhoud verhardingen gaat de gemeente terugdraaien. Wij attenderen u op het onderhoud van kapitaalgoederen dat deel uitmaakt van onze (jaarlijkse) begrotingsbrief waarin aandachtspunten zijn opgenomen voor de nieuw op stellen begroting. In maart 2016 heeft u onze brief ontvangen met aandachtspunten voor de begroting 2017.

Hieronder staan we stil bij een aantal onderwerpen die de begroting en meerjarenraming (verder) kunnen (gaan) beïnvloeden.

### **Kaderstelling gebouwen**

Het laatste door de raad vastgestelde beheerplan voor gebouwen dateert van eind 2009. Voerendaal werkt met een meerjarig onderhoudsprogramma dat elke twee jaar geactualiseerd wordt. Het laatste onderhoudsprogramma is van november 2014 en is door het college van Burgemeester en Wethouders akkoord bevonden. Wij merken op dat de raad de kaders stelt en het onderhoudsniveau moet bepalen. Hierbij moet ook inzicht zijn in eventueel achterstallig onderhoud. Nadat dit beheerplan is geactualiseerd en door de raad is vastgesteld wordt inzichtelijk of met het beschikbare budget kan worden volstaan of dat extra middelen nodig zijn. Aanvullend is ons toegezegd dat het plan aan de raad zal worden voorgelegd voor vaststelling. De gemeente verwacht bij gebouwen geen risico's.

### **Bezuinigingen**

In de begroting wordt elk jaar een dekkingsplan gepresenteerd voor het begrotingsjaar en voor de meerjarenraming. Dit overzicht is opgebouwd uit ombuigingen/bezuinigingen, incidentele inzet van reserves en belastingverhogende maatregelen.

Ook in voorgaande begrotingen zijn ombuigingen opgenomen. In de begroting 2014 zijn aan ombuigingen € 199.000 geraamd oplopend naar € 439.000 in 2018. Hierbij is een taakstelling bij personeel opgenomen van € 110.000 in 2014, die toeneemt tot € 230.000 vanaf 2015 en volgende jaren. Uit de jaarrekening 2014 blijkt, dat de ombuigingen voor 2014 gerealiseerd zijn. Taakstellingen van voorgaande jaren zijn regulier verwerkt in de begroting 2016. De ervaringen die zijn opgedaan met eerdere ombuigingsoperaties kunnen in ons oordeel meewegen. Wij vragen de gemeente om in de begroting integraal inzicht te bieden in de ombuigingen. Het in beeld brengen van gerealiseerde en de nog te realiseren ombuigingen uit voorgaande jaren draagt hieraan bij.

### **Kapitaallasten**

Wij zien bij het Investeringsprogramma in de begroting en ook bij de investeringen bij het Verbreed Gemeentelijk Rioleringsplan dat de kapitaallasten opgenomen zijn in het jaar nadat de investering plaatsvindt. In de nota Activabeleid 2016 is opgenomen dat afschrijving plaatsvindt met ingang van het jaar na gereedkomen/ingebruikname van een actief (investering). Dit geldt ook voor wat de rentetotorekening betreft. Er is opgemerkt dat gedurende de realisatiefase van een actief geen rentetotorekening plaatsvindt. We maken de gemeente erop attent dat in het jaar dat de investering in gebruik wordt genomen rentelasten moeten worden opgenomen. Ook in ons Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader 'kwestie van evenwicht' 2014 is bij reëel ramen aangegeven dat niet de volledige jaarlast (rente én afschrijving) opgenomen hoeft te worden, maar wel de lasten die op de exploitatie drukken. Als het actief in het laatste kwartaal in gebruik wordt genomen, kan worden volstaan met enkele maanden rentelasten op te nemen. Voerendaal heeft aanvullend opgemerkt dat binnen de kapitaallasten in het 1<sup>e</sup> jaar geen rente is berekend. Wel is bij de berekening van de liquiditeitsprognose rekening gehouden met de benodigde investeringsbedragen zodat op deze manier wel rekening is gehouden met rentekosten in het 1<sup>e</sup> jaar.

### **Grondbeleid**

Kaderstelling van het grondbeleid vindt plaats in de Grondnota waarvan dit jaar actualisatie is voorzien. Bij het vorige financieel verdiepingsonderzoek is geconstateerd dat geen kaderstelling heeft plaatsgevonden voor risico's en hoe hiermee om te gaan. De paragraaf Grondbeleid in de begroting biedt op onderdelen informatie over risico's. Kaderstelling juist voor dit onderdeel vinden wij van belang en ook de relatie met de reserves die hiervoor relevant zijn. Wij gaan ervan uit dat dit een plek krijgt in de geactualiseerde nota. Aanvullend heeft de gemeente aangegeven dat incidenteel boekwaarden zijn afgewaardeerd en op dit moment geen risico's zijn te verwachten bij de grondexploitatie.

### **Decentralisaties sociaal domein**

Sinds 2015 hebben de gemeenten de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de 3 d's. Bij het samenstellen van de begroting is over tal van onderdelen nog steeds onduidelijkheid en onzekerheid. Voor de meeste gemeenten is het daardoor bij de begroting 2016 moeilijk geweest een goed onderbouwde raming van de lasten op te stellen. Vaak wordt dan het uitgangspunt gehanteerd van budgettair neutraal ramen door de lasten gelijk te houden aan de middelen die voor de 3 d's worden ontvangen. Voor het taakveld Participatie is dit van toepassing echter voor de taakvelden Jeugd en WMO heeft Voerendaal hier niet voor gekozen.

De baten zijn geraamd conform de informatie zoals die in de meicirculaire 2015 zijn weergegeven. De beschikbare middelen van het Rijk zijn echter niet voldoende om deze taken uit te voeren. In 2016 neemt de integratie uitkering voor Jeugd in Voerendaal af met € 472.000. De lasten voor 2016 zijn gelijk

gehouden aan die van 2015. Voor 2017 en volgende jaren raamt de gemeente lagere lasten. In 2017 wordt ervan uitgegaan dat de lasten € 100.000 minder zullen zijn. Dit bedrag loopt met € 50.000 per jaar op, zodat voor 2019 € 200.000 minder lasten voor jeugdzorg zijn geraamd. Voerendaal heeft per saldo € 400.000 aan eigen middelen ingezet voor Jeugd en € 100.000 voor AWBZ-WMO.

Bij het taakveld AWBZ-WMO zijn de lasten voor 2016 tot en met 2019 € 421.000 per jaar lager geraamd. De integratie uitkering WMO neemt in 2016 af met € 158.000. Deze korting loopt op naar € 514.000 in 2019. Aanvullend heeft de gemeente ons medegedeeld dat op basis van actuele cijfers blijkt dat in de begroting 2016 en meerjarenraming is uitgegaan van voorzichtige ramingen. De saldi zullen fors positief worden bijgesteld. Deze conclusies trekt de gemeente uit de actuele jaarrekeningcijfers 2015 van Voerendaal, begrotingswijziging 2016 en concept begrotingscijfers 2017 van gemeenschappelijke regelingen voor de uitvoering van de participatie. De wijzigingen worden bij de voorjaarsrapportage 2016 in juli aan de raad voorgelegd. Voor het sociaal domein is ook een aparte reserve opgebouwd die per 1-1-2016 € 867.000 bedraagt. Het belang van een strakke monitoring blijft gelden mede gelet op de onderbouwing van de lasten, de opgedane ervaringen en afgesloten contracten. Het proces van de transformatie zal geleidelijk resultaten moeten gaan opleveren.

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

**Tabel 3.1.2 Financiële effecten uit de paragrafen**

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

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

Uit de tabel blijkt dat in de paragrafen geen opvallende bijzonderheden zijn die het beeld van de financiële positie sterk kunnen beïnvloeden. Indien sprake is van een probleem of risico dat financieel niet goed is opgenomen in de begroting en of meerjarenraming, wordt dit aangegeven met een somber kijkend gezichtje. De neutrale gezichtjes geven aan dat het actueel (meerjarig) financieel inzicht ontbreekt c.q. dit inzicht onvoldoende transparant is. Aanvullend merken we hierbij op dat ten aanzien van het onderhoud van kapitaalgoederen kritisch is gekeken naar de beheerplannen, achterstallig onderhoud en de toereikendheid van budgetten in relatie tot kaderstelling. Immers de gekozen kwaliteitsniveaus moeten gehaald worden. Dit moeten niveaus zijn waarbij geen kapitaalvernietiging optreedt. Ten aanzien van het budget wegen merken we op dat we een correctie hebben toegepast en dat de gemeente heeft

aangegeven maatregelen te zullen treffen. Voor meer informatie over de paragrafen verwijzen wij naar hoofdstuk 4 'Financieel beleid en beheer' van dit rapport.

### Jaarrekeningresultaten

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

**Tabel 3.1.3 Terugblik jaarrekeningresultaten 2011-2015 (bedragen \* € 1.000)**

Jaar	R2011	R2012	R2013	R2014	R2015*
Jaarrekeningresultaat	-/- 35	319	745	1.086	Ruim 2.000

\* conceptcijfer

De saldi zijn voor een groot deel het gevolg van door de raad in het betreffende jaar geautoriseerde bijstellingen. De afwijkingen worden beïnvloed door structurele resultaten bijvoorbeeld bij de WWB en dan met name door aanpassing van beleid. Ook is sprake van incidentele effecten. Voorbeelden zijn de algemene uitkering van het gemeentefonds, deelnemingen, investeringsprojecten die in één keer worden afgeschreven maar nog niet (geheel) gerealiseerd zijn, verkoop gronden, extra afschrijvingen en mutaties bij reserves.

### 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 Voerendaal aan deze voorwaarde voldoet in het begrotingsjaar 2016. Hierbij merken we op dat we een negatieve correctie ad € 150.000 hebben toegepast bij de budgettaire ruimte 2016. Deze correctie houdt verband met ophoging van het budget wegen tot het noodzakelijke niveau in overeenstemming met het door de raad gekozen kwaliteitsniveau.

**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 Voerendaal niet geldt. Ook voor de jaren van de meerjarenraming is een negatieve correctie toegepast ad € 150.000 voor de ophoging van het budget wegen.

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

De omvang van het door ons berekende tekort in 2019 nemen we mee bij onze totale afweging. Hierbij houden we ook rekening met de maatregel voor het budget wegen die het college heeft genomen en aan de raad wordt voorgelegd.

### 3.2. Analyse vermogen

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

#### Conclusie

De geactualiseerde nota reserves en voorzieningen is in december 2015 door de raad vastgesteld. Uit de nota blijkt dat de minimale omvang van de algemene reserve wordt gebaseerd op een weerstandsratio van 2. De risico's in het sociaal domein zijn echter onvoldoende kwantificeerbaar en zijn bij de berekening van de risico's niet meegenomen daarom wordt de minimale hoogte van de algemene reserve nog niet op de genoemde ratio berekend. In de nota reserves en voorzieningen wordt als norm nog 10% van het zogenaamde genormeerde uitgavenniveau gehanteerd. Berekend is echter 10% van het begrotingstotaal 2016 waardoor de gemeente voor de berekening van het minimale niveau van de algemene reserve op twee gedachten hinkt.

De algemene reserve bedraagt per 1 januari 2016 afgerond € 3 miljoen en laat volgens de meerjarenraming een vrij constant niveau zien. De bestemmingsreserves en de voorzieningen laten de komende drie jaar een afname zien. Circa 70% van de bestemmingsreserves is geblokkeerd dat wil zeggen zijn bestemd voor het dekken van kapitaallasten en dus niet vrij aanwendbaar. De overige vrij besteedbare bestemmingsreserves nemen in drie jaar af van € 1,6 naar € 1,2 miljoen per 1 januari 2019. De gemeente heeft een Reserve afschrijving maatschappelijk nut die specifiek bestemd is voor de reconstructie van wegen waarbij in een keer wordt afgeschreven. In 2016 wordt ruim € 1 miljoen onttrokken voor de Valkenburgerweg Fase II. Ook wordt € 70.000 onttrokken voor dekking van de afschrijvingslast ad € 70.000 van de buitenruimte MFC Ubachsberg. Deze reserve wordt eind 2017 opgeheven. De voorzieningen nemen de komende drie jaar per saldo af van afgerond € 3,4 miljoen naar € 1,2 miljoen.

Voor een goed inzicht in de vermogenspositie zijn actuele beheerplannen onmisbaar. Dit geldt tevens voor inzicht in eventueel achterstallig onderhoud bij kapitaalgoederen. Wij benadrukken dat de beheerplannen elke vier jaar geactualiseerd moeten worden en aan de raad moeten worden voorgelegd voor besluitvorming. In paragraaf 4.3 Onderhoud van kapitaalgoederen wordt hier expliciet bij stilgestaan.

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

- leg een relatie tussen de nota reserves en voorzieningen en de programma's en beheerplannen;
- ga expliciet in op interne en externe ontwikkelingen en wat de consequenties zijn voor het beleid;
- besteed aandacht aan de relevante reserves en voorzieningen bij de programma's;
- geef eenduidig aan of de minimale hoogte van de algemene reserve, zolang deze nog niet op de ratio van 2 wordt gebaseerd, gebaseerd moet zijn op 10% van het genormeerde uitgavenniveau óf van het begrotingstotaal;
- ga in de begroting inhoudelijk in op de vermogenspositie en de toekomstige ontwikkelingen.



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

### **Onderzoek en bevindingen**

In deze paragraaf kijken we naar de omvang van de reserves en voorzieningen over een wat langere periode en naar het beleid van de gemeente. De ontwikkeling van de reserves en voorzieningen van de afgelopen jaren en de verwachting zijn belangrijk voor de meerjarige uitspraak.

In het Coalitieakkoord is Voerendaal niet ingegaan op de reservepositie en ook niet op het weerstandsvermogen. In deel 1 van de programmabegroting onder Bestuur en financiële positie is uitgebreid stilgestaan bij de reserves en voorzieningen. Alle mutaties dat wil zeggen onttrekkingen ten gunste van de exploitatie en stortingen ten laste van de exploitatie zijn individueel opgenomen voor 2016. Voor de meerjarenraming zijn de mutaties in de bijlagen uitgewerkt. Ook is van alle reserves en voorzieningen afzonderlijk het saldo op 1 januari 2016 weergegeven met daarbij de doelstelling waarvoor de reserve of voorziening is gevormd. De stand van de algemene reserve, het totaal van de bestemmingsreserves en het totaal van de voorzieningen is in een tabel inzichtelijk gemaakt telkens per 1 januari voor de jaren 2016 tot en met 2020.

Op basis van de verordening 212 biedt het college de raad elke twee jaar een geactualiseerde nota aan. De gemeente doet dit consequent en in december 2015 is de geactualiseerde nota door de raad vastgesteld. Voerendaal wil met een zo beperkt mogelijk aantal reserves en voorzieningen volstaan zodat een betere integrale afweging kan worden gemaakt van de beschikbare middelen. Tevens wil ze zo voorkomen dat een vertroebeld beeld ontstaat van de financiële positie.

De nota wordt als handleiding gebruikt bij het instellen, het opheffen en het gebruik van reserves en voorzieningen. Er is ingegaan op de functies van reserves en er zijn randvoorwaarden opgenomen voor het instellen van reserves en voorzieningen. Bij de conclusies en aanbevelingen is vermeld dat een activiteit binnen een bestemmingsreserve die niet binnen 2 jaren wordt ingezet, automatisch ten gunste van de algemene reserve vervalt bij de eerstvolgende jaarrekening. Als de budgethouder heeft aangetoond dat inzet binnen 1 jaar zal plaatsvinden, valt het bedrag niet vrij.

In de nota is bij de algemene reserve aangegeven dat deze de buffer vormt voor het incidenteel opvangen van mogelijke risico's en toekomstige financiële tegenvallers. Met name die waarvoor geen bestemmingsreserves of voorzieningen bestaan, zodat de continuïteit van de gemeentelijke taken niet in gevaar komt. Voor de bepaling van de minimale omvang van de algemene reserve wil de gemeente de in het verleden gehanteerde norm van 10% van het begrotingstotaal loslaten. Voerendaal wil de hoogte van de algemene reserve als onderdeel van het weerstandsvermogen afstemmen op de risico's.

Geconcludeerd is dat op basis van het voorgaande de minimale omvang van deze reserve is vastgesteld op een weerstandsratio van 2. Door de gemeente is deze ratio gekwalificeerd als ruim voldoende. Tevens



is hierbij opgemerkt dat de inzet van de algemene reserve dient te worden beperkt indien de ratio zich richting 1 beweegt. Opgemerkt is dat de meerjarige cijfers in de begroting 2016 een zeer positief beeld van de totale weerstandscapaciteit laat zien, maar ook van de structurele en de incidentele weerstandscapaciteit. De ratio's zijn vooral verbeterd door een lager aantal gekwantificeerde risico's. Dit laatste is een uitvloeisel van de actualisering van de risico's, maar ook door het treffen van maatregelen in de begroting voor het Sociaal Domein. In paragraaf 3.1. Analyse begroting en meerjarenraming is dit toegelicht.

De gemeente heeft in de begroting een belangrijke kanttekening gezet bij het positieve beeld van de weerstandscapaciteit. De structurele risico's binnen het sociaal domein, zijn bij het samenstellen van de begroting 2016, onvoldoende kwantificeerbaar. Deze onzekerheid is voor de gemeente reden om de hoogte van de algemene reserve niet te herleiden op basis van de eerder genoemde ratio van 2. De omvang van de algemene reserve zou dermate laag zijn, hetgeen niet in verhouding staat tot het begrotingstotaal en eventuele toekomstige risico's.

Opgemerkt is dat zolang nog geen nieuw besluit is genomen over de minimale gewenste hoogte van de algemene reserve nog wordt uitgegaan van de norm zoals deze is opgenomen in de Nota risicomanagement en weerstandsvermogen 2009. De minimale hoogte van de algemene reserve is toen bepaald op 10% van de genormeerde uitgaven. Dat komt voor 2016 uit op € 1,7 miljoen.

Tegelijkertijd is in de nota de omvang van het minimum van de algemene reserve bepaald op € 2,8 miljoen zijnde 10% van de uitgaven van het begrotingstotaal van 2016. Voerendaal hinkt hiermee op twee gedachten en moet duidelijkheid geven ten aanzien van de minimale hoogte van de algemene reserve. Vooralsnog moet worden uitgegaan van 10% van het genormeerde uitgavenniveau óf 10% van het begrotingstotaal.

In tabel 3.2.2 zien we dat de algemene reserve de komende jaren een vrij constant niveau laat zien. De bestemmingsreserves nemen echter tot 2019 af met afgerond € 2,5 miljoen. Het zijn grotendeels de reserves die geblokkeerd zijn dat wil zeggen niet meer vrij aanwendbaar die afnemen. Echter ook de overige vrij besteedbare bestemmingsreserves nemen de komende drie jaar met € 423.000 af tot € 1,2 miljoen. In paragraaf 4.2 Weerstandvermogen en risicobeheersing wordt nader ingegaan op de weerstandsratio van Voerendaal.

In de nota is ingegaan op de inkomensfunctie maar is niet aangegeven hoe de gemeente omgaat met de rente van reserves. Aanvullend heeft Voerendaal opgemerkt dat geen rente wordt toegevoegd aan de reserves. Ook wordt deze rente niet als last en ook niet als baat in de exploitatie opgenomen. De kapitaallasten van aan te trekken financieringsmiddelen zijn in de begroting en meerjarenraming verwerkt.

Wij concluderen dat de informatie op strategisch en tactisch niveau gemiddeld voldoende is en operationeel niveau gemiddeld goed. Een verbetering is mogelijk door in de nota niet alleen het theoretisch kader te schetsen maar ook de manier hoe Voerendaal met rente omgaat. Tevens ontstaat een beter inzicht als bij de begroting wordt ingegaan op de algehele ontwikkeling van de vermogenspositie, zowel wat het verleden betreft als voor de toekomst. Ook het benoemen van de reserves en voorzieningen bij de betreffende programma's verhoogt de informatiewaarde.

In de tabellen 3.2.1 en 3.2.2 kijken we terug en vooruit naar het verloop van de algemene reserve, de bestemmingsreserves en de voorzieningen. In de eerste tabel zijn de rekeningcijfers in beeld gebracht per 31 december voor de jaren 2010 tot en met 2014. In tabel 3.2.2 zijn de begrotingscijfers per 1 januari voor 2016 tot en met 2019 opgenomen.

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

Jaar	R2010	R2011	R2012	R2013	R2014
Algemene reserve*	1.090	3.597	3.145	4.122	4.557
Bestemmingsreserves	20.774	18.421	16.169	15.821	15.610
Voorzieningen	3.744	3.212	3.917	2.991	2.263
Rekeningsaldo	456	-35	319	745	1.086
<b>Totaal</b>	<b>26.064</b>	<b>25.195</b>	<b>23.550</b>	<b>23.679</b>	<b>23.516</b>

\*Van de algemene reserve is bij de jaarrekening 2012 tot en met 2014 een deel geormerkt door genomen raadsbesluiten en dus niet vrij aanwendbaar. Het geormerkte deel bedraagt € 688.000 (2012), € 1.015.000 (2013) en € 900.000 (2014).

We zien bij de jaarrekeningcijfers 2011 een toename van de algemene reserve met € 2,5 miljoen onder andere door verkoop aandelen Publiek Belang Electriciteitsproductie BV afgerond € 1,4 miljoen en vrijval Escrow gelden € 0,6 miljoen.

De bestemmingsreserves nemen af van afgerond € 20,8 miljoen eind 2010 naar € 15,6 miljoen eind 2014. Deze mutaties houden meestal verband met het verwerken van de beslispunten uit de geactualiseerde nota Reserves en voorzieningen en afschrijving ineens bij investeringsprojecten in de openbare ruimte (reserve activa maatschappelijk nut).

De afname van de voorzieningen in 2011 en in 2013 is mede door de onttrekking van respectievelijk € 236.000 en € 685.000 voor onderhoud gemeentelijke gebouwen. In 2012 heeft een storting plaatsgevonden ad € 840.000 in de voorziening levensloopbestendig maken van huurwoningen. In 2014 is aan deze voorziening € 522.000 onttrokken.

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

Jaar	B2016	B2017	B2018	B2019
Algemene reserve	3.032	3.048	3.099	3.099
Bruteringsreserves	10.989	9.563	9.212	8.861
Overige vrij besteedbare Bestemmingsreserves	1.636	1.252	1.220	1.213
Voorzieningen	3.361	2.847	2.194	1.247
<b>Totaal</b>	<b>19.018</b>	<b>16.710</b>	<b>15.725</b>	<b>14.420</b>

De algemene reserve neemt ten opzichte van de jaarrekening 2014 af. In de begroting 2015 is de algemene reserve geraamd op afgerond € 4,1 miljoen. Bij de jaarrekening 2014 is het saldo afgerond € 4,6 miljoen. In 2015 hebben diverse onttrekkingen plaatsgevonden onder andere voor achterstallig onderhoud Op d'r Plats € 200.000, vorming egalisatievoorziening onderhoud verhardingen € 300.000, vorming innovatiereserve € 500.000 en reconstructie Valkenburgerweg fase I en fase II totaal € 449.000.

Ook hebben stortingen plaatsgevonden waaronder € 358.000 vanuit het jaarrekeningsaldo 2014, vanuit vordering Essent € 575.000 en verkoop kavels Dammerich € 190.000.

Vanaf 2016 laat de algemene reserve een constant niveau zien. De totale reserves nemen in dit jaar af met € 1,8 miljoen. Ongeveer 70% van de totale reserves bestaat uit bruteringsreserves. Dit zijn zogenaamde geblokkeerde reserves voor het dekken van kapitaallasten en zijn dus niet vrij aanwendbaar. De Reserve leefbaarheidsprojecten en de Reserve afschrijving activa met economisch nut behoren tot deze groep. Deze laatste reserve bedraagt per 1 januari 2016 afgerond € 8,8 miljoen. Structureel vindt er een onttrekking plaats van € 309.000. Een bedrag van € 114.000 voor de dekking van afschrijvingslasten in 'algemene zin' (programma bestuur en dienstverlening) en € 195.000 voor de dekking van afschrijvingslasten van onder andere 'Brede school' en gemeenschapsaccommodaties. De gemeente heeft ook een Reserve afschrijving maatschappelijk nut die specifiek bestemd is voor de reconstructie van wegen waarbij in een keer wordt afgeschreven. In 2016 wordt ruim € 1 miljoen onttrokken voor de Valkenburgerweg Fase II. Ook wordt € 70.000 onttrokken voor dekking van de afschrijvingslast ad € 70.000 van de buitenruimte MFC Ubachsberg. Deze reserve wordt eind 2017 opgeheven.

In de komende drie jaren prognosticeert Voerendaal een afname van de voorzieningen met € 2,2 miljoen tot € 1,2 miljoen. Aan de voorziening verplichting personeel uit dienst wordt tot en met 2019 in totaliteit € 475.000 onttrokken. De egalisatie voorziening riolen wordt tot en met 2019 fors aangesproken, in totaliteit voor € 1,5 miljoen waardoor eind 2019 € 40.000 resteert. De voorziening egalisatie onderhoud verhardingen ad € 300.000 die in oktober 2015 is gevormd door een onttrekking aan de algemene reserve, wordt in 4 jaar tijd volledig aangewend. Bij paragraaf 3.1 analyse begroting en meerjarenraming en bij paragraaf 4.3 Onderhoud van kapitaalgoederen wordt hier aandacht aan besteed.

#### Najaarsnota

Bij de najaarsrapportage die medio december 2015 door de raad is vastgesteld, is opgenomen dat de budgetten die overblijven bij de decentralisatie AWBZ behouden blijven voor de transformatie en innovatie van het sociale domein. Deze budgetten worden toegevoegd aan de reserve Sociaal domein waardoor de reserve toeneemt met € 420.000.

Ook is aangegeven dat € 400.000 wordt toegevoegd aan een nieuw te vormen reserve "Egalisatie belastingtarieven Onroerende Zaakbelasting (OZB)" om toekomstige stijgingen van de OZB af te vlakken. In de nota Reserves en voorzieningen is bij de reserve Egalisatie belastingtarieven OZB het volgende doel vermeld: 'Deze reserve vormt het indirect verrekenmiddel om in enig jaar de tariefstijging van de OZB af te vlakken, omdat de gelden uit deze reserve als eerste dekkingsmiddel worden gebruikt bij het sluitend maken van de nieuwe begroting.'

Wij maken u attent dat het onttrekken van middelen aan deze reserve voor het sluitend maken van de begroting als incidentele baat worden gezien. Incidentele baten worden door ons negatief op de begrotingsruimte gecorrigeerd. Hier kunnen consequenties uit voortvloeien voor de vorm van toezicht. In paragraaf 3.1 Analyse begroting en meerjarenraming is hier op ingegaan.

Bij de vaststelling van de nota is besloten om € 200.000 te onttrekken aan de algemene reserve en dit toe te voegen aan de Egalisatievoorziening onderhoud gemeentelijke gebouwen. Het doel van de voorziening is de jaarlijks sterk fluctuerende kosten te egaliseren. Het betreft groot onderhoud van gemeentelijke gebouwen gericht op de instandhouding. Met deze toevoeging wordt de voorziening weer op voldoende peil gebracht. Wij maken u erop attent dat voeding van een reserve/voorziening ten

behoefte van het onderhoud van kapitaalgoederen (structureel) dient plaats te vinden vanuit de exploitatie en niet vanuit de algemene reserve. Het aanwenden van de algemene reserve kan alleen voor het inlopen van achterstallig onderhoud. Hierbij is aanvullend toegelicht dat de extra storting vanuit de algemene reserve noodzakelijk is gebleken vanwege vooraf niet in te schatten aanvullende en hogere opgelegde eisen bij sportbeoefening. Wij merken op dat de reserves en voorzieningen aan de maat moeten zijn om de vastgestelde beheerplannen te kunnen uitvoeren. Uit de plannen moeten geen (aanvullende) risico's voortvloeien voor de vermogenspositie.

### 3.3. Analyse stuurinformatie

#### Conclusie

De informatie voor de raad om te sturen op strategisch, tactisch en operationeel niveau is gemiddeld goed. Voerendaal beschikt hiermee over belangrijke instrumenten om financieel in control te zijn. Bij diverse onderdelen zijn in afzonderlijke hoofdstukken aanbevelingen opgenomen om de stuurinformatie op onderdelen te verbeteren.

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

- de strategische stuurinformatie kan verder verbeterd worden door explicieter in te gaan op relevante interne en externe ontwikkelingen; en door meer relaties te leggen tussen de programma's en paragrafen;
- de tactische informatie kan verder worden verbeterd door meer aan de eisen te voldoen van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten;
- een verbetering van de operationele stuurinformatie kan bereikt worden door op een transparante manier in (de paragrafen van) de begroting meer inzicht te geven in meerjarige cijfermatige informatie aangevuld met een toelichting;
- in de paragrafen 3.1., 3.2. en 4.1. tot en met 4.7. zijn specifieke aanbevelingen met betrekking tot stuurinformatie te vinden.

#### Stuurinformatie

Oordeel strategisch: goed

Oordeel tactisch: goed

Oordeel operationeel: goed

#### Waarom onderzoek naar stuurinformatie?

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

#### Onderzoek en bevindingen

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

paragrafen uit de begroting een kaderstellende functie laten vervullen. Dit alles omschrijven we als informatievoorziening op strategisch niveau.

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

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

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

**Tabel 3.3.1 Resultaten onderzoek stuurinformatie begroting 2016**

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

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

Uit de tabel blijkt dat de stuurinformatie op strategisch niveau zes keer met goed en drie keer met voldoende is beoordeeld. In zijn algemeenheid merken we op dat de strategische stuurinformatie verbeterd kan worden door meer expliciet in te gaan op relevante interne en externe ontwikkelingen. Ook door meer relaties te leggen tussen visiedocumenten en programma's en paragrafen.

De stuurinformatie op tactisch niveau laat vier keer goed en vijf keer voldoende zien. Bij kapitaalgoederen moet de raad de kaders opnieuw vaststellen voor gebouwen. In de plannen moet ook aandacht zijn voor mogelijk achterstallig onderhoud én voor kwaliteitsniveaus. In de paragraaf onderhoud van

kapitaalgoederen in de begroting heeft Voerendaal in een schema aangegeven of de plannen financieel in de begroting en meerjarenraming zijn vertaald. Als van de plannen wordt afgeweken, moet dit in de paragraaf worden aangegeven. Daarnaast zijn tevens de gekozen kwaliteitsniveaus per kapitaalgoed relevant. Bij onze beoordeling bij de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen zijn ook de in april 2016 door de raad vastgestelde plannen voor Groen en Openbare verlichting beoordeeld. De grondnota wordt dit jaar geactualiseerd.

Op operationeel niveau scoort Voerendaal vier keer goed en vijf keer voldoende. Het opnemen van (meerjarige) cijfers aangevuld met tekstuele toelichting komt de transparantie van de begroting ten goede. Bovendien brengt het de raad meer in positie bij het uitoefenen van de controlerende taak.

### 3.4. Analyse Wet- en regelgeving

#### **Conclusie**

Voerendaal voldoet voor wat betreft de termijnen voor de begroting 2016 en de jaarrekening 2014 aan de wetgeving. De gemeente past het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) in voldoende mate toe. De informatiewaarde kan op een aantal plaatsen worden vergroot. Bijzondere aandacht is nodig ten aanzien van het onderhoud van kapitaalgoederen. In hoofdstuk 4 zijn hiervoor bij de afzonderlijke paragrafen aanbevelingen opgenomen. Voerendaal voert geen onderzoeken meer uit op basis van de verordening 213a. Het leek er lange tijd op dat artikel 213a uit de Gemeentewet geschrapt zou worden, maar sinds begin 2013 staat vast dat het artikel in stand blijft. Wij vragen aandacht voor de naleving.

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

- breng de begroting verder in overeenstemming met het BBV;
- zorg voor toelichting bij het (meerjarig) overzicht van incidentele baten en lasten;
- ga bij de programma's ook in op relevante reserves en voorzieningen;
- geef ook een overzicht van de structurele toevoegingen en onttrekkingen aan reserves;
- actualiseer de verordening 213a en geeft weer uitvoering aan de verordening.

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

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

#### **Onderzoek en bevindingen**

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

#### **Termijnen**

De begroting 2016 is door de raad van Voerendaal vastgesteld op 5 november 2015. Op 10 november 2015 heeft de provincie deze begroting ontvangen. De jaarrekening 2014 is door de raad vastgesteld op 28 mei 2015 en is op 9 juni 2015 ontvangen.

Artikel 200 van de Gemeentewet geeft aan dat de gemeente jaarstukken vóór 15 juli van het jaar volgend op het begrotingsjaar aan de provincie moet sturen.

Voor de begroting bepaalt artikel 191 van de Gemeentewet dat deze vóór 15 november van het jaar voorafgaande aan dat waarvoor de begroting dient, aan de provincie wordt gestuurd.



Voerendaal leeft deze termijnbepalingen goed na.

<p style="text-align: center;"><b>Termijnen</b> <b>Beoordeling: goed</b></p>
--

### **BBV**

Het BBV geeft aan waaruit de begroting tenminste dient te bestaan. Het BBV geldt vanaf de begroting 2004 en is voornamelijk ingegeven vanuit de invoering van het dualisme. Hiermee is gekozen voor een andere opzet van begroting en rekening. Deze andere opzet is gekozen om een betere ondersteuning te zijn voor de raad. Het BBV beoogt transparantie te bieden voor de raad, andere overheden maar ook voor burgers. De afgelopen jaren en ook nu in 2016 is het BBV gewijzigd vanwege het verplicht schatkistbankieren en met name vanwege het versterken van de transparantie. Op basis van de programmabegroting moet het mogelijk zijn om een totaal beeld te vormen van de financiële positie van de gemeente Voerendaal.

Het BBV moet elke gemeente optimaal in positie brengen om de kaderstellende en controlerende taak uit te voeren. De voorschriften geven uitgangspunten en eisen, maar het is aan de raad om voor verdere invulling te zorgen. Dit wordt gezien als een continue proces, immers afhankelijk van ontwikkelingen en mogelijkheden worden doelstellingen aangepast.

Voerendaal heeft in april 2014 gekozen voor een nieuwe indeling van de (5) programma's. Bij de afzonderlijke programma's biedt Voerendaal cijfermatig inzicht in de meest actuele jaarrekeningcijfers, (gewijzigde) begrotingscijfers van het jaar t-1, het begrotingsjaar en de meerjarenraming. Voor zover van toepassing is bij elk programma ook inzicht gegeven in, de mutaties in reserves.

In artikel 7 van het BBV is aangegeven waar de begroting ten minste uit bestaat. Dit artikel heeft betrekking op de beleids- en de financiële begroting. De beleidsbegroting bestaat ten minste uit het programmavoorplan en de paragrafen.

De financiële begroting bestaat ten minste uit het overzicht van baten en lasten en de toelichting, en uit de uiteenzetting van de financiële positie en de toelichting. Met name het onderdeel 'toelichting' bij de uiteenzetting van de financiële positie in bewoordingen verdient meer aandacht. Hierbij merken we op dat Voerendaal in de aanbestedingsbrief die integraal onderdeel uitmaakt van de begroting, op hoofdlijnen ingaat op de ontwikkeling waarbij is aangegeven dat het gelukt is het indicatieve tekort uit de kadernota 2016 om te buigen in een structureel sluitende begroting.

In de financiële begroting is uitgebreid (cijfermatige) informatie verstrekt waarbij de belangrijkste mutaties zijn weergegeven. Zo is bij het onderdeel Financiële positie een analyse opgenomen van de begrotingsruimte voor 2016 tot en met 2019 voor bestaand beleid/wettelijke ontwikkelingen. Bij de programma's is (op onderdelen) aangegeven of er meer dan wel minder kosten zijn.

In de begroting zijn schematisch voor 2016 alle onttrekkingen en stortingen in reserves weergegeven per programma, waarbij is aangegeven waarvoor onttrokken wordt of van waaruit wordt gestort. In de bijlagen bij de begroting is hetzelfde overzicht opgenomen maar dan voor jaren 2017 tot en met 2019.

In een separate paragraaf voor reserves en voorzieningen is de stand van de reserves en voorzieningen weergegeven per 1-1-2016 en is de doelstelling toegelicht. Ook is voor 2016 het verloop van de Algemene -, de Bestemmingsreserves, de Voorzieningen en het Totaal weergegeven met de toevoegingen en onttrekkingen.

Van het meerjarig verloop dat wil zeggen 2017-2019 zijn de saldi weergegeven. Als bijlage is het overzicht reserves en voorzieningen opgenomen met voor 2015-2020 de saldi per 1-1 en de mutaties gesaldeerd. Met name bij deze bijlage vragen wij aandacht voor het toevoegen van extra kolommen zodat ook de jaarlijkse onttrekkingen aan en stortingen in de reserves voor de begroting en meerjarenraming, transparant worden. Hierbij is aanvullend opgemerkt dat deze uitsplitsing wordt opgenomen. De informatiewaarde wordt verder verhoogd door per programma ook informatie op te nemen over de relevante reserves en voorzieningen, investeringen en bezuinigingen.

Bij de uiteenzetting van de financiële positie moet ook een overzicht worden opgenomen van de incidentele lasten en baten met een toelichting. In de begroting van Voerendaal maakt dit overzicht onderdeel uit van de bijlages van de begroting. In dit overzicht zijn per programma de cijfers voor 2016 tot en met 2019 opgenomen met een korte omschrijving. Een toelichting voor wat betreft de lasten 2016 is terug te vinden bij de betreffende programma's. Niet alleen de lasten maar ook de baten moeten worden toegelicht, dit geldt ook voor de meerjarenraming. Hiervoor vragen wij aandacht.

De bedragen die gemoeid zijn met de structurele toevoegingen en onttrekkingen aan reserves zijn in totaliteit genoemd, maar er is geen overzicht gegeven. Ook hiervoor vragen wij uw bijzondere aandacht. Wij merken op dat voor de samenstelling van het overzicht incidentele baten en lasten onlangs een nieuwe handreiking beschikbaar is gesteld. Voor deze geactualiseerde handreiking incidentele baten en lasten verwijzen wij naar de website van gemeentefinanciën, [www.limburg.nl/gemeentefinancien](http://www.limburg.nl/gemeentefinancien). Wij verzoeken Voerendaal gelijktijdig met de begroting en de jaarrekening de IV-3 in te sturen.

We concluderen dat de begroting van Voerendaal in het algemeen voldoet aan het BBV. Op onderdelen zijn verbeteringen mogelijk om de begroting meer in overeenstemming te brengen met de voorschriften. Een tweetal belangrijke verbeterpunten zijn:

- actualiseer kadernota's/beheerplannen tijdig dat wil zeggen een keer in de vier jaar;
- geef inzicht in de jaarlijks terugkerende arbeidskosten gerelateerde verplichtingen van vergelijkbaar volume voor het begrotingsjaar en voor de meerjarenraming.

Het BBV kent de volgende zeven verplichte paragrafen:

1. lokale heffingen;
2. weerstandsvermogen en risicobeheersing;
3. onderhoud kapitaalgoederen;
4. financiering;
5. bedrijfsvoering;
6. verbonden partijen;
7. grondbeleid.

Voerendaal heeft deze paragrafen afzonderlijk opgenomen in de begroting en jaarrekening.

In hoofdstuk 4 worden de paragrafen afzonderlijk behandeld. Als we deze paragrafen samenvatten constateren wij dat met name bij de paragraaf Onderhoud van kapitaalgoederen verbeteringen nodig zijn voor wat het BBV betreft. Het werken met actuele beheerplannen vergroot het inzicht in de financiële positie. Ook moet bij de actualisering van de beheerplannen aandacht zijn voor eventueel achterstallig onderhoud en voor de door de raad gekozen kwaliteitsniveaus.

Het op een transparante wijze weergeven van informatie over de uitvoering van de plannen c.q. het achterblijven van investeringen en onderhoudslasten is relevant.

Voor de score voor het toepassen van het BBV geven wij gemiddeld een voldoende waarbij we opmerken dat er verbeterpunten zijn. Op een aantal plaatsen, met name in paragrafen, kan het inzicht worden vergroot met aanvullende (meerjarige) cijfermatige informatie.

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

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

De financiële verordening is vastgesteld door de raad op 29 september 2011. Ten opzichte van de vorige verordening van december 2006 is het hoofdstuk waarin expliciet is ingegaan op de kadernota vervallen.

In het raadsvoorstel is nadrukkelijk aangegeven dat dit niet betekent dat er geen kadernota meer kan worden aangeboden. In de praktijk wordt elk jaar een voorjaarsrapportage en een najaarsrapportage aan de raad aangeboden. Voor het aanbieden van deze rapportages zijn geen termijnen meer opgenomen.

Het separate hoofdstuk over de paragrafen is vervallen. Dat wil zeggen dat met ingang van de begroting 2012 geen aanvullende regels zijn gesteld voor de paragrafen Lokale heffingen, Weerstandsvermogen, Onderhoud van kapitaalgoederen, Financiering, Bedrijfsvoering, Verbonden partijen en Grondbeleid.

De kaderstellende functie is hiermee beperkt. Zo worden onder andere geen eisen meer gesteld aan het opstellen en actualiseren van beleidsnota's. Omdat de kaderstellende rol uit de verordening is gehaald, is het van belang dat kaderstelling voldoende is geborgd. Het werken met nota's heeft als voordeel dat de raad nadrukkelijk stilstaat bij de kaderstelling en expliciete besluitvorming plaatsvindt. In de paragraaf kan dan worden volstaan met een beknopte weergave van belangrijkste elementen uit de nota en de actuele stand van zaken.

In de financiële verordening is aangegeven dat de nota's Activabeleid (elke vier jaar) en Reserves en voorzieningen (elke twee jaar) aan de raad ter vaststelling worden aangeboden. Van andere nota's waaronder de Nota risicomanagement en weerstandvermogen (2009), de Grondnota (2011) en de Nota verbonden partijen (2012) is (nog) niet bekend hoe frequent deze geactualiseerd worden en aangeboden aan de raad. We gaan er vanuit dat actualisering minstens één keer in de vier jaar (dus per raadsperiode) plaatsvindt. Met deze verordening heeft de raad de uitgangspunten vastgesteld voor het financiële beleid en de inrichting van de financiële organisatie die van strategisch belang zijn voor de gemeentelijke financiële huishouding. Voerendaal is voornemens de financiële verordening in 2016 te actualiseren.

#### **Controle verordening ex artikel 213 Gemeentewet**

De Controleverordening van de gemeente Voerendaal is op 29 september 2011 vastgesteld. Met deze verordening heeft de raad regels vastgelegd voor de controle op het financiële beheer en op de inrichting van de financiële organisatie. In het kader van de controle stelt de raad jaarlijks een controleprotocol vast. Met het controleprotocol geeft de raad de accountant de toetsingscriteria voor zijn controle op de rechtmatigheid. Voerendaal heeft voor de jaarrekeningen 2013 en 2014, een goedkeurende controleverklaring ontvangen voor zowel het aspect getrouwheid als de financiële rechtmatigheid.

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

Op 29 september 2011 heeft de raad de verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid vastgesteld. Met deze verordening geeft de raad de kaders aan voor periodieke onderzoeken naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door het college gevoerde beleid en beheer.

Volgens de verordening onderzoekt het college periodiek de doelmatigheid van (onderdelen van) organisatie-eenheden van de gemeente en de uitvoering van taken door de gemeente. Het college toetst eveneens periodiek de doeltreffendheid van een deel van de programma's en paragrafen.

De gemeente heeft aanvullend medegedeeld dat de afgelopen jaren geen onderzoeken hebben plaatsgevonden en ook voor dit jaar geen onderzoek is gepland. Hierbij is opgemerkt dat artikel 3 van de verordening 213a in concreto het onderzoeksplan dat in de paragraaf bedrijfsvoering bij de begroting moet worden opgenomen, de afgelopen jaren is uitgesloten in de door de raad vastgestelde controleprotocollen voor de accountantscontrole bij de jaarrekening.

In 2009 heeft de destijds verantwoordelijke staatssecretaris van het ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) laten weten een voorstel tot schrappen van artikel 213a Gemeentewet in procedure te brengen. Doel was om het artikel op het moment dat in 2010 de nieuwe raden van start zouden gaan, uit de Gemeentewet gehaald te hebben. Dat is echter nooit gebeurd en begin 2013 heeft de huidige minister van BZK laten weten dat hij artikel 213a wil handhaven.

Voerendaal heeft een verordening voor onderzoeken naar doelmatigheid en doeltreffendheid, maar er vinden geen onderzoeken plaats. Zeker nu duidelijk is dat artikel 213a in stand blijft, vragen wij hier uw bijzondere aandacht voor. Wij adviseren na te gaan in hoeverre de verordening voldoet aan de huidige wensen en bij de onderzoeksfrequentie ook expliciet te zijn. Met name het aantal onderzoeken en binnen welke tijdsperiode is onduidelijk. Ook de formulering van een deel van de programma's en paragrafen is niet expliciet genoeg.

### **Rekenkamercommissie**

In 2012 heeft een evaluatie plaatsgevonden waarbij kritisch is gekeken naar het functioneren van de rekenkamercommissies op lokaal niveau en het samenwerkingsniveau Parkstad. Nadrukkelijk is gekeken naar de gezamenlijke structuur maar ook de lokale invulling en/of vraagstukken. Binnen de Parkstad gemeenten is geconcludeerd dat in de periode voorafgaand aan 2012 grote vooruitgang is geboekt in de kwaliteit van de onderzoeksrapporten. Ook is een positieve waardering voor de samenwerkingsvorm gebleken. In september 2013 is door de raad van Voerendaal de verordening rekenkamercommissie gemeente Voerendaal 2013 vastgesteld, onder gelijktijdige intrekking van de vorige verordening uit 2005 die vanaf 2006 gold. Naast de vaststelling van de nieuwe verordening is tevens over een veertiental uitgangspunten besloten. Met deze uitgangspunten heeft Voerendaal invulling gegeven aan de aandachtspunten die uit de evaluatie zijn gebleken, zoals het vergroten van de leesbaarheid van de producten, het verbeteren van de doorwerking/doeltreffendheid van de rapporten en het versnellen van doorlooptijden van rapporten. Ook is nadrukkelijk rekening gehouden met het vergroten van de betrokkenheid van de gemeenteraden, borging van de kwaliteit van de producten door het organiseren van voldoende onderzoekscapaciteit en meer ruimte voor ad hoc onderzoeken.

Voerendaal heeft in de nieuwe verordening gekozen voor een (actieve) eigen rekenkamercommissie. Iedere gemeente binnen het samenwerkingsverband heeft een eigen rekenkamercommissie en daarom ook een eigen verordening op de rekenkamercommissie. De samenwerking van de genoemde commissies leidt tot efficiencywinst, onderlinge leereffecten en verhoging van de kwaliteit van onderzoek en van de rekenkamer producten. Hiermee wil men een betere ondersteuning zijn voor de raad bij haar kaderstellende en controlerende taken.

De rekenkamercommissie van Voerendaal bestaat alleen uit de voorzitter. De raad benoemt de externe voorzitter die geen lid mag zijn van de raad of een commissie van advies van de gemeente Voerendaal.

Ook mag de voorzitter geen burgemeester, secretaris, griffier of ambtenaar zijn bij de gemeente voor welke de rekenkamercommissie functioneert. De griffier van Voerendaal staat de rekenkamercommissie bij de uitvoering van haar taken terzijde. Ook is bij de griffie ondersteuning tijdens het onderzoek beschikbaar. Er is een voorzittersoverleg tussen de voorzitters van de rekenkamercommissie van de samenwerkende gemeenten in Zuidoost Limburg. De secretaris van het voorzittersoverleg wordt benoemd door de griffie van de secretariaat houdende gemeente en benoemd door het voorzittersoverleg. De rekenkamercommissie van Voerendaal bespreekt onderzoeksonderwerpen met het presidium. De commissie bepaalt de onderwerpen die worden onderzocht en bespreekt de keuze van onderwerp en prioritering met het presidium indien dit afwijkt van hetgeen eerder is besproken. De commissie formuleert de probleemstelling en de onderzoeksopzet en stemt dit af met het voorzittersoverleg. De onderzoeksopzet wordt door de commissie ter kennisneming aan de raad gestuurd. De raad kan altijd bij de rekenkamercommissie een gemotiveerd verzoek doen voor het instellen van een onderzoek. Het is aan de rekenkamercommissie of hieraan wordt tegemoet gekomen. Als er niet aan wordt voldaan zullen goede gronden worden aangevoerd. De rekenkamercommissie is belast met en verantwoordelijk voor de uitvoering. Hier valt ook onder het eventueel aantrekken van onderzoekers, begeleiding en sturing van het onderzoek volgens de door haar vastgestelde onderzoeksopzet. De uitvoering van onderzoeken vindt plaats in afstemming met het voorzittersoverleg, met inachtneming van het beschikbare budget en de daarop gebaseerde planning. De onderzoeksrapporten en de nota's met conclusies en aanbevelingen en de zienswijzen van de betrokkenen op de rapporten gaan telkens zo spoedig mogelijk, met een afschrift aan het college en betrokkenen, naar de raad.

In 2010 en 2011 hebben in Voerendaal geen onderzoeken plaatsgevonden. Vanaf 2012 zijn er drie onderzoeken uitgevoerd. Het gaat om de volgende rapporten:

- Burgerparticipatie Voerendaal (2012). Het rapport beschrijft de zoektocht naar de aansluiting tussen diverse gemeentelijke doelstellingen en de wijze waarop de verbonden partijen van de gemeente Voerendaal hier invulling aan geven.
- Burgerparticipatie Voerendaal (2013). Het onderzoek is gericht op de beleidskaders van communicatie en burgerparticipatie en de toepassing daarvan. Er is gekeken naar de periode 2006-2012, met de nadruk op de jaren 2008-2012.
- Onderzoek Rekenkamercommissie Voerendaal Transitie 3 Decentralisaties Sociaal Domein 2015. Dit onderzoek levert een kwalitatieve beschrijving van de transitie van de 3 decentralisaties in het sociaal domein 2015. In kaart is gebracht hoe de transitie in Voerendaal vorm heeft gekregen.

In de programmabegroting en meerjarenraming is € 12.500 beschikbaar voor de rekenkamercommissie.



## 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 Voerendaal zijn te vinden in de volgende paragrafen:

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

## 4.1. Lokale heffingen

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

### Conclusie

Voerendaal heeft het beleid op lokale heffingen weergegeven in de paragraaf Lokale heffingen. Belastingverhogende maatregelen zijn een van de middelen om een sluitende begroting te presenteren. De gemeente volgt voor het dekkingsplan van de begroting een stramien waarbij achtereenvolgens gekeken wordt naar ombuigingen en beperkingen van beleid en het kostendekkend maken van de tarieven voor de afvalstoffenheffing en de rioolheffing. Daarna volgt de incidentele inzet van reserves en belastingverhogende maatregelen. Bij de laatste maatregel is opgemerkt dat de tarieven voor de burger zo laag mogelijk moeten worden gehouden. Voor 2016 is de Onroerende Zaakbelasting net zoals in 2015 (eenmalig) verhoogd met 8%. Voor 2017 tot en met 2019 is uitgegaan van een stijging met 3%.

De stuurinformatie op strategisch, tactisch en operationeel niveau is gemiddeld goed.

### Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- leg in de paragraaf een relatie met de programma's in de begroting en ga explicieter in op ontwikkelingen;
- verbeter het inzicht door (naast de procentuele toename) ook de opbrengstramingen en de economische waarde van woningen en niet woningen op te nemen.

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

### Onderzoek en bevindingen

In het Coalitieakkoord 2015 Samen Naar een Sterker Voerendaal zijn geen uitgangspunten geformuleerd voor de ontwikkeling van de lokale lasten. Het gemeentelijk beleid rondom lokale heffingen maakt deel uit van de paragraaf Lokale heffingen bij de begroting. Hierbij is aangegeven dat voor het presenteren van een sluitende begroting een dekkingsplan wordt opgezet, waarbij volgens een vast stramien wordt ingestoken. Eerst wordt gekeken naar ombuigingen en beperking van beleid, dan naar het



kostendekkend maken van tarieven. Volgende stap is de inzet van reserves en tot slot belastingverhogende maatregelen waarbij de tarieven voor de burger zo laag mogelijk moeten worden gehouden. Verhoging van belastingen wordt als een van de maatregelen gezien om een sluitende begroting te presenteren. Voor 2015 en voor 2016 is gekozen voor een (eenmalige) verhoging van de OZB opbrengst met 8%. Voor 2017 tot en met 2019 wordt een toename geprognoseerd van jaarlijks 3%. Afhankelijk van de ontwikkelingen van de WOZ-waarden zal het tarief voor de Onroerende Zaakbelasting worden aangepast zodat het uitgangspunt van de geraamde stijging wordt gerealiseerd. Het college doet elk jaar aan de raad een voorstel voor de hoogte van de gemeentelijke tarieven voor belastingen, rioolrechten en afvalstoffenheffing. Voor wat betreft de afvalstoffenheffing en het rioolrecht streeft Voerendaal 100% kostendekkende tarieven na. De kosten die worden gemaakt voor het afvoeren en verwerken van afval, en de kosten in verband met het onderhoud aan en de aanleg van riolering worden volledig op de burgers doorbelast. Bij de afvalstoffenheffing is aangegeven dat er een structurele lagere last is van € 40.000 als gevolg van een gewijzigde toerekening. Tussen producten in de begroting treden er verschuivingen op. De baten van de afvalstoffenheffing voor 2016 zijn ten opzichte van 2017 en volgende jaren lager in verband met de inzet van de egalisatie reserve belastingtarieven in 2016. Het rioolheffingstarief is gebaseerd op het Verbreed Gemeentelijk Rioleringsplan 2015-2019. De tarieven rioolheffing worden bepaald op basis van het rioolkostendekkingsplan. Om fluctuaties in het rioolheffingstarief te voorkomen, werkt de gemeente met een egalisatievoorziening rioolheffing. Op basis van dit plan is het tarief tot en met 2018 € 250,00 en stijgt dit met € 55,00 voor 2019.

In de paragraaf is een toelichting opgenomen ten aanzien van de toeristenbelasting, hondenbelasting, de afvalstoffenheffing, de rioolheffing, marktgeden, leges, staangeld en lijkbezorgingsrecht. Naast de toelichting is ook de ontwikkeling van de totale lastendruk weergegeven. Hierbij is de lastendruk 2016 voor eenpersoons- en meerpersoonshuishouden in Voerendaal gepresenteerd en de lastendruk van gemeenten binnen Parkstad voor 2015. Tevens is voor Voerendaal de ontwikkeling van de lastendruk voor een meerpersoonshuishouden vanaf 2015 tot en met 2019 weergegeven. Voor de jaren 2010 tot en met 2014 is inzicht geboden in kwijtscheldingsverzoeken, kwijtscheldingsafhandelingen en toekenningen. Het kwijtscheldingsbeleid is toegelicht en er is inzicht geboden in de totaal bedragen die ermee gemoeid zijn. De belastingtarieven zijn (meerjarig) gepresenteerd. Wij vragen aandacht voor de belastingopbrengsten die alleen voor het begrotingsjaar zijn opgenomen. Voor de meerjarenraming zijn de procentuele toenames vermeld. De opbrengsten zijn niet in absolute bedragen weergegeven. Het opnemen van de ontwikkeling van de economische waarde van de woningen en de niet-woningen maakt het beeld nog completer.

Op strategisch, tactisch en operationeel niveau scoort de gemeente gemiddeld goed. Op basis van de paragraaf kan een goed beeld worden gevormd. Wij adviseren in de paragraaf Lokale heffingen in de begroting aandacht te besteden aan de relaties met de programma's en explicieter in te gaan op ontwikkelingen. Zo is in het programma Openbare ruimte aanvullende informatie opgenomen. Het betreft informatie over water en riolering en het toerekenen van kosten aan het rioolrecht. Ook is ingegaan op het onttrekken aan de egalisatievoorziening riolen en de gewijzigde toerekening van indirecte kosten. Ook wordt daar ingegaan op het opstellen van een onderhoudsbestek voor rioleringen.

Aanvullend merken we op dat de paragraaf Lokale heffingen voldoet aan het BBV. In de verordening 212 zijn geen nadere eisen gesteld ten aanzien van lokale heffingen. Wel is opgenomen dat het college eens

in de vier jaar de raad een nota aanbiedt met de kaders voor de prijzen voor de verhuur en verkoop van onroerende zaken en in het bijzonder de prijzen voor de uitgifte van gronden en erfpachtcanons. De raad stelt deze nota vast. De besluiten voor het vaststellen van nieuwe prijzen en het wijzigen van prijzen worden ter kennisneming aan de raad aangeboden. Aanvullend is opgemerkt dat de nota grondbeleid in 2016 zal worden geactualiseerd en dat nog geen aanpassing van prijzen heeft plaatsgevonden.

## 4.2. Weerstandsvermogen en risicobeheersing

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

### Conclusie

In de paragraaf wordt ingegaan op de beleidskaders voor het weerstandsvermogen en risicobeheersing, op de weerstandscapaciteit op de risico's en de weerstandsratio. Wij concluderen dat de Nota risicomangement en weerstandsvermogen uit 2009 gedateerd is.

In de begroting zijn drie weerstandsratio's berekend namelijk op basis van de incidentele weerstandscapaciteit, de structurele weerstandscapaciteit en het totaal. De totale weerstandsratio is door Voerendaal gekwalificeerd als uitstekend. De ratio's zijn verbeterd ten opzichte van het voorgaande jaar als gevolg van de geactualiseerde risico's, en in de exploitatie getroffen maatregelen voor het sociaal domein. In de begroting is de kanttkening geplaatst, dat nog niet alle financiële risico's in het sociaal domein kwantificeerbaar zijn. Ook is opgemerkt dat als gevolg van de rijkskortingen bij de decentralisaties een risico bestaat dat de taken niet binnen de budgetten uitgevoerd kunnen worden en dat bezuinigingen niet volledig gehaald worden. Gelet op deze onzekerheid is de minimale algemene reserve in december 2015 bij de vaststelling van de Nota reserves en voorzieningen nog niet afgestemd op de ratio van 2. Vooralsnog wordt uitgegaan van 10% van het begrotingstotaal € 2.800.000. Volgens de gemeente hoeft de algemene reserve ook geen 'ongelimiteerde' spaarpot te zijn. Kaderstelling is relevant voor een ratio die lager wordt dan gewenst maar dat kan ook voor een ratio die hoger wordt dan noodzakelijk.

Een actueel en zo compleet mogelijk beeld van de risico's is hierbij onmisbaar. Voerendaal inventariseert en actualiseert het risicoprofiel bij de begroting en de jaarrekening. Ook worden bij projecten relevante risico's benoemd in de raadsvoorstellen. Wij merken op dat risicomangement een dynamisch proces is dat continue aandacht behoeft.

De financiële kengetallen die vanaf de begroting 2016 verplicht zijn voorgeschreven beogen het financiële beeld voor de raad te verduidelijken. Hiervoor zijn wel meerjarige cijfers nodig en een inhoudelijke toelichting hoe de kengetallen te beoordelen. Het bieden van inzicht is hierbij van belang niet alleen in de tijd maar ook waardoor een ontwikkeling is veroorzaakt. Met name de samenhang tussen de kengetallen is relevant. Het gaat om de beoordeling van de onderlinge verhouding tussen de kengetallen in relatie tot de financiële positie.

### Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- actualiseer en breng de kaderstelling rondom weerstandsvermogen en risicobeheersing bij elkaar;
- benoem maatregelen waaraan moet worden voldaan als de weerstandsratio te laag wordt. Formuleer ook beleid als de ratio hoger is dan nodig/gewenst;
- maak de relaties tussen het weerstandsvermogen en risicobeheersing en de programma's inzichtelijk en benoem relevante ontwikkelingen;
- breng de stille reserves in beeld en formuleer hier beleid voor;

- geef ook de meerjarige verwachtingen weer voor de incidentele weerstandscapaciteit en de risico's en licht deze inhoudelijk toe.

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

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

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

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

Volgens artikel 11 van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten moeten in de paragraaf weerstandscapaciteit en risico's zijn geïventariseerd en beleid zijn geformuleerd. Vanaf de begroting 2016 moeten vijf financiële kengetallen zijn opgenomen en een beoordeling van de onderlinge verhouding tussen de kengetallen in relatie tot de financiële positie. De kengetallen zijn: de netto schuldquote en de netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen; de solvabiliteitsratio; de grondexploitatie; de structurele exploitatieruimte; en de belastingcapaciteit.

### **Onderzoek en bevindingen**

In 2009 is de Nota risicomangement en weerstandsvermogen door de raad vastgesteld. In deze nota is het beleid geformuleerd rond weerstandsvermogen en is uitgebreid stilgestaan bij het goed en actueel in beeld hebben van de risico's. Er is ingegaan op de werkwijze hoe risico's gekwantificeerd dienen te worden met een inschatting van de kans dat risico's zich voordoen. In deze nota is aangegeven dat een ratio van 1 precies genoeg is om de risico's af te dekken. Voor de hoogte van de algemene reserve is in deze nota nog uitgegaan van een 'oude' norm van 10% van het genormeerde uitgavenniveau. De nota is (deels) gedateerd mede omdat uitgangspunten inmiddels zijn gewijzigd.

Het bepalen van de hoogte van de algemene reserve als onderdeel van de weerstandscapaciteit is de verantwoordelijkheid van de gemeente, van de raad in het bijzonder. Voerendaal heeft bij de vaststelling van de nota reserves en voorzieningen in december 2015 een weerstandsratio van 2 genoemd voor de minimale omvang van de algemene reserve. Hierbij is ook aangegeven dat de inzet van de algemene reserve dient te worden beperkt als de ratio zich in de richting van '1' beweegt. Er kunnen maatregelen

---

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

worden benoemd om de weerstandscapaciteit en derhalve de ratio te verhogen. In de begroting is aangegeven dat de algemene reserve de buffer is die bij echte calamiteiten kan worden aangewend en dus incidenteel is. Tevens is opgemerkt dat deze reserve geen ongelimiteerde spaarpot hoeft te zijn met als enig doel zo hoog mogelijk te worden, maar ook niet om zomaar (structureel) in te zetten als sluitpost van de begroting.

De gemeente kan overwegen om beleid te formuleren indien de ratio hoger wordt dan nodig/gewenst. De minimale hoogte van de algemene reserve is zoals in paragraaf 3.2 Analyse vermogen aangegeven (nog) niet op basis van de ratio van 2 berekend vanwege de niet kwantificeerbare risico's van de decentralisaties. De minimale algemene reserve is bij de nota Reserves en voorzieningen (2015) vastgesteld op € 2.800.000.

De geïdentificeerde risico's zijn onderverdeeld in incidentele risico's en in structurele risico's. De ratio is berekend op basis van de incidentele weerstandscapaciteit, op basis van het gemiddelde van de structurele weerstandscapaciteit (2016-2019) en op basis van het totaal van de berekende incidentele en structurele weerstandscapaciteit. De totale weerstandscapaciteit is door de gemeente gekwalificeerd als uitstekend. Tot de structurele weerstandscapaciteit rekent Voerendaal het vrij te besteden begrotingssaldo, de onbenutte belastingcapaciteit van de OZB en de stelpost onvoorzien. De incidentele weerstandscapaciteit bestaat uit de algemene reserve, het vrij aanwendbaar deel van de bestemmingsreserves en de stille reserves. Deze laatste zijn vanwege het inzicht dat de gemeente op dat moment heeft, op nihil gesteld. Wij adviseren om ook inhoudelijk beleid te formuleren voor stille reserves.

Ten aanzien van het vrij te besteden begrotingssaldo merken wij op dat dit geen structureel karakter heeft. Dit saldo fluctueert jaarlijks, tenzij sprake is van een 'harde kern' en kan dan alleen voor dat deel worden meegerekend. Bij de berekening van de weerstandsratio is voor de reserves uitgegaan van het saldo eind 2019. Wij vragen aandacht voor de presentatie van de ratio per 1 januari van het begrotingsjaar. De onbenutte belastingcapaciteit is voor 2016 berekend op € 241.000. Dezerzijds is berekend dat de OZB ruimte ten opzichte van de artikel 12 tarieven voor 2016 ongeveer € 325.000 bedraagt.

In de begroting is vermeld dat de berekende ratio's zijn verbeterd ten opzichte van het voorgaande jaar. Dit is veroorzaakt door een lager gekwantificeerd aantal risico's. Hierbij is de kanttekening geplaatst dat nog niet alle financiële risico's in het sociaal domein kwantificeerbaar zijn. De Participatiewet maakt voor € 35.000 deel uit van de structurele risico's die de gemeente heeft gekwantificeerd. Voerendaal heeft een Reserve sociaal domein gevormd. Volgens de begroting bedraagt deze reserve per 1 januari 2016 € 452.000 en maakt deze reserve deel uit van de incidentele weerstandscapaciteit. Bij de najaarsnota vindt een onttrekking plaats én een storting. Het saldo van de reserve sociaal domein bedraagt per 1 januari 2016 € 867.000. In de paragraaf is bij de risico's gewezen op de negatieve financiële effecten voor Voerendaal als gevolg van de kortingen op de Jeugdzorg en de WMO, de risico's hiervan zijn als P.M. posten opgenomen. De gemeente heeft te maken met kortingen die ten opzichte van de historische budgetten respectievelijk € 22,00 en € 33,00 per inwoner bedragen. Hiervoor heeft het Rijk een overgangsregeling ingesteld waarbij de negatieve effecten voor beide zijn gemaximeerd op € 15,00 per inwoner per jaar. Voerendaal heeft aangegeven dat er een risico is dat gelet op de kortingen, de taken niet binnen de budgetten uitgevoerd kunnen worden en dat bezuinigingen niet volledig gehaald worden. Bij de Participatiewet neemt de rijksbijdrage tot 2020 verder af. Voerendaal participeert in het Werkvoorzieningschap Oostelijk Zuid-Limburg. Mede door de rijksbezuiniging is in de begroting

aangegeven dat een hoger tekort wordt verwacht en mogelijk een hogere bijdrage van de gemeente nodig zal zijn. Aanvullend heeft Voerendaal opgemerkt dat uit actuele cijfers voor de komende jaren geen hogere tekorten blijken bij de WOZL. Voerendaal heeft een stelpost opgenomen die ruim voldoende wordt geacht.

Bij de risico's is een vermenigvuldigingsfactor gebruikt van 1,25 als tegemoetkoming voor risico's die niet in beeld zijn gebracht. Geprobeerd is een zo compleet mogelijk beeld te schetsen maar dit acht de gemeente onwaarschijnlijk. Voor risico's die te beperkt zijn om ze apart te berekenen en toe te lichten is een fictief bedrag opgenomen van € 100.000 dat staat voor vier risico's van gemiddeld € 25.000. In de paragraaf zijn de individuele risico's afzonderlijk toegelicht.

Ten aanzien van risicomanagement is in de paragraaf opgemerkt dat dit steeds belangrijker wordt. In de planning en controlcyclus wordt periodiek aandacht besteed aan risicomanagement zodat het bewustzijn voor risico's bij bestuurders en management steeds meer gaat leven. De implementatie van het risicomanagement is ingebed binnen de programma's en geborgd binnen de werkprocessen. Zo wordt het risicoprofiel geïnventariseerd en geactualiseerd bij de begroting en de jaarrekening en wordt de weerstandscapaciteit en de weerstandsratio bepaald. Ook worden bij projecten relevante risico's benoemd in de raadsvoorstellen. Wij merken op dat risicomanagement een dynamisch proces is dat continue aandacht behoeft. Aanvullend heeft Voerendaal opgemerkt dat binnen de werkprocessen maatregelen zijn getroffen om risico's zo veel mogelijk te beperken. Door het jaar vindt continue monitoring plaats via de raadsvoorstellen en de rapportages behorende bij de P&C-cyclus.

Vanaf de begroting 2016 is elke gemeente verplicht om vijf financiële kengetallen op te nemen om met name de raad een beter beeld te geven van de financiële positie van de eigen gemeente.

De kengetallen zijn: de netto schuldquote en de netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen, de solvabiliteitsratio, de grondexploitatie, de structurele exploitatieruimte en de belastingcapaciteit.

Deze kengetallen zijn heel nadrukkelijk een instrument van, voor en door de gemeente ingevoerd, derhalve onthouden wij ons van een oordeel over de uitkomsten. De kengetallen moeten worden weergegeven voor de jaarrekening 2014, de begroting 2015 en voor de begroting 2016. We merken op dat de gepresenteerde cijfers voor 2015 en 2016 met uitzondering van het kengetal belastingcapaciteit identiek zijn. Per kengetal is een toelichting opgenomen. Een inhoudelijke toelichting beoogt verduidelijking van het financiële beeld van de gemeente voor de raad. In de toekomst kan de toelichting worden aangevuld hoe de uitkomst te beoordelen is, wat de ontwikkeling van het kengetal in de tijd betekend en waardoor die ontwikkeling is veroorzaakt. Bovendien is bij de invoering van de kengetallen gesteld dat het niet om de kengetallen op zich gaat, maar om de samenhang ertussen. Het gaat met name om de beoordeling van de onderlinge verhouding tussen de kengetallen in relatie tot de financiële positie.

Zoals aangegeven onthouden wij ons van een oordeel over de uitkomsten, wel constateren wij dat de gepresenteerde cijfers voor 2016 niet sterk afwijken van de door ons berekende Limburgs ongewogen gemiddelden (exclusief Kerkrade en Weert). We hebben hierbij gebruik gemaakt van de zogenaamde signaleringswaarden die afkomstig zijn van de stresstest voor 100.000+ gemeenten.

De signaleringswaarde van het kengetal grondexploitatie is gebaseerd op ervaringscijfers van gemeenten die een actief grondbeleid voeren. Er is gewerkt met drie categorieën waarbij over het algemeen kan worden gesteld dat categorie A het minst risicovol is en C het meest.

Voerendaal wijkt alleen voor het kengetal belastingcapaciteit af. De uitkomst van Voerendaal valt in categorie C, terwijl het berekende gemiddelde van de Limburgse gemeenten in categorie B ligt.

De stuurinformatie op strategisch en tactisch niveau is gemiddeld voldoende. Op operationeel niveau scoort de gemeente gemiddeld goed. Wij adviseren om de kaderstelling rondom weerstandsvermogen en risicobeheersing te actualiseren en de beleidsuitgangspunten bij elkaar te brengen. Verbeteringen zijn mogelijk door concrete relaties te leggen tussen het weerstandsvermogen en risicobeheersing en de programma's, en door inhoudelijk in te gaan op relevante ontwikkelingen. De beleidsinformatie voldoet nagenoeg geheel aan het BBV, en de eigen verordening 212 stelt geen eisen ten aanzien van weerstandsvermogen en risicobeheersing. De lezer wordt goed geïnformeerd. Het ingaan op meerjarige verwachtingen niet alleen bij de structurele weerstandscapaciteit maar ook bij de incidentele weerstandscapaciteit en de risico's vergroten het inzicht.

### 4.3. Onderhoud kapitaalgoederen

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

#### Conclusie

De gemeente wil de kwaliteit van de openbare ruimte op een acceptabel niveau brengen en houden. Dit is één van de prioriteiten van Voerendaal om aantrekkelijk te blijven om er te wonen, te werken en te verblijven. In de kadernota 2016 en in de begroting 2016 is aangegeven dat de komende jaren veel (financiële) inspanningen verricht moeten worden om de kwaliteit van de openbare ruimte op een minimaal acceptabel niveau te brengen en te houden. Uit het Strategisch Investerings-Programma 1.1 (STRIP) en het Beheerplan Wegen die in oktober 2015 door de raad zijn vastgesteld, blijkt dat het budget dat in de begroting is opgenomen onvoldoende is.

Bij wegen vinden ook rehabilitaties plaats die nodig zijn om een inhaalslag te plegen om aan de minimaal vereiste CROW-normen van C te (gaan) voldoen. Aanvankelijk is uitgegaan van achterstallig onderhoud voor een bedrag van € 623.000. De gemeente heeft aangegeven dat dit geen goede benaming is aangezien het merendeel betrekking heeft op rehabilitatie. Bij rehabilitatie is activeren en afschrijven toegestaan, terwijl bij achterstallig onderhoud niet geactiveerd mag worden en zo snel mogelijk moet worden ingelopen. Aanvullend is een nadere analyse ontvangen waaruit blijkt dat € 574.300 (92%) betrekking heeft op rehabilitatie. Het restant ad € 48.700 (8%) heeft betrekking op achterstallig onderhoud. Hiervan is medegedeeld dat dit in 2016 vanuit het budget wordt ingelopen.

Wij constateren dat eind 2015 € 300.000 onttrokken is aan de algemene reserve voor de vorming van de voorziening egalisatie onderhoud verhardingen. Deze voorziening wordt in vier jaar tijd ingezet voor het onderhoud aan wegen. Dezerzijds wordt deze inzet als incidentele baat voor structurele onderhoudslasten van wegen door ons budgetbeperkend gecorrigeerd op de begrotingssaldi. Het college heeft in april 2016 besloten het budget wegen in de begroting te verhogen naar het noodzakelijke niveau. Deze wijziging wordt in de voorjaarsrapportage meegenomen die in juli aan de raad wordt voorgelegd. De onttrekking aan de algemene reserve ad € 300.000 die gestort is in de egalisatie voorziening onderhoud verhardingen wordt dan ook teruggedraaid.

Het Verbreed Gemeentelijk Rioleringsplan is eind 2014 vastgesteld door de raad. Hierin zijn ook ambities opgenomen om de samenwerking in de komende periode met de partners binnen het samenwerkingsverband regio Parkstad verder te intensiveren. Het streven is zo veel mogelijk beheer- en onderhoudstaken gezamenlijk in regioverband op te pakken om kosten te besparen, expertise te delen en voor het verder verbeteren van kwaliteit. Wij vragen aandacht voor het tijdig treffen van maatregelen zodat de egalisatievoorziening riolen in 2020 niet negatief wordt.

Voerendaal beschikt niet over een actueel door de raad vastgesteld beheerplan voor gebouwen. Het laatste plan door de raad vastgesteld dateert van eind 2009. Wel heeft de gemeente een Meerjarig Onderhoudsprogramma MOP voor gemeentelijk vastgoed 2014-2023 dat door het college van Burgemeester en Wethouders in november 2014 akkoord is bevonden.



Bij dit plan is aangegeven dat elke twee jaar een actualisatie moet plaatsvinden en vaststelling door het college.

In april 2016 heeft de raad ingestemd met het Beleidsplan openbare verlichting 2016-2020 en het Beheerplan openbare verlichting 2016-2020. Geconcludeerd is dat de in de begroting beschikbare middelen ad € 205.000 per jaar voldoende zijn voor de uitvoering van het plan dat wil zeggen voor onderhoud en vervanging van lichtmasten en armaturen. Uiteindelijk zullen na 10 jaar alle achterstallige en aankomende vervangingen van lichtmasten en armaturen zijn weggewerkt. Door de inzet van led-verlichting zal een verschuiving in budgetten plaatsvinden. Door minder kosten bij elektriciteitsverbruik en onderhoud zal meer budget beschikbaar zijn voor vervanging.

Het groenbeheerplan uit 2009 is in 2015 geactualiseerd en is in april 2016 door de raad vastgesteld. De kwaliteit van het openbare groen is één van de belangrijkste kernkwaliteiten waarmee de gemeente zich onderscheidt ten opzichte van de omliggende gemeenten. Uit het plan blijkt dat het gehele gemeentelijk groenareaal in goede staat verkeert, die aansluit bij de gestelde ambitie. Terugloop van het aantal vrijwilligers binnen verenigingen dwingt de gemeente om op korte termijn na te gaan hoe de uitvoering van taken verricht door deze verenigingen geborgd kan blijven. Voerendaal houdt er rekening mee dat een deel van deze taken en verantwoordelijkheden terug naar de gemeente komt. In het plan is geen financiële paragraaf opgenomen. Ook het raadsvoorstel geeft geen informatie over de financiële consequenties van het plan. Wel is vermeld dat met het beschikbare budget de werkzaamheden binnen het openbare groen kunnen worden uitgevoerd en het openbaar groen duurzaam in stand kan worden gehouden. In de paragraaf bij de begroting zijn de budgetten voor 2016 tot en met 2019 opgenomen. Aanvullend is opgemerkt dat de benodigde (financiële) middelen zijn vertaald in de begroting. Voor het onderhoud van het openbaar groen worden naast eigen personeel ook ongeveer 30 medewerkers structureel ingezet met een sociale werkvoorziening indicatie. Hiermee wordt een extra impuls gegeven aan de sociaal maatschappelijke opgave in het sociaal domein.

Voor een goed inzicht in de financiële en vermogenspositie is het cruciaal dat de beheerplannen actueel zijn. Dit betekent dat de plannen elke vier jaar opnieuw worden bekeken en beoordeeld én voor besluitvorming worden voorgelegd aan de raad. Het is immers de verantwoordelijkheid van de raad om de kaders te stellen, de kwaliteitsniveaus te bepalen en hiermee ook inzicht te krijgen in de benodigde budgetten voor onderhoud en vervanging. Bij de gekozen kwaliteitsniveaus mag geen kapitaalvernietiging plaatsvinden. De middelen die beschikbaar zijn zullen voldoende moeten zijn voor (klein en groot) onderhoud én voor vervanging. Indien vervanging geen deel uitmaakt van de plannen, kunnen hier middelen voor gereserveerd worden c.q. zijn op termijn extra financiële middelen nodig. Indien van de vastgestelde plannen wordt afgeweken dient dit in de paragraaf te zijn toegelicht. De besluitvorming bij de plannen en de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen moet duidelijkheid geven. Dit geldt ook ten aanzien van eventueel achterstallig onderhoud. Indien sprake is van achterstallig onderhoud is het van belang dit te kwantificeren en aan te geven op welke wijze dit wordt ingelopen.

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

- zorg ervoor dat de plannen actueel blijven en actualiseer deze elke vier jaar;
- actualiseer het beheerplan voor gebouwen/gemeentelijk vastgoed en leg het aan de raad voor ter vaststelling;

- besteed zowel bij de beheerplannen als bij de paragraaf expliciet aandacht aan achterstallig onderhoud, ook als hier geen sprake van is;
- werk achterstallig onderhoud weg;
- geef in de plannen inzicht in de financiële consequenties die eruit voortvloeien;
- geef in de paragraaf aan als van de plannen wordt afgeweken;
- laat de raad expliciet het kwaliteitsniveau bij de kapitaalgoederen bepalen, en neem dit transparant op bij de besluitvorming over de plannen en in de paragraaf bij de begroting;
- geef in de paragraaf inzicht in de toereikendheid van de budgetten voor onderhoud en vervanging afgestemd op door de raad vastgestelde kaders en de meerjarige financiële effecten. Betrek hier de gevormde reserves/voorzieningen ook inhoudelijk bij.

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

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

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

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

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

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

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

### **Onderzoek en bevindingen**

In het coalitieakkoord is toegelicht waar Voerendaal in 2018 wil staan. Hierbij is onder andere aangegeven dat de gemeente een goed voorzieningenniveau heeft met nog meer vitaliteit in de kernen. Een gemeente als creatieve regisseur die nieuwe wegen niet schuwt en burgers, bedrijven en

maatschappelijke partners stimuleert om zelf aan de slag te gaan. Goede bereikbare zorg-, welzijns- en onderwijsvoorzieningen in alle kernen zijn als basis genoemd. Zelfredzaamheid, zelfstandigheid en eigen verantwoordelijkheid staan voorop. De inzet van burgers bepaalt mede welke inzet de gemeente doet. De kwaliteit van de openbare ruimte wil Voerendaal op een acceptabel niveau brengen en houden. Dit is één van de prioriteiten voor de gemeente om aantrekkelijk te blijven, om er te wonen, te werken én te verblijven. De openbare ruimte wordt gezamenlijk met burgers duurzaam onderhouden en ingericht, met speciale aandacht voor het landelijke/groene karakter. Innovatie en preventie worden als kernwoorden gezien dwars door alle beleidsterreinen heen, waarmee kansen worden gegrepen die burgers, kernen en bedrijven sterker maken. Adequate basisvoorzieningen van goede kwaliteit zijn voor alle inwoners relevant. Multifunctionele (gemeenschaps)voorzieningen zijn hierbij van belang waarbij gemeenschapsvoorzieningen een centrale plaats innemen in de gemeenschap met een brede functionaliteit. Initiatieven vanuit de kernen en haar inwoners zijn medebepalend voor het kwaliteitsniveau van voorzieningen en de leefbaarheid.

Voor de openbare ruimte en met name voor wegen, bermen, groenvoorzieningen, beken, wandel- en fietspaden is gekozen om deze primair goed te onderhouden. De openbare ruimte moet uitnodigend zijn met een veilige en toegankelijke uitstraling. Riolering en goed waterbeheer is voor de gemeente van cruciaal belang. In het programma Openbare ruimte van de begroting is vermeld dat het belang toeneemt om te blijven investeren in de openbare ruimte en adequaat beheer te voeren. Er zijn ook veel gebruikers die steeds hogere eisen stellen aan gebruik, inrichting en de kwaliteit van de openbare ruimte. De behoeften, wensen en inzet van burgers en gebruikers zijn voor Voerendaal leidend bij de bepaling van gedifferentieerde kwaliteitsniveaus. Bij de inrichting en het onderhoud van de openbare ruimte zijn vier kernbegrippen leidend. Dit zijn leefbaarheid, duurzaamheid, veiligheid en betaalbaarheid. Het zijn onder andere de beleidsvelden openbaar groen, openbare verlichting, water en riolering en infrastructuur die binnen dit programma vallen.

De strategische stuurinformatie scoort gemiddeld goed. In het coalitieakkoord is ingegaan op kapitaalgoederen maar in het programma Openbare ruimte komt dit uitgebreid aan bod. Een verdere verbetering is mogelijk door in de paragraaf bij de begroting een duidelijke onderscheid te maken tussen interne en externe ontwikkelingen, en door per plan inzicht te geven in de ontwikkelingen en gevolgen hiervan voor het huidige beleid. We merken op dat alle beheerplannen actueel zijn met uitzondering van het beheerplan Gemeentelijke gebouwen 2010-2014.

Voor een goed inzicht in de financiële positie en in de vermogenspositie is het cruciaal dat beheerplannen actueel zijn. Dit betekent dat de plannen elke vier jaar opnieuw worden doorgerekend/beoordeeld en voor besluitvorming worden voorgelegd aan de raad. Het is immers de verantwoordelijkheid van de raad om de kaders te stellen, de kwaliteitsniveaus te bepalen en hiermee ook inzicht te krijgen in de benodigde budgetten voor onderhoud en vervanging. Door het up to date houden van de plannen kan de raad zich gedurende de raadsperiode ook uitspreken over elk beheerplan. Ook voor de beoordeling of reserves en voorzieningen aan de maat zijn, is het beschikken over actuele beheerplannen onmisbaar. Het actualiseren van plannen luistert nog nauwer als sprake is van achterstallig onderhoud en als budgetten zijn gemuteerd als gevolg van toevoegingen en/of bezuinigingen.

In de verordening 212 zijn geen eisen gesteld voor onderhoud van kapitaalgoederen. Voor wat het BBV betreft voldoet de geboden informatie in mindere mate. Bij de afzonderlijke plannen is inhoudelijke

toelichting gegeven. Het BBV geeft aan dat naast het beleidskader van de kapitaalgoederen ook de voortvloeiende financiële consequenties en de vertaling van de financiële consequenties in de begroting moeten zijn aangegeven. Op tactisch niveau scoort de gemeente gemiddeld een krappe voldoende.

Voerendaal heeft in de paragraaf een schema opgenomen van de aanwezige plannen. Hierbij is per plan aangegeven in welk jaar het plan is vastgesteld. Bij de toelichting per plan is aangegeven door wie vaststelling heeft plaatsgevonden. Ook is van de genoemde plannen, aangegeven dat ze financieel zijn vertaald in de begroting en meerjarenraming. In het schema is niet aangegeven of sprake is van achterstallig onderhoud. In de toelichting per plan is alleen bij wegen ingegaan op achterstallig onderhoud. Per plan is inzicht gegeven in de exploitatiebudgetten die beschikbaar zijn voor 2016 tot en met 2019.

De operationele stuurinformatie is gemiddeld krap voldoende. De (cijfermatige) informatie die vermeld is kan beter door bij alle plannen inzicht te geven in de toereikendheid van de budgetten in onderhoud en vervanging. Dit geldt ook voor het opnemen van informatie over achterstallig onderhoud en inhoudelijke informatie over reserves/voorzieningen. De informatie kan transparanter worden weergegeven hiervoor zijn aanbevelingen opgenomen.

Onderstaand wordt op de afzonderlijke kapitaalgoederen/beheerplannen ingegaan.

### **Strategisch InvesteringsProgramma**

Het Strategisch InvesteringsProgramma (STRIP) betreft een actualisatie van het STRIP van 2008. Het plan is in oktober 2015 vastgesteld. Dit visie en ambitiedocument is gericht op wegen, waarin infrastructurele investeringsprojecten zijn opgenomen voor 2009-2018. Vermeld is dat bij de ontwikkeling van deze investeringsprojecten geen integrale benadering heeft plaatsgevonden voor wat betreft de beleidsvelden openbare ruimte.

De raad heeft ingestemd met het STRIP 1.1 en de hieraan gekoppelde financiële consequenties en de raad heeft opdracht gegeven het STRIP 2.0 te gaan uitwerken. Ook heeft de raad tegelijkertijd ingestemd met het Beheerplan Wegen 2015-2019 en de hieraan gekoppelde financiële consequenties.

De gemeente geeft aan dat actualisering van het STRIP nodig is, omdat de ervaring leert dat vastgestelde investeringskredieten van nog te realiseren projecten niet actueel zijn en waarschijnlijk onvoldoende om de projectdoelstellingen te halen. Met de actualisatie wil Voerendaal de benodigde investeringskredieten voor de nog uit te voeren projecten toekomstbestendig maken, indien nodig met aanvullende investeringskredieten.

Er is een nauwe samenhang tussen het STRIP en het beheerplan wegen. Dit beheerplan is leidend voor wat betreft de maatregel en de prioritering van STRIP projecten. Het wegbeheer bepaalt de aard, de omvang en het moment van onderhoudsmaatregelen voor een locatie. Deze gegevens zijn bepalend voor de uitgangspunten bij de opzet van projecten. Dit kan erin resulteren dat projecten naar achter worden geprioriteerd of naar voren. De gemeente geeft aan dat bij prioritering naar achter, de projectlocatie tot aan het investeringsmoment onderdeel uitmaakt van het wegbeheerprogramma.

Bij prioritering naar voren betekent dit dat er voor deze projectlocatie geen maatregelen meer zijn opgenomen in het wegbeheerprogramma, hiervoor is een investering voorzien.

Op basis van het geactualiseerde STRIP zijn een zevental nieuwe projecten opgevoerd voor 2018. De kapitaallasten van deze projecten worden gedekt door herprioritering van de investeringsprojecten Hogeweg, Hoolstraat en Voerendaal-Oost. Deze herprioritering is het resultaat van inhoudelijke afweging van kwaliteitsbeoordeling, wegininspecties en nader te onderzoeken water gerelateerde vraagstukken. Deze projecten worden doorgeschoven naar 2019-2022. In de periode 2019 en volgende jaren zijn thans geen middelen beschikbaar. Dat wil zeggen dat de kapitaallasten van deze investeringen nog niet zijn meegenomen in de jaarschijf 2019.

De gemeente heeft hierbij opgemerkt dat deze projecten bij het op te stellen STRIP 2.0 zullen worden meegenomen, en met een dekkingsvoorstel separaat aan de raad ter besluitvorming worden voorgelegd. Voor rioolwerk/rioolmaatregelen zijn wel investeringsbudgetten opgenomen in de begroting na 2018. Aanvullend is opgemerkt dat in de meerjarenraming én in het VGRP voor 2019 en volgende jaren een bedrag is opgenomen van jaarlijks € 955.000 voor kwalitatieve investeringen op het gebied van water en riool.

Het STRIP 1.1 heeft een looptijd tot en met 2018 en in het raadsvoorstel is uitgegaan van een investeringsbedrag 2016-2018 van in totaal € 5.454.000. Dit bedrag bestaat voor € 3.544.000 uit rioleringsinvesteringen en voor € 1.910.000 uit investeringen voor verhardingen.

Voerendaal heeft hierbij aangegeven dat in de begroting 2015 tot en met 2018 in totaliteit rekening is gehouden met een investeringsbedrag van € 6.126.000. Van dit bedrag zijn de kapitaallasten in de exploitatie verwerkt.

Aanvullend heeft Voerendaal opgemerkt dat het verschil in investeringsbedrag volgens de begroting 2015 en 2016 grotendeels gecompenseerd wordt door de voorgenomen investering van € 623.000 voor rehabilitatie van wegen. Ook is aangegeven dat in het raadsvoorstel, in de begroting en meerjarenraming tot en met 2018 wel rekening gehouden is met rehabilitatie en reconstructie.

De projecten voor ná 2018 moeten nader geconcretiseerd worden en daarvoor is onderzoek nodig. Dit onderzoek en de hieruit voortvloeiende aanbevelingen zullen moeten worden vertaald in het STRIP 2.0. Gelet op de doorgeschoven hiervoor genoemde drie projecten, bedraagt de financiële opgave bij de start van het nog te actualiseren programma € 3.267.000. Aanvullend heeft de gemeente toegelicht dat dit bedrag een schatting betreft en dus nog kan wijzigen. Op basis van een ruwe schatting zal dit bedrag voor circa € 2 miljoen uit rioolwerk bestaan. Zoals hiervoor al aangegeven wordt vanaf 2019 jaarlijks € 955.000 opgenomen voor kwalitatieve investeringen in riolering.

Van het (eventueel) restant investeringsbedrag zullen te zijner tijd de kapitaallasten in de begroting en meerjarenraming verwerkt moeten worden.

### **Beheerplan Wegen 2015-2019**

Zoals eerder aangegeven heeft de raad, op 1 oktober 2015 tegelijk met het STRIP, ingestemd met het Beheerplan Wegen 2015-2019. Dit plan is gebaseerd op een globale visuele inspectie van het wegenareaal en op het areaal verhardingen in beheer bij de gemeente.

In het plan is onderscheid gemaakt naar het totale wegennet als één geheel, waarbij het gaat om de grote lijnen en op netwerkniveau. Op netwerkniveau worden de totale kosten voor onderhoud aan verhardingen in de komende jaren bepaald, en de algemene kwaliteit van het wegennet. Op projectniveau wordt gekeken naar individuele wegvakken of wegvakonderdelen. Hierbij is het van belang welke onderhoudsmaatregel wordt toegepast, wanneer en tegen welke kosten.

Het plan biedt onder andere inzicht in de systematiek, het areaal, de kwaliteit van de verhardingen, de onderhoudskosten voor de korte en middellange termijn en voor de lange termijn, ambitieniveau en budgetten.

Bij de calculaties van het onderhoud zijn verschillende berekeningen uitgevoerd:

- op basis van minimaal onderhoud conform CROW-systematiek met een planhorizon van 1-5 jaar;
- op basis van minimaal onderhoud conform CROW en Grontmij aanvulling 1-10 jaar;
- structureel onderhoud (eeuwigdurend) op basis van normkosten.

Per berekening is aangegeven hoeveel de onderhoudslasten zijn voor het ambitieniveau C, B en geoptimaliseerde planning. Dit is weergegeven voor asfalt, voor elementen en in totaliteit. Bij ambitieniveau B wordt een beter kwaliteitsniveau bereikt dan bij C maar liggen de kosten ook hoger. Bij de geoptimaliseerde planning is uitgegaan van de basisplanning en is onder andere slijtage binnen de bebouwde kom vervangen door een meer duurzame maatregel. Ook wordt hierbij rekening gehouden met toegenomen belasting van wegen en de mogelijkheid om trottoirs/voetpaden in één keer aan te pakken. Bij de kosten is in het rapport geen rekening gehouden met kosten voor voorbereiding en toezicht of eventuele verwerkingskosten voor teerhoudend asfalt.

Opgemerkt is dat de bedragen de onderkant zijn van verantwoord wegbeheer en een absoluut minimumbudget voor wegbeheer. Ook is in het beheerplan geen rekening gehouden met rehabilitatie en reconstructie van wegen.

Bij de aanbevelingen in het rapport is geadviseerd onderhoud aan asfaltverhardingen voorrang te geven onder andere, omdat uitstel van onderhoud mogelijk kan leiden tot kapitaalvernietiging. Ook is aangeraden de geplande onderhoudsmaatregelen die indicatief zijn, met de berekende budgetten te toetsen door middel van een zogenaamde door het CROW beschreven 'maatregeltoets' en aanvullend onderzoek. Bij deze toets worden de eerste twee planjaren geplande verhardingen door een wegbouwkundig adviseur nader bekeken en wordt het uit te voeren onderhoud gedetailleerd vastgesteld. Hierbij is opgemerkt dat de aanvankelijk bepaalde globale onderhoudsmaatregelen uit de CROW-systematiek indicatief zijn en op basis van de werkelijke situatie in het veld een passende en voor de situatie geschikte onderhoudsmaatregel gepland dient te worden.

Van de verhardingen in Voerendaal is 10% van Asfalt en 6% van Elementen met kwaliteitsbeoordeling D gewaardeerd. Ten opzichte van het vorige plan is bij asfaltverhardingen een lichte verbetering geconstateerd. Ook is vermeld dat D betekent, dat onderhoud al eerder had moeten worden uitgevoerd en verder uitstellen niet acceptabel is.

Wij vragen hier nadrukkelijk aandacht voor omdat C het minimumniveau is waarbij kapitaalvernietiging wordt voorkomen.

Het percentage asfaltverhardingen met kwaliteitsbeoordeling A+ en A is ten opzichte van het plan uit 2009 toegenomen met 6% tot 66%. Hier staat tegenover dat de kwaliteit bij elementenverhardingen achteruit is gegaan.

Bij de doorrekening van de onderhoudsbudgetten is een onderverdeling gemaakt naar groot onderhoud verhardingen, achterstallig onderhoud, klein onderhoud verhardingen en onderhoud half-verharde wegen. In het raadsvoorstel is aangegeven dat het achterstallig onderhoud is becijferd op € 623.000 en opgebouwd uit € 517.522 (2015) + € 105.544 (2016).



Ten aanzien van het achterstallig onderhoud is bij het raadsvoorstel aangegeven dat dit geactiveerd wordt en in 20 jaar wordt afgeschreven. De kapitaallasten van dit krediet worden grotendeels gedekt door lagere kapitaallasten op basis van het geactualiseerde STRIP. De vrije budgetruimte wordt aangesproken voor de kapitaallasten (€ 6.500) van het resterende tekort ad € 70.000.

Op het achterstallig onderhoud wordt verderop in deze paragraaf teruggekomen.

Ten aanzien van klein onderhoud heeft de gemeente aangegeven dat dit jaarlijks budget verhoogd moet worden met € 9.500 tot € 50.000. Bij het onderhoud van half-verharde wegen, welk geen deel uitmaakt van het beheerplan is aangegeven dat een verhoging nodig is van het jaarlijks budget met € 8.000 zodat € 23.000 beschikbaar is. Aanvullend is opgemerkt dat geen verhogingen van de budgetten is doorgevoerd. Voerendaal verondersteld dat gezien de ontwikkelingen binnen het gemeentelijk leer-/werkbedrijf steeds meer onderhoudswerkzaamheden in eigen beheer uitgevoerd gaan worden.

Het exploitatiebudget voor wegen dat in begroting 2016 en meerjarenraming is opgenomen bedraagt jaarlijks € 250.000 bedraagt. Het budget is hiermee nog niet op het niveau van € 400.000 dat nodig is volgens de variant waar de raad voor heeft gekozen.

Vervolgens is besloten een bedrag van € 300.000 uit de algemene reserve te onttrekken en deze toe te voegen aan de nieuw te vormen egalisatievoorziening onderhoud verhardingen. Deze voorziening wordt ingezet in 2016 tot en met 2019 door elk jaar € 75.000 te onttrekken ter dekking van de onderhoudslasten/exploitatielasten van wegen. In de nota reserves en voorzieningen is aangegeven dat de voorziening na 4 jaar automatisch wordt opgeheven.

De provincie heeft naar aanleiding van de concept begroting 2016, het STRIP en het beheerplan wegen vragen gesteld over het achterstallig onderhoud zoals verwoord in het beheerplan wegen en het raadsvoorstel. Hierbij is ook gewezen op de vorming van en het inzetten van de voorziening wegen, en met name op de consequenties die hieruit kunnen voortvloeien.

Ten aanzien van achterstallig onderhoud is dezerzijds opgemerkt dat het BBV niet toestaat dat dit wordt geactiveerd en derhalve ook niet in 20 jaar kan worden afgeschreven. Achterstallig onderhoud moet zo snel mogelijk worden ingelopen. Ook is aangegeven dat hierbij incidentele middelen kunnen worden ingezet.

Tijdens een overleg medio oktober 2015 met gemeente, accountant en provincie heeft de gemeente een en ander nader toegelicht. De gemeente heeft hierbij aangegeven dat de term achterstallig onderhoud geen goede keuze is. Ze is van mening dat het merendeel van het achterstallig onderhoud ad € 623.000 uit het raadsvoorstel betrekking heeft op rehabilitatie. De gemeente heeft een nadere analyse toegezegd met een uitsplitsing in rehabilitatie en achterstallig onderhoud. Uit de analyse blijkt dat van de € 623.000 92% zijnde € 574.300 rehabilitatie is. Rehabilitatie is in de begroting geactiveerd. Het restant ad € 48.700 heeft betrekking op achterstallig onderhoud. Hiervan is medegedeeld dat dit achterstallig onderhoud vanuit de exploitatie in 2016 wordt ingelopen.

Vooruitlopend op de analyse heeft de raad een brief ontvangen met een erratum bij de begroting 2016. In concreto is de paragraaf 'Onderhoud kapitaalgoederen' vervangen door een nieuwe paragraaf. In de nieuwe paragraaf hebben tekstuele aanpassingen plaatsgevonden. Het wegwerken van achterstand is hierbij vervangen door rehabilitatie. De zin 'onttrekking aan de algemene reserve van € 300.000 voor de nieuw te vormen egalisatievoorziening onderhoud verhardingen' is doorgehaald/komen te vervallen.

Wij wijzen er nogmaals op dat niveau C het minimum niveau is om kapitaalvernietiging te voorkomen. De onderhoudslasten moeten afgestemd zijn op dit kwaliteitsniveau. In de praktijk zal niet voor alle gebiedsdelen binnen een gemeente hetzelfde kwaliteitsniveau gelden, vaak wordt differentiatie aangebracht. Aanvullend heeft Voerendaal aangegeven dat de raad gekozen heeft voor het onderhoudsniveau C. Het in vier jaar aanwenden van de voorziening die gevormd is uit de algemene reserve wordt als incidenteel dekkingsmiddel gezien. Door deze werkwijze wordt de exploitatie ontlast. Het inzetten van een incidentele dekkingsmiddel wordt dezerzijds negatief gecorrigeerd bij de budgettaire ruimte 2016 tot en met 2019 (paragraaf 3.1). Negatieve correcties kunnen consequenties hebben voor de vorm van toezicht.

Aanvullend heeft Voerendaal aangegeven dat het college heeft besloten het budget in de begroting te verhogen met € 240.000 naar het noodzakelijke niveau. Deze verhoging wordt opgenomen in de voorjaarsrapportage die in juli aan de raad wordt voorgelegd. De onttrekking aan de algemene reserve ad € 300.000 die gestort is in de egalisatie voorziening onderhoud verhardingen wordt dan ook teruggedraaid.

### **Verbreed Gemeentelijk Rioleringsplan 2015-2019**

In november 2014 heeft de raad het Verbreed Gemeentelijk Rioleringsplan (VGRP) vastgesteld. Ook het vorige rioleringsplan was een breed plan waarin rekening is gehouden met de zorgplichten voor afvalwater, hemelwater en grondwater. Het college van Burgemeester en Wethouders (B&W) hebben medio 2013 ingestemd om gezamenlijk met de overige partners van het samenwerkingsverband regio Parkstad een VGRP per gemeente op te stellen en een samenwerkingsovereenkomst op het gebied van water en riool aan te gaan. Dit heeft geresulteerd in een gezamenlijk beleidskader voor de rioleringszorg met maatwerk voor de gemeente specifieke kenmerken en omstandigheden. Als doel is in het raadsvoorstel opgenomen het realiseren van een vastgesteld VGRP voor 2015-2019 en instemmen met in het VGRP opgenomen:

- beleid voor de zorgplichten afvalwater, hemelwater en grondwater;
- onderzoeken en maatregelen (investeringsprogramma);
- verhoging van de rioolheffing naar een kostendekkend niveau.

In het VGRP zijn ambities opgenomen om de samenwerking in de komende periode verder te intensiveren. De partners streven ernaar zo veel mogelijk beheer- en onderhoudstaken gezamenlijk in regioverband op te pakken. Door het gezamenlijk uitvoeren wordt op (meer) kosten bespaard en hoeft niet altijd zelf het wiel uitgevonden te worden. Ook kan het dagelijks beheer en onderhoud worden aangepast zodat de kwaliteit verder verbeterd kan worden.

Bij de vaststelling van het plan heeft de raad conform het plan de rioolheffing voor 2015 verhoogd naar € 250,00. Dit tarief wordt tot en met 2018 gelijk gehouden, waarna de rioolheffing met € 55,00 zal toenemen tot € 305,00. Uit het plan blijkt dat stijging van de heffing noodzakelijk is omdat de lasten hoger zijn dan de baten. Ook is verhoging nodig omdat de egalisatievoorziening riolen anders negatief wordt, hetgeen het BBV niet toestaat.

In de paragraaf van de begroting is aangegeven dat het beheer, het onderhoud en de investeringen volgens het plan worden uitgevoerd. Volgens het overzicht van reserves en voorzieningen in de begroting bedraagt de egalisatievoorziening riolen eind 2019 afgerond € 40.000. Dit bedrag is lager dan op basis



van het VGRP. Hierbij is aanvullend opgemerkt dat in het VGRP de egalisatievoorziening gebaseerd is op de jaarrekening 2013, waarbij sprake is van voortschrijdend inzicht en de onttrekkingen hoger zijn dan in het VGRP geraamd. Wij maken de gemeente erop attent dat in het jaar van in gebruik name ten minste (een deel van) de rentelasten geraamd moeten worden en de volledige kapitaallasten het jaar daarna. Dit in tegenstelling tot het ramen van kapitaallasten met ingang van het jaar na gereedkoming van de nieuwe investering. Ook zullen tijdig maatregelen getroffen moeten worden zodat de egalisatievoorziening rollen in 2020 niet negatief wordt.

#### **Beheerplan gemeentelijke gebouwen 2010-2014**

Dit plan is eind 2009 door de raad vastgesteld. Voor het beheer en onderhoud van gebouwen is destijds gekozen voor vervangingsonderhoud, waarbij geen rekening is gehouden met verandering van wet- en regelgeving, toekomstige ontwikkelingen, kwaliteitsverbetering, modernisering, energiebesparende maatregelen en dergelijke. In 2012 heeft de gemeente aangegeven dat het plan niet aan de kwaliteitseisen voldoet en een nieuw onderhoudsplan gemeentelijke gebouwen wordt opgesteld.

In 2014 is het Meerjarig Onderhouds Programma voor gemeentelijk vastgoed geactualiseerd. De bedragen die in dit MOP 2014-2023 zijn opgenomen, zijn door B&W in november 2014 akkoord bevonden. Ook is vermeld dat het MOP om de twee jaar moet worden geactualiseerd en vastgesteld door het college.

Wij constateren dat het beheerplan uit 2009 gedateerd is en nemen een aanbeveling op om het beheerplan actueel te houden en elke vier jaar aan de raad voor te leggen voor besluitvorming. Het is van belang dat de raad zich uitspreekt over het gewenste kwaliteitsniveau van de gebouwen. In het plan moet worden ingegaan op mogelijk achterstallig onderhoud. Naast informatie voor regulier en groot onderhoud dient ook de relatie duidelijk te worden, met de Voorziening onderhoud gemeentelijk gebouwen. Ten aanzien van de genoemde voorziening is in het B&W voorstel van 2014 opgemerkt dat een reële financiële reserve/voorziening wordt opgebouwd waarbij mogelijke financiële tekorten c.q. overschotten worden voorkomen. De financiële consequenties van de actualisering zijn verwerkt in de begroting en meerjarenraming. Bij de actualisering van het MOP is zowel rekening gehouden met klein als groot onderhoud. Aanvullend is opgemerkt dat alle gemeentelijke gebouwen deel uit maken van het MOP. Voerendaal heeft een voorziening onderhoud gemeentelijke gebouwen. Voor 2016 wordt per saldo uitgegaan van een toename van de voorziening met € 148.034 zodat deze per 1 januari 2017 afgerond € 490.000 bedraagt. Voor 2017 en 2018 zijn per saldo onttrekkingen geraamd van afgerond respectievelijk € 44.000 en € 272.000. Voor 2019 wordt per saldo gerekend met een storting van € 99.000 zodat de voorziening per 1-1-2020 geprognosticeerd is op afgerond € 273.000.

In de gemeente neemt in iedere kern het zogenaamde wijksteunpunt een centrale plek in. Dit is een essentieel onderdeel van het sociale domein. Het biedt burgers een fysieke plek dichtbij huis waar verschillende diensten en functies vanuit de formele en informele sector hun plek vinden. Een plek waar voorzieningen worden aangeboden en waar door de ontmoeting van (kwetsbare) burgers enerzijds en professionals en vrijwilligers anderzijds, vroeg-signalering plaats kan vinden. De wijksteunpunten zijn een belangrijke pijler in deze maatschappelijke ondersteuningsstructuur. Voerendaal vindt het van belang dat deze steunpunten op maat voor iedere kern worden ontwikkeld waarbij wordt aangesloten op de aanwezige structuren (zoals activiteiten van verenigingen) en waarbij wordt aangesloten op de lokale behoeften. Het is mogelijk dat hierbij nieuwe huisvesting nodig is of aanpassing van huisvesting, welke kosten met zich meebrengen. Zo vindt onderzoek plaats naar een nieuwe locatie voor het wijksteunpunt

van de kernen Voerendaal én Kunrade. Daarbij wordt ook gekeken of de bibliotheekfunctie hierin geïntegreerd kan worden. Ook vindt onderzoek plaats waarbij gekeken wordt of samenwerking tussen verschillende verenigingen, onderwijs, (zorg)partners en ondernemers mogelijk is op één locatie zodat ze elkaar kunnen versterken. Dit noemt de gemeente een open club, en speelt met name voor de kernen Klimmen en Ransdaal.

Voor het toekomstig Multi Functioneel Centrum Ubachsberg wordt samengewerkt met huidige en toekomstige gebruikers. Het verenigingsleven vormt een cruciale rol in het behouden en verbeteren van de leefbaarheid. Door maatschappelijke en demografische ontwikkelingen komt de toekomstbestendigheid van het verenigingsleven in het geding. Dit vraagt om een andere werkwijze waarbij in gezamenlijkheid wordt gezocht naar oplossingen. Initiatief en verantwoordelijkheid wordt zo veel als mogelijk aan de organisaties en burgers zelf overgelaten. De gemeente ziet haar eigen rol meer als faciliterend, inspirerend en verbindend en probeert hierbij partijen actief te laten samenwerken. Hiermee beoogt de gemeente het draagvlak te vergroten en duurzame samenwerkingen te laten ontstaan. De gemeente heeft hierbij aangegeven voor ondersteuningsvragen van verenigingen beschikbaar te blijven.

### **Groenstructuurplan**

Het Groenstructuurplan is in juni 2013 door de raad vastgesteld met inachtneming van twee punten. Het plan wordt ingezet als inhoudelijke en methodische input voor (ruimtelijke) ontwikkelingen, reguliere werkprocessen en als kader voor afwegingen. Het plan dient ook als kader voor groenbeheer. De financiële ruimte voor groenbeheer en groen onderhoud is daarbij vooralsnog leidend.

De raad heeft niet alleen het Groenstructuurplan vastgesteld maar ook het Uitvoeringsprogramma Groenstructuurplan.

Met het Groenstructuurplan is de visie voor groen binnen en buiten de bebouwde kommen en voor alle kernen voor de komende 10 jaar geformuleerd. Hoofddoel van het plan is het veilig stellen, koesteren en versterken van de groene kwaliteiten van de kernen en aangrenzend buitengebied. Voerendaal wil een robuuste natuurvriendelijke inrichting die met de beschikbare middelen op een passende wijze in stand gehouden kan worden.

In het plan is een methodiek opgenomen waarmee kan worden bepaald wat de potenties zijn en waar de prioriteiten liggen.

Voorafgaand aan het plan hebben sessies plaatsgevonden met de raad, belangstellenden, medewerkers van de gemeente, inwoners van de verschillende kernen en de werkgroep Natuur, Landschap en Milieu.

Ook bij het samenstellen van het plan zijn veel mensen betrokken. Opgemerkt is dat het draagvlak wordt vergroot als meer en betere communicatie plaatsvindt. Ook wordt het draagvlak vergroot als de gemeente onder andere het onderhoudsniveau van openbaar groen bijstelt in overleg met burgers.

Bij het raadsvoorstel van het Groenstructuurplan is vermeld dat het plan geen kwalificaties geeft aan het onderhoud. Het kwaliteitsniveau wordt door de raad bepaald bij het vaststellen van het Groenbeheerplan.

Het Uitvoeringsprogramma geeft verbetervoorstellen uit het Groenstructuurplan. Hierbij moet worden gekeken of deze integraal kunnen worden opgepakt en of deze gerealiseerd kunnen worden met beheermaatregelen, financiële middelen voor beheer c.q. of extra financiële middelen beschikbaar moeten worden gesteld. Uit aanvullende informatie is gebleken dat er geen extra financiële middelen

beschikbaar zijn gesteld. Dit mede gezien de ontwikkelingen binnen het gemeentelijk leer-/werkbedrijf waarbij steeds meer onderhoudswerkzaamheden in eigen beheer uitgevoerd gaan worden.

In het Uitvoeringsprogramma is een onderverdeling gemaakt in:

- planmatig gemeentelijk uitvoeringsprogramma met een jaarlijks gemiddeld te investeren bedrag van € 51.000 voor de komende 10 jaar;
- projectmatig gemeentelijk uitvoeringsprogramma met in totaal € 944.000 voor groenwerkzaamheden voor een planhorizon van 5 jaar, en uit te voeren via integratie van geplande projecten. Jaarlijks bedrag bedraagt € 94.400;
- stimuleringsprogramma groenstructuur waarbij de kosten “zeer globaal” zijn geraamd op € 2 miljoen.

Om in aanmerking te komen voor co-financiering door de gemeente, moeten initiatieven op het gebied van groenontwikkeling worden getoetst aan het groenstructuurplan. Uitgangspunt is dat initiatieven bij derden moeten liggen. De projecten worden separaat aan de raad ter besluitvorming voorgelegd. Voor dekking is de reserve Economie en toerisme genoemd. Aanvullend is opgemerkt dat er geen initiatieven zijn geweest de afgelopen jaren en dat het stimuleringsprogramma de afgelopen jaren geen rol heeft gespeeld.

### **Groenbeheerplan 2016-2020**

Het groenbeheerplan uit 2009 is in 2015 geactualiseerd en is in april 2016 door de raad vastgesteld. Het groenstructuurplan vormt samen met de overkoepelende visie op ‘Natuur en Landschap’ het algemene beleidskader waarbinnen het groenbeheerplan is opgesteld. De groene buitenruimte is het visitekaartje van Voerendaal. De kwaliteit van het openbare groen is één van de belangrijkste kernkwaliteiten waarmee de gemeente zich onderscheidt ten opzichte van de omliggende gemeenten. In het vorige groenbeheerplan is de ambitie uitgesproken om het binnengebied op B-niveau (CROW-norm voor groen) te onderhouden en het buitengebied op C-niveau. Uit de actualisering van het groenareaal waarbij 10% van alle elementen in het buitengebied is bekeken en 25% van het binnengebied is gebleken, dat het gemeentelijk groen in goede staat verkeert die aansluit bij de gestelde ambitie. Met de vaststelling van het groenbeheerplan 2016-2020 worden de genoemde kwaliteitsniveaus gehandhaafd en voor een beperkt aantal structuurgebieden één schaalniveau naar boven bijgesteld. Projecten zullen méér nog dan nu gebeurd integraal worden opgepakt, waarbij ingezet wordt op duurzame inrichting van de openbare ruimte en aanleg van duurzaam groen. Dit biedt de gemeente tevens de mogelijkheid om groenstructuren te versterken. Terugloop van het aantal vrijwilligers binnen verenigingen dwingt de gemeente om op korte termijn na te gaan hoe de uitvoering van taken verricht door deze verenigingen geborgd kan blijven. Voerendaal houdt er rekening mee dat een deel van deze taken en verantwoordelijkheden terug naar de gemeente komt. In het plan is geen financiële paragraaf opgenomen. Ook het raadsvoorstel geeft geen informatie over de financiële consequenties van het plan.

In de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen is opgemerkt dat met het in het plan vermelde kwaliteitsniveau, het aanwezige openbare groen duurzaam in stand kan worden gehouden.

In de begroting 2016 en meerjarenraming 2017-2019 is een exploitatiebudget voor groen opgenomen van respectievelijk € 438.000, € 488.000, € 500.000 en € 490.000. De gemeente heeft opgemerkt dat de benodigde middelen zijn vertaald in de begroting. Ook worden voor het onderhoud van het openbaar groen naast eigen personeel ook ongeveer 30 medewerkers structureel ingezet met een sociale werkvoorziening indicatie. Hiermee wordt een extra impuls gegeven aan de sociaal maatschappelijke

opgave in het sociaal domein. In de paragraaf is geen informatie opgenomen over het kwaliteitsniveau dat Voerendaal hanteert voor het openbaar groen. Hiervoor vragen we aandacht, maar ook voor informatie omtrent ombuigingen/bezuinigingen. Bij het dekkingsplan dat is weergegeven bij de uiteenzetting van de financiële positie, is met ingang van 2016 voor het uitvoeringsprogramma groenstructuurplan, een structurele ombuiging opgenomen van € 16.000. Actuele informatie moet een plek krijgen in de paragraaf bij de begroting en daar moet ook worden toegelicht als van vastgestelde plannen wordt afgeweken.

### **Beleidsplan openbare verlichting 2016-2020 en beheerplan openbare verlichting 2016-2020**

Het beleidsplan openbare verlichting uit 2009 is geactualiseerd en de raad heeft hier in april 2016 mee ingestemd. Gelijktijdig met het beleidsplan is het beheerplan openbare verlichting aan de raad voorgelegd. De raad heeft besloten de uitgangspunten van het beheerplan te hanteren bij de uitvoering van beheer en onderhoud en projecten.

De uitgangspunten en de visie voor de toekomst waarop het beheer en onderhoud is gebaseerd is uitgewerkt in het Beleidsplan openbare verlichting 2016-2019. Hierin zijn de technische- en de financiële kaders aangegeven waarbinnen de werkzaamheden op het gebied van openbare verlichting worden uitgevoerd. Hierbij is o.a. aangegeven welke projecten volgens welke richtlijn wordt ontworpen: Richtlijn Openbare Verlichting 2011 (ROVL-2011) en Politiekeurmerk Veilig Wonen (PKVW). Achterstallige vervangingen worden in de komende 10 jaar volledig weggewerkt. Voor lichtmasten wordt een theoretische levensduur aangehouden van 40 jaar en bij armaturen wordt uitgegaan van 20 jaar.

In het beheerplan zijn de gevolgen voor de uitvoering en de financiële gevolgen van het nieuwe beleid uitgewerkt. Dit plan biedt inzicht in de huidige kwaliteit van de openbare verlichtingsinstallatie om zo proactief te kunnen handelen op het gebied van onderhoud en de kwaliteit zo optimaal mogelijk te houden. Ook is een benadering opgenomen van de financiële middelen die nodig zijn om het beheer en onderhoud te kunnen uitvoeren. Bij het opstellen van het beheerplan (en onderhoudscontract) zijn de benodigde werkzaamheden voor het behalen van de beleidsuitgangspunten, zoals opgenomen in het beleidsplan, meegenomen waardoor gestuurd kon worden op de eisen en wensen in combinatie met de beschikbare budgetten.

In Voerendaal staan 3.023 lichtmasten en zijn 3.034 armaturen. Van deze armaturen zijn 2.792 conventionele armaturen en 242 LED armaturen. Gekozen is voor een jaarlijks vervangingsprogramma waarvoor een gemiddeld budget wordt aangehouden van € 104.000 per jaar (2016 tot en met 2025). Elk jaar wordt gekeken welke vervangingen de hoogste prioriteit hebben. De vervangingen worden zo veel mogelijk geclusterd. Uiteindelijk zullen na 10 jaar alle achterstallige en aankomende vervangingen van lichtmasten (in totaal 444) en armaturen (in totaal 1.841) zijn weggewerkt. Hiervan zijn 84 lichtmasten als achterstallig bestempeld en dit geldt voor 632 armaturen.

Voor beheer en onderhoud is gemiddeld per jaar een bedrag berekend van € 49.570. Voor netwerk en energiekosten is € 48.625 berekend. In totaliteit zijn de gemiddeld geraamde lasten per jaar van openbare verlichting berekend (inclusief € 2.500 overige kosten) op € 204.695.

In het plan is opgemerkt dat de uitvoering van vervangingen wordt aangepast aan het beschikbare budget van momenteel € 205.000 per jaar. Dit betekent dat in de eerste jaren zo'n € 90.000 aan vervangingen zal worden gerealiseerd en naar gelang de kosten voor beheer en onderhoud en energiekosten afnemen het budget voor vervangingen elk jaar zal stijgen zodat gemiddeld de komende 10 jaar de benodigde € 104.000 aan vervanging behaald wordt. In het plan is geconcludeerd dat met de

huidige inzichten in overeengekomen prijzen en relatie tot de benodigde werkzaamheden voor de komende periode het budget van € 205.000 per jaar voldoet om het gehele openbare verlichtingsareaal van de gemeente Voerendaal in goede technische, esthetische en onderhoudbare conditie te houden. Er zijn ook nadere afspraken uitgewerkt met betrekking tot beheer en onderhoud, en projecten openbare verlichting waarbij als kwaliteitsnorm A is opgenomen voor stadscentrum en B voor overig (niet stadscentrum).

Uit de paragraaf Kapitaalgoederen in de begroting blijkt dat voor openbare verlichting niet met een reserve wordt gewerkt. In de begroting en meerjarenraming is jaarlijks een bedrag beschikbaar van € 205.000. Het onderhoud wordt planmatig uitgevoerd volgens een opgesteld meerjaren onderhoudsplan.

Aanvullend heeft de gemeente opgemerkt dat op basis van het nieuwe beleidsplan openbare verlichting blijkt, dat de in de begroting beschikbare middelen ad € 205.000 voldoende zijn voor onderhoud en vervanging van lichtmasten en armaturen. Door inzet van led-verlichting zal een verschuiving in budgetten plaatsvinden. Door minder kosten bij elektriciteitsverbruik en onderhoud zal meer budget beschikbaar zijn voor vervanging.

## 4.4. Financiering

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

### Conclusie

De raad van Voerendaal heeft in september 2011 het geactualiseerde Treasurystatuut vastgesteld. Met dit statuut zijn de kaders gesteld voor de financiering. In de paragraaf is onder andere ingegaan op algemene ontwikkelingen en treasurybeheer. Er is informatie opgenomen over de kasgeldlimiet, de renterisiconorm, risico's, financiering en middelen die zijn uitgezet. Uit de paragraaf blijkt dat Voerendaal met een meerjarige liquiditeitsbegroting werkt. De berekende EMU-saldi zijn als bijlage bij de begroting opgenomen.

### Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- pas het treasurystatuut en de verordening 212 aan, aan de gewijzigde wetgeving;
- geef ook inzicht in de meerjarige ontwikkelingen en cijfers ten aanzien van de financiering;
- besteed ook inhoudelijk aandacht aan de meerjarige liquiditeitenprognose;
- leg in de paragraaf een relatie met het EMU saldo.

### 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

De raad van Voerendaal heeft in september 2011 het geactualiseerde treasurystatuut vastgesteld. Hieruit blijkt dat de treasuryfunctie van de gemeente dient tot:

- het verkrijgen en handhaven van toegang tot de financiële markten tegen acceptabele condities;
- het beschermen van de organisatie tegen ongewenste financiële risico's zoals renterisico's, valutarisico's, koersrisico's, liquiditeitsrisico's en kredietrisico's;
- met minimaliseren van de interne verwerkingskosten en externe kosten bij het beheren van de geldstromen en financiële posities;
- het optimaliseren van de renteresultaten binnen de kaders en limieten en richtlijnen van het treasurystatuut.

Met behulp van het treasurystatuut zijn de kaders gesteld voor de financiering. Ook zijn in de verordening 212 richtlijnen opgenomen voor het college die bij de uitvoering in acht moeten worden genomen. In het statuut en in de verordening is aandacht besteed aan risicobeheer (rente-, koers- en kredietrisico's). Tevens is ingegaan op de financieringsfunctie, uitgangspunten voor wat betreft de administratieve organisatie en de interne controle.

In de paragraaf bij de begroting is verwezen naar het treasurystatuut en zien we diverse elementen uit het statuut terug. Bij de algemene ontwikkelingen wordt ingegaan op interne ontwikkelingen, externe ontwikkelingen en renteontwikkelingen. Ook is stilgestaan bij diverse risico's.

Volgens het BBV moet de paragraaf inzicht geven in de beleidsvoornemens ten aanzien van het risicobeheer van de financieringsportefeuille. Ook moet uit de paragraaf blijken dat de financieringsfunctie uitsluitend de publieke taak dient en het beheer prudent is. In de paragraaf is aangegeven dat het verstrekken van leningen aan derden en het garanderen van gelden alleen is toegestaan uit hoofde van de publieke taak. Daarnaast mag het uitzetten van gelden niet gericht zijn op het genereren van inkomen door het lopen van overmatig risico. Ook is de taak van de raad aangegeven zijnde de besluitvorming van het vaststellen van de treasurydoelstellingen, het treasurybeleid, globale richtlijnen en limieten. Maar ook het bewaken van de voortgang, de evaluatie en de verantwoording van de treasuryactiviteiten.

Voerendaal blikt terug en kijkt (beperkt) vooruit. Bij de interne ontwikkelingen is kort ingegaan op het schatkistbankieren. Ook is daar aangegeven dat op basis van de liquiditeitsbegroting 2016-2019 geen rekening is gehouden met rente-inkomsten. Uit aanvullende informatie is gebleken dat de gemeente over een meerjarige liquiditeitsprognose beschikt. Deze wordt elk jaar opgesteld op basis van de benodigde liquiditeitsbehoefte waarbij rekening wordt gehouden met investeringen, aflossingen en de cashflow uit de reguliere exploitatie. Bij de najaarsrapportage en de jaarrekening vindt actualisatie plaats van de liquiditeitsprognose.

De berekeningen van de renterisiconorm en de kwartaalcijfers van de gemiddelde netto vlottende schuld afgezet tegen de kasgeldlimiet, zijn opgenomen in de paragraaf. Ook is kort ingegaan op uitzettingen. Op strategisch en tactisch niveau is de informatie gemiddeld goed. Wel dient het treasurystatuut en de verordening 212 aangepast te worden aan de gewijzigde wetgeving. Ook bij ons vorige onderzoek in 2012 is hier aandacht voor gevraagd.

Op operationeel niveau kan het inzicht worden vergroot door (meerjarige) informatie op te nemen over bespaarde rente, rentelasten en rentebaten. Dit geldt ook voor inzicht in de leningenportefeuille, in de verstrekte geldleningen en garanties.

### **Wet Hof**

Het EMU-saldo voor 2015, 2016 en 2017 is in een bijlage opgenomen bij de programmabegroting. In het BBV is vastgelegd dat in de begrotingsstukken het EMU-saldo moet zijn opgenomen. De tabel voor de berekening van het EMU-saldo dient deel uit te maken van de toelichting op het overzicht van de baten en lasten. Het opnemen van het EMU-saldo voor alle jaren van de meerjarenraming vergroot hierbij het inzicht. Voor 2016 verwacht Voerendaal een tekort van € 3.898.000 en voor 2017 is een tekort berekend van € 2.471.000. Deze tekorten zijn aanzienlijk lager dan het tekort over 2015 ad € 7,2 miljoen afgerond.

Volgens de wet Hof is een gemeente niet verplicht haar EMU-saldo onder de referentiewaarde te houden. Wel geldt voor alle medeoverheden gezamenlijk, gemeenten, provincies en waterschappen, een norm, waaraan getoetst wordt. Op basis van afspraken met het Rijk van begin 2013 kan het gezamenlijke



EMU-tekort van de medeoverheden tot en met 2015 0,5% van het BBP bedragen. Met ingang van 2016 is dit percentage verlaagd naar 0,4%. Dit tekort is niet nader verdeeld over gemeenten, provincies en waterschappen, met als gevolg dat er voor 2016 geen formeel vastgestelde referentiewaarden op het niveau van individuele gemeenten zijn.

De minister van Financiën heeft bij zijn heroverweging aangegeven dat 0,4% als gezamenlijk EMU-tekort voor 2016 wordt gehandhaafd, maar dat decentrale overheden met hun investeringen niet op deze ruimte moeten sturen. In 2016 zal worden bekeken of de tekortnorm in 2017 naar 0,3% wordt bijgesteld.

Op basis van de wet Hof kunnen er sancties door het Rijk worden opgelegd als de medeoverheden hun gezamenlijke norm overschrijden. Afhankelijk van de situatie kunnen de sancties alle medeoverheden raken of individuele gemeenten, provincies of waterschappen. De afspraken met het Rijk van begin 2013 houden ook in dat deze sancties niet tijdens de huidige kabinetsperiode zullen worden toegepast. In concreto zullen tot en met 2017 geen sancties worden opgelegd bij overschrijding van de ruimte. Op dit moment is er dus weinig tot geen dreiging van een sanctie voor Voerendaal met betrekking tot het EMU-tekort. Op termijn zou dat echter kunnen veranderen. Bij een collectieve sanctie heeft de gemeente in feite geen mogelijkheden om dat te voorkomen. Een individuele sanctie kan de gemeente voorkomen door haar EMU-tekort niet (te veel) boven de voor Voerendaal geldende referentiewaarde te laten uitkomen. Overigens leidt een dergelijke strakke naleving van de eigen EMU-norm, de zogenaamde referentiewaarde, tot problemen op het moment dat de gemeente een wat groter investeringsproject wil uitvoeren. Het EMU-saldo zal dan bijna altijd (fors) boven de referentiewaarde uitkomen. Daarom is de referentiewaarde ook geen absolute norm voor het gemeentelijke EMU-saldo en zijn overschrijdingen mogelijk, bijvoorbeeld als de gemeente een groot investeringsproject uitvoert. Er is hiervoor dus bewust ruimte geboden, maar tegelijkertijd biedt de wet Hof geen garantie dat er in een dergelijke situatie geen individuele sanctie kan volgen. De tijd zal moeten leren hoe het Rijk de wet Hof toepast en welke gevolgen dit voor de gemeente heeft. De ontwikkeling van het landelijke EMU-saldo zal daarbij van grote invloed zijn.

### **Schatkistbankieren**

In de paragraaf is opgenomen dat als gevolg van het liquiditeitstekort eind 2015 is overgegaan tot het afsluiten van twee langlopende leningen. Hierbij is rekening gehouden met het vrijvallen van in totaal € 11 miljoen aan obligaties in 2019 en in 2020. Met deze leningen wordt de financieringsbehoefte tot medio 2017 afgedekt. Rekening wordt gehouden met structurele financiering met kasgeldleningen tot aan de kasgeldlimiet. Verdere financieringstekorten zullen worden afgedekt met langlopende geldleningen. Opgemerkt is dat tijdelijke debetposities bij de schatkist geen rente opleveren en in de liquiditeitsbegroting dan ook geen rekening is gehouden met rente-inkomsten.

Het aanhouden van structureel overtollige liquiditeiten in de schatkist levert voor Voerendaal een lager rendement op. Er kunnen ook belangrijke budgettaire effecten ontstaan. De rendementen bij het schatkistbankieren zijn lager dan die nu gerealiseerd worden. Op basis van de huidige rentestanden is dat zeker het geval. Het budgettaire effect is niet volledig aan het schatkistbankieren toe te schrijven. Met de huidige rentestanden zouden vrijvallende beleggingen ook zonder schatkistbankieren minder rendement gaan opbrengen bij een nieuwe uitzetting/belegging in vergelijking met de rendementen die beleggingen op dit moment realiseren.

Als gevolg van de invoering van het verplicht schatkistbankieren is een aanpassing nodig van het treasurywettelijk kader. Dit geldt eveneens voor de verordening 212 artikel 12 'Financieringsfunctie, vanwege de verplichting tot het stallen van alle nieuwe uitzettingen van tijdelijk overtollige middelen bij het Rijk



(behoudens bepaalde uitzonderingen)'. Het Schatkistbankieren is in de Wet Financiering Decentrale Overheden verankerd. Deze wet is eind 2013 gewijzigd. Aanvullend merken we op dat de Regeling uitzettingen en derivaten decentrale overheden eind 2014 is gewijzigd, in verband met de nadere invulling van het prudent gebruik van derivaten. Wij adviseren bij de actualisering van het huidige statuut rekening te houden met de gewijzigde wetgeving waaronder de Wet Hof.

### **Handreiking Treasury**

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

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

## 4.5. Bedrijfsvoering

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

### Conclusie

De gemeente beschikt over diverse documenten waarin de kaders zijn gesteld voor de bedrijfsvoering. Tevens is uitvoerige informatie opgenomen in de paragraaf Bedrijfsvoering. Samenwerking met andere gemeenten vindt plaats om de kwaliteit van de dienstverlening naar de toekomst te kunnen borgen. Met de intergemeentelijke samenwerking wil de gemeente de lokale opgaven met nog meer slagkracht en kwaliteit, minder kwetsbaarheid en tegen lagere kosten uitvoeren. Voerendaal staat open voor samenwerking als dit leidt tot minder kosten en/of meer slagkracht.

Hierbij is aangegeven dat tegelijkertijd de lokale identiteit en het lokale maatwerk geborgd blijft. Samen wordt het mogelijk om beter bij te dragen aan de regionale opgaven binnen Parkstad en Zuid-Limburg. De stuurinformatie is op strategisch, tactisch en operationeel niveau gemiddeld goed. Wel vragen we aandacht voor het (meerjarig) financieel inzicht door het opnemen van baten en lasten in plaats van saldi te presenteren. Er zijn verbeteringen mogelijk die de transparantie vergroten en het beeld completeren. Aandacht voor externe inhuur en het al dan niet activeren van personeelslasten op investeringsprojecten en bouwgrondexploitaties draagt hieraan bij.

### Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- ga explicieter in op de ontwikkelingen en geef daarbij aan wat de consequenties zijn voor het eigen beleid;
- geef in de paragraaf (meerjarig) cijfermatig inzicht in baten en lasten.

### Waarom onderzoek naar bedrijfsvoering?

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

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

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

### Onderzoek en bevindingen

In het coalitieakkoord is aandacht voor slim en efficiënt samenwerken binnen de gemeentegrenzen maar ook regionaal. Opgemerkt is dat Voerendaal zich op basis van eigen kracht inzet voor de regio en regionale voorzieningen met oog voor de toekomst. Tevens is aangegeven dat hier een lerende organisatie met flexibele medewerkers bij past die open staan voor vernieuwing. Om de kwaliteit van de

dienstverlening naar de toekomst te kunnen borgen werkt Voerendaal samen met andere gemeenten. Binnen Parkstad Limburg wordt strategisch samengewerkt voor wat betreft economie, mobiliteit en de woningmarkt. De inhoudelijke samenwerking op het gebied van Herstructurering/Wonen, Ruimte, Mobiliteit en Economie/herstructurering wordt voortgezet. Tevens is IBA Parkstad BV opgericht voor de stimulering van projecten voor economische structuurversterking en duurzaamheid. Lokale samenwerking vindt plaats binnen VONSS (Voyerendaal, Onderbanken, Nuth, Simpelveld en Schinnen) voor het sociale domein, in de groene ruimte (gekoppeld aan economie) en op het gebied van bedrijfsvoering. Ook wordt samengewerkt met individuele gemeenten op basis van (wederkerige) behoefte en inzet.

Met de intergemeentelijke samenwerking wil de gemeente de lokale opgaven met nog meer slagkracht en kwaliteit, minder kwetsbaarheid en tegen lagere kosten uitvoeren. Hierbij is aangegeven dat tegelijkertijd de lokale identiteit en het lokale maatwerk geborgd blijft. Samen wordt het mogelijk om beter bij te dragen aan de regionale opgaven binnen Parkstad en Zuid-Limburg. Voerendaal staat open voor samenwerking als dit leidt tot minder kosten en/of meer slagkracht.

In verschillende documenten zijn de kaders gesteld voor bedrijfsvoering.

Begin februari 2012 heeft het college de nota Organisatieontwikkeling van eind 2011 en het bijbehorende plan van aanpak van medio januari 2012 definitief vastgesteld. In deze nota is ingegaan op de bevindingen van de structuur en de cultuur van de organisatie. Hierbij is aangegeven waar Voerendaal naar toe wil, wat de doelstelling is en hoe dit samen bereikt kan worden, met welke maatregelen en instrumenten.

In mei 2012 heeft het college het Plan van aanpak doorontwikkeling dienstverlening en realisatie klantcontactcentrum 2015+ vastgesteld. In dit plan is aangegeven waar de gemeente ook wat de organisatieontwikkeling betreft naar toe wil en aan werkt. Nadat de eigen interne dienstverlening goed op orde is, wordt de verbreding gezocht. Personele en financiële consequenties maken ook deel uit van het plan. Ambitieniveau en beschikbare middelen zijn hierbij cruciaal.

In de lijn met de afspraken in het kader van de nota Organisatieontwikkeling 2012 alsmede in het kader van doorgevoerde personele bezuinigingen, is de organisatiestructuur kritisch gezien. Dit heeft geresulteerd in de nota Organisatiestructuur 2014 die in april 2014 door het college is vastgesteld. In deze nota zijn het proces, de criteria en de voorgestelde structuurwijziging uitgewerkt. In de nota is geconstateerd dat binnen de organisatie flinke stappen zijn gezet waaronder planmatig/projectmatig werken, de kwaliteit van de planning en control- cyclus, de doorontwikkeling van de dienstverlening Klant Contact Center 2015 en integraal werken. Voor de komende jaren verandert de rol van de overheid. De gemeente moet intern over organisatorische slagkracht beschikken en in staat zijn om extern als regisseur of sparringpartner op te treden. Het faciliteren en activeren van burgers en gemeenschappen is daarbij het bovenliggende doel om maatschappelijke en economische vitaliteit te versterken. Van de medewerkers en het management worden andere kwaliteiten gevraagd. In de nota is de structuur aangepast om te laten aansluiten bij de visie op de toekomst van de organisatie, geoptimaliseerde processen, logische ordening van taken en de doorontwikkeling van de organisatie en medewerkers. De doorontwikkeling van de gemeentelijke dienstverlening is reden voor het managementteam de servicenormen voor dienstverlening te actualiseren. De normen uit 2010 zijn geactualiseerd voor 2015-2017 waarbij de actuele stand van zaken als basis is genomen voor een doorontwikkeling voor de komende jaren. De 'Servicenormen gemeente Voerendaal 2015-2017 -altijd in orde-' zijn door het managementteam vastgesteld.

Met het Informatiebeleidsplan 2014-2018 dat in 2014 door het college is vastgesteld wordt richting gegeven aan de informatievoorziening. De gemeente beoogt hiermee de interne bedrijfsvoering, en dienstverlening aan burgers en ondernemers te verbeteren. Ook wordt met dit plan invulling gegeven aan de ambities voor wat betreft het efficiënter maken van de bedrijfsvoering en het maken van een verbeteringslag in de dienstverlening aan burgers en bedrijven. Er zijn drie doelstellingen geformuleerd namelijk; meer efficiency, verbeterde klantgerichtheid en meer flexibiliteit. Voor het bereiken van de doelstellingen zijn een aantal projecten opgezet. Zo is in 2015 met zaakgericht werken de basis gelegd voor de verdere uitbreiding van de digitale dienstverlening. In 2016 wordt een start gemaakt met de vervanging van analoge documenten door digitale documenten. Het college werkt sinds medio 2015 papierloos. In 2016 wil Voerendaal dit ook voor de raad en commissie realiseren. Ook zijn er projecten voor bijvoorbeeld informatiebeveiliging, managementdashboard, geo informatie, klantgericht werken en flexibel werken.

Bij de kadernota 2016 is opgemerkt dat de VONSS-samenwerking onontkoombaar is. Er worden voordelen gezien in samenwerking die financieel en inhoudelijk voordelen opleveren in alle VONSS gemeenten. Deze samenwerking wordt gezien als een mogelijkheid om gemeenten strategisch én uitvoerend te versterken met behoud van de eigen identiteit en de lokale aanpak 'dicht bij de burger'. In VONSS moeten clusters van specialismen worden gevormd omdat ze te kostbaar zijn voor de individuele gemeenten. Wel is opgemerkt dat de organisatie niet mag worden uitgehold. Voerendaal merkt op dat het ambtelijk apparaat op de toppen van zijn kunnen functioneert. Een toenemende complexiteit in opgaven en kwetsbaarheid wordt geconstateerd. Een nog hogere output leveren of op dit onderdeel bezuinigen acht de gemeente niet mogelijk.

Wat de reikwijdte van samenwerking betreft gaat het niet om de vraag op welke terreinen wel, maar op welke terreinen samenwerking niet zou kunnen. Voorwaarden hierbij zijn dat de afstand tussen de burger en de dienstverlener niet groter wordt en de partners in hetzelfde tempo mee optrekken. Alleen omwille van zwaarwegende redenen, bijvoorbeeld financiële of hoge politieke gevoeligheid, wordt niet de samenwerking gezocht. Voor het daadwerkelijk omzetten van de samenwerking naar resultaten op het gebied van kwaliteit, vermindering van kwetsbaarheid en kansen voor medewerkers, is verdere intensivering van samenwerking nodig. Hiervoor is in 2016 € 50.000 geraamd met dekking uit de algemene reserve.

Aanvullend heeft de gemeente opgemerkt dat ze zich focust op samenwerking binnen Parkstad en deze wenst te behouden in zijn huidige vorm, welke geldt voor de volle breedte van de samenwerking (sociaal, economisch en ruimtelijk) en voor de formele en informele kant van deze samenwerking. De context van de samenwerkingsmogelijkheden zijn voor de gemeente voldoende in beeld. Voerendaal heeft voorkeur om de samenwerking te intensiveren met gemeenten van gelijke omvang en gelijke typering op sociaal, economisch en ruimtelijk gebied.

In de paragraaf Bedrijfsvoering in de begroting is ingegaan op de volgende onderwerpen; Organisatieontwikkeling, Personeel en organisatie, Informatievoorziening en automatisering, Documentaire Informatie Voorziening (DIV), Juridische zaken, Planning en control en de Financiën met betrekking tot bedrijfsvoering.

De doorontwikkeling van de organisatie wordt als een permanente opgave gezien. In 2015 is een ambtelijke werkgroep Dienstverlening ingesteld die aanbevelingen uitbrengt hoe de dienstverlening op

praktische punten nog beter kan. De gemeente heeft opgemerkt dat het de intentie is, de geformuleerde visie en actiepunten op het gebied van dienstverlening in het tweede kwartaal van 2016 op te pakken. Voor 2016 wordt bijzondere aandacht besteed aan de kwaliteit van de informatie op de gemeentelijke website. Het betreft de leesbaarheid en duidelijkheid van informatie en de actualiteit maar ook uitbreiding van het aantal aan te vragen digitale producten. Het zaakgericht werken wordt verder uitgebreid waarbij meer producten worden toegevoegd die digitaal zijn verwerkt en waarbij de voortgang ook digitaal te volgen is. Bij de samenwerking met burgers wil men in 2016 doorgaan op de eerder ingeslagen weg, waarbij aan de voorkant wordt gevraagd mee te denken. Hierbij is aangegeven dat meer moet worden gedacht vanuit alternatieve oplossingen dan vanuit belemmeringen.

Op operationeel niveau wordt inzicht gegeven in het saldo van de lasten en de baten 2014-2019 voor huisvesting, facilitaire zaken waaronder informatievoorziening en automatisering, salarissen en overige personeelskosten en de buitendienst. De baten en de lasten zijn hierbij niet weergegeven. Er ontbreekt informatie over de inhuur van derden en het al dan niet activeren van personeelslasten op investeringsprojecten en bouwgrondexploitaties. Aanvullend heeft Voerendaal opgemerkt dat er na 2016 geen bouwgrondexploitaties meer zijn. Voor twee oude lopende bouwgrondexploitaties heeft inhuur van derden plaatsgevonden, die op de grondexploitaties werden geboekt. Het activeren van personeelslasten op investeringsprojecten en bouwgrondexploitaties vindt niet plaats.

In de begroting is gewezen op de mutaties van het BBV die in 2016 een extra inspanning vragen van de gemeente. Ook is de stand van zaken weergegeven voor de vennootschapsbelastingplicht vanaf 2016 en met name de financiële gevolgen voor de exploitatie. Voerendaal verwacht dat er geen gevolgen zullen zijn.

Wij beoordelen de strategische, tactische en operationele stuurinformatie gemiddeld als goed. Verbeteringen zijn mogelijk door bij de ontwikkelingen expliciet de consequenties aan te geven voor het eigen beleid. Het inzicht wordt verbeterd door de baten en lasten van bedrijfsvoering separaat op te nemen in plaats van het saldo. Dit geldt ook voor het opnemen van informatie over de inhuur van derden en het activeren van personeelslasten.

## 4.6. Verbonden partijen

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

### Conclusie

De gemeente heeft met de vaststelling van de Nota verbonden partijen in mei 2012 de kaders gesteld. Om de raad in de gelegenheid te stellen meer ontwikkelgericht te sturen op de verbonden partijen en de risico's beter te volgen is de Notitie sturing & control verbonden partijen opgesteld. De raad heeft in september 2013 met deze notitie ingestemd. Bewaakt moet worden of het beleid van de verbonden partijen correspondeert met de doelstellingen die de raad in de betreffende programma's heeft gesteld. Het BBV wordt grotendeels gevolgd en de verordening 212 stelt geen nadere eisen aan verbonden partijen. Er zijn verbeteringen mogelijk die de transparantie vergroten en het beeld completeren. Het BBV wijzigt en we verwachten dat met ingang van de begroting 2017 ook verbeterde informatie moet worden opgenomen voor verbonden partijen.

### Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- ga in de paragraaf expliciet in op interne en externe ontwikkelingen;
- pas de Nota verbonden partijen aan de gewijzigde wetgeving aan;
- geef conform het BBV per verbonden partij inzicht in het eigen en vreemd vermogen aan het begin en eind van het begrotingsjaar en het resultaat;
- besteed meer aandacht aan de meerjarige (financiële) ontwikkelingen en risico's per verbonden partij.

### Waarom onderzoek naar verbonden partijen?

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

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

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

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

## Onderzoek en bevindingen

De raad van Voerendaal heeft in mei 2012 het beleidskader voor verbonden partijen vastgesteld. Tevens is toen kennisgenomen van het rapport van de rekenkamercommissie van Voerendaal: 'Verbonden met Voerendaal' Inventarisatie verbonden partijen en reserves verbonden partijen in de gemeente Voerendaal.

### Nota verbonden partijen

In de nota is gewezen op de kaderstellende en controlerende taken van de raad en bestuurlijke en uitvoerende taken van het college. Opgemerkt is dat het college om verantwoordelijkheid te kunnen nemen in control moet zijn met betrekking tot werkzaamheden door verbonden partijen. Het college rapporteert hierover aan de raad. Ook is vermeld dat (op afstand) grip is op de sturing en beheersing van de verbonden partijen. De uitgangspunten waaraan voor Voerendaal moet zijn voldaan om deel te nemen in een verbonden partij zijn: het publiek belang moet worden gediend en er moet sprake zijn van een expliciete meerwaarde. Dit kan zijn financieel voordeel, kwaliteit van dienstverlening en borging van continuïteit. Met behulp van de nota zijn de algemene en specifieke uitgangspunten vastgelegd zoals wanneer en hoe een relatie met een verbonden partij wordt aangegaan dan wel beëindigd. Ook is aangegeven welke toezichthoudende en bestuurlijke verantwoordelijkheden de gemeente heeft. Het doel van de nota is drieledig. Allereerst biedt de nota het afwegingskader voor het wel of niet aangaan of aanhouden van verbonden partijen. Ten tweede, het toebedelen van taken binnen de bestuurlijke (raad en college) en de ambtelijke organisatie. En als derde het vastleggen van procedures, voor wat betreft de uitvoering van werkzaamheden door verbonden partijen, waarmee de raad haar kaderstellende en controlerende rol invulling wil geven. Achtereenvolgens is in de nota stilgestaan bij het waarom en wanneer deelnemen, criteria voor het deelnemen, de waardering van en deelnemen in verbonden partijen. Ook is vermeld dat deelname aan een verbonden partij een besluit van het college betreft, maar niet eerder dan dat de raad is gehoord. Hierbij is ook aangegeven dat goedkeuring van Gedeputeerde Staten (GS) vereist is. Inmiddels is de wetgeving aangepast en is voor deelname in een privaatrechtelijke rechtsvorm met ingang van 1 februari 2016, geen toestemming meer nodig van GS. Bij samenwerking in de vorm van een gemeenschappelijke regeling was voorheen al geen toestemming van GS nodig.

Relevant is dat de raad kan aangeven op welke wijze men in de aanloop- en uitvoeringsfase betrokken en geïnformeerd wil worden. Hierbij doelt de gemeente op de zogenaamde specifieke kaders. Immers gemeentelijke doelen worden meerjarig vastgesteld en de verbonden partij moet deze realiseren, prestaties leveren inclusief de beheersing van financiële risico's en kosten. Bij het raadsvoorstel is gewezen op het werk dat door een andere partij wordt gedaan terwijl de gemeente dat in principe ook zelf kan (blijven) doen. Terecht is hierbij opgemerkt dat de gemeente verantwoordelijk blijft voor het realiseren van de beoogde doelstellingen van de programma's. Ook is het van belang dat er inzicht is in de ontwikkeling van het resultaat, de financiële risico's, en hiermee samenhangend, de daaruit voor de gemeente voortvloeiende budgettaire gevolgen.

Ten aanzien van risico's is opgemerkt dat deze in eerste instantie zullen worden opgevangen binnen de eigen middelen en de aanwezige weerstandscapaciteit van de verbonden partij. Pas in tweede instantie kunnen de financiële tegenvallers effect hebben voor de gemeente. In praktijk zien we dat terug wordt gevallen op de deelnemende partijen. Vaak wordt terughoudend omgegaan met vorming van reserves bij verbonden partijen en fungeren de gemeenten als achtervang. Transparantie is hierbij cruciaal zeker ten

aanzien van mogelijk risico's voor de deelnemers. Indien sprake is van risico's voor de gemeente waarvoor geen maatregelen zijn getroffen maar die wel van materiële betekenis zijn voor de financiële positie, dan zal dit een plek moeten krijgen in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing.

Ook is in de nota ingegaan op het toezicht op, en de afbakening van taken en bevoegdheden van verbonden partijen. Met de regiefunctie beoogt de gemeente de doelmatigheid van de organisatie en het netwerk als geheel te verbeteren en samenwerkingsrisico's te minimaliseren. Dit wil men bereiken door een goed samenspel tussen sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht houden. Ten behoeve van de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad zijn ontwikkelingen genoemd waarbij via de begroting, tussentijdse rapportage en/of jaarrekening terugkoppeling naar de raad plaatsvindt.

Bij de soorten verbonden partijen is ingegaan op de publiekrechtelijke, privaatrechtelijke en PPS constructies waarbij ook aandacht is gegeven aan het risicoprofiel.

Per verbonden partij is een tabel opgenomen waarbij is ingegaan op het doel/maatschappelijk belang, partijen, bestuurlijk belang, financieel belang, activiteiten/prestaties/effecten, risico's en kansen en tot slot ontwikkelingen. De verbonden partijen zijn gegroepeerd naar gemeenschappelijke regelingen en deelnemingen. Dit inzicht per verbonden partij wordt ook in de paragraaf bij de begroting gegeven.

#### Notitie sturing & control verbonden partijen

In september 2013 heeft de raad ingestemd met de Notitie sturing & control verbonden partijen. In deze notitie is een risico-analyse op hoofdlijnen gegeven met de belangrijkste aandachtspunten in de aansturing van verbonden partijen. Het betreft een algemeen beeld van de financiële positie van de verbonden partij en de sturingsmogelijkheden. Er zijn procesafspraken en vervolgacties opgenomen om de sturing op de verbonden partijen te verbeteren.

In deze notitie is specifiek gekeken naar twee organisaties waarvan de jaarlijkse subsidie groter is dan € 150.000 en naar een achttal verbonden partijen. In het genoemde rapport van de rekenkamercommissie is bij de door Voerendaal gekozen acht verbonden partijen sprake van minimaal matige financiële risico's en/of matige bestuurlijke risico's. Bij de toelichting per partij zijn vervolgens twee onderdelen toegevoegd. Hiermee wordt de raad in de gelegenheid gesteld om meer ontwikkelgericht te sturen op de verbonden partijen en de risico's beter te volgen.

Bij het bestuurlijk belang is ingegaan op de vertegenwoordiging en overleg (vorm en frequentie bestuurlijk en ambtelijk) en bij het financieel belang is onder andere ingegaan op de reservepositie van de verbonden partij. Tot slot zijn telkens conclusies geformuleerd ten aanzien van sturing en financiële positie/weerstandsvermogen per verbonden partij.

Het is cruciaal om doelstellingen en het beleid voor de verbonden partij goed te formuleren en continu tegen het licht te houden. De verbonden partij staat immers op afstand waardoor het minder makkelijk is om direct te sturen. In de notitie zijn negen verbeteractiviteiten opgenomen waarbij men mede afhankelijk is van de verbonden partij zelf en van collega-deelnemers. Ook is structurele ambtelijke aandacht nodig en een naadloze, voortdurende focus op de gewenste verandering op zowel bestuurlijk als ambtelijk niveau.

#### Begroting

In de paragraaf is aangegeven dat verbonden partijen organisaties betreffen waarin Voerendaal een bestuurlijk en een financieel belang heeft. Niet alleen in de nota maar ook in de begroting is ingegaan op de kaderstellende en controlerende taak van de raad. Bewaakt moet worden of het beleid van de



verbonden partijen correspondeert met de doelstellingen die de raad in de betreffende programma's heeft gesteld.

Verwezen is naar de Nota verbonden partijen én naar de Notitie 'sturing en control verbonden partijen'. De verbonden partijen zijn in de paragraaf weergegeven en bestaan uit tien gemeenschappelijke regelingen en 12 deelnemingen. We merken op dat geen toelichting en informatie is gegeven bij de gemeenschappelijke regelingen: het Gegevenshuis en PIT.

Bij het programma Openbare ruimte is bij ontwikkelingen aangegeven dat binnen de gemeente gewerkt wordt met diverse datasystemen die niet op elkaar zijn afgestemd. Ook is opgemerkt dat op onderdelen het beheer van de gegevens onder de maat is. Voerendaal zorgt voor een inhaalslag zodat de juiste sturingsinformatie verkregen kan worden.

Hiervoor wordt aansluiting gezocht bij de gemeenschappelijke regeling het Gegevenshuis.

In de paragraaf wordt volgens een vaste indeling achtereenvolgens inzicht gegeven in:

- de naam en vestigingsplaats;
- doel/maatschappelijk belang;
- partijen;
- bestuurlijk belang;
- financieel belang (bijdrage gemeente Voerendaal);
- activiteiten/prestaties/effecten;
- risico's en kansen;
- ontwikkelingen.

Ten aanzien van het Werkvoorzieningschap Oostelijk Zuid-Limburg (WOZL) is bij de risico's en kansen aangegeven dat het tekort van het WOZL volgens de meerjarenraming van de gemeenschappelijke regeling zal oplopen van € 8,9 miljoen in 2016 naar € 9,7 miljoen in 2019. Voor het aandeel van Voerendaal in deze tekorten heeft de gemeente voor 2016 én voor de afzonderlijke jaren van de meerjarenraming een stelpost decentralisatie WSW opgenomen ad € 150.000. Aanvullend heeft de gemeente vermeld dat deze stelpost ruim voldoende wordt geacht.

Tevens is in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing voor de participatiewet een risico geïnventariseerd en gekwantificeerd. Hiervoor is een bedrag van € 35.000 opgenomen bij de structurele risico's.

Aanvullend heeft de gemeente medegedeeld dat via de P&C-cyclus en via de cyclus van het Algemeen Bestuur en Dagelijks Bestuur sturing plaatsvindt bij verbonden partijen. Ook worden de commissie- en raadsleden bij mogelijke ontwikkelingen bij verbonden partijen tijdens de commissievergaderingen bijgepraat. Een vast onderdeel van de agenda bij een commissievergadering is bijzonderheden bij verbonden partijen per portefeuillehouder. Met specifieke verbonden partijen (bijvoorbeeld Kompas) hebben verbetertrajecten plaatsgevonden om governance, informatievoorziening en strategische beleidsontwikkeling te verbeteren. Regionaal op Parkstad-niveau loopt er sinds medio 2015 een traject om gefaseerd de sturing op verbonden partijen te verbeteren. Op VONSS-niveau heeft er een raadssessie plaatsgevonden over de omvang en sturingsinvloed bij verbonden partijen.

Op strategisch niveau is de score gemiddeld goed en op tactisch en operationeel niveau scoort de Voerendaal gemiddeld voldoende. Verbeteringen zijn mogelijk door in de paragraaf Verbonden partijen expliciet in te gaan op interne en externe ontwikkelingen, waarmee de transparantie wordt vergroot. Zeker omdat het behalen van financieel voordeel de meerwaarde kan zijn voor samenwerking. Ook het benoemen van effecten op het huidige beleid bij een terugblik en vooruitblik komt de transparantie ten goede. Het BBV wordt grotendeels gevolgd en de verordening 212 stelt geen nadere eisen aan verbonden partijen. Op een uitzondering na wordt geen inzicht geboden in het eigen en het vreemd vermogen aan het begin en aan het einde van het begrotingsjaar en in het resultaat van de verbonden partij.

We adviseren de gemeente meer aandacht te besteden aan de meerjarige (financiële) ontwikkelingen per verbonden partij. Dit geldt ook voor informatie rondom de risico's die verbonden partijen met zich meebrengen en hoe de gemeente hier mee omgaat. In de paragraaf is een vaste structuur gehanteerd waardoor de informatie in grote lijnen duidelijk is.

Aanvullend merken we op dat het BBV gewijzigd wordt voor verbeterde informatie over verbonden partijen, die met ingang van de begroting 2017 moet worden opgenomen. Aangezien de gemeenten verantwoordelijk zijn voor de taken die door verbonden partijen worden uitgevoerd is het van belang dat de raad in het proces van begroting en verantwoording ook de benodigde informatie krijgt. Immers de bijdrage van de verbonden partijen aan de realisatie van de programma's en de (mogelijke) risico's moeten kunnen worden beoordeeld en worden meegewogen in het proces van horizontale sturing en verantwoording. De commissie BBV gaat de notitie Verbonden Partijen hiervoor actualiseren.

## 4.7. Grondbeleid

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

### Conclusie

De Grondnota 2010 wordt dit jaar geactualiseerd. Bij het vorige financieel verdiepingsonderzoek is geconstateerd dat geen kaderstelling heeft plaatsgevonden voor risico's en hoe hiermee om te gaan. De paragraaf Grondbeleid in de begroting biedt op onderdelen informatie over risico's. Kaderstelling juist voor dit onderdeel vinden wij van belang en ook de relatie met de reserves die hiervoor relevant zijn. Wij gaan ervan uit dat dit een plek krijgt in de geactualiseerde nota. Het inzicht en de transparantie kan worden verbeterd door (integraal) inzicht te bieden in alle boekwaarden en hoe wordt omgegaan met rentetoe-rekening en het toerekenen van uren aan de grondexploitatie. Maar ook het opnemen van meerjarige (financiële) informatie draagt hieraan bij.

### Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- actualiseer de Grondnota conform planning in 2016 inclusief beleid voor risico's, verlies en winst. Laat de raad de nota in december 2016 vaststellen;
- ga in de paragraaf bij alle projecten in op risico's grondexploitatie, maatregelen en de relatie met het reservebeleid;
- presenteer een zo compleet en transparant mogelijk integraal beeld met inzicht in de gemeentelijke inbreng.

### 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

In de paragraaf is aangegeven dat dit jaar een actualisering zal plaatsvinden van de Grondnota 2010 die in februari 2011 door de raad is vastgesteld. Volgens planning wordt deze geactualiseerde nota in december 2016 aan de raad aangeboden.

De gemeente geeft aan primair een passief grondbeleid te voeren maar daar waar sprake is van strategische inbreidings-, herstructurerings locaties wordt een actieve gemeentelijke rol overwogen. Ook

is opgemerkt dat de kaders van de regionale woonvisie gerespecteerd moeten worden. Voerendaal wil zelf een actieve regisserende rol vervullen bij ruimtelijke processen op het gebied van leefbaarheid en volkshuisvesting, om publieke doelen beter en sneller te kunnen realiseren. De komende jaren zal de bevolking in Voerendaal krimpen en staat de gemeente voor een transformatieopgave van de bestaande woningmarkt.

In het coalitieakkoord is aangegeven dat de keuzevrijheid voor burgers om te wonen naar eigen behoefte centraal staat. Al jaren is in de regio Parkstad sprake van vergrijzing en ontgroening en er blijft sprake van een kwalitatieve mismatch tussen vraag en aanbod in de woningmarkt. Hier komt bij dat veel zorgbehoevenden niet meer kunnen terugvallen op zorginstanties en langer (met hulp) zelfstandig moeten blijven wonen. Ook is opgemerkt dat de regionale beleidskaders op het gebied van wonen, woningbouw en slopen ter discussie worden gesteld, aangezien ze steeds minder passen bij de gevraagde dynamiek en behoefte in Voerendaal. Voldoende en betaalbare huurwoningen, speciaal voor ouderen of mensen met een beperking zijn belangrijk. Maar dit geldt ook voor woningen die geschikt zijn voor zorgverleners, mantelzorgers en vrijwilligers om passende zorg te kunnen bieden. Voor het bevorderen van de sociale cohesie tussen jong en oud in de kernen zijn duurzaamheid, levensloop-bestendigheid van woningen, het versterken van voorzieningen en het handhaven van startersleningen van belang.

In het programma 'Samen wonen' van de begroting is als hoofddoelstelling geformuleerd: "Het realiseren van een aantrekkelijke woon- en leefomgeving door het aanbieden van huisvesting afgestemd op de veranderende woonwensen en -eisen". Hierbij wordt ook rekening gehouden met de bevolkingskrimp, duurzaamheid en leefbaarheid. De gemeente wil de vijf leefbare kernen behouden met een goede balans tussen huur-, zorg- en koopwoningen met ruimte voor jong én oud en behoud van de karakteristieke landelijke/dorpse identiteit. Voerendaal geeft aan dat duurzaamheid niet alleen de lokale burger raakt maar ook van belang is op regionale, Zuid-Limburgse en provinciale schaal. Het programma 'Samen wonen' heeft betrekking op volkshuisvesting, woningbouw, ruimtelijke ordening, duurzaamheid en grondzaken. Bij de ontwikkelingen en aandachtspunten is onder andere ingegaan op de Omgevingswet die naar alle waarschijnlijkheid vanaf 2018 van kracht gaat worden en de Woningwet. Met behulp van staafdiagrammen worden onder andere cijfers van het CBS gepresenteerd. Bijvoorbeeld nieuwbouw huur, nieuwbouw koop en sloop in 2014 bij de acht Parkstad-gemeenten. Ook wordt inzicht gegeven in leegstand per gemeente in Parkstad, koopwoningtransacties in 2013 en de gemiddelde koopsom in 2013. Het aantal particuliere huishoudens en de prognose van de woningvoorraadbehoefte voor 2015 tot en met 2040 is in totaliteit weergegeven. Ten aanzien van duurzaamheidsprogramma heeft de gemeente opgemerkt dat hiervoor nog financiële middelen beschikbaar moeten worden gesteld en/of kan de reserve Innovatie ad € 475.000 worden aangesproken.

Bij ons vorige financieel verdiepingsonderzoek in 2012 hebben we o.a. gesignaleerd dat in de Grondnota 2010 geen kaderstelling heeft plaatsgevonden voor risico's en hoe hiermee om te gaan. Toen is een aanbeveling opgenomen om beleid te formuleren voor risico's, voor en verlies en winstneming bij grondbeleid. In de begroting 2016 is voor deze aanbeveling verwezen naar de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing. We constateren echter, dat in deze paragraaf niet is ingegaan op genoemde onderdelen. Wederom vragen wij hier aandacht voor mede gelet op de actualisering van de Grondnota dit jaar. Aanvullend merken we op dat in de begroting 2014 en in de begroting 2015 het Kernplan II voor respectievelijk € 550.000 en € 100.000 is opgenomen en toegelicht bij de incidentele

risico's. In de jaarrekening 2014 is toegelicht dat het risico beperkt is, en is het zogenaamde restant risico € 0 opgenomen.

Naast de nota Grondbeleid zijn er nog andere documenten die mede van invloed zijn op grondbeleid. Zo is er het meerjarig Volkshuisvestingsplan dat medio 2012 is vastgesteld en in 2016 wordt geactualiseerd. Hierbij is aangegeven dat dit geactualiseerde plan zal resulteren in een nieuwe woonvisie voor Voerendaal. Tevens is vermeld dat in deze visie 2016 en volgende jaren, een concreet actieprogramma geformuleerd zal worden. Op onderdelen zal dit plan ook raakvlakken hebben met het te voeren grondbeleid. De gemeente heeft aangegeven terughoudend te zijn voor wat betreft actief grondbeleid. Indien het noodzakelijk is voor het versterken van de leefbaarheid, zal waar nodig op beperkte schaal en binnen een acceptabel financieel risicoprofiel, actief grondbeleid worden toegepast.

Voerendaal zal een kadernota Wonen opstellen met als doel het beschrijven van de speerpunten op het gebied van wonen en in algemene zin de ambities op het gebied van de volkshuisvesting. Deze kadernota is input voor het aangaan van prestatie-afspraken én voor de Woonvisie die in de regio wordt opgesteld. In de eerste helft van 2016 wordt een nieuwe regionale woonvisie opgesteld in samenwerking met Parkstad Limburg. Deze woonvisie staat gepland voor de raadsvergadering van oktober 2016.

In de paragraaf zijn de uitgangspunten van het grondbeleid weergegeven en is kort ingegaan op mogelijke risico's met betrekking tot grondbeleid. De gemeente streeft er naar dat grondexploitaties ten minste kostendekkend zijn. Over een periode van enkele jaren dienen de te maken kosten in balans te zijn met de opbrengsten. Hierbij worden twee uitgangspunten gehanteerd. In financiële zin wordt uitgegaan van het realiseren van minimaal sluitende exploitaties, en in juridische zin worden bij nieuwe grondexploitaties overeenkomsten met initiatiefnemers afgesloten. Dit zijn zogenaamde anterieure overeenkomsten waarbij gemeentelijke belangen zijn afgedekt.

De gemeente werkt samen met partners voor de uitwerking van plannen voor de herontwikkeling van locaties en gebieden. Ook wordt samengewerkt voor het treffen van concrete maatregelen waarmee onder andere de herstructureringsvraagstukken worden aangepakt. Hiervoor zijn middelen beschikbaar in de reserve Volkshuisvesting. Per 1 januari 2016 bedraagt deze reserve € 262.400 en gelet op lopende en geplande projecten is einde van dit jaar afgerond € 85.000 beschikbaar. Eind 2017 bedraagt het geprognosticeerde saldo afgerond € 82.000.

De projecten die in exploitatie zijn (4) waar de gemeente een grondpositie heeft, zijn genoemd en afzonderlijk toegelicht. Wij concluderen dat bij één project (Clermontstraat) wordt uitgegaan van een verwachte verkoopopbrengst van € 175.000. Deze opbrengst zal worden toegevoegd aan de reserve Volkshuisvesting. Ten aanzien van het project Dammerich heeft de gemeente aanvullend opgemerkt dat dit in 2015 is afgerond met een winstneming van € 205.000 die aan de algemene reserve wordt toegevoegd. In 2016 zal wel nog een deel woonrijp worden gemaakt inclusief de aanleg van groen, waarmee in 2015 al rekening is gehouden. Van het project Houtstraat - Dr. Poelsstraat is aanvullend opgemerkt dat dit geen boekwaarde heeft en geen (financiële) risico's kent.

In de paragraaf is ook kort ingegaan op de overige grondexploitaties, met name projecten waar exploitatieovereenkomsten voor zijn gesloten maar Voerendaal geen actieve grondpositie voert. Hierbij heeft de gemeente opgemerkt dat deze minimaal kostendekkend zijn en geen risico wordt gelopen.

Indien sprake is van risico's c.q. tekorten zullen maatregelen moeten worden getroffen. Indien hier beleid voor is geformuleerd, is ook op voorhand duidelijk op welke reserve(s) kan worden teruggevallen. Risico's en het reservebeleid moeten bij de kaderstelling voor het grondbeleid én in de paragraaf grondbeleid in de begroting transparant zijn weergegeven. Dit geldt ook ten aanzien van informatie over de boekwaarde van gronden bij alle projecten.

Wij beoordelen de stuurinformatie op strategisch niveau gemiddeld als goed. Hierbij merken wij op dat wij ervan uitgaan dat bij de actualisering van de Grondnota ook wordt ingegaan op mogelijke risico's, winst, verlies en relevante reserves.

We concluderen dat op tactisch en operationeel niveau gemiddeld een krappe voldoende wordt gescoord. De gemeente kan een transparanter (integraal) beeld presenteren. Door informatie op te nemen over boekwaarden, rentebijbeschrijving en het toerekenen van uren ontstaat een vollediger beeld. Ook meerjarig financieel inzicht draagt hieraan bij.

## 5. Het onderzoek

### 5.1. Inleiding

#### Het financieel verdiepingsonderzoek

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

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

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

#### Meerjarige uitspraak

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

#### Uitspraak rondom toezicht

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

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

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

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

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

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

Tot het volgende financiële verdiepingsonderzoek volgt de Provincie ook de gemeenten die vier jaar repressief toezicht hebben gekregen, zij het op een aangepaste manier. De Provincie 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(functie) een controlerende functie. Wij wijken van dit rijtje af door onze plaats in een verticale lijn ten opzichte van de gemeente, waardoor onafhankelijkheid gemakkelijker gewaarborgd is. En door het accent te leggen op de begroting en niet op de jaarstukken, waardoor wij zaken eerder kunnen signaleren.

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

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

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

>>

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

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

### 5.3. Werkwijze

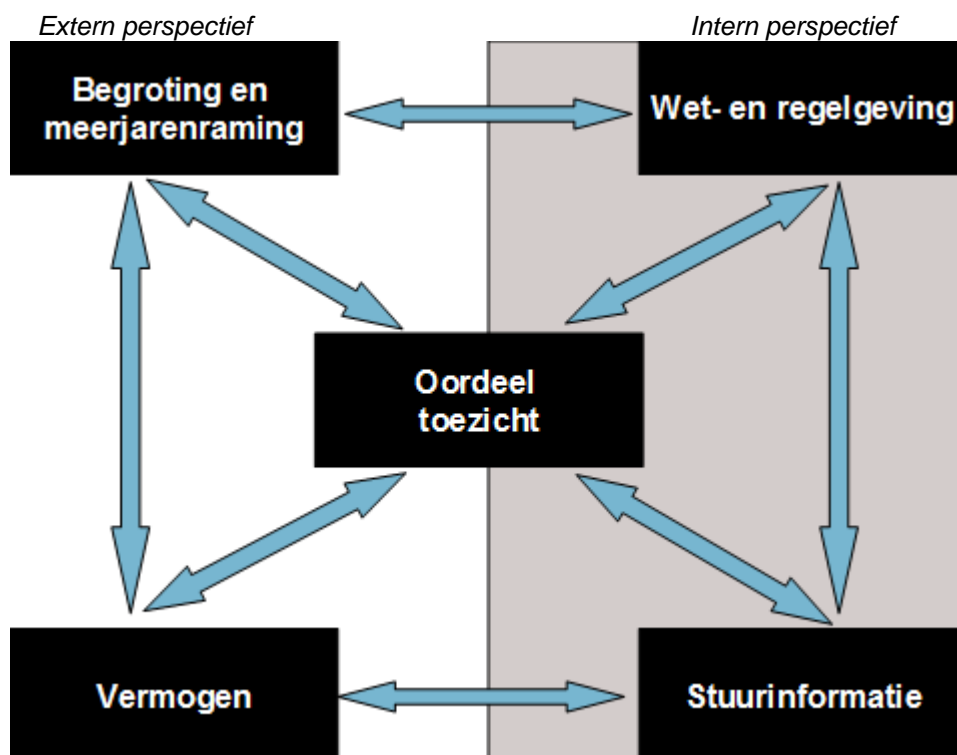
Het belangrijkste doel van ons onderzoek is, om een uitspraak te doen over de vorm van toezicht voor vier jaar. Om voor een meerjarig repressieve uitspraak in aanmerking te kunnen komen, moet de gemeente minimaal voldoende scores op een aantal kritische factoren. Deze factoren vloeien voort uit de kaders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

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

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

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

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



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

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

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

### **Een voorbeeld**

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

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

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

Primair richt het onderzoek zich op de financiële positie, zoals de gemeente die presenteert in de begroting 2016 en de bijhorende meerjarenraming 2017-2019. Ook behaalde resultaten, zoals gepresenteerd in de jaarrekeningen vanaf 2011 zijn nader onderzocht, net als tussentijdse rapportages.

## 5.5. Onderzoek naar het financieel verdiepingsonderzoek

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

Zij concluderen onder meer het volgende:

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

## 6. Begrippen

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

### **Algemene reserve**

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

### **Dekkingsreserve/bruteringsreserve**

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

### **Financiële functie**

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

### **Formeel begrotingssaldo**

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

### **Geblokkeerde reserves**

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

### **Groot onderhoud**

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

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

### **Incidenteel/structureel**

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

### **Incidentele baten**

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

### **Incidentele lasten**

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

### **Incidentele weerstandscapaciteit**

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

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

### **Onbenutte belastingcapaciteit**

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

### **Onderuitputting**

Het achterblijven van de lasten ten opzichte van de ramingen.



### **Post onvoorzien**

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

- Programmabegroting 2015, Meerjarenraming 2016-2018 en Programmabegroting 2016, Meerjarenraming 2017-2019;
- Jaarrekeningen 2010, 2011, 2012, 2013, 2014;
- Coalitieakkoord 2015 Samen Naar een Sterker Voerendaal;
- Financiële beheerverordening (ex artikel 212, 213 en 213a Gemeentewet);  
Verordening 212, 2011;  
Verordening 213, 2011;  
Verordening 213a, 2011;
- Treasurystatuut 2011;
- Nota reserves en voorzieningen 2015;
- Nota risicomanagement en weerstandsvermogen 2009;
- Strategisch Investerings-Programma (STRIP) 1.1 2015;
- Beheerplan Wegen 2015;
- Beheerplan gemeentelijke gebouwen 2010-2014;
- Meerjarig Onderhouds Programma gemeentelijk vastgoed 2014;
- Groenstructuurplan 2013;
- Groenbeheerplan 2016-2020;
- Beleidsplan openbare verlichting 2016-2020;
- Beheerplan openbare verlichting 2016-2020;
- Plan van aanpak doorontwikkeling dienstverlening en realisatie klantcontactcentrum 2015+ 2012;
- Nota organisatieontwikkeling gemeente Voerendaal en Plan van aanpak 2012;
- Nota organisatiestructuur gemeente Voerendaal 2014;
- Servicenormen gemeente Voerendaal 2015-2017 -altijd in orde-;
- Nota verbonden partijen 2012;
- Notitie sturing & control verbonden partijen 2013;
- Grondnota 2010.

### Provincie Limburg:

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

### Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties:

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